

Berthold, Norbert; Kosturkova, Nadya; Müller, Andreas

Article

Die Bundesländer im Standortwettbewerb - gestern, heute und morgen

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Berthold, Norbert; Kosturkova, Nadya; Müller, Andreas (2010) : Die Bundesländer im Standortwettbewerb - gestern, heute und morgen, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 63, Iss. 02, pp. 15-20

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164770>

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.

Norbert Berthold, Nadya Kosturkova und Andreas Müller*

Zum fünften Mal evaluiert die Studie »Die Bundesländer im Standortwettbewerb« Erfolg und Aktivitäten der Bundesländer. Während die Pilotstudie aus dem Jahr 2001 die ersten acht Jahre seit der Wiedervereinigung untersuchte, steht in der aktuellen Studie der Zeitraum 2006 bis 2008 im Fokus (vgl. Berthold und Drews 2001, sowie Berthold, Kosturkova und Müller 2010). In dieser Periode herrschte bis zum Einsetzen der folgenschwersten Finanz- und Wirtschaftskrise nach dem Zweiten Weltkrieg ein weltwirtschaftlich äußerst günstiges Klima, das seit 2005 zu einem beachtlichen Abbau der Arbeitslosigkeit beigetragen hat. Die insgesamt positive Entwicklung in der Vor-krisenzeit konnten jedoch manche Bundesländer besser nutzen als andere. Während bspw. Bayern und Sachsen ausgeglichene Haushalte vorlegten, stieg insbesondere der Schuldenberg Bremens ungebremst weiter an. Deutliche Unterschiede gab es auch beim Ehrgeiz der einzelnen Länderregierungen, durch wirtschaftsfreundliche Rahmenbedingungen und Investitionen in Bildung und Infrastruktur ein solides Fundament für die zukünftige Entwicklung zu legen. Dementsprechend konnten manche Länder ihre Attraktivität für Kapital und mobile Bürger stärker steigern als andere. Als Wanderungsmotive werden dabei in Umfragen gute Einkommenserzielungsaussichten und eine günstige Beschäftigungssituation genannt. Einen etwas geringeren Stellenwert nimmt die Sicherheitslage in einem Land ein. Die Studie misst daher den Erfolg der einzelnen Bundesländer anhand der sechs Zielgrößen Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, Wirtschaftswachstum, Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit (offen und verdeckt), soziale Sicherheit (Transferempfänger je Einwohner) und innere Sicherheit (nicht aufgeklärte Straftaten je Einwohner). Die sechs Zielgrößen werden in zwei Aggregationsschritten zum Erfolgsindex verdichtet, der anzeigt, wie erfolgreich die Länder relativ zueinander sind. Zusätzlich werden mit Hilfe ökonomischer Untersuchungen wichtige von den Ländern beeinflussbare Faktoren identifiziert, welche einen signifikanten Einfluss auf die sechs Zielgrößen haben. Diese so genannten Wirkungsfaktoren erklären zu einem großen Teil die unterschiedliche Performance der Bundesländer. Sie werden für jedes Land mit ihrem spezifischen, aus der Schätzung resultierenden Gewicht aggregiert und bilden das zu jeder Zielgröße zugehörige Aktivitätsniveau. Analog zum Erfolgsindex werden die Aktivitätsniveaus in zwei Aggregationsschritten zum Aktivitätsindex verdichtet, der einen unmittelbaren Vergleich der Anstrengungen der Länder relativ zueinander ermöglicht.

Der vorliegende Artikel gibt Aufschluss darüber, wie sich die Bundesländer seit der ersten Studie im Aktivitäts- und Erfolgsindex entwickelt haben. Hierzu blicken wir im ersten Abschnitt zehn Jahre zurück und ziehen einen Vergleich mit den aktuellen Ergebnissen. Im zweiten Abschnitt wagen wir einen Ausblick in die Zukunft und gehen auf die Frage ein, welche Herausforderungen in den nächsten Jahren auf die Bundesländer zukommen werden.

Die Bundesländer im Standortwettbewerb vor zehn Jahren und heute

Ziel der Studie »Die Bundesländer im Standortwettbewerb« ist es, Best-Practice-Beispiele zu identifizieren und ein Lernen von den Besten anzuregen. Die Studie verfolgt dabei einen möglichst umfassenden Ansatz, um zu evaluieren, wie aktiv und erfolgreich die einzelnen Bundesländer in politischen Schlüsselfeldern sind. Auf der Grundlage dieser Ergebnisse können Handlungsempfehlungen ab-

geleitet werden, damit Deutschland als Ganzes attraktiver für international mobile hochqualifizierte Arbeitskräfte und Kapital wird sowie die eigenen Potentiale besser ausschöpft. Um im innerdeutschen Standortwettbewerb aufzuholen, müssen die weniger erfolgreichen Bundesländer jene Spielräume nutzen, die ihnen im Rahmen der geltenden föderalen

* Prof. Dr. Norbert Berthold ist Inhaber des Lehrstuhls für VWL, insbesondere Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, an der Universität Würzburg. Nadya Kosturkova und Andreas Müller sind wissenschaftliche Mitarbeiter an diesem Lehrstuhl.

