



Technische Universität Dresden, 01062 Dresden

Prof. Dr. oec. publ.

Marcel Thum

Telefon: 0351 463-33867

Telefax: 0351 463-37052

E-Mail: marcel.thum@mailbox.tu-dresden.de

Internet: <http://www.tu-dresden.de/www/wfw/>

Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Stellungnahme zur Anhörung am 8. November 2007

Marcel Thum

TU Dresden, ifo Dresden & CESifo

Vorbemerkung: Die Stellungnahme geht ausführlich auf die Aspekte der Demographie, der Arbeitsmarktpolitik und der Steuerverwaltung ein. Von den übrigen Themen des Fragenkatalogs werden nur einzelne Aspekte kurz diskutiert.

I. Aufgabenkritik im Bund-/Länder-Verhältnis

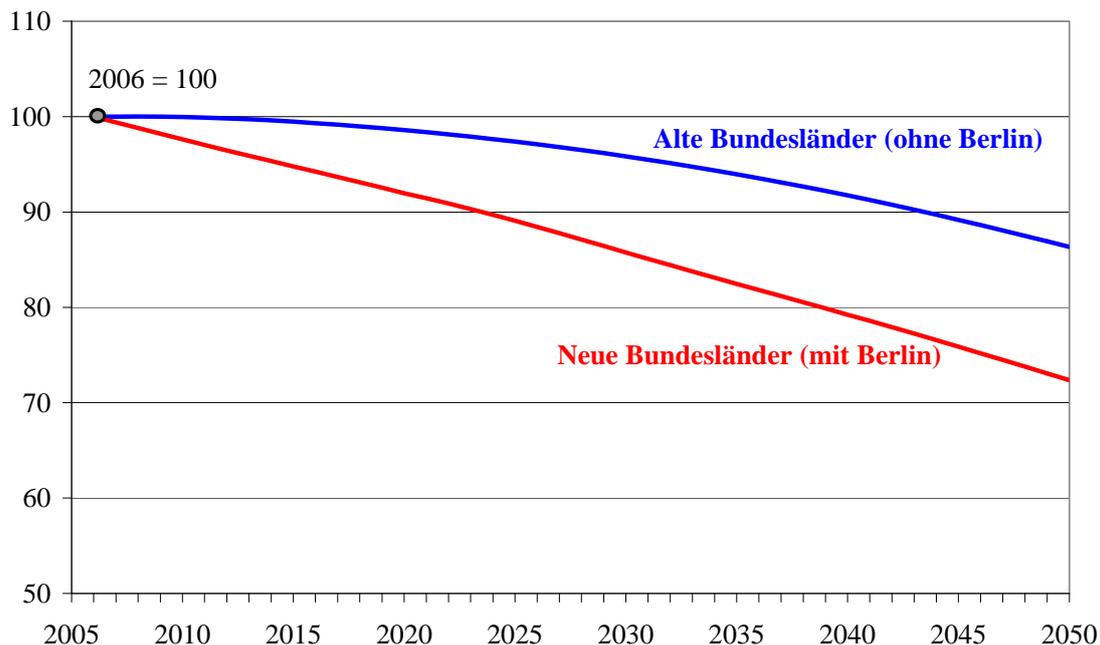
Demographische Herausforderungen, nachhaltige Entwicklung, daraus folgende Handlungsstrategien

Zu den Fragen 2, 5-16

Demographische Herausforderung

Der demographische Wandel wirkt sich zwar auf ganz Deutschland aus, jedoch sind die Regionen und Gebietskörperschaft in unterschiedlichem Ausmaß betroffen. Erstens sind die Neuen Bundesländer früher und stärker betroffen als die alten Bundesländer (vgl. Abbildung 1). Während die ostdeutschen Bundesländer bereits seit Jahren mit der Bevölkerungsabnahme leben müssen, ist die Schrumpfung für die westlichen Bundesländer eine relativ neue Erfahrung.

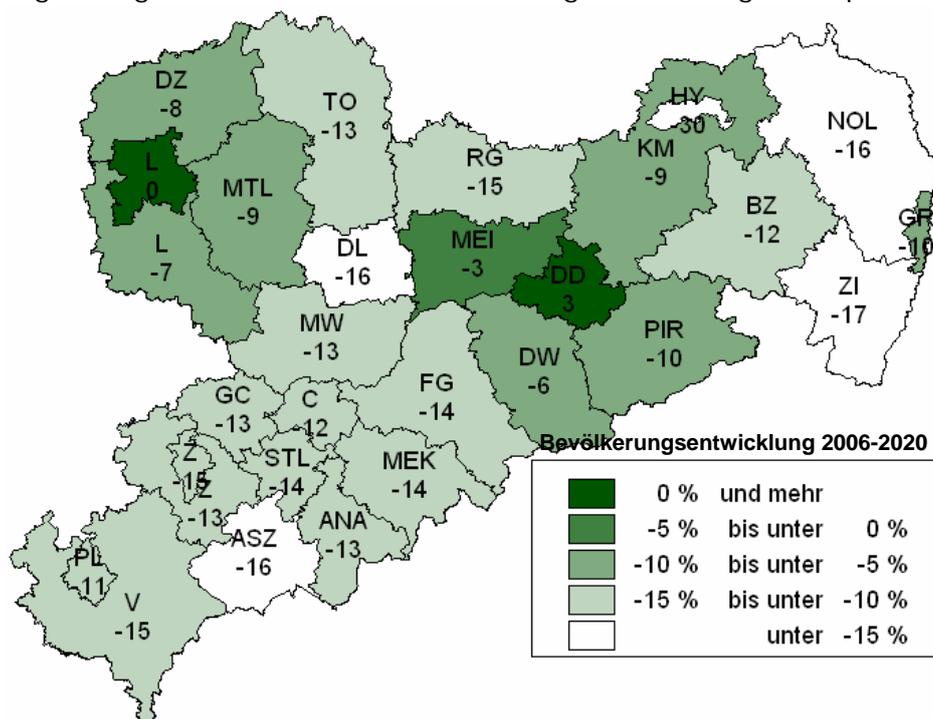
Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung in Deutschland (2006-2050)



Quelle: Statistisches Bundesamt, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 1-W1

Zweitens sind auch innerhalb der Bundesländer erhebliche regionale Unterschiede in der demographischen Entwicklung zu erwarten. Abbildung 2 zeigt am Beispiel Sachsens die regionale Differenzierung. Während um die städtischen Kerne die Bevölkerung stabil bleibt oder nur moderat abnimmt, erleben ländliche Regionen zum Teil drastische Bevölkerungsrückgänge. Die regionalen Unterschiede, die hier anhand der Bevölkerungszahl aufgezeigt wurden, lassen sich auch in den anderen Dimensionen des demographischen Wandels – z.B. Alterung oder veränderte Familienstrukturen – feststellen.

Abbildung 2: Regional differenzierte Bevölkerungsentwicklung – Beispiel Sachsen

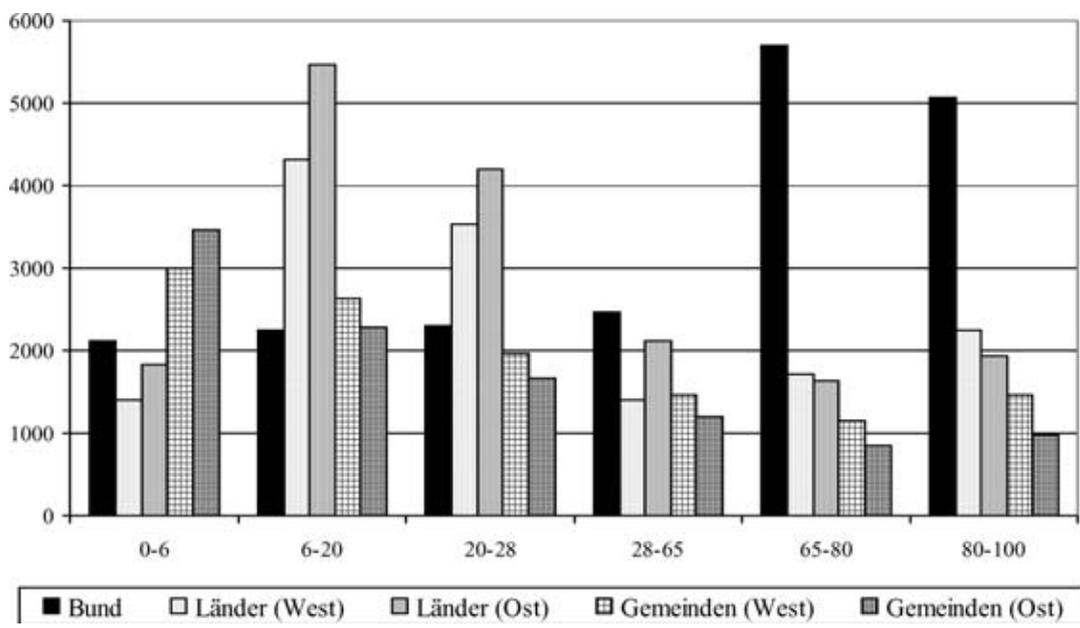


Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, 4. Regionalisierte Bevölkerungsprognose, Variante 3

