

**Stellungnahme zum Fragenkatalog  
für die öffentliche Anhörung zu den Verwaltungsthemen am  
8. November 2007, der Kommission von Bundestag und Bundesrat  
zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen<sup>1</sup>**

**H. Seitz  
TU Dresden  
helmut@seitz-berlin.de  
Oktober 2007**

**Vorbemerkungen**

Der Fragenkatalog ist mit 333 Fragen - wie schon bei den Finanzthemen - viel zu lang und beinhaltet eine noch größere Themenheterogenität. Sowohl aus Gründen der Breite des Fragenkatalogs als auch der Konzentration auf die Kernfelder, in denen wir unsere Kompetenz sehen, begrenzen wir unsere Stellungnahme insbesondere auf nachfolgende Fragenkomplexe:

- 1. Themenkomplex "Aufgabenabbau/-kritik" (Fragen 1 - 4)**
- 2. Themenkomplex "Demographie und öffentliche Haushalte" (Frage 5 - 16)**
- 3. Themenkomplex "Privatisierung/PPP" (Fragen 17-31)**
- 4. Themenkomplex "Aufgabenoptimierung " (nur Fragen 32 - 77, 227 - 233, 299)**
- 5. Themenkomplex "Steuerverwaltung" (Fragen 91 - 131)**
- 6. Themenkomplex "Länderzusammenarbeit/-neugliederung" (Fragen 287 - 333)**

Folgende Themenbereiche müssen wir weitgehend ausklammern:

Arbeitsmarktpolitik (Fragen 78-79)  
Arzneimittel und Medizinprodukte (Fragen 80-86)  
Katastrophenschutz usw. (Fragen 87-89)  
Küstenschutz (Frage 90)  
Börsenaufsicht (Fragen 132-137)  
Bundesfernstraßen usw. (Fragen 138-165)  
Schieneninfrastruktur (Fragen 166-171)  
Bundesbauverwaltung (Fragen 172-175)

---

<sup>1</sup> Hinweis: Der gesamte Text ist mangels Zeit nur oberflächlich sprachlich überarbeitet.

Geoinformationssysteme (Fragen 176-178)  
Soziales/Familienkasse/Ausländerbehörden (Fragen 187 - 202)  
Umweltverwaltung (Fragen 203-204)  
Verkehrsbereich (Fragen 205 - 213)  
e-Government und IT, usw. (Fragen 251-286)

Allerdings möchten wir "pauschal" zu den ausgeklammerten Themenfeldern anmerken, dass wir vielfach darüber verwundert sind, dass man in einigen Fragenbereichen überhaupt die Frage der Zuständigkeit diskutiert. Die Struktur eines föderalen Gemeinwesens, und damit insbes. die Aufgabenverteilung, muss sich an dem orientieren, was für Bürger und Wirtschaft optimal im Sinne von höchst möglicher Effizienz (und damit geringer Steuerkosten), Transparenz und Einfachheit (ein Minimum an Bürokratie) ist, und nicht an dem, was sich Politiker insbes. auf der Länderebene zur Demonstration von "Eigenstaatlichkeit", Einfluss und Macht usw. wünschen. In diesem Sinne läuft die gesamte Föderalismusreformdiskussion bislang an den Anforderungen von Bürgern und Wirtschaft weitgehend vorbei, da die Wohlfahrt unserer Bürger und Betriebe nicht im Fokus einer rationalen Diskussion steht. Im Fokus steht leider mehr die Mittel- und Machtverteilung der politischen Akteure.

## **Zu den bearbeiteten Fragen**

### **1. Themenkomplex "Aufgabenabbau/-kritik" (Fragen 1 bis 4)**

Bei einem Prozess der "Aufgabenkritik", der vielfach im Zuge von Konsolidierungsverfahren in den Ländern vorgenommen wird, kommt nach unseren Erfahrungen selten etwas heraus, und wenn, dann handelt es sich um Randbereiche mit minimaler Bedeutung. Ursache hierfür ist, dass sich die Politik und insbes. Ressorts nur ungern von Aufgaben trennen, da damit auch ein Verlust an Budgetmitteln verbunden wäre und die Verteidigung von Budgetmitteln in der Regel zu den obersten Zielen von Ressorts gehört.

Gesetzesfolgeabschätzungen halten wir für extrem wichtig, wobei solche Analysen aber unbedingt außerhalb der Politik und der unmittelbaren Verwaltung durchgeführt werden müssen. Hierzu sollte man eine neue unabhängige Institution schaffen, in der die methodischen Instrumente für solche Analysen gesammelt und fortentwickelt werden sollten und in der sich im Laufe von einigen Jahren dann auch ein

"Erfahrungsschatz" bildet, der die Prozesse erheblich vereinfacht. Eine solche Institution soll Gesetze sowohl auf der Landes- als auch der Bundesebene durchleuchten, wobei zu den Aufgaben sowohl die Prüfung neuer Gesetze als auch die schrittweise Überprüfung bereits bestehender Gesetze gehören soll. Im Hinblick auf die Methoden und die erforderlichen Datensammlungen muss eine solche Aufgabe als äußerst komplex und langwierig angesehen werden, und durchschlagende Ergebnisse wären sicherlich erst nach einigen Jahren zu erwarten. Eine solche Einrichtung macht daher nur im Verbund der Länder und des Bundes Sinn und hätte mit Sicherheit eine Personalstärke von über 200. Diese Aufwendungen würde man aber durch die positiven Effekte einer systematischen Gesetzesfolgeabschätzung<sup>2</sup> einsparen. Die derzeitigen Aktivitäten in diesem Bereich (SKM, Normenkontrollrat) sind lediglich ein erster sinnvoller Schritt in diese Richtung.

Einzubeziehen sind in Prozesse der Gesetzesfolgeabschätzungen unbedingt auch die Frage der Dauer von Beantragungs- und Genehmigungsverfahren sowie Fragen der fundamentalen Beschleunigung von Rechtsverfahren in der Justiz über prozessrechtliche Vereinfachungen und die Stärkung von außerjustitiellen Konfliktbeilegungsverfahren.

## **2. Themenkomplex Demographie und öffentliche Haushalte (Frage 5 - 16)**

### Fragenübergreifende Ausführungen

Wir haben uns in zahlreichen Studien mit dem Einfluss der Demographie auf die öffentlichen Haushalte beschäftigt:

Bezogen auf die Fragen wollen wir die zentralen Befunde bzw. Schlussfolgerungen aus unseren Studien kurz skizzieren. Die nachfolgende **Tabelle 2.1** zeigt zunächst das Ausmaß der demographischen Veränderungen, wobei die Verschiebungen der Altersklassen wesentlich gewichtiger sind als die Veränderung der Einwohnerzahl, siehe **Abbildung 2.1**.

---

<sup>2</sup> In diesem Kontext ist auch darauf zu drängen, dass Gesetze in einer den Bürgern verständlichen Sprache verfasst werden.

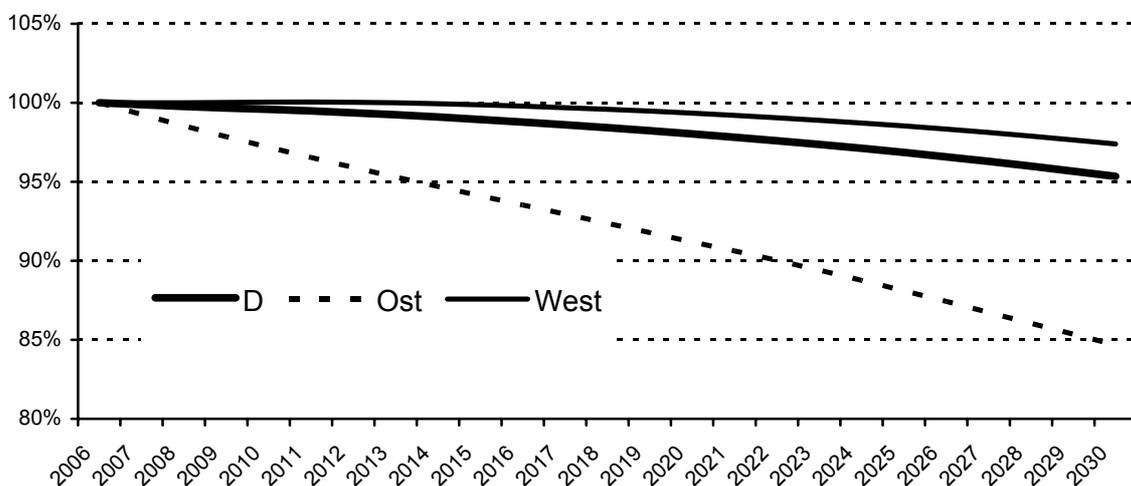
**Tabelle 2.1:** Altersstruktur der Bevölkerung: %-Anteile der Altersgruppen an der Gesamtbevölkerung

Altersklassen	2006		2030	
	Ost	West	Ost	West
< 6	4,4%	5,3%	3,5%	4,8%
6 - 19	10,5%	13,9%	9,6%	11,2%
19 - 30	14,1%	12,8%	10,1%	10,7%
bildungsrelevante Bevölkerung <sup>1</sup>	24,5%	26,8%	19,8%	22,0%
30 - 50	29,0%	30,6%	21,9%	25,5%
50 - 65	20,2%	18,0%	20,7%	20,4%
65 - 80	17,4%	14,8%	24,4%	19,6%
> 80	4,6%	4,6%	9,7%	7,7%
Altenquote <sup>2</sup>	21,9%	19,3%	34,1%	27,3%
Abhängigenquote <sup>3</sup>	36,8%	38,6%	47,3%	43,4%

<sup>1</sup> Altersklasse von 6 bis unter 30 Jahren. <sup>2</sup> Altersklasse > 65. <sup>3</sup> Altersklasse 0 - 19 und 65+.

Quelle: Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes. Daten zum 31.12. des jeweiligen Jahres. Projektion auf Basis des Durchschnitts der Varianten 1-W1 und 1-W2 der 11ten koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes.

**Abbildung 2.1:** Bevölkerungsentwicklung in Ost und West 2006 - 2030: Indexreihen: 2006 = 100%



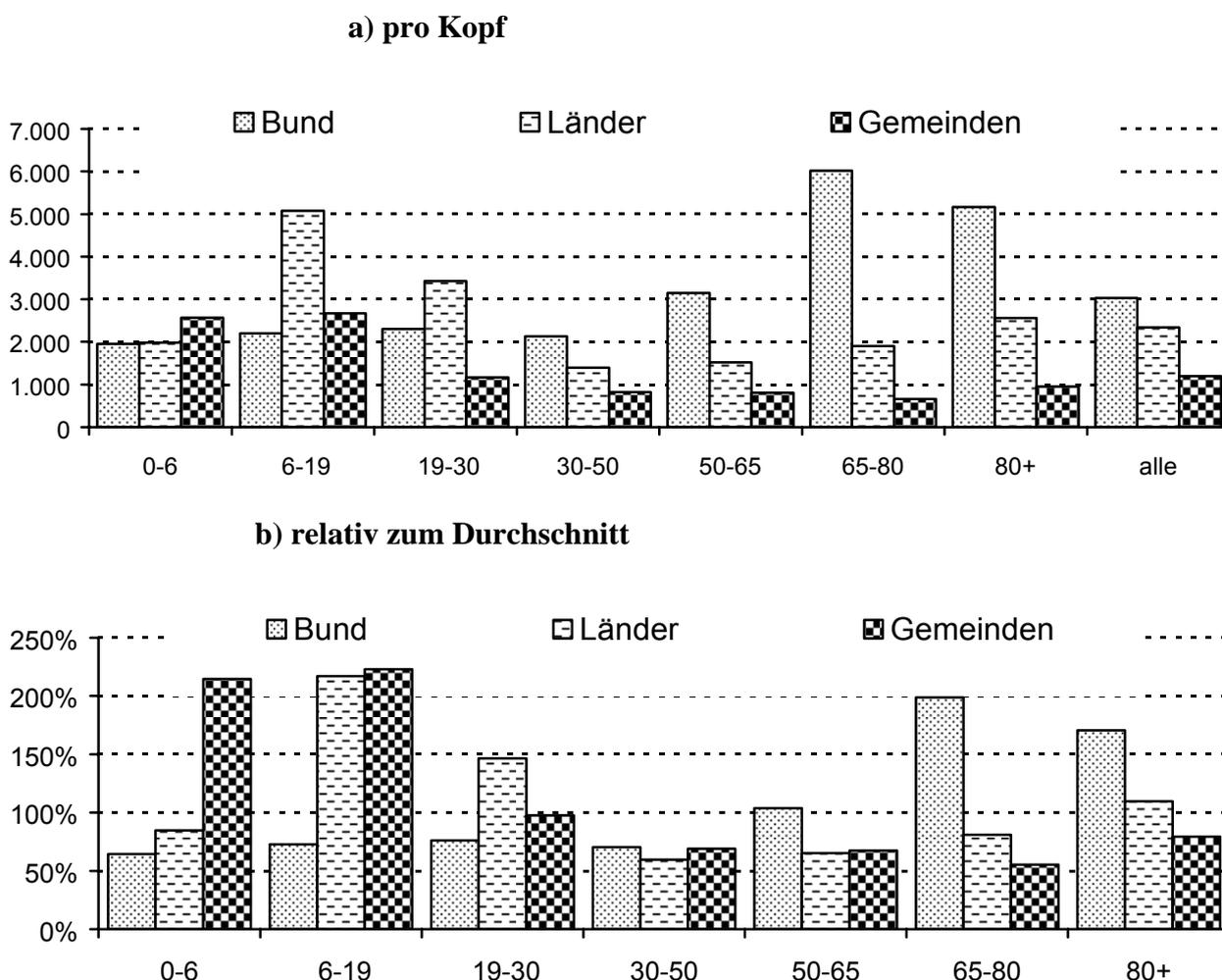
Quelle: Statistisches Bundesamt, 11te koordinierte Bevölkerungsprognose.

