

Wurzel, Eckhard

Article

Finanzpolitik: Stärker auf Ergebnisse hin orientieren

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Wurzel, Eckhard (2009) : Finanzpolitik: Stärker auf Ergebnisse hin orientieren, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 62, Iss. 18, pp. 38-42

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164729>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Eckhard Wurzel*

Finanzpolitik: Stärker auf Ergebnisse hin orientieren

Der Aufbau der ostdeutschen Wirtschaft ist keineswegs zum Stillstand gekommen, aber es verbleiben signifikante Strukturschwächen, die überwunden werden müssen (vgl. Ragnitz 2009; Ragnitz et al. 2009). Gleichzeitig stellen der starke Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, Verschiebungen in der Altersstruktur und sich verstärkende regionale Ungleichgewichte der Bevölkerungsentwicklung eine neue, zunächst so nicht vorausgesehene, große Herausforderung für die Wirtschafts- und Fiskalpolitik dar. Ceteris paribus wird die prognostizierte demographische Entwicklung das Wachstum des Produktionspotentials in den neuen Ländern deutlich vermindern und die Heterogenität regionaler Wirtschaftsentwicklung vergrößern. Für den öffentlichen Sektor verstärkt dies den Druck auf die Einnahmenseite des Budgets, während die Pro-Kopf-Ausgaben für vorhandene Infrastruktur aufgrund des hohen Fixkostenanteils bei der Bereitstellung von Infrastrukturdienstleistungen steigen werden. Ferner sind einschneidende Änderungen im Leistungsgefüge der Länder und Gemeinden gefordert, die in bestimmten Bereichen mit Mehrausgaben verbunden sind (vgl. zu den Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Ausgaben von Ländern und Gemeinden etwa: Seitz 2008a; Hofmann, Kempkes und Seitz 2008; Freigang und Hofmann 2008).

Um verbleibende alte und die neuen Herausforderungen beantworten zu können, kommt es darauf an, die institutionellen Stellschrauben in den verschiedenen Bereichen der Volkswirtschaft – auf dem Arbeitsmarkt, den Produktmärkten und im Bereich des öffentlichen Sektors – so zu justieren, dass brachliegende oder unterbeschäftigte Ressourcen besser aktiviert und dort eingesetzt werden können, wo

sie den größten Nutzen bringen. Dies ist eine Aufgabe der Wirtschafts- und Finanzpolitik auf Bundesebene ebenso wie in der Sphäre der neuen Länder selber. Vieles deutet auf Fortschritte bei der Effizienz des öffentlichen Sektors in den neuen Ländern hin, so die verbesserte Nutzung der Solidarpaktmittel für investive Zwecke und die fortschreitende Verminderung des Verwaltungspersonalbestandes pro Kopf der Bevölkerung auch bei sinkenden Einwohnerzahlen (vgl. zur Verwendung der Solidarpaktmittel Wilde und Freye 2009; Ragnitz 2006; 2005). Es bedarf jedoch erheblicher weiterer Anstrengungen, um die öffentlichen Haushalte hinreichend zu konsolidieren und besser auf eine wachstumsfreundliche Finanzpolitik hin auszurichten. Betrachten wir einige Elemente, die hierzu beitragen können.

Ausgabenprogramme umfassend evaluieren

Viel hängt davon ab, dafür zu sorgen, dass Ausgabenentscheidungen auf der Grundlage umfassender Informationen über die Kosten und den Nutzen der Projekte getroffen werden können. Bei investiven Ausgaben bedeutet dies, die Wirkungen eines Projektes auf die Entwicklung der Wirtschaft ex ante zu evaluieren, die mit dem Projekt verbundenen zukünftigen Ausgaben- und Einnahmenströme der Kapital- und laufenden Rechnung für die Lebensdauer des Projektes abzuschätzen und die Ergebnisse mit alternativen Projekten zu vergleichen. Zur Umsetzung dieses Konzeptes bedarf es erheblicher Änderungen im System der Rechnungslegung der öffentlichen Verwaltungen, das auf die Verbuchung laufender Finanzströme ausgelegt ist. Bei der Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungen ist koordiniertes Vorgehen der Gebietskörperschaften notwendig, um vergleichbare Standards zu schaffen.