Die Abnahme und Alterung der Bevölkerung ist für sich genommen kein Grund, Horrorszenarien zu malen. Allerdings erfordern die demographischen Verschiebungen rechtzeitige Weichenstellungen in der Infrastrukturanpassung (inklusive öffentlicher Verwaltung) und in der langfristigen Finanzplanung. Dieser Anpassungsbedarf wird in den einzelnen Gebietskörperschaften wegen der oben beschriebenen Heterogenitäten nicht gleichermaßen auftreten. Und auch die verschiedenen bundesstaatlichen Ebenen werden unterschiedlich betroffen sein, insbesondere weil sie in den altersspezifischen Ausgabenprofile voneinander abweichen (vgl. Abbildung 3). Während die Kommunen relativ hohe Beträge für die jüngsten Bevölkerungsgruppen aufwenden (Kitas), liegen die höchsten Ausgaben der Länder bei den 6-28-Jährigen (Schulen / Hochschulen).¹ Beim Bund liegt dagegen durch das Rentensystem der größte Teil der Ausgaben bei der älteren Bevölkerung. (Für die Details zu den Fragen 7 und 8 siehe die Stellungnahme von Seitz.)

¹ Allerdings erhöhen sich die Ausgaben für die ältere Bevölkerung automatisch durch den demographischen Wandel, wenn die Pensionslasten in Zukunft ansteigen; vgl. Fester und Thum (2003).

Abbildung 3: Pro-Kopf-Ausgaben der Gebietskörperschaften (€, 2004)



Quelle: Seitz et al. (2007)

Angesichts der beschriebenen Heterogenitäten wird offensichtlich, dass eine einheitliche („one size fits all“) Demographiepoltik nicht funktionieren kann. Die Regionen unterscheiden sich in den Ausgangsbedingungen und in den jeweiligen Anpassungserfordernissen zu sehr. Die Entscheidung darüber, wie im Detail mit dem demographischen Wandel umgegangen wird, ist nur vor Ort möglich, da nur dort die relevanten Informationen vorliegen. Insbesondere muss den Kommunen und Ländern der notwendige Spielraum gegeben werden, einheitliche Standards aufzugeben und die Bereitstellung von Leistungen an die Bedürfnisse dünner besiedelter Regionen anzupassen. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse darf dabei nicht mit einer absoluten Gleichheit der Infrastruktur verwechselt werden. Nur wenn Unterschiede zugelassen werden, können periphere Regionen ihre Stärken nutzen und zu attraktive Standorte werden. Mit einer überdimensionierten, an dicht besiedelten Räumen orientierten Infrastruktur kann dies nicht gelingen. All dies spricht für eine weitgehende dezentrale Lösung bei der Bewältigung der demographischen Herausforderungen.

Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass neben der Suche nach bürgergerechten Lösungen ein Anpassungsbedarf nach unten bevorsteht (nicht unbedingt pro Einwohner, aber absolut). Außerdem besteht bei den Entscheidungsträgern in den Regionen auch umfangreicher Informationsbedarf. Für beide Aufgaben ist die

Mitwirkung übergeordneter Instanzen hilfreich. Im Falle des Informationsbedarfs ist die Vorteilhaftigkeit zentraler Institutionen offensichtlich: Ohne eine geeignete Stelle für den Informationsaustausch besteht die Gefahr, dass das Rad in den Regionen immer wieder neu erfunden wird, statt auf erprobte, erfolgreiche Lösungen zurückzugreifen.

Im Falle der Anpassungen nach unten ist die Bedeutung übergeordneter Institutionen weniger offensichtlich, aber sogar noch wichtiger. Anpassungen nach unten bedingen harte Einschnitte, die verständlicherweise nicht gerne vorgenommen werden. Dies ist insbesondere dann kritisch, wenn zwischen den Regionen (Kommunen, Ländern) ein Koordinationsproblem auftritt. Falls durch den Bevölkerungsrückgang die Zahl der Einrichtungen (von Behörden bis zu den sprichwörtlichen kommunalen Schwimmbädern) zurückgefahren werden muss, stellt sich die Frage, in welcher Region eine Einrichtung geschlossen wird. Jede Region würde es vorziehen, dass die Nachbarregion zuerst ihre Einrichtungen schließt oder zurückfährt. Durch Verzögerung eigener Einschnitte hofft eine Region darauf, am Ende als Sieger dazustehen und die Einrichtungen vor Ort erhalten zu können. Kollektiv führt dieses Koordinationsproblem („War of Attrition“) zu ineffizient geringen und langwierigen Anpassungsmaßnahmen. Um dieses Verzögerungsspiel zu überwinden, müssen die übergeordneten Institutionen (Bund/Land) die geeigneten Anreize setzen, damit eine zügige Anpassung an die demographischen Erfordernisse stattfindet – wie diese Anpassung dann genau geschieht, muss aber den dezentralen Instanzen überlassen bleiben.²

Öffentliche Daseinsvorsorge und Abwanderungsdruck

Häufig wird die Sorge geäußert, dass der demographische Wandel mit einem Abbau der öffentlichen Daseinsvorsorge einhergeht und dass dieser Abbau die Abwanderung noch verstärkt. Letztendlich entstünde ein Teufelskreis, in dem sich Abwanderung und Abbau öffentlicher Leistungen gegenseitig verstärken würden. Völlig unbegründet ist die Sorge nicht, aber doch stark übertrieben. Erstens dient die Anpassung zunächst einmal der Angleichung an schrumpfende Bevölkerungszahlen. Dadurch sinkt die Leistung pro Kopf der Bevölkerung nicht. Die Anpassung an die sinkende Zahl der Köpfe ist jedoch nötig, um die Kosten in den Griff zu bekommen und die Mittel für diejenigen Aufgaben frei zu bekommen, die durch den demographischen Wandel verstärkt nachgefragt werden (Pflege, ...).

² Eine ausführliche Diskussion der „Governance“-Problem im demographischen Wandel findet sich in Expertenkommission „Demografischer Wandel Sachsen“ (2006).

Zweitens ist es durchaus möglich, dass die Distanzen zu öffentlichen Einrichtungen (Schulen, Bibliotheken, Behörden) durch die Anpassung größer werden, da sich Einrichtungen nicht beliebig skalieren lassen und daher Mindestgröße für einen effizienten Betrieb notwendig sind. Eine signifikante Abwanderung ist dadurch jedoch nicht zu befürchten. Denn die wesentliche Wanderungsdeterminante ist der Arbeitsplatz. Die Abwanderung aus strukturschwachen Regionen lässt sich durch öffentliche Infrastruktur daher nicht stoppen. Lediglich bei der differentiellen Entscheidung, wo sich – gegeben den Arbeitsplatz – ein Haushalt eine Wohnung sucht, spielen öffentliche Einrichtung eine Rolle. (Und diese kleinräumige Entscheidung der Wohnortwahl verstärkt das oben beschriebene Koordinationsproblem, da die Gemeinde, die beispielsweise die Schule behält, in Zukunft für neu gegründete oder zuziehende Familien attraktiver ist als die Nachbargemeinde, die die Schule aufgeben muss.)

Uniforme Standards vs. notwendige Differenzierung

Unterschiede in der Bevölkerungsdichte erfordern auf Dauer auch Unterschiede in der Versorgungsinfrastruktur. Langfristig kommt es darauf an, den Bewohnern in allen Regionen Deutschlands Chancengleichheit zu bieten und nicht eine absolute Gleichheit in der Versorgung. In vielen Fällen kann durch kluge Organisation das Leistungsniveau trotz zurückgehender Bevölkerungszahlen aufrechterhalten werden. So ermöglichen z.B. verbesserte Schulbusnetze und „Boarding Schools“ (insbesondere bei Berufsschulen) auch in dünn besiedelten Regionen eine qualitativ hochwertige Bildungsstruktur. Die medizinische Versorgung kann auch in dünn besiedelten Regionen durch – an Arztpraxen angegliedertes – Fachpersonal aufrechterhalten werden, so dass bei grundlegenden Dienstleistungen lange Wege für ärztliche Hausbesuchen vermieden werden. Insbesondere bei der Versorgung des ländlichen Raums mit Verkehrsdienstleistungen sollten zunehmend flexible Bedienformen gewählt werden und – trotz erheblicher Transfers – dem Preismechanismus eine stärkere Rolle zukommen. Flexible Bedienformen (Ruftaxis, Sammeltaxis, Busse statt Bahnen) haben sich in vielen Regionen bereits als effiziente Dienstleister etabliert.