So wird in Westdeutschland die Einwohnerzahl bis 2030 nur um wenige Prozent sinken; die Ostflächenländer müssen hingegen mit einem Einwohnerrückgang von ca. 15% rechnen, wobei insbesondere periphere Regionen weit überdurchschnittlich betroffen werden. Die "bildungsrelevante Bevölkerung" wird einen erheblichen Anteilsverlust erleiden, was natürlich Anpassungen im Bildungsbereich - angefangen von den Infrastrukturen bis hin zum laufenden Ressourceneinsatz (Lehrer!) - nach

sich ziehen wird. Letzteres bedeutet kein "Sparen" im Bildungsbereich, sondern eine Anpassung des Ressourceneinsatzes an die Veränderung der Größe der bildungsrelevanten Kohorte.

In den nachfolgenden **Abbildungen 2.2a** und **2.2b** zeigen wir die Verteilung der Nettoeinnahmen und der Nettoprimärausgaben auf die einzelnen Altersklassen, die wir für das Jahr 2004 berechnet haben, siehe Seitz (2007c)<sup>3</sup>. Hieraus lassen sich folgende Schlussfolgerungen ableiten:

**Abbildung 2.2a:** Pro-Kopf-Nettoprimärausgaben je Einwohner der jeweiligen Altersklasse im Jahr 2004 nach Ebenen



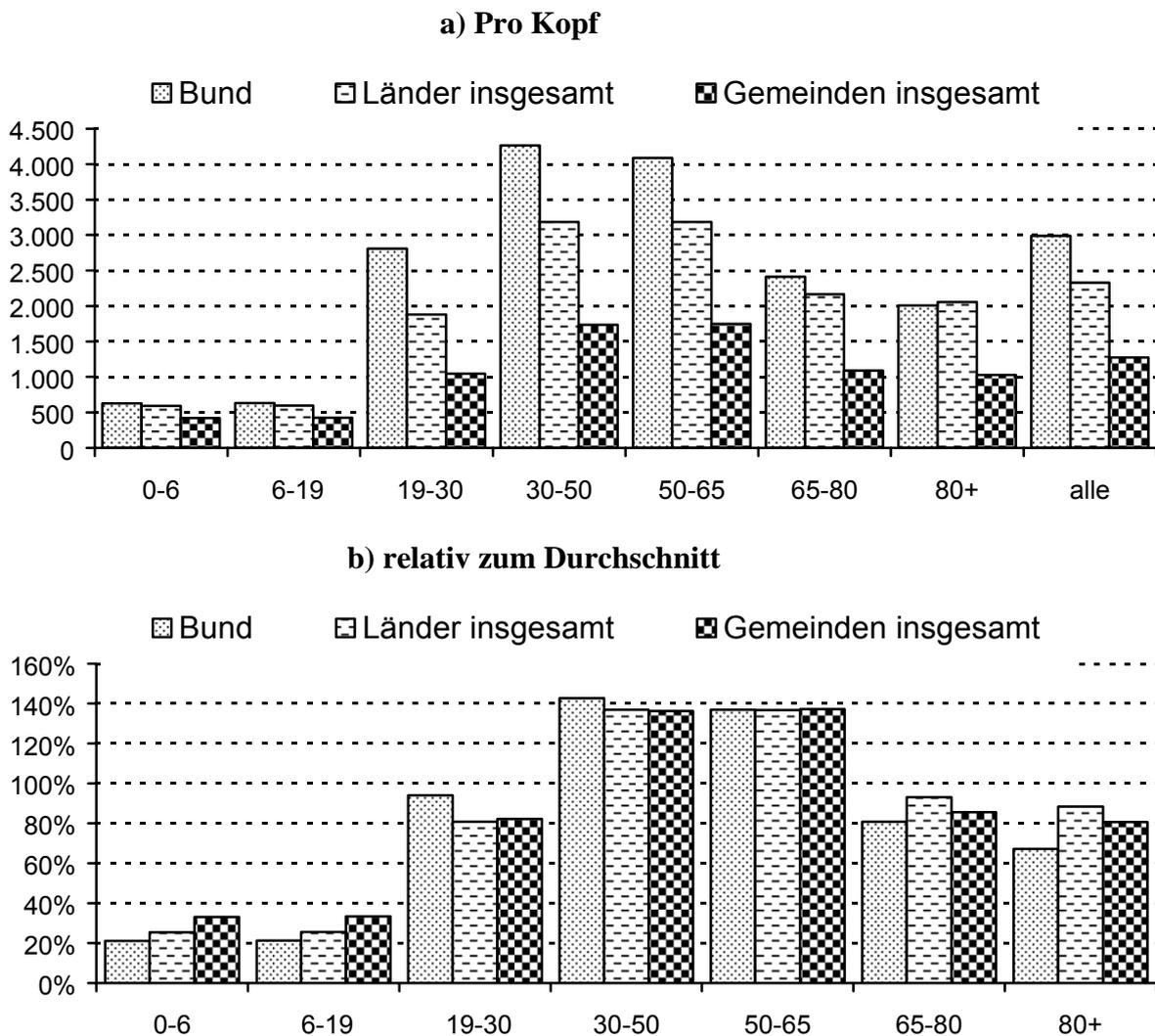
Quelle: Eigene Berechnungen.

**Hinweis: Die Nettoprimärausgaben sind definiert als die Ausgaben der einzelnen Ebenen abzüglich der Zinsausgaben und abzüglich der Zahlungen von anderer Ebene.**

<sup>3</sup> H. Seitz (2007c), Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte, Manuskript, TU Dresden.

Die Altersstruktur der Einnahmen der einzelnen Ebenen sind sehr ähnlich, d.h. die Einnahmen verteilen sich auf die einzelnen Altersgruppen in relativ gleichem Umfang, wobei natürlich die absolute Höhe der Einnahmen der einzelnen Ebenen unterschiedlich ist. Hieraus folgt, dass demographische Veränderungen die Einnahmen der diversen Ebenen weitgehend gleichermaßen tangieren werden.

**Abbildung 2.2b:** Pro-Kopf-Nettoeinnahmen je Einwohner der jeweiligen Altersklasse im Jahr 2004 auf der gesamtdeutschen Ebene



Quelle: Eigene Berechnungen.

**Hinweis:** Die Nettoeinnahmen sind definiert als die bereinigten Einnahmen abzüglich der von anderen Ebenen empfangenen Zahlungen

Bei den Ausgaben ergeben sich erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ebenen:

- Länder und Gemeinden haben ihre Ausgabenschwerpunkte eindeutig bei der bildungsrelevanten Bevölkerung sowie der Kita-Bevölkerung, während die unmittelbaren Ausgabenlasten der Gemeinden und der Länder für die ältere Bevölkerung deutlich geringer sind.
- Beim Bund haben wir das umgekehrte Verhältnis, wobei sich die hohen Alterslasten insbesondere aus den Zuschüssen des Bundes zur Rentenversicherung ergeben.

Aus diesen beiden Grundeigenschaften folgt unmittelbar, dass es im Zuge der demographischen Veränderungen zu einer deutlichen Verschiebung der relativen Aufgaben- und Ausgabenlasten hin zum Bund kommen wird.

Basierend auf den obigen Ausgangsdaten haben wir Modellrechnungen zur zukünftigen Entwicklung der Budgetpositionen der drei Ebenen entwickelt, in denen eine Vielzahl von Effekten berücksichtigt wurden, wobei wir das Annahmengerüst nur sehr knapp beschreiben können (für Details siehe Seitz (2007c)):

- 1) Die nachhaltige Stabilisierung der Konjunktur und der Wachstumskräfte in Deutschland und damit verbunden ein Rückgang der Arbeitslosigkeit, steigende Beitragseinnahmen der Sozialversicherung, sinkende Ausgaben der Arbeitslosenversicherung usw.
- 2) Ein Anstieg der Krippenversorgung unter Beachtung der bislang vorliegenden Regelungen der Kostenverteilung.
- 3) Die in der Rentenversicherung bereits umgesetzten Reformen, die zu einer Absenkung des relativen Rentenniveaus führen.
- 4) Die Erhöhung der Umsatzsteuer im Jahr 2007 und die Rückführung der Osttransferleistungen bis 2019.
- 5) Die Veränderung der Pensionslasten der öffentlichen Haushalte.  
usw.

Aus diesen Modellanalysen ergeben sich in unseren Modellrechnungen folgende Befunde:

- Die aktuelle und für die Zukunft erwartete deutlich freundlichere wirtschaftliche Entwicklung wird die Situation aller öffentlichen Haushalte verbessern und ermöglicht einen nachhaltigen Haushaltsausgleich, sofern die Politik die positive Entwicklung nicht zur Auflage zusätzlicher Programme missbraucht. Gerade auf Grund der anstehenden Wahlen auf der Landes- und der Bundesebene ist diese Gefahr nicht auszuschließen.
- Da die Ausgaben des Bundes in Richtung der älteren Bevölkerung verzerrt sind, während Länder und Gemeinden auf der Ausgabenseite einen Jugendbias haben, wird sich die Haushaltssituation der Gemeinden besonders

deutlich verbessern. Eine Verbesserung der fiskalischen Situation gibt es auch auf der Landesebene. Diese ist aber nicht so deutlich wie auf der Gemeindeebene, aber deutlich besser als auf der Bundesebene.

Wir halten somit fest:

a) Bund, Länder und Gemeinden werden fiskalisch deutlich unterschiedlich von den demographischen Entwicklungen betroffen. Die Veränderung der Altersstruktur macht eine Anpassung der Budgetstrukturen auf allen Ebenen erforderlich, da unterschiedliche Altersgruppen unterschiedliche Bedarfe haben. Da die einzelnen Ebenen verschiedene Aufgaben wahrnehmen, muss es zu einer aufgabenlastengerechten Umverteilung der Einnahmen im Bundesstaat kommen.

b) Die Ergebnisse zeigen somit, dass sich in den nächsten Dekaden erhebliche *vertikale Ungleichgewichte* zwischen dem Bundeshaushalt auf der einen Seite und den Haushalten der Länder sowie insbes. der Gemeinden auf der anderen Seite abzeichnen. Diese Ungleichgewichte bestehen in der *ungleichen Verteilung der politischen Handlungsfreiheiten bzw. der Ausgabengestaltungsspielräume*. Während sich der Bund in einem sehr engen Handlungskorsett bewegt, können die Länder und mehr noch die Gemeinden neue Ausgabenprogramme finanzieren, ohne mit Nachhaltigkeitsrestriktionen in Konflikt zu kommen. Diese Entwicklung sehen wir deshalb als problematisch und diskussionswürdig an, da Bund und Länder die Träger von besonders zukunftsrelevanten Aufgaben sind. Hierzu gehören insbesondere die Bereiche Bildung, Forschung und Forschungsförderpolitik, aber auch die Sicherung einer soliden Ausfinanzierung der Sozialversicherungssysteme. Aus diesen Gründen sprechen die aufgezeigten Modellergebnisse sowie die vorgetragenen Argumente dafür, die Einnahmenverteilung in unserem föderalen System auf den Prüfstand zu stellen.

c) Wir sind es zwar gewohnt, von den Kommunalvertretern mit Dauerklagen über den vermeintlich beklagenswerten<sup>4</sup> Zustand der Kommunalfinanzen konfrontiert zu werden, Fakt ist und bleibt aber, dass auch unter Beachtung des unzweifelhaft vorhandenen Nachholbedarfs bei der kommunalen Infrastruktur, die in den letzten Jahren insbes. in den alten Ländern vernachlässigt wurde, der kommunalen Ebene keine besonders bedeutsamen demographischen Zukunftslasten entstehen und dass die kommunale Ebene auch keine gewichtigen Aufgaben im Hinblick auf z.B. die Humankapitalbildung und den Ausbau der Wissenschafts- und Forschungslandschaft

---

<sup>4</sup> Wir sind uns natürlich sehr wohl der Fakten bewusst, dass die Finanzsituation der einzelnen Städte und Gemeinden sehr unterschiedlich ist. Aber wir betrachten hier den kommunalen Bereich insgesamt.

hat. Den Ausbau der Krippenversorgung lässt sich die kommunale Ebene, verweisend auf das Konnexitätsprinzip, weitgehend vollständig von Bund und Ländern finanzieren, so dass zwar die Ausgaben der Kommunen für diesen Bereich steigen werden, aber nicht die Nettolast der Städte und Gemeinden. Somit stellt sich in der Tat die Frage, welchen Bereichen wir in Zukunft die gesamtgesellschaftlichen Prioritäten einräumen, und, sofern wir hier andere Akzente setzen, müssen auch entsprechend die Einnahmen im Bundesstaat umverteilt werden. Zu beachten sind hierbei auch die "Altlasten" der einzelnen Ebenen. Keine Ebene kann Anspruch darauf erheben, einmal erhaltene Mittel bis auf alle Ewigkeit zu behalten, da sich die relativen Lasten zwischen den Ebenen in Folge von "exogenen" Einflüssen (wie z.B. Demographie) oder von veränderten Prioritätensetzungen verändern.