Bei der Evaluierung und Planung ist es wichtig, externe Effekte von Infrastrukturprojekten über gegenwärtige Länder- und Gemeindegrenzen hinweg mit einzubeziehen. Beispielsweise können Investitionen in das Straßenverkehrssystem nur dann in einer Weise dimensioniert werden, dass sie ihr volles Potential entfalten, wenn ihre Auswirkungen in anderen Regionen umfassend berücksichtigt werden.¹ Die demographische Entwicklung in Ostdeutschland wird in weiten Bereichen – etwa bei Schul- und Verwaltungsgebäuden, Kultur- und Freizeiteinrichtungen – eine geographische Konzentration von Infrastrukturleistungen bei gleichzeitigem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur erfordern. Segmentierte Zuständigkeiten bei der Planung und Evaluierung können zu Ressourcenverschwendung führen.

Beispielsweise erschweren jeweils verschiedene Zuständigkeiten für kommunale Straßen, Kreisstraßen, Landes-

* Dr. Eckhard Wurzel ist Senior Economist im Economics Department der OECD.

¹ Je nach Größe und Geographie der Gebietskörperschaften können gewisse Infrastruktur-Externalitäten bedeutend sein (vgl. Blöchliger und Petzold 2009).

straßen und Bundesstraßen die Evaluierung und Planung für den Ausbau und die Instandhaltung des Straßenverkehrssystems. Ferner können Principal-Agent-Probleme bei der Planung von Fernstraßen, die mit Anreizen für Kostenverschiebungen zwischen den Gebietskörperschaften verbunden sind, Ineffizienzen bei Investitionsentscheidungen im Straßenbau weiter vergrößern (vgl. Bundesrechnungshof 2004). Zur Lösung solcher Probleme bedarf es demnach der Überprüfung von Zuständigkeiten und der Kooperation zwischen Verwaltungen, die es ermöglichen, umfassend zu planen und die Kosten für die Bereitstellung von Verkehrs- und anderen Infrastrukturleistungen besser zu internalisieren.

Auch die laufende Erfolgskontrolle ergriffener Maßnahmen mit Hilfe geeigneter Indikatoren kann die Effektivität öffentlicher Dienstleistungen erhöhen und Kosten senken.² Dabei ist ein bedeutender Gesichtspunkt, die Ergebnisse der Aktionen der Länder und Gemeinden miteinander vergleichen zu können und voneinander zu lernen (»Best Practice«). Die rechtlichen Voraussetzungen für eine Kooperation zwischen Bund und Ländern zur Förderung von Leistungsvergleichen sind inzwischen, den Empfehlungen der Föderalismusreformkommission folgend, geschaffen worden. Wichtig ist auch, die Gemeinden mit einzubeziehen, wozu es der Entwicklung von Bewertungsverfahren und Leistungsindikatoren bedarf, die eine breite Anwendung unter den Gemeinden mit vertretbarem Aufwand ermöglichen. So zeigen etwa Erfahrungen mit dem Programm »Stadtumbau Ost«, dass die Qualität der Datenerfassung zwischen den beteiligten Gemeinden stark schwankte und die Datenerfassung oft mit beträchtlichem personellen Aufwand der Gemeinden verbunden war, so dass eine Reduktion der verwendeten Indikatoren angezeigt war (vgl. Landesrechnungshof Brandenburg 2008).

Öffentlich-private Partnerschaften: Mit Vorsicht zu behandeln

Nutzung von Marktmechanismen, in Form von öffentlichen Ausschreibungen im Beschaffungswesen, »Outsourcing« der Erstellung von Dienstleistungen an Betriebe außerhalb der öffentlichen Verwaltung und öffentlich-privaten Partnerschaften bei Investitionsprojekten, kann mit Effizienzgewinnen bei der Produktion öffentlicher Leistungen verbunden sein.³ Dies gilt vor allem dann, wenn der Wettbewerb zwischen privaten Anbietern als Motor für Kostensenkungen und Produktivitätssteigerungen genutzt werden kann, wie das insbesondere bei öffentlichen Ausschreibungen oft der Fall ist. In den vergangenen Jahren sind öffentlich-private