Damit die Regionen die Möglichkeit haben, sich an die lokalen Entwicklungen effizient anzupassen, müssen überregional einheitliche Standards abgebaut werden. Denn uniforme Standards können dazu führen, dass die Bereitstellung von Infrastruktur in dünn besiedelten Regionen zu teuer wird. Investitionen in die Infrastruk-

tur unterbleiben oder binden zu viele öffentliche Mittel, die dringend in anderen Bereichen benötigt werden.

Dabei darf nicht übersehen werden, dass ein Abbau von Standards nicht automatisch einen Abbau der Versorgung bedeutet; es werden lediglich die Spielräume regionaler Entscheidungsträger erweitert. Falls der Bevölkerung einer Region bestimmte Leistungen (Nähe zu Schulen, dichte Verkehrsinfrastruktur ...) besonders wichtig sind, können diese Leistungen beibehalten oder sogar ausgebaut werden. Um eine effiziente Bereitstellung öffentlicher Güter zu erhalten, müssen allerdings die Kosten der Infrastruktur auch weitgehend von der jeweiligen Region getragen werden.

Bildung

Der demographische Wandel führt zu einer Abnahme der Erwerbsbevölkerung und zu einem Anstieg in der Relation zwischen Rentenbeziehern und Erwerbsbevölkerung. Daher muss zum einen ein Ausgleich für das zahlenmäßig abnehmende Arbeitsangebot geschaffen werden. Zum anderen muss die Pro-Kopf-Produktivität steigen, um die wachsenden Lasten des Rentensystems tragbar zu machen. Für beide Probleme ist eine wachstumsfördernde Bildungspolitik zweckdienlich.³ Dabei muss frühzeitig im Lebenslauf angesetzt werden, da in den aktuellen Schulsystemen in Deutschland der Bildungserfolg sehr stark mit der sozialen Herkunft korreliert. Darunter leidet nicht nur die Bildungsgerechtigkeit in Deutschland, sondern auch die Effizienz, wenn das vorhandene Bildungspotenzial nur unzureichend genutzt wird.

Dagegen ist der Stadt-Land-Unterschied – und damit die räumliche Distanz zu Bildungseinrichtungen – nur von nachrangiger Bedeutung. Gerade im Kontext des demographischen Wandels wird häufig mit dem Argument der Bildungsgerechtigkeit angemahnt, die Distanzen der Schüler zu den Bildungseinrichtungen nicht zu vergrößern. Angesichts der Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung bleibt aber gar keine andere Wahl als die regionale Bündelung. Wie die Erfahrungen in wesentlich dünner besiedelten Regionen Europas zeigen, muss darunter keineswegs die Qualität der Bildung oder die Bildungsgerechtigkeit leiden.

³ Wachstum ist kein Ziel per se. Aber ein hohes Produktivitätswachstum hilft, die drohenden Verteilungskonflikte insbesondere zwischen den Generationen zu mildern. Auch unabhängig von den demographischen Herausforderungen sollte das deutsche Bildungssystem vor dem Hintergrund der Erkenntnisse der internationalen Bildungsforschung reformiert werden; für eine leicht zugängliche Darstellung der jüngsten Forschungsergebnisse siehe Wössmann (2007).

Generationengerechtigkeit

Für die Generationengerechtigkeit kommt es auf die Leistungen und Belastungen pro Kopf an. Wenn weniger Kinder und Jugendliche da sind, können auch die absoluten Ausgaben entsprechend reduziert werden. Daher lässt sich aus Kürzungen von Ausgaben für Kinder und Jugendliche noch kein Defizit in der Generationengerechtigkeit ablesen. Wenn Defizite in der Generationengerechtigkeit konstatiert werden, z.B. weil den nachfolgenden Generationen exzessive Schuldenlasten aufgebürdet werden, so sollten diese Defizite durch direkte Korrekturen im Steuer-Transfer-System behoben werden und nicht über einzelne Politikfelder (Schule, Familienhilfe ...). Wenn dagegen die Defizite in den Politikfeldern selbst liegen (z.B. das Bildungsniveau wird als zu niedrig empfunden, Familien werden als sozial benachteiligt identifiziert), so sind Korrekturen in den Politikfeldern selbst nötig, wobei das dann nichts mit Generationengerechtigkeit zu tun hat.

Kernaussagen zur Demographiep politik:

1. Der demographische Wandel lässt sich wegen seiner großen Heterogenitäten nur bewältigen, wenn die notwendigen Entscheidungen so weit wie möglich dezentralisiert werden.
2. Zentrale Instanzen (Bund/Länder) werden dort benötigt, wo die Gefahr der Verzögerung von notwendigen Anpassungsmaßnahmen besteht; die Politikaufgabe besteht jedoch nur in der Koordination und dem Setzen geeigneter Anreize.
3. Regionale Unterschiede müssen verstärkt zugelassen werden; eine Haltepolitik über ineffiziente öffentliche Leistungen wird auf Dauer scheitern.
4. Um effiziente Anpassungen an regionale Entwicklungen vornehmen zu können, müssen landes- oder bundesweite Standards so weit möglich abgebaut werden.

II. Aufgabenoptimierung

Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

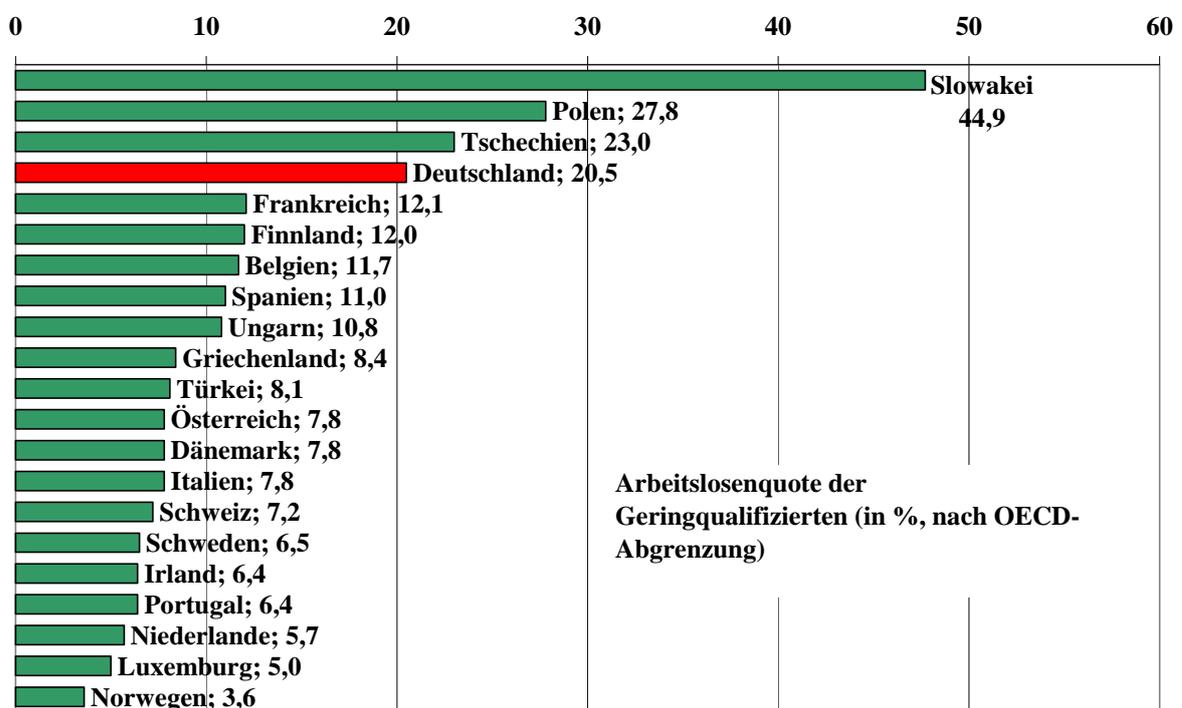
(zu den Fragen 39, 78, 79, 187-190)

Globalisierung und technischer Fortschritt führen **nicht** automatisch zu einem Rückgang der Erwerbsarbeit. Globalisierung und technischer Fortschritt beeinflus-

sen allerdings die Nachfrage nach den einzelnen Qualifikationen in verschiedener Weise. Während hochqualifizierte Arbeitskräfte in den Industrieländern gewinnen, verlieren geringqualifizierte Arbeitskräfte. Zu einem Rückgang an Erwerbsarbeit kommt es nur, wenn die notwendigen Lohnanpassungen nicht stattfinden können. Für den Verlust an Erwerbsarbeit ist daher nicht die Globalisierung per se verantwortlich, sondern Arbeitsmarkt- und Sozialstaatsinstitutionen, die an den Bedingungen der Globalisierung nicht geeignet ausgerichtet sind.