Ordnung zur Verfügung stehen. So haben die Bundesländer nur geringe gesetzgeberische Kompetenzen, um im Bereich Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik auf unterschiedliche Gegebenheiten vor Ort zu reagieren. Sie können jedoch in zahlreichen anderen Bereichen die richtigen Weichen stellen. Beispielsweise wirkt sich eine solide Haushaltspolitik, die genügend Spielraum für investive Ausgaben lässt, positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes aus. Die Länder können zudem insbesondere in den wichtigen Bereichen Bildungspolitik und Grundlagenforschung die Basis für gut ausgebildete Arbeitskräfte und Innovationen legen. Zu mehr unternehmerischem Engagement und privaten Investitionen können die Länder bspw. durch schnell und unbürokratisch arbeitende Landesverwaltungen und beschleunigte Genehmigungsverfahren beitragen. Alles in allem haben die Bundesländer vielfältige Möglichkeiten, um sich im regionalen Standortwettbewerb zu verbessern. Der Vergleich von aktuellem und damaligem Erfolgs- und Aktivitätsindex vermittelt einen Eindruck davon, wie stark und mit welchem Erfolg die einzelnen Länder diese Möglichkeiten in den letzten zehn Jahren genutzt haben.

Erfolgsindex

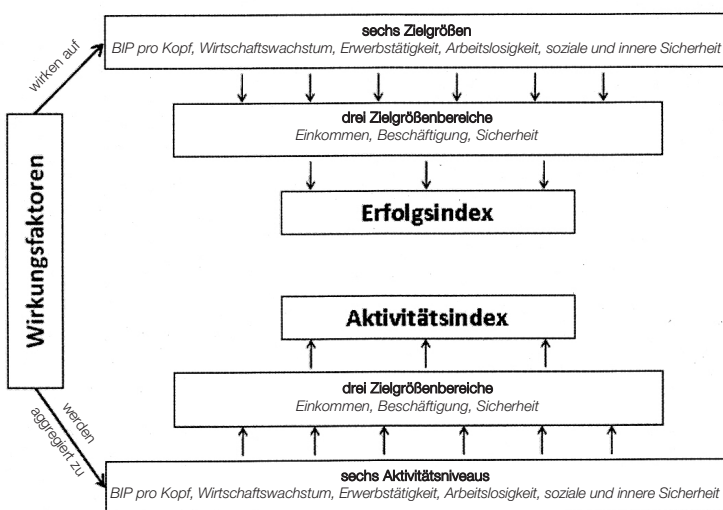
Der Erfolgsindex bildet die Standortqualität und die Lebensverhältnisse der Bundesländer relativ zueinander ab. Zunächst werden sechs makroökonomische Zielgrößen betrachtet, die die Attraktivität der Länder für Investoren und potentielle Zuwanderer zum Ausdruck bringen. Für ihre Performance bei den Zielgrößen werden die Länder nach einem linearen Verfahren mit Punkten zwischen 10 (bester Wert) und 1 (schlechtester Wert) benotet. Jeweils zwei Zielgrößen

werden anschließend mit einer wertneutralen Gewichtung von 1:1 zu den (Zielgrößen-)Bereichen *Einkommen* (Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und Wirtschaftswachstum), *Beschäftigung* (Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit) sowie *Sicherheit* (Transferempfängeranteil für soziale Sicherheit sowie die nicht aufgeklärten Straftaten je Einwohner für innere Sicherheit) zusammengefasst. Die Bereiche *Einkommen*, *Beschäftigung* und *Sicherheit* gehen im Verhältnis 1:1:0,25 in den Erfolgsindex ein. Anhaltspunkt für die relative Gewichtung sind die Wanderungsbewegungen zwischen den Bundesländern sowie die in Umfragerhebungen ausgedrückten Präferenzen der Bürger. Das erste Bundesländerranking untersuchte die Performance der Bundesländer seit der Wiedervereinigung bis Ende der 1990er Jahre. Diese relativ lange Zeitspanne wurde in die beiden Zeiträume 1991–1995 und 1996–1998 aufgeteilt. Die ersten Jahre nach der deutschen Einheit stellten eine Sondersituation dar. Die neuen Länder mussten erst einmal in das gesamtdeutsche Gefüge (wie bspw. den Länderfinanzausgleich) integriert werden. Aus diesem Grund wurde ein längerer Beobachtungszeitraum gewählt, um Einmaleffekte zu glätten. Um einen Eindruck davon zu bekommen, wie sich die Bundesländer im interregionalen Standortwettbewerb im Zeitablauf geschlagen haben, ist daher ein Vergleich der Zeiträume 1996–1998 und 2006–2008 besser geeignet. Nachfolgend werden die Erfolgsindizes für die beiden Zeiträume miteinander verglichen.