Partnerschaften (ÖPPs) zunehmend auf Interesse gestoßen. Die besondere Bedeutung des Ausbaus und der Konzentration von Infrastruktur in Ostdeutschland legt es nahe, das Potential von ÖPPs bei Infrastrukturinvestitionen auszuloten. Allerdings zeigt die Erfahrung in anderen Ländern, dass ÖPPs in der Praxis mit erheblichen finanziellen Risiken für den öffentlichen Sektor verbunden sein können. Diese können von den ÖPP-Projekten selber oder von unzureichender Beachtung der langfristigen Ausgabenbelastungen des öffentlichen Budgets ausgehen.

Bei ÖPPs kooperieren die Verwaltung und private Unternehmen bei der Bereitstellung von Infrastrukturdienstleistungen. Die Verwaltung spezifiziert die vom privatwirtschaftlichen Partner zu erbringenden Leistungen, während dieser im ÖPP-Grundmodell die Infrastruktur konzipiert, vorfinanziert, aufbaut und die mit der Infrastruktur erzeugten Dienstleistungen anbietet. Die vertragliche Bindung der Partner erstreckt sich über mehrere Jahre, ja Jahrzehnte. Transaktions- und Finanzierungskosten sind bei ÖPPs größer als bei traditionellem Verfahren, bei dem Investitionsprojekte in Auftrag gegeben, binnen kurzer Zeit aus dem öffentlichen Haushalt finanziert und die Infrastrukturdienstleistungen von der Verwaltung gegen Gebühren oder unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden. Es bedarf deshalb bedeutender Effizienzgewinne, damit die Gesamtkosten eines Investitionsprojektes über den Lebenszyklus hinweg bei ÖPPs geringer sind als bei konventionellem Verfahren. Ob dies der Fall ist, hängt wiederum weitgehend davon ab, in welchem Umfang verschiedene Risiken, die mit dem Bau, Eigentum und Betrieb von Infrastruktur verbunden sind, vom öffentlichen auf den privaten Sektor – zwecks effizienterem Risikomanagement – verlagert werden können.

In Ostdeutschland sind die Risiken eines Kapazitätsüberhangs bei Infrastrukturinvestitionen wegen der ungünstigen demographischen Entwicklung, oft einhergehend mit wirtschaftlicher Strukturschwäche und geringer Siedlungsdichte, besonders groß. Dies ist ein bedeutender Anknüpfungspunkt für den Risikotransfer vom öffentlichen auf den privaten Sektor, wenn das Potential von ÖPPs unter den Bedingungen in den neuen Ländern ausgeschöpft werden soll. Würde die öffentliche Verwaltung dem privaten Träger einer Infrastruktureinrichtung Einnahmen garantieren, die von der zukünftigen Nachfrage nach den Infrastrukturdienstleistungen unabhängig sind, so würde der fehlende Risikotransfer die Anreize für den privatwirtschaftlichen Partner mindern, für einen kostengünstigen Betrieb der Anlage zu sorgen. Andererseits werden jedoch gerade angesichts ungünstiger demographischer Entwicklungen in strukturschwachen Regionen viele regionale Investitionsprojekte für ÖPPs nicht tragfähig sein. Dies könnte zu einem gewissen Teil dadurch behoben werden, dass einzelne Projekte zu einem größeren Gesamtprojekt zusammengefasst werden. Dies vergrößert nicht nur das Transaktionsvolumen, sondern könnte

² Für einen Überblick über die Nutzung von Leistungsindikatoren auf Länder- und Gemeindeebene innerhalb der OECD vgl. Mizell (2008).

³ Für einen Überblick über die Nutzung von Marktmechanismen in OECD-Ländern vgl. Blöchliger (2008).

im Aggregat auch das mit kleinen Infrastrukturprojekten verbundene Risiko vermindern und die Prognostizierbarkeit der Infrastrukturauslastung angesichts volatiler Bevölkerungsentwicklung verbessern. Allerdings besteht die Gefahr, dass ÖPPs gegenüber konventionellen Vergabeverfahren zu günstig erscheinen, wenn Risikotransfers auf die privaten Anbieter vorgenommen werden, obwohl diese mittelfristig nicht tragfähig sind oder von der Verwaltung nicht dauerhaft durchgesetzt werden können. Erfahrungen in anderen Ländern bestätigen das Problem.⁴ Spätere Korrekturen können für die öffentlichen Haushalte mit erheblichen Kosten verbunden sein.