Bestünde zwischen der Globalisierung und den Arbeitsplatzverlusten bei gering qualifizierten Tätigkeiten ein Automatismus, so müsste die Arbeitslosigkeit bei diesem Arbeitsmarktsegment in allen entwickelten Ländern sehr hoch sein. Dies ist jedoch keineswegs der Fall, wie Abbildung 4 zeigt. Abgesehen von einigen wenigen Transformationsländern ist in keinem OECD-Land die Arbeitslosenquote unter den Geringqualifizierten so hoch wie in Deutschland. Offensichtlich funktionieren die Anpassungsmaßnahmen des Arbeitsmarktes in anderen Ländern besser als in Deutschland.

Abbildung 4: Arbeitslosenquote der Geringqualifizierten in der OECD (2004)

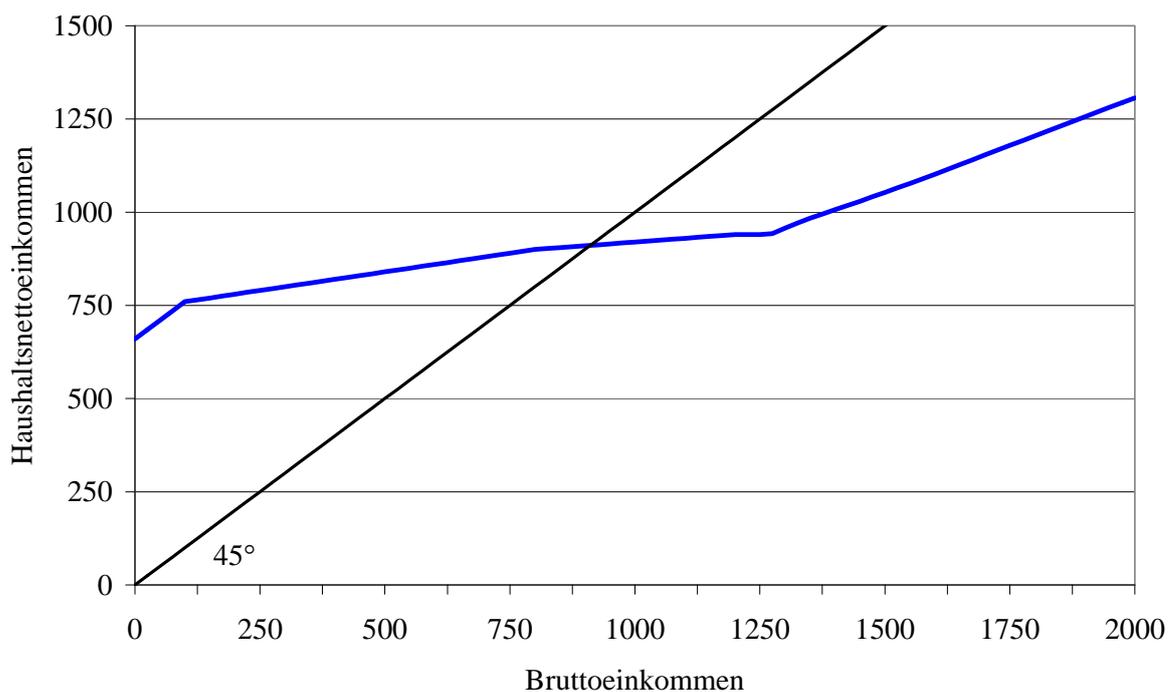


Quelle: OECD (2006)

Durch die Globalisierung und den technischen Fortschritt entsteht ein Lohndruck nach unten bei gering qualifizierten Arbeitskräften. In Deutschland findet die Lohn-

anpassung nach unten, die das Beschäftigungsniveau aufrechterhalten würde, nicht statt, weil es zwar keinen expliziten, aber doch einen impliziten Mindestlohn gibt. Dieser implizite Mindestlohn entsteht durch die Ausgestaltung des sozialen Sicherungssystems, das hohe Transferentzugsraten beim Wechsel von Hartz IV in die Erwerbstätigkeit vorsieht. Abbildung 5 zeigt den Zusammenhang von Brutto- und Nettoeinkommen für einen Einpersonenhaushalt. Ohne Erwerbseinkommen bezieht der Haushalt einen Transfer von ca. 660 Euro. Verdient der Haushalt am Arbeitsmarkt Einkommen hinzu, so erhöht sich sein verfügbares Einkommen nur minimal. Er sieht sich über weite Strecken extrem hohen (impliziten) Steuersätzen gegenüber. Erst bei einem Bruttoeinkommen von über 1200 Euro läuft der Transferentzug aus.

Abbildung 5: Haushaltseinkommen in Abhängigkeit des Bruttoarbeitseinkommens (Alleinstehende)



Quelle: Schöb (2007)

Um den notwendigen Abstand zwischen Transfereinkommen (ohne Erwerbstätigkeit) und dem Nettoeinkommen bei Erwerbstätigkeit zu wahren, kann sich der am Arbeitsmarkt gezahlte Lohn nicht weiter nach unten anpassen. Was für diejenigen, deren Jobs weiter bestehen, von Vorteil ist, hat seine Kehrseite in der hohen Arbeitslosigkeit bei Geringqualifizierten. Die Kunst der Arbeitsmarktpolitik besteht

darin, für eine Flexibilität der Arbeitskosten nach unten zu sorgen, ohne zugleich die verfügbaren Einkommen der betroffenen Haushalte abzusenken.

Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik

Da die Ursachen für die Arbeitslosigkeit auf der gesamtdeutschen Ebene liegen, ist mit einer Regionalisierung der Mittel das Problem auch nicht grundsätzlich zu beheben. Zwar gibt es regionale Unterschiede in der Höhe der Arbeitslosigkeit und die (statistisch gemessene) Arbeitslosigkeit lässt sich in engen Grenzen auch lokal variieren. Um das oben beschriebene Problem der Lohnrigiditäten für gering qualifizierte Arbeitskräfte zu lösen, müssten jedoch die Arbeitskosten fallen können. Dies setzt eine Änderung des Transfersystems voraus, was gegenwärtig nur auf Bundesebene möglich ist. Unter anderem haben hierzu das ifo Institut [Sinn et al. (2006)], der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006) und der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002) Reformvorschläge auf den Tisch gelegt.

Erst wenn dies geschehen ist, können lokale Arbeitsmarktpolitiken wirken. Wie weit man die Ausgestaltung der Transferpolitik und der Arbeitsvermittlung dezentralisiert, muss sorgfältig abgewogen werden, da es durch fiskalische Externalitäten zu einem „Race to the bottom“ kommen könnte. Nicht die effiziente Ausgestaltung steht dann für die regionalen Entscheidungsträger im Vordergrund, sondern der Versuch, sich durch Verschiebung der Transferempfänger in „großzügigere“ Regionen zu entlasten.

Eine weitergehende regionale Differenzierung ist jedoch bei der Höhe der Transfers angebracht, wenn eine Erhöhung der Arbeitsplätze für Geringqualifizierte prioritäres Politikziel ist. Während die Sozialhilfe (SGB XII) regional differenziert war, ist seit der Anpassung am 1. Juli 2006 die Regelleistung des ALG II bundesweit einheitlich festgelegt; sie beläuft sich aktuell auf 347 Euro. Diese Einheitlichkeit des Regelsatzes, die sich auch durch regional unterschiedliche Mietzuschüsse nicht wesentlich ändert, definiert einen bundesweit weitgehend einheitlichen, impliziten Mindestlohn. Da die Arbeitsmarktbedingungen jedoch regional stark variieren, wirkt sich der implizite Mindestlohn unterschiedlich stark aus. Eine implizite Lohnuntergrenze, die im Stuttgarter Arbeitsmarkt harmlos ist, kann in Hoyerswerda durchaus dringend benötigte Jobs kosten. Da auch die Lebenshaltungskosten zwischen den Regionen variieren, ist eine regionale Differenzierung der Transfersätze durchaus möglich, ohne den Sozialstaat zu gefährden.

Bündelung von Leistungen

Die zahlreichen Transferinstrumente im deutschen Sozialstaat führen zu hohen administrativen Kosten und bergen stets die Gefahr, dass in den Übergängen zwischen den Systemen erhebliche Fehlanreize bestehen. Alleine die unterschiedlichen Arten der Einkommensermittlung führen zu beträchtlichem Verwaltungsaufwand, ohne dass nennenswerte Vorteile (für den Fiskus oder den Sozialstaat) entstehen.

