

Berend Diekmann

# Neugliederung des Bundesgebietes – kein Königsweg zu mehr Effizienz im Bundesstaat

*In der Juli-Ausgabe des WIRTSCHAFTSDIENST veröffentlichten wir einen Aufsatz von Dr. Konrad Lammers mit dem Titel „Neugliederung des Bundesgebietes zwischen Standortwettbewerb und Finanzverfassung“<sup>1</sup>. Hierzu eine Replik von Dr. Berend Diekmann.*

Die Neugliederung des Bundesgebietes ist seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland ein politischer Dauerbrenner. Allerdings wurde nur einmal – 1952 – ein Fusionsplan Wirklichkeit, als das Bundesland Baden-Württemberg entstand. Mit dem Beitritt der neuen Bundesländer und dem Inkrafttreten eines reformierten Finanzausgleichs 1995, dessen finanzielle Folgen erst jetzt deutlich sichtbar geworden sind, ist der Ruf nach Reformen – auch nach einer Neugliederung des Bundesgebietes – wieder stärker geworden.

Konrad Lammers versucht in seinem Beitrag nachzuweisen, daß es aus ökonomischen Gründen geboten sei, das Bundesgebiet neu zu gliedern. Es gibt aber eine Reihe guter Gründe, die dagegen sprechen, eine Neugliederung der Länder als primären Lösungsansatz zu verfolgen, um die unbestrittenen Fehlreize und Ineffizienzen im deutschen Föderalismus zu verringern.

Ein Kritikpunkt von Lammers bezieht sich darauf, daß die bestehende Gliederung der Bundesländer zusammenhängende Wirtschaftsräume zerschneide. Ökonomische Verflechtungen würden hier andere Grenzen nahelegen. Das ist grundsätzlich richtig. Der Argumentation liegt implizit die Idee zugrunde, das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz zu verwirklichen. Dem Prinzip zufolge wird ein Verbund von Nutzern, Zahlern und Entscheidungsträgern im Zusammenhang mit der Bereitstellung öffentlicher Güter geographisch so realisiert, daß sämtliche Spillover-Effekte internalisiert werden. In der Praxis stößt dieses Konzept indes auf unüberwindbare Schwierigkeiten. Das liegt nicht nur an landsmannschaftlichen Widerständen, die sich in Volksabstimmungen artikulieren. Die praktische Umsetzung scheitert mindestens ebenso daran, daß der tatsächliche oder potentielle Nutzerkreis öffentlicher Güter im Einzelfall kaum exakt genug räumlich abzugrenzen ist. Außerdem kann der Nutzen des angebotenen Bündels an öffentlichen Gütern der-

maßen in seiner räumlichen Wirkung streuen und schwanken, daß eine optimale Annäherung administrativer Verwaltungseinheiten an das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz ständig wieder neu ausbalanciert werden müßte, was permanente Grenzverschiebungen nach sich zöge<sup>2</sup>.

Nicht vergessen werden sollte schließlich, daß ökonomische Verflechtungen bestehende Grenzen nutzen, die grenzüberschreitende Arbeitsteilung also Folge von Gemeinde- oder Landesgrenzen sein kann. Als alloкатive Maxime ist das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz deshalb für die Kompetenzzuweisung hilfreich, als Argument für eine Zusammenlegung von Stadt- mit Flächenstaaten im Einzelfall aber kaum.

## Das Pendlerargument

Daß große Städte Arbeitsplätze für im Umland Wohnende bereitstellen, ist zwar zutreffend, als Argument für eine Neugliederung des Bundesgebietes aber wenig brauchbar. Die von einer ungleichen Verteilung von Wohnsitzen und Arbeitsstätten ausgehenden externen Effekte sollten aus ökonomischer Sicht zunächst durch Kompensationsverhandlungen zwischen den unmittelbar Betroffenen angegangen werden. Dieser Ansatz dürfte unter allokativen Aspekten administrativ verordneten Lösungen, wie es Länderneugliederungen letztlich sind, überlegen sein<sup>3</sup>. Die mangelnde Einigungsfähigkeit und -bereitschaft, die man hier den Akteuren vorwerfen könnte, spricht weniger gegen diesen Ansatz als dafür, daß die Einigungsanreize offenbar noch nicht hoch genug sind.