Bei privater Vorfinanzierung von Investitionsprojekten werden die öffentlichen Haushalte kurzfristig entlastet. Dies mag gerade für die neuen Länder angesichts wachsenden budgetären Drucks attraktiv erscheinen, birgt aber die Gefahr, dass Entscheidungen selbst dann zugunsten von ÖPPs getroffen werden, wenn deren Kosten im Gegenwartswert höher sind als bei herkömmlichem Auftragsverfahren. Ferner belastet die Finanzierungsstruktur von ÖPPs die öffentlichen Haushalte über lange Zeiträume hinweg mit wiederkehrenden Zahlungen an die privatwirtschaftlichen Partner. Dies schränkt die Flexibilität auf der Ausgabenseite des Budgets ein und kann zu einer Verschleierung zukünftiger budgetärer Verpflichtungen führen. Letzteres wiegt umso schwerer, als die Bevölkerungsalterung bereits mit signifikanten impliziten fiskalischen Belastungen – zunehmende Versorgungsleistungen für Verwaltungspersonal, Sozialleistungen, Umbau von Infrastruktur und Mindereinnahmen – verbunden ist. Der langfristige fiskalische Einfluss von ÖPPs dürfte von Ländern mit hohen Potentialwachstumsraten leichter zu absorbieren sein als von den neuen Bundesländern. Deshalb ist es wichtig, künftige budgetäre Verpflichtungen aus ÖPPs vorab zu erfassen und transparent zu machen. Dies gilt unabhängig davon, dass die eingegangenen Verpflichtungen nach den Buchungsregeln der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR), je nach Umfang des vereinbarten Risikotransfers, nicht als Schulden des Staatssektors in der VGR verbucht werden müssen.

Für die Entscheidung für oder gegen ÖPPs ist es unerlässlich, die Kosten von Investitionsprojekten über den Lebenszyklus des Projektes in Alternativszenarien mit und ohne ÖPPs zu evaluieren. Weitere Bedingungen müssen erfüllt werden. Die komplexen Rahmenbedingungen für Infrastrukturprojekte in den neuen Ländern könnten Anreize für privatwirtschaftliche Anbieter von Infrastrukturdienstleistungen begünstigen, ihren Gewinn auf Kosten der Dienstleistungsqualität zu vergrößern. Die Einrichtung einer ÖPP setzt daher voraus, dass zwischen öffentlichem und privatem Sektor durchsetzbare Verträge abgeschlossen werden kön-

nen, in denen alle relevanten Aspekte der Qualität der zu erbringenden Dienstleistung im Detail festgehalten sind. Die Erfahrung in anderen Ländern zeigt, dass der Aufbau einer Wissensbasis innerhalb der öffentlichen Verwaltung zur Projektevaluierung und Vertragsgestaltung für den Erfolg von ÖPPs unabdingbar ist, selbst wenn Consulting-Firmen beauftragt werden, ÖPP-Projekte zu analysieren. Viele Länder, die bei der Nutzung von ÖPPs weiter fortgeschritten sind als Deutschland, haben spezialisierte Verwaltungseinheiten für den Umgang mit ÖPPs eingerichtet. Ähnliche Ansätze in Deutschland sollten vertieft und die zuständigen Stellen auf Bundes- und Landesebene unter Einbeziehung der Gemeinden vernetzt werden, wenn ÖPPs für die neuen Länder nutzbar gemacht werden sollen.