Die größten Einsparmöglichkeiten wären zu erzielen, wenn die zentralen Sozialtransfers (insbesondere ALG II) gebündelt und in das Einkommensteuersystem integriert würden.⁴ Statt vielfacher Einkommensermittlungen und komplizierter Anrechnungen muss so das Einkommen nur einmal ermittelt werden und je nach Einkommenshöhe eine Steuer erhoben oder ein Transfer gezahlt werden. Die Abwicklung des Steuer-Transfer-Systems kann über die Finanzämter erfolgen; davon weitgehend unabhängig können sich die Arbeitsagenturen um die Jobvermittlung kümmern. Während die Ermittlung der Steuer- oder Transferbeträge zentral erfolgen muss (Bund/Land), kann die Jobvermittlung dezentral und bürgernah erfolgen.

Bürgergeld

In den politischen Vorschlägen zum Bürgergeld⁵ ist die Integration von Transfer- und Einkommensteuersystem gleichsam automatisch angelegt. Jede Person erhält einen bedingungslosen Grundtransfer. Finanziert wird das Bürgergeldsystem meist mit einem – über weite Strecken – linearen Grenzsteuersatz auf alle Einkommen. Die Vorschläge haben zwar den Charme der Einfachheit und den Vorteil der Integration von Steuer- und Transfersystem. Das Problem der Bürgergeldvorschläge besteht jedoch darin, dass entweder sehr hohe Grenzsteuersätze zur Finanzierung vorgesehen werden müssen, was die Arbeitsanreize mindert, oder ein großer Teil der Bevölkerung zu Nettoempfängern wird, was die Finanzierbarkeit des Systems aushebelt.

⁴ Beim ifo-Vorschlag der „Aktivierenden Sozialhilfe“ [Sinn et al. (2006)] ist eine solche Integration von Steuer und Sozialtransfer bereits berücksichtigt.

⁵ Für Vorschläge aus den Parteien, die in diese Richtung gehen, siehe z.B. das Solidarische Bürgergeld [Althaus (2007)], BAG-Grundeinkommen der PDS [BAG Grundeinkommen (2006)], Neue Grüne Grundsicherung [Arbeitskreis Grundsicherung/Grundeinkommen Bündnis 90/Die Grünen Berlin (2007)] oder – zum Teil – das Liberale Bürgergeld [FDP (2005)]. Diese Vorschläge sind nicht in allen Fällen Bestandteil der offiziellen Parteipolitik.

Kernaussagen zur Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik:

1. Im gegenwärtigen, bundesweit einheitlichen System der sozialen Sicherung kann eine Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik keinen nennenswerten Beitrag zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme leisten.
2. Erst wenn die bisherige Einkommensanrechnung und der Grundtransfer im ALG II regional und auf Dauer differenziert werden kann, ist – in beschränktem Umfang – durch Dezentralisierung ein Wettbewerb zu erwarten, bei dem im Aggregat auch neue Jobs entstehen.
3. Eine Zusammenführung der sozialen Sicherung (insbes. ALG II) mit der Einkommensteuer führt zu erheblichen administrativen Vereinfachungen und verhindert durch die Komplexität der Systeme ausgelöste Fehlanreize.

Steuerverwaltung

(zu den Fragen 95-98, 107-112, 116, 119, 128-131)

Hohe Fixkosten: IT Infrastruktur

Eine wesentliche Quelle für die Ineffizienz der deutschen Steuerverwaltung liegt in der mangelnden Integration der IT Lösungen. Dies hat nicht nur unmittelbare Folgen für die administrativen Kosten, da nahezu jedes Land seine eigenen IT-Systeme betreibt. Der IT-Flickenteppich hat auch Auswirkungen auf die Entdeckungswahrscheinlichkeiten bei Steuervergehen (Umsatzsteuerbetrug) und auf die Zugriffsmöglichkeiten zu verlässlichen aggregierten Steuerdaten.

Aus ökonomischer Sicht ist die IT-Infrastruktur ein Gut mit fallenden Durchschnittskosten. Die Zahl der Nutzer oder die Zahl der Steuerpflichtigen, die darin verwaltet werden, spielen für die Kosten kaum eine Rolle. Der dominierende Faktor sind die Entwicklungskosten. Dies sind Fixkosten, die nach Möglichkeit nur einmal aufgewandt werden sollten. Jede Duplizierung der Entwicklungsaufwendungen ist ökonomisch eine Verschwendung.

Die Suche nach den effizienten IT-Lösungen sollte daher durch geeignete kompetitive Ausschreibungen erfolgen, nicht aber durch einen ineffizienten Ausbau konkurrierender Systeme. Im Bereich der IT sollte die Steuerverwaltung weitgehend zentral gesteuert werden.

Benchmarking und Wettbewerb

Bei der Steuerverwaltung selbst ist die effiziente Organisationsform weniger offensichtlich. Für eine Zentralisierung wie auch die Beibehaltung der dezentralen Lösung können gewichtige Argumente ins Feld geführt werden. Dabei wird jedoch häufig übersehen, dass die Organisationsform für sich genommen viele der Probleme alleine noch nicht löst.

So hilft z.B. eine Zentralisierung der Steuerverwaltung noch nicht bei Koordinationsproblemen, die heute existieren und häufig als Ineffizienz gebrandmarkt werden. Auch eine zentralisierte Bundessteuerverwaltung benötigt Koordination zwischen den Abteilungen und mit den Außenstellen.

Umgekehrt verhindert auch eine dezentrale Steuerverwaltung für sich genommen die bürokratischen Ineffizienzen großer Behörden nicht. Erst effektiver Wettbewerb sorgt für den notwendigen organisatorischen Druck. Die einzelnen Landesbehörden sind jedoch gleichsam Monopolisten in ihrem Bereich, da sie ja nicht mit den anderen Finanzämtern um „Kunden“ konkurrieren. In der Verwaltung versucht man, den fehlenden Wettbewerb durch Benchmarking zu substituieren. Ohne die Möglichkeit, eine hinreichend große Zahl von Finanzämtern miteinander zu vergleichen, kann kein Wettbewerbsdruck aufgebaut werden. Dieses Argument spricht für eine Beibehaltung der dezentralen Organisation der Steuerverwaltung. Zwar ließe sich auch bei einer zentralen Organisation einer Bundessteuerverwaltung die Außenstellen miteinander vergleichen. Doch wird der große Vorteil der zentralen Organisation in der Einheitlichkeit der Regelungen gesehen⁶, was gerade verhindert, dass dezentrale Einheiten nach innovativen Lösungen suchen.

Die Wettbewerbsidee – konsequent zu Ende gedacht – könnte bedeuten, dass einzelne Aufgaben innerhalb der Steuerverwaltung ausgeschrieben werden und dass die kosteneffizienteste Einrichtung den Zuschlag erhält.

Bürgernähe

Das Argument der Bürgernähe ist für die Organisationsform der Steuerverwaltung von nachrangiger Bedeutung. Ein ständiger Kontakt zwischen Bürger und zuständigem Steuerbeamten gibt es bisher nicht und ist auch gar nicht erforderlich. Die

⁶ Die Einheitlichkeit erhöht insofern die Steuergerechtigkeit, als Unterschiede in der Umsetzung steuerrechtlicher Vorschriften minimiert werden. Ob dies aus Effizienzgründen unbedingt nötig ist, ist unklar. Möglicherweise lässt sich jedoch ineffizienter Steuerwettbewerb, der über die Laxheit der Steuerverwaltung geführt wird, verringern.

notwendige Bürgernähe lässt sich problemlos durch Telefonsprechstunden und ähnliche Institutionen erledigen.

Effizienzreserven

Effizienzreserven sind nicht nur in der Struktur und Organisation der Steuerverwaltung zu finden, sondern auch in der Vielfalt an Steuern. Allerdings rechtfertigt die Tatsache, dass an anderer Stelle Ineffizienzen vorliegen, nicht ein Ausbremsen der Reformen in der Steuerverwaltung.

Das Steuerrecht ist extrem komplex und verursacht daher hohe Verwaltungs- und Entrichtungskosten (Compliance Cost). Leider liegen bisher nur wenige systematische Studien für die Steuerentrichtungskosten in Deutschland vor. Tabelle 1 fasst die Ergebnisse einer Studie aus dem Jahr 2003 zusammen, die sich auf Daten aus dem Jahr 1995 bezieht.