Ein Argument – das Lammers nicht erwähnt – läßt sich an dieser Stelle für eine Neugliederung anführen:

<sup>1</sup> Vgl. Konrad Lammers: Neugliederung des Bundesgebietes zwischen Standortwettbewerb und Finanzverfassung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), H. 7, S. 429-434.

<sup>2</sup> Vor einem ähnlichen Dilemma stünde auch die Theorie optimaler Währungsräume.

<sup>3</sup> Das diesem Ansatz zugrundeliegende Coase-Theorem besagt, daß Externalitäten auch durch direkte Verhandlungen verringert werden können, solange genau definierte Eigentumsrechte vorliegen. Dies dürfte bei den häufig erwähnten Sonderlasten der Stadtstaaten (z.B. Universitäten, Krankenhäuser, Großforschungseinrichtungen, öffentlicher Nahverkehr) in der Regel der Fall sein.

*Dr. Berend Diekmann, 39, ist Referent für Grundsatzzfragen im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. Der Aufsatz gibt die persönliche Meinung des Verfassers wieder.*

Direkte Verhandlungen zwischen Stadt- und Flächenstaaten können im Ergebnis zu Ineffizienzen führen, die auf asymmetrischen Informationen beruhen. Dieses Problem kann durch Länderneugliederungen entfallen, besteht aber bei einer Verhandlungslösung ebenso wie bei den pauschalen Ausgleichsregelungen, die zur Zeit den Finanzausgleich im Stadt-Land-Verhältnis dominieren.

Auch die Folgen, die der Anstieg der Berufspendlerzahl im Zuge der modernen Stadtflucht für die Steuerzerlegung mit sich bringen mag, rechtfertigen es noch nicht, neue Ländergrenzen zu fordern. So ist es durchaus nicht unstrittig, wer für die Bereitstellung kommunaler Infrastrukturen in erster Linie zahlen sollte, Privathaushalte oder Unternehmen. Der schlichte Hinweis auf zu viele Wohnsitzgemeinden im Umland von Stadtstaaten ist also kein unmittelbar einleuchtendes Argument. Nach den geltenden Zerlegungsgesetzen ist die Steuerverteilung außerdem nicht nur eine Frage der Ländergrenzen, sondern auch der Gemeindegrenzen. Eine Neugliederung des Bundesgebiets verlagert das Problem insofern nur eine Ebene tiefer.

Es läßt sich schließlich lange darüber diskutieren, ob eine klassische „Wohnsitzgemeinde“ oder eine klassische „Arbeitsplatzgemeinde“ das kommunalpolitisch Erstrebenswertere ist. Dies gilt inzwischen um so mehr, als Arbeitsplätze mittlerweile vorwiegend durch neue, „saubere“ Industrien und Dienstleistungen geschaffen werden, so daß die Gleichung „Industrie = Umweltverschmutzung = geringere Lebensqualität“ nur noch bedingt gilt.

### Überproportionale Lasten verdichteter Räume?

Die Annahme, daß Kernstädte überproportionale Lasten zu tragen haben, stützt sich auf eine Analyse von Wirkungszusammenhängen, die nicht unumstritten ist<sup>4</sup>. Die Veredelung der Stadtstaatsbewohner im Länderfinanzausgleich legt eine solche Annahme zugrunde. Die Forderung von Lammers, die Stadtstaaten mit den Flächenländern neu zu gliedern, geht von der Position aus, diese Veredelung sei unzureichend.