Föderale Strukturen an neue Erfordernisse anpassen

Die oben betrachteten Bereiche zeigen, dass eine effiziente Allokation von Ressourcen oft auch ein hohes Maß an Koordination zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften sowie Änderungen in der Struktur der öffentlichen Verwaltungen erfordern. Freiwillige Kooperation zwischen Gemeinden bietet sich an, wenn sie für alle Beteiligten Vorteile bringt. In der Tat gibt es viele Bereiche, von der Abwasserentsorgung bis zur Verwaltung von Naturparks, wo Kooperation stattfindet. Freiwillige Kooperation kann aber schwierig oder gar nicht zu bewerkstelligen sein, wenn »Trittbrettfahrertum« mit im Spiel ist. Die in den neuen Ländern teilweise stark ausgeprägte Stadt-Umland-Problematik illustriert den Punkt. Umlandgemeinden profitieren häufig von der Infrastruktur der Kernstädte, ohne dass sie hierfür entsprechende Gegenleistungen erbringen müssten. In einigen Regionen, so in Mecklenburg-Vorpommern, wurden diese Ungleichgewichte durch Wanderungsbewegungen zugunsten des städtischen Umlandes in den vergangenen Jahren verstärkt. Das Missverhältnis zwischen Leistung und Kompensation verzerrt sowohl die Ausgabenentscheidungen der Gemeinden als auch die Nachfrage der Bürger nach Infrastrukturdienstleistungen. Zum Problem gehört auch, dass die faktische Subventionierung des Umlandes die Abwanderung in Randlagen begünstigt, was wiederum den dortigen Bedarf an zusätzlicher Infrastruktur erhöht. Das Phänomen zeigt zudem den potentiellen Einfluss der Bundesgesetzgebung: Anreize für die Zersiedelung des Umlandes und für erhöhte Schadstoffemissionen, wie sie mit der Pendlerpauschale verbunden sind, gehen in die falsche Richtung. Mit Hilfe freiwilliger Vereinbarungen wird eine Umverteilung der Infrastrukturkosten zu Lasten der Umlandgemeinden aus naheliegenden Gründen kaum zu bewerkstelligen sein. Die Kosten könnten jedoch durch von der Landesebene veranlasste Kooperationen (wie in der Schweiz oder in Frankreich) oder Eingemeindungen internalisiert werden.

⁴ Eine Darstellung von Erfahrungen mit ÖPPs von Budgetexperten in acht Ländern enthält Posner, Ryu und Tkachenko (2009).

In etlichen ostdeutschen Ländern sind Gebiets- und Verwaltungsreformen angegangen worden oder in Vorbereitung, um leistungsfähigere Verwaltungseinheiten zu schaffen und Kosten zu reduzieren. Ökonomischen Kriterien sollte bei Neugliederungen hohes Gewicht eingeräumt werden (vgl. hierzu auch Ragnitz 2007). Befürchtungen, wonach die Vergrößerung von Kreisen die Beteiligung der Bürger am kommunalen Willensbildungsprozess unterlaufen könnte, sind nicht stichhaltig, wie Seitz (2007; 2008b) überzeugend dargelegt hat. Auch wird es der Bürgernähe kaum nutzen, wenn Gebietskörperschaften aufgrund ihres nach ökonomischen Kriterien unangemessenen Zuschnittes ihrer Funktion als Dienstleister in Zukunft immer weniger gerecht werden können.

Ferner sind Änderungen in den Finanzbeziehungen der Gebietskörperschaften untereinander gefragt, um Projektkosten besser der Nutzung entsprechend zuordnen zu können. Beispielsweise könnte bei der Stadt-Umland-Problematik ein Kostenausgleich für die Nutzung von Infrastruktur in den kommunalen Finanzausgleich zwischen Stadt und Umlandgemeinden einbezogen werden, wenn die vollen Kosten der Nutzung von Infrastruktur nicht durch Gebühren abgeltbar sind. Demographische Verschiebungen wären bei der Ausgestaltung der Transfers zu berücksichtigen.