Tabelle 1: Vollzugskosten der Steuererhebung für Deutschland 1995

Steuer	Verwaltungskosten		Entrichtungskosten		Insgesamt	
	in Mrd. DM	in %	in Mrd. DM	in %	in Mrd. DM	in %
Umsatzsteuer	1,2	0,5	6,1	2,6	7,6	3,1
Einkommensteuer	7,3	2,2	11,2	3,4	18,7	5,7
Körperschaftsteuer	0,9	5	0,9	5	1,9	10
Gewerbesteuer	0,5	1,2	1,6	3,8	2,1	5,0
Kfz-Steuer	0,4	2,9	0,2	1,4	0,6	4,3
Insgesamt	10,3	1,6	20,0	3,1	30,3	4,7

Quelle: Loeffelholz und Rappen (2003).

Die Untersuchung zeigt, dass die aufkommensstarken Steuern zwar absolut hohe, aber in Relation zum Aufkommen noch akzeptable Vollzugskosten verursachen. Die Hoffnung, durch eine „Einfachsteuer“ nennenswerte Einsparungen bei den Vollzugskosten zu erreichen, dürfte sich nicht realisieren lassen. Vereinfachungen bei den steuerlichen Regeln werden dazu führen, dass die Detailgestaltung über gerichtliche Entscheidungen festgelegt wird. Dass dies in der Summe der Vollzugskosten günstiger ist, ist zumindest zweifelhaft. Die Effizienzgewinne dürften am ehesten bei den

Bagatellsteuern zu finden sein, bei denen die Vollzugskosten in Relation zum Aufkommen hoch sind.

Im Rahmen der Effizienzdiskussion muss darauf hingewiesen werden, dass neben den Verwaltungs- und Entrichtungskosten noch Verdrängungseffekte durch die Steuer entstehen, die unter gesamtwirtschaftlicher Perspektive ebenfalls Kosten darstellen. Steuern führen zu Ausweichreaktionen, insbesondere zur Unterlassung der besteuerten Aktivitäten. Diese Verdrängungswirkung der Steuer lässt sich in keiner offiziellen Statistik unmittelbar ablesen (eben weil die Kosten gerade in unterlassenen Aktivitäten bestehen). Bei der Optimierung des Steuersystems sind die Verdrängungseffekte von besonderer Bedeutung und müssen in die Entscheidung miteinbezogen werden.

Kernaussagen zur Steuerverwaltung:

1. Bei der IT-Infrastruktur spricht alles für eine Zentralisierung in der Steuerverwaltung. Eine Doppelung der Infrastruktur ist weder unter Kosten- noch unter Informationsgesichtspunkten sinnvoll.
2. Bei der Steuerverwaltung selbst ist die optimale Organisationsform weniger offensichtlich. Wichtiger als die bloße Entscheidung zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung ist die Einrichtung eines möglichst effektiven Wettbewerbs zwischen den Steuerverwaltungen (Benchmarking).

Bundesfernstraßen, Bundesfernstraßenverwaltung, Bundeswasserstraßen

(zu den Fragen 138-165)

Private Finanzierung (140, 142)

Im Fragenkatalog wird der Begriff der Privatisierung nicht einheitlich verwendet. Für die Ergebnisse ist es wichtig zu unterscheiden, ob sich die Privatisierung auf die Finanzierung, auf die Planung, auf den Bau oder den Unterhalt der Verkehrswege bezieht. Eine private Finanzierung bringt keine Effizienzgewinne mit sich. Unter fiskalischen Gesichtspunkten bedeutet die private Finanzierung lediglich eine zeitliche Streckung der explizit ausgewiesenen Zahlungen des Staates. Da der Staat in der Regel über eine bessere Bonität im Kapitalmarkt verfügt als Private, entgeht dem

Staat möglicherweise sogar ein Zinsvorteil (falls sich der Bonitätsvorteil nicht auf den privaten Finanzier überträgt). Außerdem besteht die Gefahr einer solchen Privatisierung in der Verschleierung der wahren Staatsschuld, da Verbindlichkeiten eingegangen werden, die zukünftigen fiskalischen Spielräume einengen.

Der Effizienzgewinn der Privatisierung ist nicht in der Finanzierung begründet, sondern in der Möglichkeit, unter kompetitiven Bedingungen Bau und Betrieb auszu-schreiben. Um die richtigen Anreize für hohe Qualitäten zu setzen, sollten Bau und Wartung möglichst gekoppelt werden.

Weitere Effizienzgewinne könnten durch den Staat selbst erzielt werden, wenn die gegenwärtig sehr langen Realisationszeiten bei Infrastrukturprojekten verkürzt werden könnten. Dass eine Beschleunigung möglich und vorteilhaft ist, hat der Aufbau der Infrastruktur in Ostdeutschland gezeigt.

Abgrenzung zwischen Bund und Ländern (147)

Im Wesentlichen kann die gesamte Verwaltung und Instandsetzung auf der Landes-ebene angesiedelt werden. Lediglich Fernstraßen, die starke externe Effekte (Ver-kehr aus anderen Bundesländern, z.B. auch durch Pendlerbewegungen an Länder-grenzen) auslösen, sind besser in der Zuständigkeit des Bundes aufgehoben. Falls in Zukunft neben den Autobahnen weitere Straßen (Lkw-)mautpflichtig werden soll-ten, ist die Einführung einer Maut bei einheitlicher Verwaltung einfacher.

Die Einführung der LKW-Maut auf den Bundesautobahnen im Rahmen der seit 2003 durchgeführten Modifikationen der Bundesfernstraßenfinanzierung ist positiv zu bewerten: Die Anlastung der Wegekosten erzeugt mehr Kostenwahrheit im Ver-kehrssystem. Die jüngst erfolgte Gründung einer Verkehrsinfrastrukturfinanzie-rungsgesellschaft (VIFG) ist grundsätzlich ebenfalls als Fortschritt zu betrachten. Durch die Übertragung der Kompetenz zur Anpassung von Zahlungsbeiträgen der Nutzer, welche nicht über das Haushaltssystem fließen und die Gesamtmittelhöhe für die Bundesfernstraßen beeinflussen, könnte die verkehrsträgerübergreifende VIFG oder eine straßenspezifische Tochtergesellschaft zu einem „Road Fund“ für die Bundesautobahnen weiterentwickelt werden. Als Vorbild kann die in Österreich für die Fernstraßenfinanzierung zuständige Autobahn- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG (ASFINAG) dienen.

Nutzerfinanzierung und Privatisierung (152)

Die Privatisierung des Bundesfernstraßennetzes kann, muss aber nicht mit einer Nutzerfinanzierung einhergehen. So könnte der Staat die privaten Betreiber auch direkt kompensieren. Umgekehrt kann auch auf einer staatlichen Autobahn eine Nutzerfinanzierung eingesetzt werden. Die Frage der Nutzerfinanzierung ist daher zunächst einmal unabhängig von der Eigentümerstruktur.

Eine konsequente Nutzerfinanzierung bietet – bei geeigneter Ausgestaltung – erhebliche Effizienzvorteile, da durch die Preissetzung der Verkehr sowohl in räumlicher wie auch zeitlicher Dimension (Peak-load Pricing) gelenkt werden kann. Soll die Nutzerfinanzierung mit einer Privatisierung gekoppelt werden, muss zugleich eine Regulierungsinstanz implementiert werden, da von privaten Betreibern nicht unbedingt die optimalen Preise gewählt werden (z.B. weil eine Verkehrsstrecke ein lokales Monopol darstellt).