Wir sind uns des Umstandes bewusst, dass eine solche Umverteilung im politischen Prozess sehr schwierig ist, da man rationalen Argumenten oft nur dann zugänglich ist, wenn diese der eigenen Position nutzen. Konsequenz ist aber, dass der Steuerzahler solches Handeln durch eine höhere Steuerlast und/oder suboptimale Güterversorgung bezahlen muss.

#### Zu einigen Detailfragen:

zu Frage 5.

Gibt es einen demographiebedingten Handlungsbedarf auf Bundes- bzw. Länderebene? Wenn ja, ist eine abgestimmte Herangehensweise bei der Lösung der hieraus evtl. resultierenden Probleme sinnvoll?

Es ist mehr als verwunderlich, dass die Länder (und natürlich auch die Gemeinden) kaum in diesen Fragen kooperieren. Die "Demographie-Kommissionen" sind wie Pilze aus dem Boden geschossen und alle beschäftigen sich mit den gleichen Fragen. Ferner sind die demographischen Entwicklungen der Länder (zumindest differenziert nach Ost und West) sehr ähnlich. "Demographieexperten" sind in den letzten Jahren im Dauersitzungsstress. Die vom Bund - insbes. via BBR - initiierten "MORO-Projekte" werden auf der Landesebene nur bedingt zur Kenntnis genommen, aber die gleichen Fragen werden wieder in den Ländern diskutiert, neu untersucht und aufgerollt.

Die "Unkoordiniertheit" hat nicht nur erhebliche Mehrkosten zur Folge, sondern führt insbesondere auch dazu, dass demographisch bedingte Anpassungsmaßnahmen erheblich erschwert werden. So will im Land A, in dem die Partei X die Regierung stellt und Partei Y in der Opposition ist, die Regierung Maßnahmen durchführen, die dazu beitragen sollen, die Anpassungen der Budgetstrukturen an die

demographischen Veränderungen in die Wege zu leiten. Kritisiert wird sie hierfür von der Oppositionspartei Y. Im Land B haben wir die umgekehrte Konstellation, Partei Y stellt die Regierung und will Anpassungsmaßnahmen durchführen und wird von der Oppositionspartei X kritisiert.<sup>5</sup> Eine engere Kooperation zwischen den Ländern und das gemeinsame Erarbeiten von Einsichten würde die Anpassung erheblich erleichtern und zumindest einen Grundkonsens im Hinblick auf die "Eckdaten" der Anpassungserfordernisse schaffen.

Darüber hinaus haben wir in allen Ländern in vielen Bereichen gleichartige Probleme, deren Lösungen bislang noch völlig offen sind, und die man im Länderverbund anpacken könnte. Ein Beispiel ist die Frage, wie man in sich zunehmend ausdünnenden peripheren Räumen (insbes. in den ostdeutschen Ländern) z.B. die Versorgung der Bevölkerung mit Waren des täglichen Bedarfs, dem Brandschutz usw. gewährleistet.

zu Frage 6.

Demographiebedingten Handlungsbedarf unterstellt: Bitte differenzieren Sie selbigen nach Verwaltungsstrukturen (z. B. Umbaubedarf) und Infrastrukturen (z.B. im Rahmen der „Modellvorhaben Raumordnung“ (=„Moro“)).

Hierzu gibt es jede Menge Literatur, die in wenigen Minuten mit Google identifizierbar ist.

zu Frage 9.

Welche Folgen hat der sich für Deutschland abzeichnende demografische Wandel für den kommunalen Finanzausgleich in vertikaler und horizontaler Hinsicht wegen des hohen kommunalen Ausgabeanteils für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Infrastruktur?

Es ist nicht möglich, dass die Länder im Rahmen des KFA demographische Veränderungen absorbieren, und insbesondere können die Länder auch keine "Ausgleiche" für Einnahmenverluste in Folge des Bevölkerungsrückgangs und/oder

---

<sup>5</sup> Beispiel 1: So hat in einem ostdeutschen Bundesland die in der Opposition befindliche SPD in einem Landtagswahlkampf zusätzliche Lehrerstellen in erheblichem Umfang verlangt, während die CDU-geführte Landesregierung den Abbau der Personalüberhänge im Schulbereich in diesem Land in die Wege geleitet hat. Zeitgleich haben in anderen ostdeutschen Bundesländern SPD-geführte Landesregierungen weitgehende Personalabbaukonzepte im Schulbereich begonnen umzusetzen. Beispiel 2: Die CDU in MV ist vor ihrer Regierungsbeteiligung gegen die innovative Verwaltungs- und Kreisstrukturreform der rot-roten Landesregierung Sturm gelaufen, während zeitgleich in anderen CDU-geführten ostdeutschen Ländern solche Reformen durchgeführt wurden. Würden die Länder in Sachen Anpassung an die demographischen Veränderungen etwas mehr zusammenarbeiten, so würden sich unsinnige Auswüchse wie die hier benannten Beispiele zumindest erheblich reduzieren lassen, und der Bürger könnte etwas mehr Vertrauen in die Politik zurückgewinnen.

Ausgabenremanenzen schaffen. Ausgabenremanenzen bei einem Bevölkerungsrückgang entstehen grundsätzlich immer, und jede Ebene und jede Einzelkommune ist dazu verpflichtet, solche Effekte durch prospektives Handeln und durch Planung möglichst im Vorfeld zu verhindern. Würde man diese Lasten ausgleichen, würde man zur Zementierung von überdimensionierten Infrastrukturen und Verwaltungen beitragen - eine Rechnung, die letztendlich der Bürger durch ein Weniger an öffentlichen Leistungen und/oder einem Mehr an Steuer- und Abgabenlast tragen müsste.

Wie oben gezeigt wurde, werden die Kommunen im Durchschnitt durch die demographischen Entwicklungen eher entlastet, da die Kommunen deutlich unterdurchschnittliche Altenlasten tragen. Allerdings sind wir uns des Umstandes bewusst, dass wir eine erhebliche Differenzierung der Bevölkerungsentwicklung in den einzelnen Städten und Gemeinden haben werden. Eine solche Differenzierung hatten wir zwar auch schon in der Vergangenheit, aber das Ausmaß der Differenzierung dürfte in Zukunft eher noch ansteigen. In einer nicht unwesentlichen Zahl von Kommunen wird es somit zu Fragen der Nachhaltigkeit der Finanzierung und des Erhalts kommunaler Verwaltungen und Infrastrukturen kommen, ein Problem das letztendlich nur durch Vergrößerung des Einzugsbereichs kommunaler Gebietskörperschaften lösbar ist. Finanziell zu kompensieren ist das nicht! Lösungsansätze bieten insbesondere weitreichende Kreisstrukturreformen und insbesondere in den peripheren Gebieten auch Gemeindestrukturreformen.

Die Länder sollten ihre Kommunen aber bei der Planung und einem prospektiven Ausrichten der Politik aktiv unterstützen.<sup>6</sup> Hierzu gehören insbes. regional differenzierte Bevölkerungsprognosen, die aber keinesfalls innerhalb der Länderverwaltungen erstellt werden sollten, sondern durch unabhängige Institutionen wie dem BBR oder dem Statistischen Bundesamt in Zusammenarbeit mit den Statistischen Landesämtern, und zwar unabhängig von den Aufsichtsministerien und der sonst üblichen "Verabschiedung" von Bevölkerungsprognosen durch Kabinette. Ferner können die Länder für ihre Kommunen Modellrechnungen über die kommunale Finanzausstattung bei unterschiedlichen demographischen Szenarien entwickeln. Zu empfehlen wäre es auch, die KFA-Masse mit zeitverzögerten Bevölkerungsdaten (Zeitlag von ca. 4 bis 7 Jahren) in Verbindung mit einer Kontrollmitteilung über die zustehenden Mittel bei Verwendung der aktuellen

---

<sup>6</sup> Es ist schon bemerkenswert, dass der Bund mit den zahlreichen MORO-Projekten gerade den demographischen Wandel auf der regionalen Ebene und der Gemeindeebene mit vielen Anwendungsbeispielen thematisiert, während man auf der Länderebene keine hinreichend systematische und hinreichend praxisorientierte Projektarbeit durchführt. Solche Projekte sollten die Länder im Verbund betreiben.

Bevölkerungsdaten aufzuteilen, um den Kommunen vor Ort die Quantitäten zu verdeutlichen.

zu Frage 10.

Lassen sich - unter dem Gesichtspunkt des demografischen Wandels - in den Systemen des Finanzausgleichs, insbesondere zwischen Bund und den Ländern, stärker demografische Faktoren berücksichtigen, um der allgemeinen und regional sehr unterschiedlichen Entwicklung zu begegnen? Wenn ja, welche?

Davon ist dringlich abzuraten. Die Bevölkerungsentwicklung auf der Landesebene ist sehr gut prognostizierbar, und die Länder - siehe z.B. die ostdeutschen Länder - berücksichtigen diese auch in der Finanzplanung. Auch die Praxis der Orientierung an der aktuellen Einwohnerzahl im Länderfinanzausgleich sollte beibehalten werden.

zu Frage 12.

Welchen Stellenwert haben für Sie die Themen Bildungsfinanzierung, Bildungszugang, Bildungsgerechtigkeit bei der Entwicklung einer Strategie der Meisterung der demografischen Herausforderungen?

Ich sehe keinen spezifischen Zusammenhang zwischen Demographie und der Bildungsfinanzierung in unserem heutigen Bildungsfinanzierungssystem. Allerdings wird sich durch die unabdingbare Verlängerung der Lebensarbeitszeit (die weitgehend im Gleichschritt mit dem Anstieg der Lebenserwartung anzupassen ist) sowie des schneller werdenden Wissensfortschritts die Frage stellen, wie wir in Zukunft die "zweite Ausbildung" in der Altersklasse 45-55 finanzieren werden.

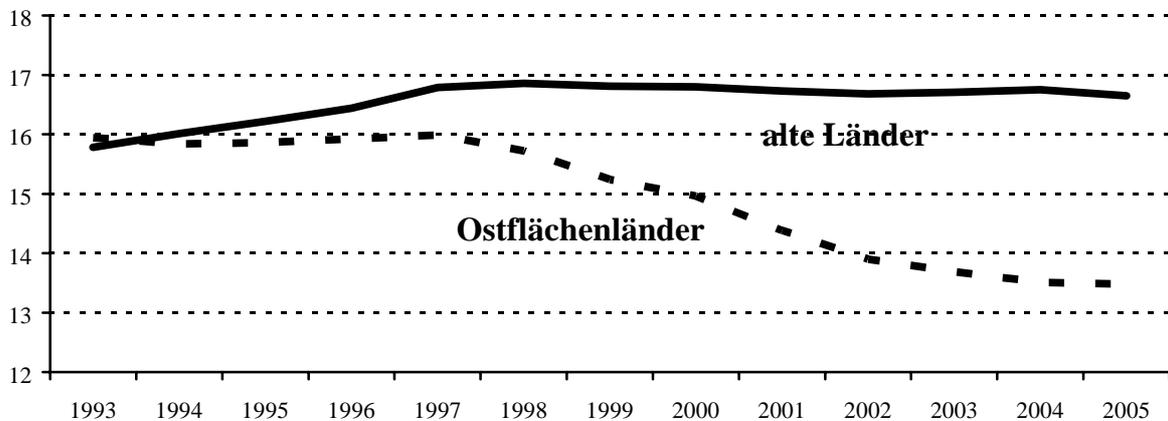
Zu Frage 13.

Wie sind die Kürzungen von Ausgaben für Kinder und Jugendliche (Bildung, Schule und Hochschule, Familienhilfe) unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit zu bewerten?

Ich sehe solche Kürzungen nicht. Ggf. besteht hier eine falsche Wahrnehmung, wenn die Fragestellung auf die Ausdünnung der Schullandschaft sowie die Reduktion der Zahl der Lehrer in den ostdeutschen Ländern abzielt. Dort handelt es sich um Anpassungen des Ressourceneinsatzes an die Veränderung der Größe der bildungsrelevanten Kohorten. Das hat mit Sparen im Bildungsbereich nichts zu tun, da die Ressourcen je bildungsrelevantem Kopf lediglich an "Normalwerte" (und finanzierbare Werte) herangeführt werden. Die nachfolgende **Abbildung 2.3** zeigt die demographischen Effekte im Schulbereich an Hand der Schüler-Lehrer-Relationen, getrennt nach Ost und West, wobei explizit darauf hinzuweisen ist, dass die (z.B. auf den PISA-Tests beruhende) Bildungsforschung zeigt, dass der Ressourceneinsatz im Bildungsbereich keinesfalls zu den zentralen Determinanten der Schülerperformance

gehört.

**Abbildung 2.3:** Schüler je Lehrer an beruflichen und allgemein bildenden Schulen



Die Schüler an beruflichen Schulen in Teilzeitform werden nur zu 50% gerechnet.  
Quelle: Berechnet aus Angaben der KMK.

Zu Frage 14.

Welche spezifischen Auswirkungen hat der Abbau der Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge auf Regionen mit großen Abwanderungs- und Überalterungsproblemen?

und zu Frage 15.

Welche Konzepte halten Sie für erforderlich, um in dünnbesiedelten bzw. Regionen mit großem Abwanderungsdruck eine gleichwertige Primärversorgung mit Gesundheitseinrichtungen, Schulen, der Jugendpflege, aber auch bei Nahverkehrs-, Freizeit- oder Einkaufsangeboten zu gewährleisten?