Ein großer Teil der Transfers der Länder an die Gemeinden sind zweckgebunden. Dies gibt den Gemeinden einen Anreiz, ihre Ausgaben zu erhöhen, wenn sie den Vorteil eines Projektes höher einschätzen als ihre eigenen budgetären Kosten, selbst wenn die Gesamtkosten des Projekts im Vergleich zum gesellschaftlichen Nutzen hoch sind. Ferner gibt es Anhaltspunkte dafür, dass die Gemeinden oft nicht in ausreichendem Umfang die Folgekosten kofinanzierter Ausgabenprogramme berücksichtigen, für die sie selbst aufkommen müssen. Um die Ausgabeneffizienz zu erhöhen und fiskalische Konsolidierungsanreize zu setzen, wäre es deshalb sinnvoll zu überprüfen, wie weit kofinanzierte Bereiche mit regionalen externen Effekten verbunden sind, die Kofinanzierung einzustellen, wo dies nicht der Fall ist, und bei den verbleibenden Bereichen zu überprüfen, wie Kosten auf andere Weise, ohne Kofinanzierung durch das Land, internalisiert werden können. Soweit die Kofinanzierung erhalten bleibt, wäre es sinnvoll, die Zuschüsse von der Vorlage von Finanzierungsplänen als Bestandteil der Projektevaluierung abhängig zu machen. Es mag auch sinnvoll sein, die Förderung an die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden zu knüpfen.

Eigene Einnahmequellen effizient erschließen

Wenn die Gesetzgebungskompetenz für Steuern auch weitgehend in der Hand des Bundes liegt, so sind derzeit doch

mehr als 20% der kommunalen (bereinigten) Einnahmen in Ostdeutschland von den einnahmepolitischen Entscheidungen der Gemeinden abhängig. Dieser Anteil, der sich aus Grundsteuern, Gewerbesteuern und Gebühren zusammensetzt, wird sich in den nächsten Jahren mit dem Abbau der Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen des Solidarpaktes II deutlich vergrößern. Die Einnahmepolitik der Gemeinden wiederum beeinflusst die ökonomische Aktivität des privaten Sektors.

In der Finanzwissenschaft wird der negative Einfluss der Besteuerung von Grundbesitz auf den Wirtschaftsprozess als relativ gering angesehen, da diese Steuern wesentliche Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte – zu produzieren, zu investieren, Arbeit anzubieten oder nachzufragen etc. – weniger beeinflussen als andere Steuern. In der Tat bestätigen empirische Untersuchungen für den OECD-Raum, dass Steuern auf Grundbesitz relativ wenig wachstumsfeindlich sind (vgl. Johansson et al. 2008). Auch sind die Grundsteuereinnahmen stabiler als die Gewerbesteuereinnahmen, was die mittelfristige Ausgabenplanung erleichtert. Demnach sollte erwogen werden, der Grundsteuer ein größeres Gewicht bei der Gemeindefinanzierung einzuräumen, als dies bisher der Fall ist.⁵ Auch im internationalen Vergleich ist der Anteil der Steuern auf Grundbesitz an den gesamten Steuereinnahmen in Deutschland gering (vgl. OECD 2008). Da die Bereitschaft der Gemeinden zur Anhebung der Hebesätze der Realsteuern vom Ausgleichsmechanismus zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf des jeweiligen Landes abhängt, wären die Finanzausgleichsgesetze der Länder auf ihre Anreizwirkungen hin zu überprüfen.

Viele lokale Dienstleistungen sind dafür geeignet, die Kosten ihrer Erstellung über Gebühren an die Nutzer weiterzugeben. Dies gilt insbesondere für Infrastrukturdienstleistungen. Gebühren können die Nachfrage nach kommunalen Leistungen dämpfen und die Einnahmen zum Ausbau von Infrastruktur erhöhen. Trittbrettfahren ist nicht möglich, wenn die Nutzung der Infrastruktur bezahlt werden muss. Deshalb sollte überprüft werden, ob das Potential von Gebühren als Finanzierungs- und Steuerungsinstrument öffentlicher Dienstleistungen besser ausgeschöpft werden kann. Dies schließt ein, auch die Kapitalkosten für die Bereitstellung von Infrastruktur in den Gebühren zu berücksichtigen. Allerdings ist es wichtig, Anreizen entgegenzuwirken, Gebühren ohne sachlichen Bezug zu den Kosten der jeweiligen Leistungserstellung zwecks Einnahmenmaximierung zu erhöhen. Soziale Gesichtspunkte für einkommensschwächere Bürger können durch Gebührenreduktionen oder staatliche Einkommenstransfers berücksichtigt werden.