Flughäfen

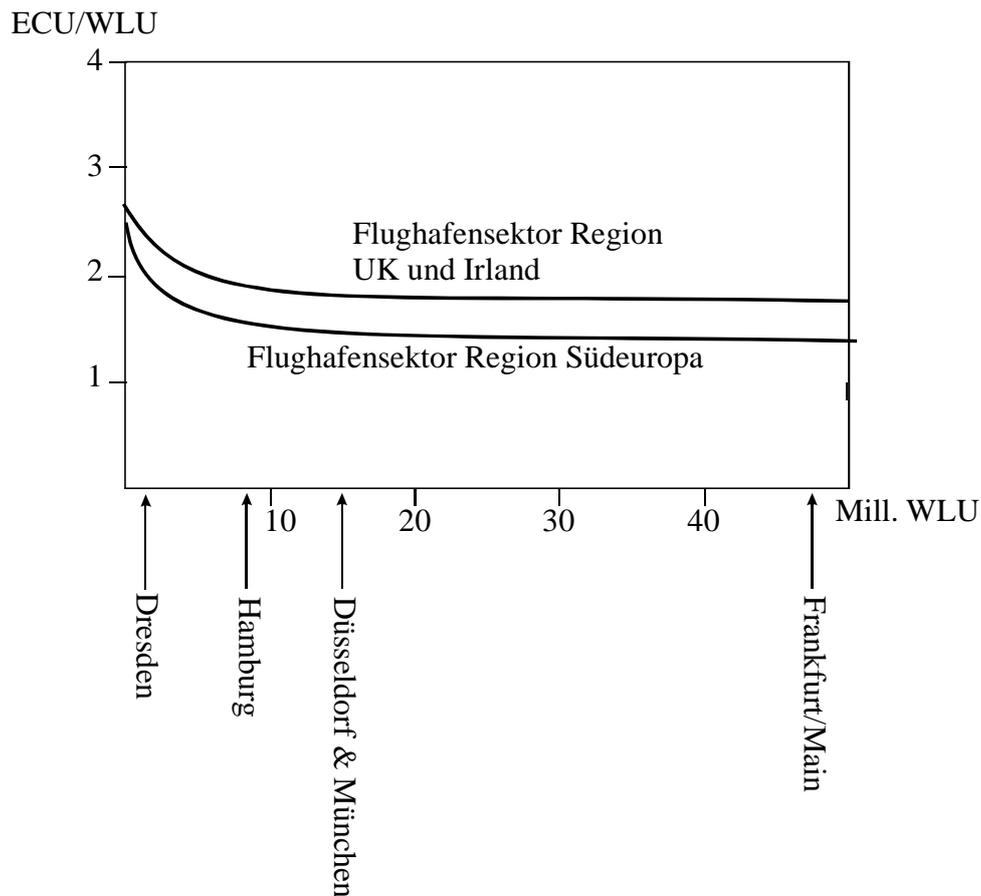
(zu den Fragen 208-210)

Aus Sicht des einzelnen Landes / einer Kommune ist Nähe zum Flughafen ein zentraler Standortfaktor für die Ansiedlung von Unternehmen. Insofern ist die Bereitschaft zur Subventionierung von Flughäfen verständlich. Kollektiv, d.h. über alle Länder hinweg, ist die Subvention exzessiv hoch, da sich die Unternehmen ohne einen subventionierten Regionalflughafen lediglich in einer anderen Region Deutschlands angesiedelt hätten.

Empirisch gibt es ausreichend Belege dafür, dass in Deutschland zu viele Flughäfen auf einem ineffizient niedrigem Skalenniveau betrieben werden. Abbildung 6 zeigt einen aus europäischen Daten geschätzten Verlauf der Durchschnittskosten. Gemessen werden die Kosten je WLU = Work Load Unit (Anzahl Passagiere + Frachtverkehr in 100kg). Für einige exemplarische deutsche Flughäfen ist die WLU des Jahres 1994 angegeben. Auch wenn sich Passagiere und Fracht seit 1994 erheblich verändert haben, dürfte anhand der Graphik deutlich werden, dass sich viele deutsche Flughäfen noch immer im Bereich der fallenden Durchschnittskosten befinden. Eine Vergrößerung der Flughäfen – meist durch eine höhere Auslastung – würde die Kosten je Fluggast oder Fracht senken. Dies ist unter Effizienzgesichtspunkten wünschenswert und bei geeigneter Reduzierung der Zahl der Regionalflughäfen in vielen Fällen auch möglich.

Diese Problematik spricht für eine Veränderung der Regulierungsstruktur, bei der eine bundesweite Regulierungsbehörde über die Ansiedlung von Flughäfen, die Planung der mittelfristigen Flughafenentwicklung und gegebenenfalls auch über Start- und Landegebühren mitentscheidet, da sonst der „Wettbewerb der Standorte“ zu einer überhöhten Zahl von Regionalflughäfen führt.

Abbildung 6: Durchschnittskosten bei Flughäfen



Quelle: Wolf (2003)

Bildung

(zu den Fragen 185, 297)

Die finanzielle Last der Studienplatzfinanzierung liegt gegenwärtig beim anbietenden Land. Dies war in der Vergangenheit angesichts der geringen absoluten Zahlen von Studenten (bis Ende der 60er Jahre), der relativ geringen Mobilität der Studenten und der fiskalischen Spielräume der Länder ein nachrangiges Problem. Diese

Faktoren haben sich jedoch entscheidend geändert. Wenn die Mobilität der Studenten (vor und nach dem Studium) groß ist, besteht die Gefahr, dass – insbesondere teure – Studienplätze in ineffizientem Umfang angeboten werden. Ein fiskalischer Ausgleich – jenseits des Länderfinanzausgleichs – könnte das Problem der Unterbereitstellung beseitigen. Die Expertenkommission „Demografischer Wandel Sachsen“ (2006) hat beispielsweise vorgeschlagen, das Prinzip „Geld folgt Studenten“ einzuführen, bei dem das Herkunftsland der Studenten die finanziellen Mittel für die Studienplätze bereitstellt. Die Schweiz hat mit einem solchen Ausgleichssystem gute Erfahrungen gemacht.

Neben der fiskalischen Externalität, die durch Studenten- und Absolventenmobilität ausgelöst wird, existiert ein zweites Feld unzureichender föderaler Kooperation in der universitären Bildungspolitik. Infolge der Einführung der Studiengebühren wurde versäumt, die Portabilität von Studienkrediten sicherzustellen. Bei Studienkrediten, die über die Länder organisiert sind, besteht gegenwärtig das Problem, dass diese Kredite nicht problemlos beim Studienplatzwechsel in ein anderes Bundesland mitgenommen werden können. Derartige innerdeutsche Mobilitätsbarrieren, die mit dem Bologna-Prozess international gerade abgebaut werden sollen, sind höchst ineffizient.

III. Standardsetzung

(zu den Fragen 214-242)

Demokratie und Standards (217)

Bei der Frage der Überprüfung von Standards sollte strikt zwischen staatlich festgelegten und *de facto* Standards, die durch den Markt oder durch Standardisierungskomitees gesetzt werden, unterschieden werden. Während erstere durch die staatliche Autorität verbindlich werden, dienen letztere primär der Koordinierung von Marktakteuren. So wären ohne Standardisierung Kontrakte zwischen Lieferanten und Abnehmern weitaus komplizierter, als sie ohnehin schon sind. Wie sich Unternehmen die Koordination im Markt vereinfachen, kann – solange es nicht zu einer Kartellierung kommt – weitgehend den Unternehmen selbst überlassen werden. Eine demokratische Legitimation ist hier – wie auch bei einer Beschaffung über den Markt ohne jeden Bezug auf Standards – nicht nötig. Dort wo Standards z.B. der Information der Konsumenten dienen (Qualitätsstandards), ist die Perspektive der

Konsumenten notwendig und wird durch Vertreter der Konsumenten in die Normungsprozesse eingebracht.

Doppik (230)

Die Einführung der Doppik in der öffentlichen Haushaltsführung bringt nur dann nennenswerte Vorteile, wenn die Doppik gekoppelt ist mit einer klaren Vermögensbewertung öffentlicher Assets. Denn nur wenn der Vermögenstausch (z.B. Verkauf von öffentlichen Unternehmen) auch adäquat in den Büchern abgebildet wird, werden die Entscheidungen der politisch Verantwortlichen transparent und anhand des Zahlenmaterials bewertbar.

Darlehen und revolvingierende Fonds (236)

Eine Finanzierung der Hochschulausbildung über Darlehen ist international durchaus üblich und hat sich bewährt. Eine soziale Schieflage ist durch eine Darlehenspolitik nicht zu befürchten. Denn eine Hochschulausbildung gewährt den Zugang zu hoch bezahlten Jobs. Im Mittel verzinst sich die Investition in höhere Qualifikationen überdurchschnittlich gut. Angesichts der hohen Bildungsrenditen ist es schwer verständlich, dass eine breite Mittelschicht die Bildung der künftig einkommensstarken Bevölkerungsgruppen vollständig finanzieren soll.

Gelegentlich wird eingewandt, dass erstens nicht jeder durch Hochschulbildung automatisch hohe Einkommen erzielt und zweitens mancher durch hohe Kreditaufnahme von der universitären Bildung abgeschreckt wird. Beide Argumente lassen sich durch geeignete Ausgestaltung der Darlehenspolitik auffangen. So kann die Rückzahlung einkommensabhängig gestaltet werden, und neben die Darlehenspolitik wird immer eine generelle Bezuschussung der Bildungsinstitutionen treten (in keinem Industrieland existiert eine reine private Bildungsfinanzierung). Eine moderate Verschiebung hin zu Darlehen und damit privater Finanzierung fördert nicht nur die alloкатive Effizienz (Wahl der Studienplatzes und -ortes), sondern auch die Verteilungsgerechtigkeit in der Gesellschaft.