Es dürfte klar sein, dass in solchen Regionen die öffentliche Infrastrukturversorgung ausgedünnt werden muss. Alles muss finanzierbar bleiben, und wir leben nicht im Schlaraffenland. Um so wichtiger ist es, dass in diesen Regionen kommunale Gebietskörperschaften größer geschnitten werden, um im Verbund eine optimale Versorgung zu gewährleisten, auch wenn die damit verbundenen Anfahrtswege dann entsprechend länger werden. Die entscheidende Frage ist weniger, wie groß dann Anfahrtswege sein werden, sondern, ob sich Kommunen in solchen Regionen überhaupt noch entsprechende Infrastrukturen leisten können.

Entscheidend wird es darauf ankommen, auch Organisationsstrukturen zu verändern. So müssen öffentliche Einrichtungen mobil gestaltet werden (Büchereien, mobile Bürgerbüros usw.), der ambulante Handel muss z.B. durch Erleichterungen bei der Vergabe von Gewerbe genehmigungen einschließlich Erleichterungen bei der Gewerbeaufsicht gefördert werden, e-Government muss beschleunigt umgesetzt werden, und z.T. müssen wir auch neue Organisationsstrukturen schaffen (wie z.B. hochmobile [Berufs-]Feuerwehren im ländlichen Raum statt der flächenhaften

Versorgung mit freiwilligen Feuerwehren, die in Zukunft nur noch von Männern im Alter von 60+ bestückt sein werden) usw.

Ferner sei hier nochmals auf die zahlreichen MORO-Projekte verwiesen, die sich mit diesen Themenkreisen beschäftigt haben.

Zu Frage 11.

Welche Rolle spielen Funktionalreformen (Veränderung der Aufgabenverteilung zwischen den staatlichen Ebenen) für das Management der Folgen des demographischen Wandels (vgl. hierzu auch Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Juli 2007 - LVerfG 9-17/06)?

Funktionalreformprozesse in Verbindung mit sehr weit reichenden Kreisstrukturereformen<sup>7</sup> sind aus unserer Sicht nicht nur zur Bewältigung der gerade im kleinräumigen Bereich sehr heterogenen demographischen Entwicklungen von großer Bedeutung, sondern müssen auch dazu beitragen, die von staatlichen Ebenen wahrgenommenen und sinnvoll kommunalisierbaren Aufgaben nach unten zu verlagern.<sup>8</sup> Die ursprünglich von der rot-roten Landesregierung vorgesehene umfassende Kreisstrukturreform in Verbindung mit einer beachtlichen Funktionalreform hätte diese Anforderungen erfüllt und wäre gerade für die ausgedehnten dünn besiedelten Räume in Mecklenburg-Vorpommern notwendig gewesen. Sie hätte so einen signifikanten Beitrag zum Erhalt der Lebensfähigkeit des Landes insgesamt und seiner Teilregionen gebracht. Leider wurde diese innovative Reform durch ein nicht belastungsfähiges und nicht nach vollziehbares Urteil des Landesverfassungsgerichts in MV zu Fall gebracht, was auch andere Reformprozesse in diese Richtung erheblich erschwert.

In einem aktuellen Beitrag haben wir die Kernaussagen des Urteil des Landesverfassungsgerichts MV einer ersten empirischen Prüfung unterzogen, da es das Gericht versäumt hat, die urteilsentscheidenden Thesen direkt (eigene Untersuchungen) oder indirekt (verweisend auf Untersuchungen in der Literatur) empirisch zu untermauern, siehe: H. Seitz, 2007b, Kreisgröße, Bürgerbeteiligung und

---

<sup>7</sup> Funktionalreformen verändern die Verteilung der Aufgaben zwischen Land und kommunalem Sektor oder innerhalb des kommunalen Bereichs (z.B. zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden). Kreisstrukturereformen verändern den regionalen Zuschnitt der Kreise einschließlich der Einkreisung kreisfreier Städte. Abgesehen von der bereits vollzogenen Funktionalreform in BW - die offenkundig aus politischen Gründen auf eine simultane Kreisstrukturreform verzichtet hat - geht es in allen anderen Reformprojekten um eine Simultanität von Funktional- und Kreisstrukturreform. Dies galt z.B. auch international für die weit reichende Regionalreform, die in Dänemark am 1.1.2007 wirksam wurde.

<sup>8</sup> Um Missverständnissen vorzubeugen, sei betont, dass es sich bei dem in Frage 11 angesprochenen Urteil um ein Urteil handelt, dass weitgehend nur die Kreisebene (einschl. kreisfreier Städte), nicht aber die kreisangehörigen Gemeinden betrifft. Entsprechend gelten unsere nachfolgenden Aussagen auch weitgehend nur für die (Land-)Kreisebene und nicht für die Ebene der Einzelgemeinden.

Demokratie, in: ifo Dresden berichtet, Heft 5/2007, S. 25-37.<sup>9</sup> Ein Kernelement des Urteils ist die Auffassung des Gerichts (Urteil S. 34ff), dass es ein Spannungsverhältnis zwischen der Wirtschaftlichkeit der kommunalen Verwaltung (und damit auch der Größe der Kreise und dem Umfang der auf die kommunale Ebene übertragenen Aufgaben) und der bürgerschaftlich-demokratischen kommunalen Selbstverwaltung gibt. So wird vom Gericht u.a. die These vertreten, dass ein Kreisgebiet "überschaubar" sein muss (Urteil S. 37), wobei es das Gericht aber völlig offen lässt, dieses zu begründen und insbesondere einen Maßstab für die "Überschaubarkeit" zu benennen. Ferner hält das Gericht fest: "Bei einer Kreisgebietsreform muss die kommunale Selbstverwaltung mit dem ihr von Verfassungs wegen zukommenden Gewicht einbezogen werden. Dabei müssen die beiden tragenden Komponenten - die Leistungsfähigkeit im Sinne rationeller Aufgabenerfüllung einerseits und die bürgerschaftlich-demokratische Dimension andererseits - in den Blick genommen werden." (S. 37). Allerdings muss auch betont werden, dass das Gericht klar festhält: "Gebietsänderungen beeinträchtigen den verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts grundsätzlich nicht" (S. 36), wobei der Gesetzgeber aber klare Vorgaben, wie z.B. die Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften, beachten muss. Das Gericht sagte ferner, dass man mit den fünf vorgesehenen Landkreisen in "neue Dimensionen" (S. 42) vordringt, so dass nach Auffassung des Gerichts Bedenken im Hinblick z.B. auf nicht mehr ausreichend mögliche ehrenamtliche Verwaltung nicht von der Hand zu weisen seien. Das Gericht behauptete weiterhin, dass es zwischen der Größe der Kreise und dem bürgerschaftlich-demokratischen Engagement eine negative Korrelation gäbe, ohne dies - wie bereits oben erwähnt - zu belegen. Nur am Rande sei darauf hingewiesen, dass selbst das Bundesverfassungsgericht beim "Berlin-Verfahren" gutachterlichen Rat (beim Statistischen Bundesamt) in Sachen Interpretation bzw. Auswertung empirischer Daten und Fakten eingeholt hat, während das Landesverfassungsgericht MV aus nicht erkennbaren Gründen auf jegliche empirische Fundierung verzichtet hat.<sup>10</sup>

Wir wollen angesichts der Breite der Thematik auf folgende Aspekte hinweisen.

a) Empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass sich in größeren Kreisstrukturen eindeutig Kostenvorteile ergeben. Unsere Kreisstrukturen sind zu kleinräumig und nicht ausreichend in der Lage, economies of scale zu realisieren.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Nicht bewerten können und wollen wir hingegen die Frage, ob der Landesregierung beim Gesetzgebungsverfahren Fehler oder "Ungeschicklichkeiten" unterlaufen sind. Letzteres hätte aber basierend auf dem Urteil bereinigt werden können, ohne das Projekt aufzugeben.

<sup>10</sup> Hier stellt sich auch die Frage, warum wir überhaupt empirische Forschung in den Sozialwissenschaften betreiben, wenn die Methoden und Erkenntnisse der empirischen Sozialforschung bei einem so gewichtigen Verfahren völlig ignoriert werden.

<sup>11</sup> Siehe z.B.: Seitz, H. (2005), "Die ökonomischen und fiskalischen Effekte der Verwaltungsreform in

b) Die im Zuge von Funktionalreformen zu kommunalisierenden Aufgaben verlangen eine gewisse Mindestleistungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften. Die heutigen Landkreise sind hierfür vielfach deutlich zu klein und wurden in den 70er Jahren geschaffen<sup>12</sup>, aber die Welt hat sich dramatisch verändert: i) Wir hatten erhebliche Suburbanisierungsprozesse, die noch immer, wenn auch deutlich schwächer, anhaltend sind (→ Folge: enge Verflechtungsräume zwischen kreisfreien Städten und ihrem Umland sowie größeren kreisangehörigen Städten mit ihrem Umland). ii) Die Alltagsmobilität ist erheblich gestiegen und damit z.B. die Pendlerverflechtungen der Regionen, mit der Folge, dass Wohnort- und Arbeitsortkreis zunehmen auseinander klaffen. iii) Die Kommunikationsintensität hat sich dramatisch erhöht, und die zunehmende e-Government-Penetration substituiert vielfach den unmittelbaren Kontakt der Bürger mit Verwaltungen. iv) Neue Services haben für Bürger und Betriebe die Kommunikation mit den Verwaltungen verändert. Haben wir vor 20 Jahren noch unsere Autos selbst bei den Kreisverwaltungen angemeldet oder unsere Bauanträge usw. eingereicht, wird dies heute nahezu flächendeckend von privaten Dienstleistern übernommen. Die Anzahl der Vor-Ort-Besuche der Bürger bei Kreisverwaltungen (nicht aber den Gemeindeverwaltungen!) dürfte deutlich unter 2 pro Jahr liegen, d.h. der Publikumsverkehr der Kreisverwaltungen ist von geringer Bedeutung und verliert mit e-Government- und Internetnutzung Jahr für Jahr weiter an Bedeutung. v) Die oft zitierte regionale Identität trifft auf historisch gewachsene Regionen zu, die sowohl kleiner sein können als Kreise als auch Kreisgrenzen deutlich überschreiten können. Eine "Kreisidentität" gibt es daher bestenfalls für Landräte und Kreistagsabgeordnete. vi) Kreise nehmen wichtige Selbstverwaltungsaufgaben wahr, sind aber auch "Bündelungseinrichtungen" der kreisangehörigen Gemeinden und müssen daher auch im Interesse der ökonomischen Effizienz optimal ausgestaltet werden. Die Bedeutung der Wegedistanz (siehe das überdramatisierte Argument der Entfernung der Gemeinden von den Kreissitzen) ist nicht zeitgemäß.

c) Unsere eigenen empirischen Untersuchungen haben gezeigt, dass die vom

---

Mecklenburg-Vorpommern", Studie im Auftrag des Innenministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin 2005. Seitz, H. (2006), „Die finanzpolitische Situation in Thüringen: Eine Untersuchung vor dem Hintergrund der demographischen Veränderungen und der Rückführung der Osttransferleistungen“. Verfügbar auf: [www.fes-thueringen.de](http://www.fes-thueringen.de). Seitz, H. (2007), „Ökonomische und fiskalische Aspekte der Kreisstrukturreform in Sachsen“, verfügbar auf: <http://www.tu-dresden.de/wwwlemp/publikation/> Seitz, H. (2007), „Fiskalische und ökonomische Effekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein“, verfügbar auf: [http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/KommunaleVerwaltungsreform/Gutachten/gutachten\\_node.html\\_nnn=true](http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/KommunaleVerwaltungsreform/Gutachten/gutachten_node.html_nnn=true). Ragnitz, J. und S. Scharfe (2006), „Fiskalische Einspareffekte einer Kreisstrukturreform in Sachsen-Anhalt“, in: Wirtschaft im Wandel. Ragnitz, J. (2006), „Konsolidierungspotentiale der Verwaltungsreform in MV“, IWH, 2006.

<sup>12</sup> Die Kreisstrukturreformen Mitte der 90er Jahre in Ostdeutschland haben sich - wie das damals in allen Bereichen so üblich war - an den bereits überkommenen Strukturen im Westen orientiert und haben damit vielfach Strukturen geschaffen, die den Weststrukturen vergleichbar sind.

Landesverfassungsgericht MV unterstellten negativen Effekte größerer Kreisstrukturen auf "bürgerschaftlich-demokratische Partizipation" nicht nachweisbar sind, ein Ergebnis, das u.a. auch in der 2007 in Dänemark eingeführten sehr weitreichenden Regionalreform festgestellt wurde.

d) Insbesondere unter demographischen Aspekten geht es in vielen peripheren Regionen in Ostdeutschland (aber auch in den alten Ländern, siehe z.B. den Westen des Landes RP) schon um die Grundsatzfrage des zukünftigen Erhalts kommunaler Infrastrukturen und kommunaler Verwaltungen. Somit geht es nicht um die Frage, wie weit einzelne Einrichtungen von den Wortorten entfernt sind, sondern um die Frage, ob bestimmte Einrichtungen überhaupt noch in bestimmten Regionen aufrecht erhalten werden können.

f) Ohne weitgehende Kreisstrukturreformen kann es insbesondere in den ostdeutschen Ländern, aber nicht nur dort, keine sinnvollen Funktionalreformen geben, da die Kreise zunehmend durch den hohen Bevölkerungsverlust an Leistungsfähigkeit verlieren.

g) Das Argument der "Überschaubarkeit" der Landkreise, wie vom Landesverfassungsgericht vorgetragen, ist schon gegenwärtig in vielen Landkreisen nicht mehr erfüllt und verkennt die Bedeutung der modernen Informationsmedien.

