

Dieter Stahl

Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern

Ökonomische Kriterien und Bewertung
ausgewählter Reformvorschläge

Metropolis-Verlag
Marburg 2000

Inhaltsverzeichnis

KAPITEL 1

PROBLEMSTELLUNG DER ARBEIT	13
1.1 Die aktuelle Diskussion um die Reform des Föderalismus in Deutschland als Ausgangspunkt	13
1.2 Konzentration auf die Aufgabenzuordnung als zentralem Element einer Reorganisation des föderativen Systems	24
1.3 Zielsetzung und Aufbau der Arbeit	27

KAPITEL 2

ÖKONOMISCHE KRITERIEN ZUR BEURTEILUNG DER AUFGABENZUORDNUNG	29
2.1 Grundzüge der ökonomischen Theorie des Föderalismus	30
2.1.1 Fragestellungen der ökonomischen Föderalismustheorie	30
& 2.1.2 Grundelemente der ökonomischen Föderalismustheorie	31
2.1.2.1 Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz	31
2.1.2.2 Zum Zusammenhang von Präferenzhomogenität und Kollektivgröße	33
2.1.3 Zuordnung von Allokations-, Distributions- und Stabilisierungskompetenzen in einem föderativen Staat	34
2.1.3.1 Differenzierte Zuordnung allokativer Aufgaben	35
2.1.3.2 Distributionspolitische Kompetenzen zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung	39
2.1.3.3 Zentralisierung stabilisierungspolitischer Kompetenzen	40
2.1.3.4 Zuordnung regulierender Kompetenzen	42
2.1.4 Voraussetzungen für die weitere Analyse	44

2.2 Kriterien der Kompetenzzuordnung in traditioneller föderalismusökonomischer Perspektive	46
2.2.1 Das Dezentralisierungstheorem: Räumlich unterschiedliche Präferenzen als Argument für dezentrale Aufgabenwahrnehmung	46
2.2.1.1 Minimierung von Frustrationskosten über Dezentralisierung	46
2.2.1.2 Präferenzhomogenisierung über Wanderungen	49
2.2.2 Das Korrespondenzprinzip als Internalisierungsregel: Die Bestimmung der benefit area	52
2.2.2.1 Darstellung und Erläuterung des Korrespondenzprinzips: Zur räumlichen Dimension öffentlicher Güter	52
2.2.2.2 Die Bestimmung des Nutzen- bzw. Nutzerkreises	57
2.2.2.2.1 Technische Bestimmung des Nutzenkreises?	57
2.2.2.2.2 Politische Bestimmung von (Nutzen- bzw.) Nutzerkreisen	60
2.2.2.3 Zwischenfazit	62
2.2.3 Economies of scale als Zentralisierungsargument	63
2.2.3.1 Die Grundaussage des economies of scale-Kriteriums	63
2.2.3.2 Ursachen sinkender Durchschnittskosten	65
2.2.3.3 Öffentliche Bereitstellung anstelle öffentlicher Produktion als Teilrelativierung des economies of scale-Arguments	70
2.2.4 Fazit zu den traditionellen Kriterien	75
2.3 Organisationskosten als Determinante einer optimalen Aufgabenzuordnung	77
2.3.1 Vorbemerkungen	77
2.3.2 Grundlagen des Organisationskostenkonzepts	78
2.3.2.1 Kosten zur Durchsetzung individueller Präferenzen für öffentliche Leistungen	78
2.3.2.1.1 Wanderungskosten	79
2.3.2.1.2 Wahlkosten	81
2.3.2.2 Kosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen	88
2.3.2.2.1 Administrationskosten	88
2.3.2.2.2 Koordinationskosten	91