⁵ Da die Qualität lokaler Dienstleistungen die Immobilienpreise beeinflusst, kann von Grundsteuern auch ein Anreiz zur Verbesserung der Qualität der Gemeindedienstleistungen ausgehen. Allerdings würde die Ausnutzung dieses Mechanismus eine zeitnähere Bewertung von Grundbesitz voraussetzen als dies im derzeitigen System der Fall ist.

Die Hochschulfinanzierung ist ein Beispiel. Die Universitäten haben bisher in keinem der neuen Länder das Recht, Studiengebühren für Vollzeitstudierende zu erheben. Dies ist motiviert durch das Bestreben, Studenten anzuziehen und ihre Zahl in den kommenden Jahren angesichts der ungünstigen demographischen Trends aufrechtzuerhalten. Allerdings hängt die Attraktivität der Hochschulen nicht zuletzt von der Qualität von Lehre und Forschung ab, die die Erträge beeinflussen, die mit einem Studium erzielt werden können. Gleichzeitig verfügt das gegenwärtige System der Hochschulfinanzierung über keinen geeigneten Mechanismus zur Verhinderung des Trittbrettfahrerproblems, das darin besteht, dass das Bundesland, das eine Hochschule finanziert, nicht unbedingt später auch die von den relativ gut verdienenden Hochschulabsolventen entrichteten Einkommensteuern einnimmt.

Unterschiedliche demographische Entwicklungen zwischen den neuen und den alten Bundesländern und die Verkürzung der Schulzeit bis zum Abitur in den meisten alten Ländern bergen die Gefahr, dass sich das Trittbrettfahrerproblem in den nächsten Jahren zu Lasten der neuen Länder erheblich verschärfen wird. Während zwischen 2008 und 2013 für die neuen Länder mit einem Rückgang der Anzahl der Schulabsolventen mit Hochschulzugangsberechtigung von 40% oder mehr gerechnet wird, wird deren Zahl in den alten Ländern innerhalb desselben Zeitraumes stark steigen (vgl. Rother 2007). Es ist deshalb sinnvoll, frei werdende Kapazitäten in den neuen Ländern für Studenten aus anderen Regionen zu nutzen. Dabei würde die Erhebung von Studiengebühren – unter Beachtung des Verfassungsgebotes, dass diese niemanden aus Einkommensgründen davon abhalten dürfen zu studieren – dem Trittbrettfahrertum entgegenwirken und den neuen Ländern ermöglichen, von ihrem Kapazitätsvorteil zu profitieren. Verbleiben die Mittel an den Universitäten, so ergeben sich Anreize für qualitative Verbesserungen des Studienangebotes, die die Attraktivität der Hochschulen erhöhen. Ausländische Erfahrungen zeigen, dass Studiengebühren wirkungsvoll zur Finanzierung von Investitionen in das Bildungssystem und zu Qualitätsverbesserungen beitragen können (vgl. Oliveira-Martins 2007; OECD 2008).

Wie also geht es weiter?

Prominenter Teil des wirtschaftspolitischen Paradigmas in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung war der Versuch, mit Hilfe massiver West-Ost-Transfers die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der neuen Länder in einem großen Schwung auf Westniveau zu transportieren. Die konzeptionellen Mängel dieses Ansatzes sind seit langem erkannt und Korrekturen sind eingeleitet (vgl. Snower und Merkl 2006; Wurzel 2001; Sinn 2000). Die Fortsetzung des wirtschaftlichen Aufbaus und die Bewältigung neuer Herausforderun-

gen, insbesondere aufgrund demographischer Veränderungen, sollten stärker auf die Mobilisierung von Ressourcen durch Marktmechanismen setzen, als dies in der Vergangenheit der Fall war. Reformen im öffentlichen Sektor sind gefordert, hierzu beizutragen.