Insgesamt ist festzuhalten, dass aus unserer Sicht eine Verschlinkung der Landesverwaltungen in vielen Bereichen durch eine Zusammenführung und Bündelung der Aufgabenwahrnehmung auf kommunaler Ebene unterstützt werden kann und zum Teil überhaupt erst möglich wird. In der überwiegenden Mehrzahl der zur Kommunalisierung in Frage kommenden Aufgabenbereiche (z.B. Straßenbereich oder bestimmte Aufgaben in der Umweltaufsicht) muss aus Gründen der "regionalen Reichweite" eine Übertragung auf die Ebene der Kreise und nicht der (viel zu kleinräumigen) kreisangehörigen Städte und Gemeinden erfolgen. Dies aber macht es erforderlich, die Verwaltungsräume der Kreise deutlich zu vergrößern und effizienter zu gestalten, da z.B. auch spezialisierteres Personal eingesetzt werden muss, was bestimmte "Losgrößen" bei den anfallenden Aufgaben erforderlich macht.

Das vom Landesverfassungsgericht MV gesprochene Urteil, das nach unserer Auffassung in den zentralen Kernaussagen nicht belastungsfähig ist (siehe hierzu auch den Schriftsatz von Pieroth S. 24ff), wird leider dazu führen, solche Reformprozesse erheblich zu erschweren. Hiervon profitieren werden die unmittelbaren Vertreter der Landkreise, während Bürger und Wirtschaft durch eine höhere Steuerlast und/oder geringere Versorgung mit öffentlichen Gütern die Lasten tragen müssen. Besonders hervorzuheben ist auch, dass die kreisangehörigen Gemeinden die suboptimalen Kreisstrukturen mitbezahlen müssen und zwar in Form

überhöhter Kreisumlagen und/oder überhöhter Zuweisungen der Länder an die Landkreise in den kommunalen Finanzausgleichssystemen.

Notwendig ist es daher, eine umfassende Diskussion um die Erforderlichkeit von Funktional- und Kreisstrukturreformen zu führen. Die Diskussionen bei Kreisstrukturreformen vor Ort werden vielfach von nur sehr wenigen Personen determiniert, während die breite Bevölkerung daran kaum Interesse hat.<sup>13</sup>

### **3. Themenkomplex "Privatisierung/PPP" (Fragen 17-31)**

Grundsätzlich geht es bei der Frage um Privatisierung/PPP primär nicht um den Rückzug des Staates, sondern um die Frage, wie der Staat gemeinsam mit Privaten zentrale Aufgaben optimal erfüllen kann. Daher muss eine solche Diskussion entideologisiert werden und auf die Fragen der Effizienz, der Kontrolle der Aufgabenerledigung, der Transparenz und der Einbindbarkeit der Aufgabenerfüllung in das Zielsystem des Staates (wie sozial- oder regionalpolitische Ziele) ausgerichtet werden.

Von zentraler Bedeutung ist es darauf zu achten, dass es im Rahmen von PPP Projekten nicht zu einer Verschiebung bzw. Verschleierung von Schuldenlasten sowie Gewährleistungs- bzw. Haftungsrisiken kommt. Aus diesen Gründen sind insbesondere solche Projekte extrem kritisch zu betrachten, in denen es ausschließlich um die Finanzierung der Infrastrukturen geht.

Die Privatisierung von Aufgaben ist, wo immer das möglich ist, PPP vorzuziehen, um eine transparente Aufgabenerfüllung und ein effizientes Controlling zu gewährleisten. Allerdings muss sich der Staat in der überwiegenden Mehrzahl der privatisierungsfähigen Aufgaben eine starke Regulierungsfunktion erhalten, wozu insbesondere die Sicherung des Wettbewerbs unter den privaten Anbietern, aber auch die Einbindung der Aufgabenerfüllung in das übergeordnete staatliche Zielsystem (wie z.B. soziale Ausgleichsziele) gehört. Der Erhalt der Regulierungs- und Kontrollfunktion durch den Staat gewährleistet es auch, dass die in der Frage 29

---

<sup>13</sup> Es mag etwas seltsam klingen, aber immer wieder spielt der Erhalt des Autonummernschildes bei Kreisstrukturreformen eine häufig sogar dominierende Rolle (siehe z.B. die Insel Rügen mit RÜG als Kennzeichen). Um die Negativeffekte solcher Banalitäten zu beseitigen, sollte man schnellst möglich die entsprechenden Gesetze so verändern, dass man z.B. Autokennzeichen stärker regional "splittet" (also ggf. mehrere Kennzeichen für einen Kreis) und/oder die Parallelexistenz von mehreren Kennzeichen in Kreisen zulässt. Im Zeitalter der elektronischen Verwaltung gehen die Kosten gegen Null, aber diese Maßnahme würde emotionsgeladene Auseinandersetzungen reduzieren.

aufgeworfenen Bedenken bzw. Kriterien adäquat berücksichtigt werden können.

Die Frage, welche Aufgaben privatisierungsfähig sind, kann nicht allgemein beantwortet werden. Vergleicht man öffentliche vs. private Aufgabenwahrnehmung zwischen den OECD-Ländern, so stellt man immer wieder erstaunliche Unterschiede fest, so dass letztendlich der Grad der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung auch eine gesellschaftspolitische Grundsatzentscheidung ist. Große bedeutsame Bereiche, die für eine Privatisierung geeignet sind, sehen wir mit Ausnahme der Bahn eigentlich nicht. Privatisierungsoptionen haben wir aber in vielfältigen, weniger gewichtigen<sup>14</sup> Bereichen, wie dem Vermessungswesen, der Planungen im Straßenbereich, der Pflege und dem Erhalt von Verkehrsinfrastrukturen, usw. In der Mehrzahl der Bereiche muss sich aber der Staat auch hier in den "weniger gewichtigen Bereichen" eine Regulierungs- und Aufsichtsfunktion erhalten.

Zu beachten ist, dass wir es im Grundsatz mit zwei Privatisierungsdimensionen zu tun haben:

- i) In einigen (und wohl der Mehrzahl der) Bereiche geht es lediglich um die Erfüllung der "technologischen Aufgabenerledigung", wobei sich der Staat der Privaten sozusagen nur als "Subunternehmer" bedient.
- ii) Auf der anderen Seite gibt es Bereiche, in denen Private sozusagen in Konkurrenz - im Rahmen eines gesetzlichen Rahmenwerkes - Aufgaben erfüllen, die bislang lediglich oder überwiegend vom Staat wahrgenommen wurden, wie z.B. private Schulen und Hochschulen.

Daraus folgt, dass wir uns mit drei Kernfragen befassen müssen:

- 1) In welchen Bereichen kann sich der Staat vollständig aus der Aufgabenwahrnehmung zurückziehen und sich auf den Erlass von Vorschriften beziehen? Beispiel hierfür ist das schon antike<sup>15</sup> Schornstiefegermonopol. Hier kann man nach dem Beispiel des PKW-TÜV bis auf die eigentliche "Kontrollvorschrift" einen vollständigen Rückzug des Staates in die Wege leiten. Warum das noch nicht getan wird, scheint an massiver Lobby-Arbeit zu hängen.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Gewichtig verstehen wir hier nur im Hinblick auf die damit verbundenen Ausgaben, was nicht unbedingt mit der politischen Gewichtung der Aufgabe übereinstimmen muss.

<sup>15</sup> Eine Untersuchung der Frage, in welchem Umfang gerade in ländlichen Räumen das Schornstiefegerwesen in einzelnen Gemeinden bzw. Regionen über Jahrzehnte innerhalb von Familien verblieben ist, brächte sicherlich auch durchaus interessante Befunde zu Tage!

<sup>16</sup> Wenn wir richtig informiert sind, gibt es hier auch ein Problem mit der Alterssicherung der Schornstiefeger. Ein solches Problem konnte aber auch bei der Bahn gelöst werden, und warum das bei dieser Berufsgruppe nicht lösbar sein sollte, erscheint rätselhaft. Die Bürger und Betriebe lassen im eigenen Interesse bereits Heizungsanlagen warten, und 14 Tage später kommt der Schornstiefeger, und führt die gleichen Messungen mit kräftigen Gebührenabrechnungen durch. An diesem Beispiel sollte die Politik einmal demonstrieren, dass Sie entbürokratisieren und dem Bürger und den Betrieben unnütze Kosten sparen will bzw. kann. Keine regierungstragende Partei wird eine

- 2) In welchen Bereichen kann es ein Nebeneinander von öffentlichem und privatem Angebot (Hochschulen, Schulen, Krankenhäuser usw.) geben, wobei auf die Fairness des Wettbewerbs zwischen öffentlichen und privaten Anbietern zu achten ist? Aus diesem Wettbewerbsprozess wird sich im Laufe der Zeit die öffentliche oder private Hand als Hauptanbieter herausentwickeln, so dass in einigen Bereichen mittelfristig der Staat als Anbieter ggf. auch vollständig verdrängt werden kann.
- 3) In welchen Bereichen kann sich der Staat zur Aufgabenerfüllung - und zwar sowohl beim Erstellen von Infrastrukturen als auch der "technischen Aufgabenerledigung" - Privater bedienen?

Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass sowohl bei PPP als auch bei der vollständigen Privatisierung von Aufgaben soziale Gestaltungsspielräume nicht nur nicht verloren gehen, sondern vielfach sogar besser ausgestaltet werden können. So ist es z.B. nicht einzusehen, warum in öffentlichen Kultureinrichtungen eine völlig undifferenzierte allgemeine Subventionierung (z.B. Theater- und Konzertbesuche) erfolgen soll. Mit verwendungs- und personenbezogenen Gutscheinen z.B. für Empfänger von sozialen Leistungen oder anderer einkommensschwacher Gruppen (Schüler, Studierende usw.) kann man gezieltere soziale Ausgleichspolitik betreiben. Hochsubventionierte Theater- und Konzertplätze für die obersten Einkommenschichten sind weder eine sozial- noch kulturpolitisch sinnvolle und begründbare Maßnahme.

#### **4. Themenkomplex "Aufgabenoptimierung" (nur Fragen 32 - 77, 227 - 233)**

Statt allgemeiner Vorbemerkungen:

*Demand for decentralization is strong throughout the world. But the benefits of decentralization are not as obvious as the standard theory of fiscal federalism suggests, and there are serious drawbacks that should be considered in designing any decentralization program. An analysis of these dangers makes it easier to understand some of the real choices. These choices are not so much whether to decentralize in general, but rather what functions to decentralize, in which sectors, and in which regions. In many cases the problem is not so much whether a certain service should be provided by a central, regional, or local government, but rather how to organize the joint production of the service by the various levels.*

Quelle: Rémy Prud'homme, The Dangers of Decentralization, The World Bank Research Observer, Vol. 10, 1995, 201-220.

Natürlich kann staatliches Handeln nicht ausschließlich an den Kriterien "Effizienz"

---

Wahl verlieren, nur weil die Schornsteinfeger dann aus Protest andere Parteien wählen.

und "Kosten" gemessen werden, aber diese beiden Kriterien sind wesentlich, da mangelhafte Effizienz und zu hohe Kosten in der mittleren und langen Frist das Erreichen anderer Ziele gefährden, da sonst der Staat für die Bürger nicht mehr (anreizkompatibel) finanzierbar ist.

Eine allgemeine Aussage darüber, ob dezentral-föderales Handeln effizienter ist, ist auch nicht möglich, da diesbezügliche Aussagen sehr stark von der betrachteten Teilaufgabe abhängig sind. Die zentralen Kriterien für die Beantwortung der Frage der "Zentralisierung" bzw. "Dezentralisierung" der Aufgabenwahrnehmung sind:

- Gibt es überhaupt in erheblichem Umfang regional streuende Problemfelder und/oder Präferenzunterschiede der Bürger?
- Welches ist die "regionale Reichweite" der jeweiligen öffentlichen Güter und dies insbesondere unter Beachtung der Mobilität der Wirtschaftssubjekte?
- Gibt es Kostenvor- bzw. Kostennachteile bei zentraler bzw. dezentraler Aufgabenwahrnehmung?
- Gelingt es bei dezentraler Aufgabenwahrnehmung den regionalen Einheiten, auch in ausreichendem Umfang eigene Einnahmenquellen zur Verfügung zu stellen, so dass diese nicht in erheblichem Umfang auf Transferfinanzierung angewiesen sind?
- Welche Konflikte bestehen bei dezentraler Aufgabenwahrnehmung mit anderen gesamtstaatlichen Zielen, wie z.B. der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, der steuerlichen Gleichbehandlung der Bürger, gleichartiger Bildungschancen, usw.?
- Können wir Instrumente bzw. Mechanismen einführen, die eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung ermöglichen, auch wenn die Aufgabe sinnvoller Weise besser zentral geregelt werden sollte?