2.3.2.3	Das Organisationskostenminimum als Punkt optimaler Dezentralisierung	93
2.3.3	Diskussion der Leistungsfähigkeit des Ansatzes.....	94
2.4	Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften.....	98
2.4.1	Horizontaler und vertikaler Wettbewerb.....	98
2.4.2	Grundzüge des Konzepts interjurisdiktionellen Wettbewerbs.....	100
2.4.3	Positive Erwartungen an einen horizontalen Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften	103
2.4.4	Potenzielle Funktionsdefekte eines horizontalen interjurisdiktionellen Wettbewerbes als Dezentralisierungsbeschränkung?.....	106
2.4.4.1	Diskussion traditioneller Wettbewerbsversagensargumente	107
2.4.4.1.1	Zunehmende Probleme für eine Umverteilungspolitik	108
2.4.4.1.2	Sinkende Finanzierungsspielräume für öffentliche Güter	109
2.4.4.1.3	Informationsmängel und Qualitätsstandards	110
2.4.4.1.4	Schlussfolgerungen	112
2.4.4.2	Wettbewerbsorientierte Dezentralisierung zwischen Mobilitätsgarantie und Autonomiesicherung	114
2.4.4.3	Wettbewerbsbeschränkungen durch Kollusion?	118
2.4.5	Fazit zu den wettbewerbsorientierten Betrachtungen	118
2.5	Politökonomische Überlegungen: Einschränkung diskretionärer Handlungsspielräume durch Föderalismus	119
2.5.1	Grundlinien der Neuen Politischen Ökonomie	120
2.5.2	Neue Politische Ökonomie und föderative Staatsstrukturen	123
2.5.2.1	Effizienz durch Dezentralisierung.....	123
2.5.2.1.1	Veränderte Rahmenbedingungen bei dezentraler Leistungsbereitstellung	124
2.5.2.1.2	Mehr Effizienz durch geringere Handlungsspielräume	126
2.5.2.2	Zur systeminhärenten Kartellierungsgefahr	130

2.5.3	Politökonomische Anforderungen an eine föderative Aufgabenzuordnung.....	136
2.6	Ein Kriterienkatalog zur Prüfung der Reformvorschläge	138
KAPITEL 3		
BEWERTUNG AUSGEWÄHLTER VORSCHLÄGE ZUR REFORM DER AUFGABEN VON BUND UND LÄNDERN		
145		
3.1	Übergreifende Diskussion der aufgabenbezogenen Reformvorschläge.....	145
3.1.1	Wettbewerbsföderalismus als Leitbild der Reformvorschläge	145
3.1.2	Möglichkeiten einer stärker autonomieorientierten Aufgabenzuordnung.....	148
3.1.3	Konkrete Aufgabenneuzuordnungsvorschläge.....	150
3.1.3.1	Stärkung der (konkurrierenden) Gesetzgebungskompetenzen der Länder	151
3.1.3.2	Veränderungen der Rahmengesetzgebungskompetenzen des Bundes	156
3.1.3.3	Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern nach Art. 91a GG und Art. 91b GG	159
3.1.3.4	Zusammenfassung der Vorschläge nach Aufgabenbereichen.....	165
3.1.4	Defizite in den aufgabenbezogenen Teilen der Reformvorschläge	167
3.1.4.1	Inadäquate Berücksichtigung der Verwaltungskompetenzen der Länder.....	168
3.1.4.2	Vernachlässigung horizontaler Kooperationen zwischen den Ländern	176
3.1.4.3	Inadäquate Interpretation von Mischfinanzierungstatbeständen	178
3.1.5	Ein Vergleich von Ausgabenstrukturen von Mittelebenen in ausgewählten föderativen Staaten	181
3.1.5.1	Relativ große Ähnlichkeiten in den Ausgabenstrukturen...181	