Literatur

- Blöchliger, H. (2008), »Market Mechanismus in Public Service Provision«, OECD Economics Department Working Paper No. 626.
- Blöchliger, H. und O. Petzold (2009), »Taxes or Grants? On the Revenue Sources of Sub-central Governments«, OECD Economics Department Working Paper No. 706.
- Bundesrechnungshof, Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2004), *Gutachten zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau*, http://www.bundesrat.de/nn_8362/DE/foederalismus/bundesstaatskommission/drs/Kom-0082,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Kom-0082.pdf.
- Freigang, D. und M. Hofmann (2008), *Gibt es eine demographische Dividende auf der kommunalen Ebene? – Eine empirische Analyse*, Technische Universität Dresden, mimeo.
- Hofmann, M., G. Kempkes und H. Seitz (2008), »Demographic Change and Public Sector Budgets in a Federal System«, CESifo Working Paper No. 2317.
- Johansson, Å., C. Heady, J. Arnold, B. Brys und L. Vartia (2008), »Tax and Economic Growth«, OECD Economics Department Working Paper No. 620.
- Landesrechnungshof Brandenburg (2008), *Bericht über die Prüfung des Programms Stadtumbau Ost im Land Brandenburg*, http://www.brandenburg.de/landesrechnungshof/dokumente/upload/Bericht_06082008.pdf.
- Mizell, L. (2008), »Promoting Performance: Using Indicators to Enhance the Effectiveness of Sub-central Spending«, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, Working Paper No. 5.
- OECD (2008), *Economic Survey Germany*, OECD, Paris.
- OECD (2008), *Taxation and Economic Growth*, in: Going for Growth 2009, <http://www.oecd.org/dataoecd/34/3/42262529.pdf>.
- Oliveira-Martins, J. (2007), »The Policy Determinants of Investment in Tertiary Education«, OECD Economics Department Working Paper, No. 576.
- Posner, P., S. Ryu und A. Tkachenko (2009), »Public-Private Partnerships: The Relevance of Budgeting«, *OECD Journal on Budgeting* (1), 49–74.
- Ragnitz, J. (2005), »Solidarpakt II: Zweckentsprechende Mittelverwendung nicht in Sicht«, *Wirtschaft im Wandel* (9), 288–292.
- Ragnitz, J. (2006), *Wachstumsorientierte Neuausrichtung des Solidarpaktes II – Gutachten im Auftrag des Thüringer Finanzministeriums*, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, <http://www.iwh-halle.de/d/publik/internet/jrg/1-06.pdf>.
- Ragnitz, J. (2007), »Überlegungen zur geplanten Verwaltungsstrukturreform im Freistaat Sachsen«, *ifo Dresden berichtet* 14(5), 45–48.
- Ragnitz, J. (2009), »Ostdeutschland heute: Viel erreicht, viel zu tun«, *ifo Schnelldienst* 62(18), 3–13.
- Ragnitz, J., S. Scharfe und B. Schirwitz (2009), *Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen Fortschritte im Osten Deutschlands 1989 bis 2008*, ifo Dresden Studie Nr. 51, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München und Dresden.
- Rother, D. (2007), »Zukunft des Studienplatzangebots ostdeutscher Hochschulen«, *ifo Dresden berichtet* 14(1), 37–40.
- Seitz, H. (2007), »Kreisgröße, Bürgerbeteiligung und Demokratie«, *ifo Dresden berichtet* 14(5), 26–37.
- Seitz, H. (2008a), *Analyse der demographischen Bestimmungsfaktoren der sozialen Infrastruktur am Beispiel des Freistaates Thüringen*, Technische Universität Dresden, mimeo.
- Seitz, H. (2008b), »Democratic Participation and the Size of Regions: An Empirical Study Using Data on German Counties«, CESifo Working Paper No. 2197.
- Sinn, H.-W. (2000), »Germany's Economic Unification – An Assessment Ten Years After«, NBER Working Paper 7586.
- Snower, D. und C. Merkl (2006), »The Caring Hand that Cripples: The East German Labour Market after Reunification«, CEPR Discussion Paper No. 5656.
- Wilde, K. und S. Freye (2009), »Auslaufen der Solidarpaktmittel: Sind die neuen Länder ausreichend vorbereitet?«, *Wirtschaft im Wandel* (3), 132–140.
- Wurzel, E. (2001), »The Economic Integration of Germany's New Länder«, OECD Economics Department Working Paper No. 307.