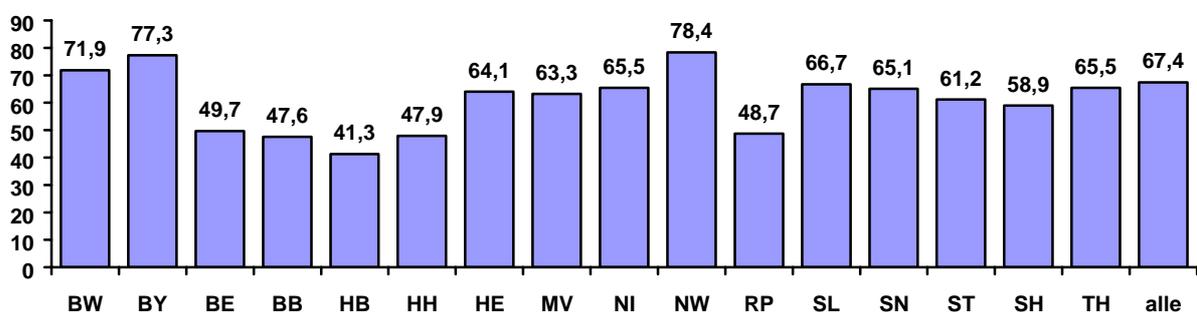
Präferenzunterschiede spielen nach unserer Einschätzung keine allzu große Rolle und werden sowohl in der Wissenschaft als auch der Politik völlig übertrieben. Soziale Sicherung, Innere Sicherheit, optimale Bildungschancen werden von Kiel über Mainz bis nach München von den Bürgern weitgehend gleich gewichtet. Divergierende Auffassungen von Politikern dürfen nicht mit Präferenzunterschieden der Bürger verwechselt werden! Allerdings gibt es durchaus große Unterschiede in den Problemlagen, die sich z.B. aus geographischen Gegebenheiten (Küsten- vs. Alpenregion) und insbes. auch aus fundamentalen ökonomischen Entwicklungsunterschieden (wie Ost-West) ergeben. Es würde aber wenig Sinn machen, z.B. nur bestimmten Ländern besondere Gestaltungsspielräume einzuräumen, so dass es für uns unabdingbar ist, bundeseinheitliche Regelungen zu haben (z.B. Verkehrswegebeschleunigungsgesetz).

Föderalen Strukturen wird oft eine Stärkung des Innovations- und Wettbewerbs- elements zugeschrieben. Dies ist zwar richtig, aber diese Elemente können auch in einem eher zentralorientierten System wirken, da die einzelnen Einrichtungen dem Wettbewerb (so z.B. auch dem Benchmarking-Wettbewerb) ausgesetzt werden können und auch ausgesetzt werden müssen. Beispiele hierfür wären der zentrale Wettbewerb der Hochschulen im "Exzellenzwettbewerb", das länderübergreifende Benchmarking von Finanzämtern usw.

In einigen Bereichen, in denen die Entscheidungen besser zentral zu treffen wären, können wir Institutionen bzw. Mechanismen schaffen, die es uns ermöglichen, trotz dezentraler Entscheidungen für eine hinreichende Koordination zu sorgen. Ein Beispiel hierfür ist die jüngst von der KMK in Angriff genommene Zentralprüfung bei einigen Abiturfächern. Allerdings konnten wir alle beobachten, wie schwierig dieser Prozess war und mit welcher Zaghaftigkeit die Länder eine solch sinnvolle und notwendige Maßnahme umzusetzen bereit sind.

Von besonders großer Bedeutung ist der Aspekt der Mobilität, der die Dezentralisierung der Aufgabenwahrnehmung zunehmend einschränkt. Dies gilt z.B. für den Bereich der Hochschulen (einschließlich der Hochschulkliniken), bei denen eine Länderzuständigkeit aus objektiven Gründen wenig Sinn macht, da Humankapital extrem mobil ist. Sinnvoller ist es vielmehr, die einzelnen Hochschulen untereinander in stärkeren Wettbewerb zu führen.

**Abbildung 4.1:** "Eigenversorgungsquoten" der Länder bei Studierenden: Anteil der Studierenden aus dem Land an der Gesamtzahl der Studierenden im Land.



Berechnet aus Angaben der KMK.

So hat hochwertiges Humankapital nach dem Finanzkapital die höchste Mobilitätsneigung, und somit sind sowohl die Kosten der Humankapitalbildung als auch die Benefits aus dem Humankapital den Ländern nicht zurechenbar. Nur ca. 2/3

der Studierenden studieren an Hochschulen im "eigenen Land", siehe hierzu auch die **Abbildung 4.1**, und nach dem Hochschulstudium dürfte ein weiterer signifikanter Teil der Hochschulabsolventen aus dem eigenen Land das Land dauerhaft oder temporär verlassen. Auch der Forschungsoutput aus Hochschulen und Forschungseinrichtungen lässt sich nicht auf einzelne Länder begrenzen, und auch der Umstand, dass sich z.B. Hochtechnologiebetriebe in der Nähe von Hochschulen und Forschungsreinrichtungen mit passendem Profil ansiedeln, ist kein Grund dafür, die Hochschul- und Forschungslandschaft den Ländern zu belassen.

Das Prinzip "Geld folgt den Studierenden" ist nach unserer Einschätzung daher auch nur ein Teillösungsbeitrag, da mit diesem Prinzip lediglich die Kostenverteilung auf das Jahr des Erwerbs der Hochschulzugangsberechtigung festgeschrieben wird, während es keine "Verteilungsformel" für die geographische Verteilung der Benefits des Hochschulstudiums gibt und eine solche Verteilung auch nur schwer zu bestimmen wäre.

Letztendlich sei in diesem Kontext darauf hingewiesen, dass z.B. ein Studierendenkostenausgleich zwischen den Ländern zwingend Anpassungen im Länderfinanzausgleich erforderlich machen würde. Grund hierfür ist, dass die Einwohnerwertung der Stadtstaaten rechnerisch in erheblichem Umfang durch die Versorgungsfunktion der Stadtstaaten bei Studienplätzen begründet ist, siehe hierzu das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1986 (Einfordern eines "schlichten Großstadtvergleichs"), das hierzu vorgelegte ifo-Gutachten sowie das Maßstäbeurteil aus dem Jahr 1999 und das vom BMF in Auftrag gegebene Gutachten beim BBR, siehe BBR (2002), Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich, Schriftenreihe des BMF, Heft 72. Jedes Flächenland könnte sofort mit größter Erfolgsaussicht gegen den Einwohnerwertungsansatz der Stadtstaaten in Karlsruhe klagen, und die Einwohnerwertung der Stadtstaaten war schon immer Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen.

Sinnvoller wäre es daher, im Verbund von Bund und Ländern (und damit letztendlich durch den Bund, finanziert z.B. durch die Umverteilung von Umsatzsteuerpunkten) die gesamtdeutsche Hochschullandschaft zentral mit einer Grundfinanzausstattung zu versehen (unter Einbeziehung privater Einrichtungen) und weitere Mittel über den Wettbewerb der Hochschulen um Ressourcen zu verteilen. Hierbei können und sollten die Länder (z.B. aus Standortgründen, um Unternehmensgründungen aus den Hochschulen heraus oder um die Hochschulen herum zu begünstigen) Hochschulen im Land auch gezielt nach eigenen regionalen Schwerpunkten zusätzlich unterstützen können.

Die in der Föko I getroffene Entscheidung über die Kompetenzverteilung in den Bereichen Bildung und Wissenschaft ist für ein Land mit hohem Humankapitalbedarf angesichts des Umstandes, dass Humankapital eine nahezu perfekte Mobilität hat, ein Fehler gewesen und bedarf der Korrektur. In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen, dass nicht jede Korrektur der "Kompensation" bedarf, da es nicht darum gehen kann, einen Verteilungs-Status-Quo zu sichern, sondern es muss darum gehen, für unsere Bürger und Betriebe die optimale Lösung zu finden.

zu den Fragen 227-233, die sich auf die Bereiche "Statistik/Daten" beziehen

Von zentraler Bedeutung wäre es insbesondere im Bereich der Statistik, eine ausschließliche Zuständigkeit des Bundes zu fixieren, wobei wir dies insbesondere aus der Perspektive der Nutzer sehen. Der zentrale Statistikknutzer ist zweifelsohne die Politik, auch wenn sie sich dieses Umstandes nicht bewusst ist. Analysten in der Ministerialbürokratie, der Wissenschaft und sonstiger Institutionen bereiten die Daten der amtlichen Statistik auf, leiten daraus konzentrierte Informationen und Analysen ab und präsentieren diese lesegerecht den politischen Entscheidern, die die dahinter stehenden Daten weder kennen, deren Qualität kaum beurteilen und noch weniger die Schwierigkeiten der Datenerhebung bewerten können. Hierbei wird gerade auf der Landesebene von der Politik verkannt, dass Daten erst dann einen Wert haben, wenn man Daten vergleichen kann, z.B. zwischen Bundesländern, so dass gerade auf Landesebene der isolierte Nutzen Statistischer Landesämter extrem begrenzt ist, wenn es nicht gelingt, schnell und aktuell alle Vergleichsdaten aus anderen Ländern in die Bewertung aufzunehmen.<sup>17</sup>

Die Service-Kultur und die Qualität (einschließlich der Geschwindigkeit beim Erstellen der Statistiken), die Konsistenz der Statistiken usw. ist zwischen den Statistischen Landesämtern höchst heterogen, so dass es im Interesse der Optimierung der Informationen erforderlich ist, eine Statistik aus "einem Guß" zu erstellen. Eine Vielzahl (aber keinesfalls alle) der heutigen Statistischen Landesämter

---

<sup>17</sup> Vor einiger Zeit haben wir z.B. ein Benchmarking-Projekt durchgeführt, bei dem das zuständige Ministerium auch das Statistische Landesamt des Landes einbezogen hat. Hier musste die Politik schmerzhaft erfahren, dass der Nutzwert der Datenlieferung des eigenen Landesamtes de facto gegen Null konvergierte, da das eigene Landesamt zwar alle Informationen über das Land, aber keine Vergleichsdaten über andere Länder liefern konnte. Will man Vergleichsdaten über andere Länder haben, so muss man einen komplizierten Datenabstimmungsprozess zwischen den Statistischen Landesämtern herbeiführen, der oft länger dauert, als die für ein Projekt vorgesehene Projektlaufzeit ist. Dieses föderale Datenbeschaffungsnirwana dürfte auch der Grund dafür sein, dass es in Deutschland viel zu wenig anwendungsorientierte Forschung auf der Länderebene gibt. Bei aller Kritik wollen wir aber auch hervorheben, dass es Statistische Landesämter gibt, die extrem unkompliziert und unbürokratisch an die Sachen herangehen, und ferner sei auch betont positiv die Arbeitsgruppe "VGR der Länder" hervorzuheben.

können als Außenstellen des Statistischen Bundesamtes fortgeführt werden, und Länderreferate sollen und können landesspezifische Dateninformationen bereit stellen und als zentrale Ansprechpartner der Verwaltungen in den einzelnen Ländern fungieren. Ferner könnte man die extrem wichtige "Laufende Raumb Beobachtung", die vom BBR in Bonn wahrgenommen wird, in dieses Gesamtstaatliche Statistikamt integrieren. Darüber hinaus wäre es von zentraler Bedeutung, den gesamten Bereich der Arbeitsmarktstatistik in diese Institution zu überführen.<sup>18</sup> Letzteres ist insbesondere deshalb erforderlich, da die Datenqualität und die Servicekultur des Statistischen Bundesamtes um ein Vielfaches besser sind als das, was Nürnberg leistet.

Aus einer solchen umfassenden Reform wären Effizienzgewinne aus dem Abbau von Intendanzkosten, der Ausbeutung von Economies of Scale in der Datenverarbeitung und sinkende Nutzerkosten aus der integrierten Datenbereitstellung abzuleiten. Die Effizienzgewinne müssen in die Verbesserung der Statistik und insbesondere auch in den Ausbau einer anwendungsorientierten Datenberichterstattung investiert werden (wie z.B. die "Laufende Raumb Beobachtung" oder auch die "VGR der Länder"). Darüber hinaus benötigt die Statistik in Deutschland aber auch zusätzliche Ressourcen, da die Informationsanforderungen aus allen Bereichen der Gesellschaft ansteigen und auch neue Statistiken (wie z.B. die neue Statistik über die Bevölkerung mit Migrationshintergrund) erstellt werden müssen. Auf der anderen Seite muss die Statistik aber in dem einen oder anderen Bereich auch verschlankt werden. So findet man über den Agrarbereich so ziemlich alles, während in anderen wesentlich wichtigeren Bereichen eine Datenunterversorgung vorliegt.

Wir sehen zwar durchaus die Gefahr, dass die Größe eines solchen Apparates ggf. auch zu mehr Bürokratie und Trägheit führen könnte, diese Gefahr schätzen wir aber als deutlich geringer ein als die Kosten des Nebeneinanders von schwer zu koordinierenden Statistischen Landesämtern und anderen Datensammel- und Datenaufbereitungsstellen. Dem Bürokratienhang kann man durch Einrichtung einer regelmäßigen Evaluation, deutlich gestärkter Nutzerbeiräte usw. entgegen wirken.

Von der Politik wird immer wieder die Datenaktualität bemängelt. Dass diese in sehr wichtigen Bereichen (wie z.B. der Finanzstatistik<sup>19</sup>) vielfach zu wünschen übrig lässt, liegt an zwei Problemen:

i) Dem Nebeneinander von Statistischen Landesämtern und dem Statistischen

---

<sup>18</sup> Zu denken wäre auch an eine Einbeziehung der Statistischen Services der Sozialversicherungssysteme.

<sup>19</sup> So liegt gegenwärtig - Oktober 2007 - nur die Finanzstatistik bis zum Jahr 2004 vor!

Bundesamt. Diese Problem kann man nur lösen, wenn die Statistischen Landesämter in das Statistische Bundesamt integriert werden. Eine föderale Struktur im Bereich der Statistik macht genauso wenig Sinn wie das Halten von Länderarmeen, auch wenn sich der eine oder andere Ministerpräsident so etwas wünschen möge, weil er dann täglich an einer Ehrenformation vorbeischreiten kann.

ii) Die Politik fordert zwar ständig mehr Daten und Informationen, aber die Statistik ist einer der ersten Bereiche, an denen der Rotstift angesetzt wird. Gegeben den hohen Informationsbedarf unserer Gesellschaft und gegeben die Informationsflut muss festgehalten werden, dass die Statistik mit Ressourcen nicht ausreichend ausgestattet ist.