<sup>4</sup> Das sogenannte Brechtsche Gesetz geht auf eine von Arnold Brecht 1932 behauptete progressive Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung zurück. Ob in Ballungsgebieten automatisch höherwertigere und teurere öffentliche Leistung produziert werden müssen, ist allerdings umstritten. Mit umgekehrten Vorzeichen wird oft auch die Versorgungssicherheit im ländlichen Raum als Förderziel postuliert. Daraus haben z.B. Post und Bahn sowie die regionale Wirtschaftsförderung ein Argument für die Beibehaltung von Monopolstellungen und für eine Subventionierung entwickelt.

<sup>5</sup> Zitiert nach: Bundestags-Drucksache 13/11472 v. 16.10.1998. Auch die formaljuristische Argumentation von Geske („normative Wertung“, „zulässig“, „sachgerecht“) leuchtet nicht ein. Eine wirtschaftswissenschaftliche Analyse würde nahelegen, die Einwohnerveredelung auslaufen zu lassen und – wo notwendig – durch direkte Verhandlungen zu ersetzen. Dies wäre – anders als Geske meint – durchaus eine eindeutige Lösung; vgl. Otto-Erich Geske: Würüber entscheidet das Bundesverfassungsgericht beim Länderfinanzausgleich?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), H. 8, S. 491 f.

In einer Umkehrung der Argumentation kann die Einwohnerveredelung aber auch als eine Subventionierung von Agglomerationen klassifiziert werden. Auf welcher dünner Rechtfertigung eine Einwohnerwertung nach Gemeindegrößeklassen beruht, zeigt auch eine Begründung zum Finanzausgleichsgesetz. Dort wird ausgeführt, daß die Staffelung der Erfahrungstatsache (!) Rechnung tragen müsse, daß die Kopfquote des öffentlichen Aufwandes progressiv mit der Zunahme der Siedlungsdichte steige<sup>5</sup>.

Sehr unklar wird die Argumentationslinie von Lammers, wenn er gleichzeitig beklagt, daß den Kernstädten sowohl die Lohn- und Einkommensteuer der Einwohner als auch die Körperschaft- und Gewerbesteuer der Betriebe, die sich im Umland ansiedeln, verloren gehe. Wenn er eine Argumentation zugunsten einer Steuerzerlegung nach dem Arbeitsstätten- statt nach dem Wohnsitzprinzip hätte entwickeln wollen, so müßte er sich zuvor zumindest für eine Bezugsgruppe (Unternehmen oder Haushalte) entscheiden. Dann wäre zu berücksichtigen, daß eine Änderung der Zerlegungsmethode genau genommen voraussetzen würde, die Wertschöpfung bis auf die kommunale Ebene aufzuschlüsseln. Das ist wegen der statistischen Schwierigkeiten kaum machbar.

Soll beklagt werden, daß sich sowohl Unternehmen als auch Zuzügler im Umland ansiedeln, wird die Argumentation deshalb schwierig, weil die betroffene Gemeinde dann über kurz oder lang ein Angebot an öffentlichen Gütern sowohl für die Haushalte als auch für die Unternehmen gewährleisten müßte, wodurch lediglich die – bestreitbaren – Skalennachteile der Stadtstaaten („überproportionale Lasten“) als Argument für eine Länderneugliederung blieben.

Eine Länderneugliederung löst das von Lammers skizzierte Stadt-Land-Dilemma nicht, sondern verlagert es lediglich auf eine andere Ebene. Wer die Auseinandersetzungen zwischen Kommunen und Ländern um den kommunalen Finanzausgleich verfolgt, wird kaum erwarten, daß sich der Konflikt auf diese Weise entschärfen läßt<sup>6</sup>. Im Interesse einer höheren öffentlichen Effizienz könnte es vielmehr liegen, die pauschalierte Subventionierung von Agglomerationen insgesamt – also auch die Einwohnerstaffelung nach Gemeindegrößeklassen im kommunalen Finanzausgleich – in Frage zu stellen.