3.1.5.2	Relativierungen des Aussagegehalts: Kritik an der Interpretation von Ausgabenquoten	185
3.2	Föderalisierung der Hochschulpolitik?	187
3.2.1	Vorbemerkungen	187
3.2.2	Rückverlagerung der Kompetenzen für den Aus- und Neubau von Hochschulen nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG an die Länder?	188
3.2.2.1	Größenvorteile und externe Effekte als Argumente für eine gemeinschaftliche oder zentrale Wahrnehmung der Aufgabe?	189
3.2.2.2	Sinkende Organisationskosten bei der Auflösung von Gemeinschaftsaufgaben	191
	3.2.2.2.1 Abnehmende Koordinationskosten	191
	3.2.2.2.2 Konstante Administrationskosten?	193
3.2.2.3	Weitere Kriterien: Präferenzdurchsetzung und interjurisdiktioneller Wettbewerb	195
3.2.2.4	Zusammenfassung: Keine wesentlichen Einwände gegen eine Auflösung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau	199
3.2.3	Beibehaltung der gemeinsamen Forschungsförderung nach Art. 91b GG	200
3.2.3.1	Externe Effekte und Größenvorteile als Argumente für den Bestand einer gemeinsamen Forschungsförderung	201
3.2.3.2	Indifferenter Verlauf der Organisationskosten	203
3.2.3.3	Weitere Kriterien zur Beurteilung der Zuordnung der Forschungsförderungskompetenz	204
3.2.3.4	Zwischenergebnis: Sinnvolle Argumente für ein Fortbestehen der gemeinsamen Forschungsförderung nach Art. 91b GG	205
3.2.4	Auflösung der Rahmengesetzgebungskompetenzen des Bundes für das Hochschulwesen nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG	206
3.2.4.1	Stärkere Präferenzenorientierung und Wettbewerb der Hochschulen als zentrale Argumente für eine Auflösung der Rahmenkompetenz	207
3.2.4.2	Geringere Relevanz der weiteren Kriterien	212

3.2.4.3	Fazit: Mehr Wettbewerb und Präferenzorientierung durch Dezentralisierung der Hochschulkompetenzen.....	215
3.2.5	Fazit zu den hochschulpolitischen Reformvorschlägen.....	216
3.3	Dezentralisierung der Gemeinschaftsaufgaben Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes nach Art. 91a GG.....	219
3.3.1	Föderalisierung der Regionalpolitik? - Zur Diskussion um die Auflösung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.....	220
3.3.1.1	Die Gemeinschaftsaufgabe als Instrument der Regionalpolitik.....	220
3.3.1.2	Föderalismusökonomische Beurteilung einer Dezentralisierung regionalpolitischer Kompetenzen.....	223
3.3.1.3	Entwertung autonomer regionalpolitischer Kompetenzen durch die europäischen Regelungen.....	229
3.3.2	Reform der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“.....	230
3.3.2.1	Dezentralisierung der Agrarpolitik.....	231
3.3.2.2	Zentralisierung des Küstenschutzes?.....	235
3.3.3	Fazit: Auflösung der Gemeinschaftsaufgaben.....	237
3.4	Reform der Sozialhilfe über eine Dezentralisierung der Kompetenzen nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG.....	238
3.4.1	Argumente für eine Dezentralisierung der Sozialhilferegulungen.....	240
3.4.1.1	Geringe Mobilität von Transferempfängern?.....	240
3.4.1.2	Lokale oder regionale Präferenzen für Umverteilung.....	243
3.4.1.3	Laboratory Federalism oder der Versuch, ein angemessenes Transfersystem zu finden.....	245
3.4.2	Argumente gegen eine Dezentralisierung von verteilungspolitischen Kompetenzen: Finanzierungsprobleme im Vordergrund.....	247
3.4.3	Geringe Bedeutung von Organisationskosten und economies of scale.....	250
3.4.4	Fazit: Überführung der Sozialhilfekompetenzen in Rahmenregelungen.....	252

3.5 Reföderalisierung dienst- und besoldungsrechtlicher Kompetenzen durch Auflösung der Art. 74a GG und Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG?	253
3.5.1 Vorbemerkungen.....	253
3.5.2 Argumente für eine Dezentralisierung.....	255
3.5.3 Probleme eines Wettbewerbs der Dienstrechts- und Besoldungssysteme.....	259
3.5.4 Fazit: Bias zugunsten einer Dezentralisierung.....	262

KAPITEL 4

WÜRDIGUNG DER AUFGABENBEZOGENEN ELEMENTE DER REFORMVORSCHLÄGE	263
--	-----

LITERATURVERZEICHNIS	271
-----------------------------------	-----