Wir haben bereits in unserem Schriftsatz zu den "Finanzthemen" den defizitären Zustand der amtlichen Statistik hervorgehoben, wobei wir uns dort und hier auf die Finanzstatistik (Personalstandsstatistik, Kassen- und Jahresrechnungsstatistik, Kommunalfinanzstatistik) konzentrieren. Aufgrund des Wechsels von öffentlichen Haushalten und Institutionen von einem kameralen zu einem doppischen Rechnungswesen, der Einführung von Ansätzen zur erweiterten Kameralistik und dem Beibehalten der bestehenden kameralen Systematik ergeben sich erhebliche negative Rückwirkungen auf die Datenqualität. Bereits im gegenwärtig bestehenden kameralen System haben wir nicht hinreichend konsistente Zuordnungen von Ausgaben und Einnahmen zu den einzelnen Funktionskennziffern, und auf der Länder- und Gemeindeebene gibt es eine große Unterschiedlichkeit bei der Verbuchung bzw. Zuordnung von Ausgaben und Einnahmen. Ferner führt die Auslagerung von Einrichtungen - wie z.B. Hochschulen, aber auch das gesamte Feld der Kommunalen Gemeinschaftsdienste auf kommunaler Ebene - zu einer zusätzlichen Erschwerung der Datenvergleichbarkeit. Dieses Defizit hat auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Berlin-Urteil im November 2006 stark hervorgehoben, da es diese Defizite "am eigenen Leib" verspüren musste, als man die Berlin-Daten mit denen anderer Länder vergleichen wollte.

Wir haben in den letzten 8 bis 9 Jahren ca. 10 "Benchmarking-Studien" für Länder durchgeführt, wobei festzuhalten ist, dass sich die Vergleichbarkeit der Daten<sup>20</sup> von Jahr zu Jahr reduziert hat, und Benchmarking-Prozesse zu einem sehr komplizierten und zeitraubenden Verfahren geworden sind. Gerade Benchmarking ist ein sehr wichtiges Instrument, um zwischen Verwaltungen und zwischen Ländern mit

---

<sup>20</sup> Ein kleines Beispiel: Die Personalausgaben für Referendare im Schuldienst sind nach dem Funktionenplan eindeutig dem "Schulbereich" zuzuordnen. In einigen Ländern werden diese aber dem Bereich "Lehrerfort-/Lehrerausbildung" zugeordnet, so dass es zu erheblichen Vergleichsverzerrungen zwischen den Ländern bei der Quantifizierung der Schulausgaben kommt. Darüber hinaus führt die Gründung einer Flut von "Landesbetrieben" zu einer zunehmenden Vergleichseinschränkung von Ausgabendaten, wie z.B. im Bereich "Verkehr" (Landesbetriebe für Straßen und Verkehr) usw.

einfachen Kennziffern Effizienz- und Leistungsvergleiche durchzuführen. Die Politik setzt in vielen Bereichen bei ihrer Entscheidungsfindung auf solche Vergleichsprozesse (wie z.B. im Schulbereich, dem Bereich der Hochschulen, der Regulierungsaufsicht, usw.), ist aber offenkundig nicht bereit, diesen "Vergleichswettbewerb" auf den "eigenen" Bereich auszudehnen. Dies muss sich dringend ändern. Erforderlich ist es deshalb, eine fundamentale Reform der Finanzstatistik in die Wege zu leiten und diese schnellst möglich umzusetzen. Diesbezüglich sind auch bereits einige Prozesse am Laufen, aber unsere Erfahrungen in vielen Bereichen haben uns gelehrt, dass ohne kräftige Anschläge aus der Politik dieser Prozess viel zu langsam läuft. Beispiel hierfür ist der langsame Prozess der Einführung des digitalen Polizeifunks, bei dem wir es mit Mühe in unserem föderalen System geschafft haben, Albanien im Modernitätsgrad zu überholen. In der Statistik droht uns ein ähnliches Chaos, so dass wir womöglich in wenigen Jahren Expertengruppen nach Albanien oder gar nach Sierra Leone schicken werden, um dort zu lernen, wie man ein modernes Statistiksistem aufbaut und führt.

Eine zentrale Schlussfolgerung, die man aus der Analyse der Defizite (föderales Statistik-Chaos, defizitäre Vergleichbarkeit der Daten, usw.) der gegenwärtigen Situation ziehen muss, ist die, dass die Position eines Statistischen Bundesamtes (mit der hier vorgeschlagenen deutlich erweiterten Zuständigkeit) erheblich gestärkt werden muss. Ein Statistisches Amt der Bundesrepublik muss eine Unabhängigkeit haben wie einst die Deutsche Bundesbank. Diese Institution muss das Recht haben, z.B. verbindliche Funktionspläne zu erstellen<sup>21</sup> und deren Einhaltung zu überwachen und bei Bedarf auch Sanktionen zu verhängen.

Abschließend wollen wir nochmals auf unsere Ausführungen im Schriftsatz zu den Finanzthemen, (siehe S. 23-24, hinweisen).

### Zu einigen Detailfragen

40.

Welche Kriterien sollten generell für die Festlegung der Standorte von Bundeseinrichtungen herangezogen werden?

Die höchste Priorität sollte und muss die Standorteffizienz sein, d.h. der Standort muss so gewählt werden, dass dieser in optimaler Reichweite für die Kontaktpartner

---

<sup>21</sup> Hierbei kann, wird und muss sich diese Institution auch des Fachwissens in der Ministerialbürokratie bedienen. Wesentlich ist es, dass keine politischen Entscheidungen, sondern Sachentscheidungen getroffen werden, da die Politik auch ohnehin nicht über das notwendige Fachwissen für eine solide Entscheidung verfügt.

der Einrichtungen liegt. Die Tendenz mit solchen Einrichtungen - auf Druck von Ländern und Regionen - regionales Appeasement zu betreiben muss, eingedämmt werden. Einrichtungen, die keine gewichtigen physischen Kontakte zu Kontaktpartnern haben, können aber gezielt als Instrument zur Regionalentwicklung verwendet werden. Allerdings ist darauf zu achten, dass solche Standorte hinreichend attraktiv sind um überhaupt qualifiziertes Personal an den Standorten zu halten. Damit scheiden sehr periphere Regionen mit Sicherheit aus.

Frage 41 usw.: Berlin/Bonn-Gesetz

Bonn hatte in den Jahren von 1992 bis 2005 einen Einwohnerzuwachs von 5%, während das Land NRW auf einen Zuwachs von ca. 2,7% kam. Die Zahl der Erwerbstätigen in Bonn ist um fast 7% gestiegen, während NRW auf einen Zuwachs von ca. 4% kam, allerdings war der BIP-Zuwachs in Bonn landesunterdurchschnittlich, was aber auch auf andere kreisfreie Städte in NRW zutrifft.<sup>22</sup>

Bonn bedarf keiner Kompensationen mehr, und Kompensationen können auch nicht für die Ewigkeit gewährt werden, sondern nur zum Erleichtern von Anpassungsprozessen. Bonn hat den Verlust seiner "Hauptstadtfunktion" sehr gut verkraftet, und nunmehr müssen im Interesse der Kostenoptimierung alle Regierungsrestbestände zügig von Bonn nach Berlin verlegt werden. Es ist dem Steuerzahler, der die Doppelstandortkosten zahlen muss, nicht vermittelbar, dass die Politik fast 20 Jahre nach der Wiedervereinigung immer noch nicht die Anpassung an die neuen Realitäten geschafft hat.

Anmerkung zu Frage 73.

Welche Auswirkungen hätte eine Kompetenzverschiebung zugunsten des Bundes auf den Finanzausgleich, welche entstünden bei Übertragung von Kompetenzen auf die Länder? Welche Lösungen, die diese Verknüpfung berücksichtigen, sind hierfür denkbar?

Im Grunde genommen führen Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern zu keinem Anpassungsbedarf, da wir finanzielle Ausgleiche z.B. über die Umsatzsteuerverteilung regeln. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass in einigen Bereichen die Stadtstaatenwertung von Kompetenzverschiebungen<sup>23</sup> berührt werden kann, wie z.B. beim oben angesprochenen Hochschulausgleich. Es wäre daher jeweils zu prüfen, ob bestimmte Aufgaben, die zwischen Bund und Ländern

---

<sup>22</sup> Alle Datenangaben VGR der Länder.

<sup>23</sup> Eigentlich hätte bereits die Hartz-IV-Gesetzgebung einen solchen Prüfprozess auslösen müssen. Aber zum 1.1.2005 trat gerade das neue Finanzausgleichssystem in Kraft.

hin und her geschoben werden, die Einwohnerwertung der Stadtstaaten tangiert. Sofern solche Verschiebungen nicht von gewichtiger Natur sind - und es ist kaum zu erwarten, dass es zu gewichtigen Veränderungen kommt - besteht aber kein akuter Handlungsbedarf, da der gegenwärtige Finanzausgleich mit dem 31. 12. 2019 ausläuft, und somit ab dem Jahr 2015 ohnehin ein Revisionsprozess in Gang gesetzt werden muss.

Kurze Anmerkung zu Frage 75:

Wie könnte bzw. sollte ein "Mehrbelastungsausgleich" ausgestaltet werden, wenn Aufgaben vom Bund auf die Länder oder von den Ländern auf den Bund (z.B. im Bereich der Steuerverwaltung) übergehen. Gibt es hierzu Erfahrungen z.B. auf der Landesebene im Verhältnis zur Gemeindeebene?

Die Prinzipien des "Mehrbelastungsausgleichs" sind einfach und rechentechnisch auch gut umzusetzen. Hierzu verfügen wir über ausreichende Erfahrungen im Länder-Gemeinde-Verhältnis. Allerdings ist folgender Aspekt wesentlich: Aufgabenverschiebungen zwischen Ebenen machen wir nicht "just for fun" und hoffentlich auch nicht, um lediglich Eitelkeiten zwischen den Ebenen auszugleichen, sondern um für den Bürger und unsere Wirtschaft mehr Effizienz (weniger Steuerkosten für die Versorgung mit öffentlichen Gütern und/oder mehr öffentliche Leistungen je Steuereuro) zu erwirtschaften. Daher dürfen Mehrbelastungsausgleiche niemals vollständig sein, sondern es muss ein Abzug einer "Effizienzrendite" erfolgen. Nur so ist es möglich, dass es beim "Aufgabennehmer" zu einem Druck in Richtung eines Mehrs an Effizienz gibt. Umgekehrt muss der "Aufgabennehmer" auch offenlegen, was er mit der Effizienzrendite macht (siehe unten den Themenkomplex Bundesteuerverwaltung).

## **5. Themenkomplex "Steuerverwaltung" (Fragen 91 - 131)**

Vor einigen Monaten hat in einer Runde hochrangiger Finanzpolitiker aus einer Vielzahl von Bundesländern ein Teilnehmer bei der Diskussion um die Steuerverwaltung *sinngemäß* gesagt:

*Effizienzaspekte hin und her, Kernpunkt ist, dass sein Land die Steuerverwaltung als ein Symbol der Eigenstaatlichkeit betrachte und dass diese somit nicht zu Diskussion stehe.*

Wir denken, diese Ausführung ist wirklich der Kern des Streits um die Steuerverwaltung, und die Vielzahl der gestellten Fragen sind lediglich ein "Beiwerk". Es geht somit darum, ob wir bei unserer Diskussion um die optimale Ausgestaltung unseres föderalen Systems die Effizienzaspekte oder die Sicherung und

Verteidigung von Pfründen in den Vordergrund stellen. So richtig verstehen kann man den Widerstand der Länder gegen eine Bundessteuerwaltung eigentlich nicht: Wenn der Umstand, dass die Länder die Steuerverwaltung unter sich haben, nicht dazu genutzt wird, hier und da dieses Instrument auch aktiv zu nutzen, um eigene Interessen zu schützen, dann macht eine Ländersteuerverwaltung aus der Sicht der Länder auch keinen Sinn, da die Gestaltungsmöglichkeiten in diesem Bereich gering sind und man "nur" Verwaltungseinrichtungen unter sich hat. Dann wäre es sinnvoller, die Energien und Ressourcen, die man in die Verwaltung dieses nicht gestaltbaren Bereiches investiert, in jene Bereiche zu lenken, die von den Ländern selbst aktiv gestaltbar sind. Hieraus folgt, dass jede Verteidigung der Steuerverwaltung auf der Landesebene entweder ein Eingeständnis von den Bürgern nicht vermittelbaren provinzialistischen Eitelkeiten und/oder der Nutzung dieses Instruments zur Sicherung eigener Vorteile ist.

Wir konzentrieren uns bei unseren Ausführungen lediglich auf den Nutzen einer Bundessteuerverwaltung. Hierbei gehen wir von der Annahme aus, dass der Bund (das BMF) die Bundessteuerverwaltung auch wirklich will (auch wenn wir wissen, dass es hierzu innerhalb des BMF offenkundig auch keine einheitliche Meinung gibt und sich die Hausspitze des BMF auch noch nicht ausreichend klar positioniert hat). Hierbei ist zu beachten, dass man dann, wenn man an die Einführung einer Bundesteuerverwaltung denkt, die Aufgaben dieser nicht nur auf das Erheben der Gemeinschaftssteuern, sondern auch auf die Erhebung der Ländersteuern und Gemeindesteuern ausweiten sollte. Es würde wenig Sinn machen, drei Parallelstrukturen zu unterhalten.