Welches ökonomische Interesse kann es überhaupt an einer Länderstruktur geben, die sich administrativ bedingt in Wirtschaftskraft, Flächen- oder Einwohnerzahl stark angleiche? Bestünde nicht vielmehr die Gefahr, daß solcherart zusammengesetzte Bundesländer den Charme, die Identität und die Durch-

<sup>6</sup> Eine verfassungsrechtliche Überprüfung kommunaler Finanzausgleichsgesetze ist fast schon die Regel; vgl. dazu z.B. Matthias Steinherr: Kommunaler Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen: Verfassungsgericht weist Bedenken gegen Hauptansatzstaffel zurück, in: Ifo Schnelldienst 27/98, (1998), S. 3-6.

setzungskraft französischer Departements entwickelten? Weder die Schweiz noch etwa ein Blick auf die Mitgliedstaaten der EU liefert Belege dafür, daß kleinere Verwaltungseinheiten zwangsläufig zu einer allokativ suboptimalen Versorgung mit öffentlichen Gütern oder Ineffizienzen führen müssen. Eine Harmonisierung bedeutet hingegen regelmässig, daß die Gefahr eines Schlafmützenwettbewerbs heraufbeschworen wird. Die „eine Stimme“, mit der ein neustrukturiertes Land in Berlin oder Brüssel auftritt und die Lammers als Vorteil anführt, könnte leicht die Stimme des kleinsten gemeinsamen Nenners sein, was erfahrungsgemäß die Reformfreudigkeit nicht beflügelt. Es ist deshalb zu bezweifeln, daß ein föderaler Wettbewerb – den auch Lammers befürwortet – durch eine Länderneugliederung gefördert würde<sup>7</sup>.

Nicht die pure Zahl der Bundesländer oder ihre unterschiedliche Struktur bedingt die Vielzahl von Finanzströmen in erster Linie, sondern das von Finanzverfassungsreform zu Finanzverfassungsreform erhobene Anspruchs- und Ausgleichsniveau. Deshalb ist es zutreffend, wenn Lammers die Sonder-Bundesergänzungszuweisungen „Kosten politischer Führung“ mit dem Argument kritisiert, diese Hilfe setze für die Begünstigten einen Anreiz, es beim Status quo zu belassen. Daraus kann aber kein Argument für eine Neugliederung abgeleitet werden, sondern allenfalls die Schlußfolgerung, daß die Ausgleichsleistungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich zu großzügig ausfallen, mit anderen Worten das „bail-out“-Prinzip gravierende Fehlanreize setzt.

### Fehlanreize beseitigen

Der marktwirtschaftliche Steuerungsmechanismus bezweckt das effiziente Verfolgen selbst gesetzter Präferenzen. Wenn landsmannschaftliche Bindungen die Bildung neuer großer Länder verhindern, sollte man dies akzeptieren – allerdings einschließlich der Konsequenzen für die Bürger in den betroffenen Ländern. Falls also eine Neugliederung des Bundesgebietes selbst in Ländern, die in der Tat aufgrund ihres Umfangs dauerhaft auf Zuweisungen angewiesen sind, wegen eines Volksentscheids schei-

tern sollte, erscheint es plausibel, die Bevölkerung eines solchen Landes bis zu einem gewissen Grad die Folgen ihrer Entscheidung selbst tragen zu lassen, um die wirtschaftlichen Folgen des Föderalismus etwas transparenter zu machen<sup>9</sup>.

Damit ist der Kern einer ökonomischen Lösung für die bestehenden Fehlsteuerungen im föderalen System angesprochen: Eine ökonomisch fundierte Reform muß unmittelbar an den offenkundigen Fehlanreizen ansetzen: Dies dürften in erster Linie die mangelnde Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmeautonomie der Länder, das hohe Ausgleichsniveau im Finanzausgleich insgesamt und in zweiter Linie systemfremde Elemente wie die Bundeszuweisungen für die Kosten politischer Führung oder die Anrechnung der Hafenlasten im Länderfinanzausgleich sein. Auch die Einwohnerveredelung oder die nur hälftige Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den Länderfinanzausgleich sollten aus ökonomischer Sicht in Frage gestellt werden können.