Die Vergabe könnte beispielsweise über revolvingierende Fonds erfolgen, bei denen der Rückfluss aus den Studienkrediten genutzt wird, um neue Bildungskredite zu vergeben. Eine solche Konstruktion ist durchaus sinnvoll und praktikabel. Allerdings ist ein revolvingierender Fonds keineswegs ein fiskalisches Perpetuum Mobile, als das es gerne hingestellt wird. Bei gegebenen Mitteln erkaufte man sich die Möglichkeit,

in langer Frist zinsbegünstigte Darlehen zu vergeben, mit geringeren Zuschüssen an jeden einzelnen Studenten heute.

Öffnungsklauseln für Standards (242)

Die Notwendigkeit der Abweichung von einheitlichen Standards wurde bereits in Abschnitt I diskutiert. Insbesondere dünn besiedelte Regionen müssen die Möglichkeit haben, von Standards abzuweichen, die für „normal“ bevölkerte Regionen geschaffen wurden. Andernfalls fehlt diesen Regionen der notwendige Spielraum, sich an die drängendsten Bedürfnisse ihrer Bevölkerung anzupassen.

Standards sind lediglich dort unabdingbar, wo Koordinationsprobleme (z.B. bei fehlenden Kompatibilitätsstandards) drohen und wo durch Qualitätsstandards asymmetrische Informationsprobleme beseitigt werden. In vielen Fällen dient der Standard jedoch lediglich der Verwaltungsvereinfachung, da durch den Bezug auf einen Standard viele Verwaltungsvorgänge (z.B. Beschaffung) vereinfacht werden. Falls es – wie im Beispiel des demographischen Wandels – gewichtige Gründe gibt, warum von einem Standard abgewichen werden sollte, wäre es am einfachsten, komplett auf den Standard zu verzichten. Falls dies – wegen der durchaus positiv zu wertenden Vereinfachung vieler Vorgänge – jedoch nicht gewünscht ist, sind Ausnahmeregeln als Second-Best-Lösung durchaus geeignet. Eine negative Rückwirkung ist nicht zu erwarten – eher im Gegenteil: In den vom demographischen Wandel besonders betroffenen Regionen würde die Attraktivität ohne Ausnahmen von den Standards eher noch mehr leiden.

IV. IT-Standards und Systeme

Beschaffungswesen des Staates (281)

Das Beschaffungswesen des Staates birgt noch erhebliches Einsparpotential. Dabei geht es nicht nur um eine bloße Bündelung einzelner Beschaffungsaktivitäten sondern um die gesamte Organisation einer professionellen Beschaffung. Die Auktionstheorie hat in den letzten 20 Jahren erhebliche Fortschritte gemacht und Ergebnisse hervorgebracht, die inzwischen von Unternehmen strategisch in der Beschaffungspolitik verwendet werden [Klemperer (2004)]. Das Design von Auktionen wurde von den Unternehmen entdeckt, um den Wettbewerb unter den Zulieferern zu er-

höhen, Korruption in der Beschaffung zu mindern und insgesamt Kostenersparnisse zu erzielen. Der Wissenschaftliche Beirat beim BMWi (2007) hat kürzlich in einem Gutachten ausführlich zur Ausgestaltung des öffentlichen Beschaffungswesens Stellung bezogen.

Da der Staat in nahezu allen Beschaffungsmärkten ein Akteur unter vielen ist, ist kaum mit nennenswerter Marktmacht zu rechnen, die zu Fehlallokationen führen könnte. Auf keinen Fall sollte mit der Beschaffung indirekt eine Mittelstandspolitik betrieben werden. Dies würde nur Verzerrungen im Zuliefermarkt hervorrufen und den Steuerzahler unnötig belasten.

V. Verstärkte Zusammenarbeit der Länder untereinander und von Bund und Ländern

Wettbewerbsfähigkeit und Länderkonkurrenz (294)

Die Konkurrenz der Länder untereinander beeinflusst die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik nur indirekt. Vorteile für die Wettbewerbsfähigkeit ergeben sich, wenn die horizontale Aufspaltung der Verwaltung ein effektives Benchmarking ermöglicht. Eine effiziente Verwaltung ist ein wichtiger Standortfaktor im internationalen Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen. Andererseits führt die regionale Aufspaltung auch zu ineffizienter Konkurrenz im innerdeutschen Wettbewerb. Internationale Investoren haben möglicherweise mit mehreren (Länder-)Institutionen zu verhandeln, was im ungünstigsten Fall den Ausschlag für einen ausländischen Standort geben kann. Außerdem werden durch die Länderperspektive bei der Ansiedlung positive externe Effekte, die in den benachbarten Bundesländern (z.B. durch Zulieferindustrien) geschaffen werden, vernachlässigt.

Fazit: Die Länderkonkurrenz ist vorteilhaft, soweit dadurch Effizienz in der Verwaltung erzeugt wird; sie ist aber eher hinderlich, wenn es um die Attrahierung internationaler Investoren geht.

VI. Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern

Hemmnisse der Neugliederung (325-326)

Die wesentlichen Hemmnisse für eine Neugliederung des Bundesgebietes bzw. einer Fusion von Bundesländern sind zum einen die Unterschiede in der Haushaltslage. Reichere, weniger verschuldet Länder sind kaum bereit, die Nachteile in den öffentlichen Haushalten der anderen Länder in Kauf zu nehmen. Um diese Hürde zu überwinden, werden gelegentlich Entschuldungsfonds vorgeschlagen. Dies hilft zwar, die Anreize zugunsten von Fusionen zu verschieben. Allerdings hat die Kollektivierung der Länderschulden langfristig fatale Anreizwirkungen, da hochverschuldeten Ländern implizit ein Bail-out in Aussicht gestellt wird. Zum anderen ist bei einigen Bundesländern die Identifikation der Bevölkerung mit dem Bundesland von entscheidender Bedeutung. In historisch gewachsenen Bundesländern würde eine Fusion zugleich den Verzicht auf die starke Identifikation der Bewohner mit ihrem Land bedeuten.

Literatur

- Althaus, Dieter (2007): „Das Solidarische Bürgergeld – Sicherheit und Freiheit ermöglichen Marktwirtschaft“, in: M. Borchard (Hrsg.), *Das Solidarische Bürgergeld – Analyse einer Reformidee*, Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft, Stuttgart, 1 – 12.
- Arbeitskreis Grundsicherung/Grundeinkommen Bündnis 90/Die Grünen Berlin (2007): *Ein Recht auf Existenzsicherung und Teilhabe – für eine Neue Grüne Grundsicherung*, www.gruene-berlin.de.
- BAG Grundeinkommen (2006): *Konzept der BAG Grundeinkommen in und bei der Linkspartei.PDS für ein Bedingungsloses Grundeinkommen (BGE) in Höhe der Armutsriskogrenze*, www.die-linke-grundeinkommen.de.
- Expertenkommission „Demografischer Wandel Sachsen“ (2006): *Empfehlungen zur Bewältigung des demografischen Wandels im Freistaat Sachsen*, Staatskanzlei, Freistaat Sachsen.
- FDP (2005): *Das Liberale Bürgergeld: aktivierend, einfach und gerecht*, Beschluss des 56. Ord. Bundesparteitages der FDP, Köln, 5.–7. Mai 2005, 56.parteitag.fdp.de.
- Fester, Thomas und Marcel Thum (2003): „Die Pensionslasten – Eine Bedrohung der zukünftigen Handlungsfähigkeit der Länder“, *ifo Dresden berichtet* 5/2003, 36-45 (Nachdruck in *ifo Schnelldienst* 23/2003, 3-9).
- Klemperer, Paul (2004): *Auctions: Theory and Practice*, Princeton University Press: Princeton, NJ.

- Loeffelholz, Hans Dietrich und Hermann Rappen (2003): *Tax Compliance Cost*, RWI, Essen.
- OECD (2006): *OECD Employment Outlook 2006*, OECD, Paris.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006) *Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell*, Wiesbaden.
- Schöb, Ronnie (2007): *Soziale Grundsicherung und Beschäftigung*, Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft, Volkswirtschaftliche Reihe, Nr. 2007/12, Freien Universität Berlin.
- Seitz, Helmut, Dirk Freigang, Sören Högel und Gerhard Kempkes (2007): „Die Auswirkungen der demographischen Veränderungen auf die Budgetstrukturen der öffentlichen Haushalte“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8, 147–164.
- Sinn, Hans-Werner et al. (2006): „Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts“, *ifo Schnelldienst* 59(2), 6-27.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002): *Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit*, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technik (2007): *Öffentliches Beschaffungswesen*, Berlin.
- Wolf, Hartmut (2003): *Privatisierung im Flughafensektor*, Springer, Berlin.
- Wössmann, Ludger (2007): *Letzte Chance für gute Schulen*, ZS Verlag Zabert-Sandmann, München.