Das Kienbaum-Gutachten hat sich ausgiebig mit den möglichen Effekten einer Einführung der Bundessteuerverwaltung beschäftigt. Abgesehen von der defizitären ersten<sup>24</sup> Stufe des Berechnungsschemas im Kienbaum-Gutachten, sind die Schätzungen von Kienbaum als eine mögliche Evaluation der Effizienzgewinne zu betrachten, zu denen es natürlich auch alternative Ansätze gibt. Die Schätzung der Kosteneinsparungen und der Mehreinnahmen sehen wir im Kienbaum-Gutachten eher am unteren als am oberen Rand des Möglichen, aber wir wollen hier auf jegliche Auseinandersetzung mit der Methode verzichten.

---

<sup>24</sup> Dies betrifft die Schätzung der strukturbedingten Mindereinnahmen in Abschnitt 4.3.2.1 im Kienbaum-Gutachten. Diese Vorgehensweise ist falsch, ja objektiv unsinnig. Wir haben Alternativrechnungen vorgenommen, die wir auch gelegentlich aufarbeiten und präsentieren wollen, die eher dazu kommen, dass die Schätzungen von Kienbaum zu gering ausfallen. Da wir damit die Kienbaum-Zahlen als am unteren Rand angesiedelt betrachten, wollen wir auf Zahlauseinandersetzungen verzichten.

Wenn der Bund die Steuerverwaltung übernehmen will (und nach unserer Ansicht soll und muss er diese übernehmen), so muss der Bund hierfür auch etwas leisten, und ferner muss sich bei dieser Veränderung eine gesamtgesellschaftliche Rendite einstellen, die zur Lösung anderer Probleme verwendet werden kann.

a) Auf der Landes- und Gemeindeebene fielen im Jahr 2004 laufende Ausgaben für die Steuerverwaltung in Höhe von ca. 7,8 Mrd. Euro an, hiervon ca. 5,3 Mrd. Euro auf der Landesebene. Diese Ausgaben sind sogar noch eine Unterschätzung, da sich die Aufwendungen für Beihilfen, rechnerische Pensionsrückstellungen sowie die Aufwendungen in den Aufsichtsministerien von uns nicht quantifizieren lassen. Wir gehen aber davon aus, dass in diesen Bereichen nochmals ca. 30% der hier genannten Ausgaben entstehen (insbes. wegen Beihilfen und rechnerischen Pensionsansprüchen). Übernimmt der Bund die Steuerverwaltung vollständig, so muss er eine Effizienzrendite von mindestens 20% bringen, eine Zahl, die sich bislang z.B. in Funktionalreformprozessen "eingebürgert" hat, so dass der Bund eine "Mehrbelastungsforderung" an die Länder von ca. 4 Mrd. Euro bzw. an Länder und Gemeinden von ca. 6,4 Mrd. Euro hätte.<sup>25</sup>

b) Durch die Bundesteuerverwaltung lassen sich Effizienzgewinne in Form von Mehreinnahmen bei den Gemeinschaftssteuern erwirtschaften, die über die vertikale Steuerverteilung auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt werden.

Die Minderausgaben bzw. Mehreinnahmen können zur Senkung der Steuerlast und/oder zur Verbesserung der öffentlichen Güterversorgung und/oder zur Lösung bestimmter "Altlastenprobleme" und damit zur Forcierung von Reformprozessen in anderen Bereichen verwendet werden. Wir betrachten hier ausschließlich die letzte Variante, da wir hier eine Klammer zwischen den "Finanzthemen" und den "Verwaltungsthemen" im Korb 2 der 2ten Stufe der Föderalismusreform sehen.

Nach unseren Vorstellungen sollte man die Verteilung der Effizienzgewinne wie folgt vornehmen:

- Die hoch verschuldeten Länder müssen ihre gesparten Steuerverwaltungskosten von ca. 20% der gegenwärtigen Ausgaben vollständig in die Entschuldung lenken, was durch ein hartes Controlling zu überwachen ist und keinesfalls so lasch gehandhabt werden darf wie im Falle der gescheiterten Sanierungsbemühungen im Saarland und in Bremen.
- Ein Teil der durch Effizienzgewinne erwirtschafteten Steuer Mehreinnahmen wird in einen Entschuldungs-Fonds (nicht Schulden-Fonds!) zur Absenkung der Kreditmarktschulden der deutlich überdurchschnittlich verschuldeten

---

<sup>25</sup> Hierzu kämen weitere Mehrbelastungsausgleichsansprüche z.B. für Beihilfen und rechnerische Pensionsansprüche.

Länder gelenkt, was wir mit einem "Vorwegabzug" von 1,5 Umsatzsteuerpunkten - und damit Einnahmen von gegenwärtig ca. 2,5 Mrd. Euro - bewerkstelligen. Dieser Fonds übernimmt aber nicht die überdurchschnittlichen Schulden dieser Länder, sondern lediglich die Tilgung der überdurchschnittlichen Schulden, so dass die überdurchschnittlichen Zinslasten bei diesen Ländern noch verbleiben, mit der Zeit aber abgeschmolzen werden. Das Entschuldungsprogramm wird auf 15 bis 20 Jahre fixiert, so dass - bei einem Umsatzsteuerwachstum von ca. 2% pro Jahr - nach 15 bis 20 Jahren ca. 60% bis 80% der überdurchschnittlichen Verschuldung der hoch verschuldeten Länder abgebaut wären.

Eines solches System wird aber nur für den Fall vorgeschlagen bzw. für ökonomisch sinnvoll gehalten, dass sich die Länder ihrerseits dazu verpflichten eine sehr harte Schuldenschranke als Ergebnis der Föderalismusreform zu akzeptieren. Wir sind uns des Umstandes bewusst, dass für die "soliden" Länder dieser Vorschlag nicht gerade attraktiv klingt, aber sunk cost sind sunk cost! Gerade die soliden Länder drängen bei der Diskussion um harte Schuldenschranken nach vorne, während die hoch verschuldeten Länder diesbezüglich sehr zurückhaltend sind, da ihre Zinslasten hoch sind und damit die Haushaltsbewegungsspielräume wesentlich kleiner sind. Wir sind in unserem föderalen System aber auch in Sachen Verschuldung eine Solidar- und auch Schicksalsgemeinschaft, so dass gerade die soliden Länder darauf hinwirken müssen, die etwas problembehafteten Länder wie Saarland, Bremen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, usw. an eine besonders enge Schuldenleine zu legen. Dies geht im politischen Entscheidungsprozess letztendlich nur dadurch, dass man mit diesen Ländern einen Deal macht: Entschuldungshilfen gegen harte Verschuldungsgrenzen.

Zusammenfassend betrachten wir somit die Einrichtung einer Bundesteuerverwaltung nicht nur als wichtigen Beitrag zur Sicherung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und der Steuergerechtigkeit, sondern auch als ein Instrument zur Optimierung des Steuervollzugs und der Gewinnung von Effizienzvorteilen, deren Erträge wir zur Erleichterung der Umsetzung harter Verschuldungsschranken auf der Landesebene einsetzen wollen. Dieser Vorschlag hat mehrere Vorteile:

- Auf der Landesebene ergeben sich Nettoersparnisse von ca. 20% der Ausgaben für die Steuerverwaltung. Darüber hinaus entstehen Einsparungen im Bereich der Aufsichtsministerien (Finanzministerien), der Besoldungsstellen, der Beihilfen und der Pensionsansprüche, usw. Während die soliden Länder diese Ersparnisse zur Verbesserung ihrer Leistungsversorgung

verwenden können, müssen die hoch verschuldeten Länder diese Mittel zwingend unter Kontrollaufsicht in die Entschuldung lenken.

- Über einen begrenzten Zeitraum werden Mittel aus dem Umsatzsteueraufkommen vorab in einen Tilgungsfonds gelenkt, aus dem ausschließlich die Schuldenlasten der überdurchschnittlich hoch verschuldeten Länder abgebaut werden.
- Die soliden Länder erhalten mehr Sicherheit, da die Gefahr von Bailouts für hoch verschuldete Länder durch harte Verschuldungsschranken weitgehend beseitigt wird und eigentlich nur noch in Katastrophenfällen möglich sein dürfte. Darüber hinaus gewinnen die soliden Länder unmittelbar mehr Finanzierungsspielräume, da sie jetzt schon die gesparten Verwaltungskosten nach eigenem Ermessen ausgeben können.
- Der Bund hat sehr hohe Anreize, alle möglichen Effizienzgewinne aus einer Bundessteuerverwaltung zu realisieren. Der Bund erhält nur eine Teilkompensation der Verwaltungskosten, und ferner muss er sich ebenfalls an den Beiträgen zum Tilgungsfonds beteiligen. Diese Lasten kann er nur dann gering halten, wenn er in der Tat die Effizienzreserven auf der Einnahmenseite in vollem Umfang ausbeutet. Hiervon würden natürlich auch Länder und Gemeinden profitieren.

## **6. Themenkomplex "Länderzusammenarbeit/-neugliederung" (Fragen 287-333)**

Eine deutlich stärkere Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern untereinander ist unbedingt erforderlich (Frage 287), wozu man zahlreiche Beispiele nennen kann und im Schriftsatz auch schon implizit genannt worden sind (Zentralprüfungen, Hochschulkliniken, Bewältigung des demographischen Wandels). Dies als eine Einschränkung der Länderautonomie (Frage 288) zu interpretieren, kann von keinem Bürger nachvollzogen werden.

Wir haben in einigen Bereichen länderübergreifende Einrichtungen geschaffen (wie z.B. für die Fusion einiger Statistischer Ämter), wobei allerdings das Funktionieren dieser Einrichtungen mehr als bescheiden ist. Dies liegt auch daran, dass kein Land und keine Stadt Standorte aufgeben will, so dass es immer noch zu Doppelstandorten kommt und damit natürlich Effizienzvorteile, wenn überhaupt, nur begrenzt ausgebeutet werden können. (Frage 293). Dem Bund sind bei der Forcierung der Kooperation zwischen den Ländern (Frage 295) die Hände gebunden.

Wir sind uns gar nicht sicher, ob man überhaupt davon sprechen kann, dass die Länder untereinander in Konkurrenz stehen (Frage 294). Im fiskalischen Bereich (Bsp. Steuerautonomie oder Finanzausgleich) wollen sich die reicheren Länder unter dem Vorwand von Wettbewerbsföderalismus und Anreizdiskussion lediglich um "Zahlungsverpflichtungen" drücken. Der "Wettbewerb" unter den Ländern nimmt vielfach mehr die Form des "Abgrenzens" von anderen Ländern an, und weniger die Form einer aktiven Suche nach innovativen Lösungen.

Wir haben uns bereits im Schriftsatz zu den "Finanzthemen" ausführlich mit dem Thema Länderneugliederung beschäftigt, und möchten diesbezüglich nochmals auf unsere dortigen Ausführungen hinweisen, siehe dort S. 20-22 sowie S. 87-89. Aus diesen Gründen können wir uns hier sehr kurz fassen. Nach unserer Einschätzung haben wir zu viele und zu viele kleine Länder, die wir als nicht hinreichend selbsterhaltungsfähig ansehen. Dies gilt insbesondere für Bremen sowie für das Saarland, aber nicht nur für diese beiden Länder. Wie wir bereits in unserem Schriftsatz zu den Finanzthemen ausgeführt haben, müssen insbesondere zunächst die Probleme beseitigt werden, die gegenwärtig bereits freiwillige Länderzusammenschlüsse (insbes. zwischen Flächen- und Stadtstaaten) erschweren:

a) Wir benötigen klare Regelungen dahingehend, wie mit der Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Finanzausgleich bei einer Fusion von Flächen- und Stadtstaaten umzugehen ist. Gegenwärtig würde der Region Berlin-Brandenburg die Länderfusion ca. 3 Mrd. Euro an Mindereinnahmen kosten, was keinesfalls auch nur annähernd durch Einsparungen von Verwaltungskosten erwirtschaftet werden kann.

b) Wir müssen die Stimmenpräferenzen der kleinen Länder im Bundesrat beseitigen, da sonst Länderfusionen immer mit erheblichen negativen (politischen) Anreizeffekten verbunden wäre.

Der Bund und die Solidargemeinschaft (siehe Frage 333) sollten Länderfusionen durch "Hochzeitsprämien" belohnen, wobei diese aber ausschließlich für die Reduktion von Altschulden verwendet werden dürfen.

Eine Verkleinerung der Zahl der Länder hätte allerdings mit großer Wahrscheinlichkeit nachteilige Governance-Folgen, da sich dann jeder Ministerpräsident fast in einer Gegenkanzler-Position sehen würde und ggf. die Abgrenzungskurse einiger Länder noch größer werden könnten. Daher könnte man sich auch eine sehr progressive Alternativvariante überlegen, die allerdings sicherlich nicht realisierbar ist, nämlich die Aufspaltung der gegenwärtig 16 Länder in 50 bis 70 "Länder" mit einer allerdings deutlich reduzierten Aufgabenwahrnehmung

("Kommunalisierung" der Länder<sup>26</sup>). Seitens einiger Wissenschaftler wurden solche Konstrukte ja in der Tat auch schon zur Diskussion gestellt. Wir halten diesen Weg aber für nicht realisierbar und haben diesen Aspekt auch nur aus Gründen der Vollständigkeit aufgeführt.

---

<sup>26</sup> Hierbei könnte man gleich alle Landkreise mit auflösen.