Erst wenn die Landesparlamente wieder mehr offensichtlichen Einfluß auf das wirtschaftliche Wohlergehen eines Bundeslandes erlangen, dem Wahlbürger die Zusammenhänge zwischen Landespolitik und relativer wirtschaftlicher Situation im Land klarer als jetzt werden und die politischen Entscheidungsträger einen Zusammenhang zwischen dem Wahlergebnis und eigenverantwortlichem landespolitischem Handeln auf der Ausgaben- wie auf der Einnahmenseite erkennen, besteht eine Chance, die Fehlsteuerungen verringern zu können.

Die Länder haben es nach der Grundgesetzänderung 1994 selbst in der Hand, ihre Aufgabenautonomie zu stärken. In Art. 72 Abs. 3 und Art. 125 a GG sind für bundesgesetzliche Regelungen Rückübertragungsbefugnisse auf die Länder durch Bundesgesetz verankert worden. Sie können dank des Initiativrechts des Bundesrates durch die Länder selbst aktiviert werden. Die wünschenswerte Diskussion über eine Reform der Aufgabenkompetenzen im Bund-Länder-Verhältnis wird also durch das Grundgesetz selbst gestärkt. Ob die historische Tendenz, daß die unteren Ebenen föderale Gestaltungsrechte gegen Steuerquoten und Mischfinanzierungen „verkaufen“, dadurch umgekehrt werden kann, muß freilich angesichts der offenkundigen Neigung von Politikern auf allen administrativen Ebenen, Verantwortung zu verweisen, dahingestellt bleiben.

Eine Länderneugliederung sollte deshalb allenfalls am Ende eines Weges stehen, der den Bundesländern in den bestehenden Grenzen zunächst erlaubt, verstärkt eigene Wege etwa in der Struktur- oder der Finanzpolitik zu beschreiten.

<sup>7</sup> An die Suche nach neuen Lösungen in einem Konkurrenz-föderalismus (Systemwettbewerb) müssen ohnehin andere Maßstäbe angelegt werden als an einen Wettbewerb um private Güter. Ein stetes, latentes Spannungsfeld zwischen Wettbewerb und Solidaritätsgebot, das im Bundesstaat besteht, und der besondere Charakter öffentlicher Güter setzen dem Wettbewerbsansatz hier engere Grenzen, als dies für das Angebot privater Güter in einer Marktwirtschaft der Fall ist. Zu den wohlfahrtsökonomischen Grenzen des Wettbewerbs bei öffentlichen Gütern vgl. auch Clemens Fuest: Internationale Koordination der Fiskalpolitik: Wohlfahrtsökonomische Sicht, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, Vol. 48 (1997), S. 174-192; Matthias Wrede: Tax Competition and Federalism: The Underprovision of Local Public Goods, in: Finanzarchiv N. F., Bd. 54 (1997), S. 494-515; Monopolkommission: Sondergutachten, Bd. 27: Systemwettbewerb, Baden Baden 1998.

<sup>8</sup> Sicher hätte die Werftenpolitik des Landes Bremen in den letzten dreißig Jahren, übertragen auf die Größenordnungen Nordrhein-Westfalens oder Bayerns auch diese beiden Länder an den Rand des Ruins geführt.

<sup>9</sup> Das würde auch für ein wirtschaftsstarkes Land gelten, das sich per Volksentscheid weigert, ein beitriftswilliges, strukturschwaches Land aufzunehmen. Die bayrischen Forderungen nach Länderneugliederung sind angesichts der komfortablen Position dieses Bundeslandes – es ist keinesfalls betroffen – nachvollziehbar.