Auf den ersten fünf Plätzen des aktuellen Erfolgsindex ist keine Rangveränderung gegenüber der Periode 1996–1998 zu verzeichnen (vgl. Abb. 2). Allerdings ist das Spitzentrio näher aneinander gerückt und hebt sich nun deutlich vom viertplatzierten Hessen und dem fünftplatzierten Bremen ab.

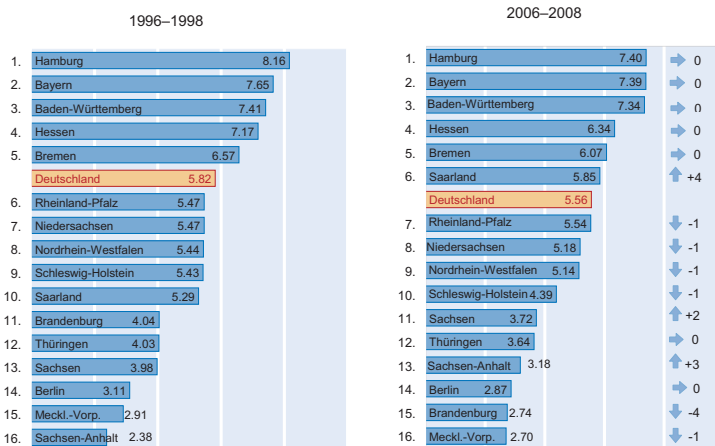
Der Vorsprung Hamburgs vor Bayern und Baden-Württemberg ist im aktuellen Beobachtungszeitraum nur noch hauchdünn. Das Mittelfeld, bestehend aus dem Saarland, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein, hat sich demgegenüber etwas aufgefächert. Einen großen Sprung nach vorn kann lediglich das Saarland machen, das nun sogar einen überdurchschnittlichen Punktwert erzielt. Der Punktwert Schleswig-Holsteins ist demgegenüber deutlich gesunken. Das nördlichste Bundesland bildet damit den Übergang zur wenig erfolgreichen Gruppe der neuen Bundesländer und Berlin. Innerhalb dieser Gruppe gab es am meisten Bewegung. Während Brandenburg vor zehn Jahren noch das Feld anführte, muss sich das Land nun mit dem vorletzten Platz zufriedengeben. Nach vorne schieben konnten sich demgegenüber Sachsen und Sachsen-Anhalt. Ersteres machte zwei Plätze gut und liegt nun

Abb. 1
Zusammensetzung des Erfolgs- und Aktivitätsindex



Quelle: Darstellung der Autoren.

Abb. 2
Rangveränderung vom damaligen Erfolgsindex zum aktuellen Erfolgsindex



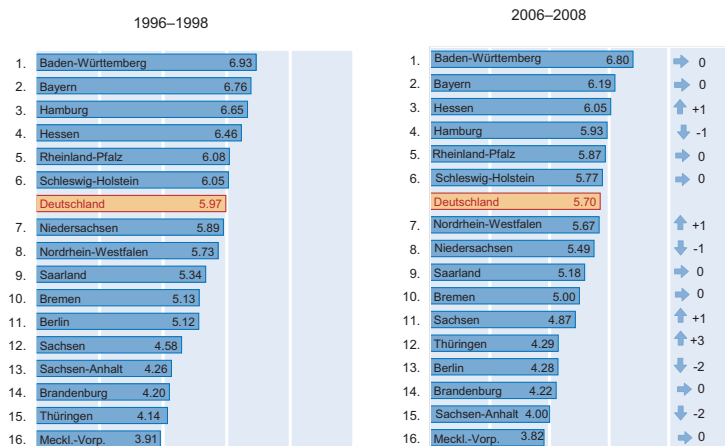
Quelle: Berechnungen der Autoren.

als erfolgreichstes neues Bundesland auf Rang 11. Letztes gab die rote Laterne an Mecklenburg-Vorpommern ab und belegt nun Rang 13.

Aktivitätsindex

Der Aktivitätsindex gibt Aufschluss darüber, inwieweit die Landespolitik durch gezielte Bemühungen zum Erfolg beiträgt. Grundlage für den Aktivitätsindex ist eine ökonomische Panel-Analyse, mit deren Hilfe jene von den Ländern beeinflussbaren Faktoren identifiziert werden, welche einen signifikanten Einfluss auf die sechs Zielgrößen haben. Diese Wirkungsfaktoren werden für jedes Land mit ihrem spezifischen, aus der Schätzung resultierenden Gewicht aggregiert und bilden das zu jeder Zielgröße zugehörige Aktivitätsniveau. Spiegelbildlich zur Bildung der Zielgrößenbereiche werden jeweils zwei Aktivitätsniveaus zu einem der drei Aktivitätsbereiche aggregiert. Die Punktwerte der Länder in den drei Aktivitätsbereichen bilden deren Anstrengungen ab, sich durch landespolitische Maßnahmen bei *Einkommen*, *Beschäftigung* und *Sicherheit* zu verbessern. Aggregiert man für jedes Bundesland die Aktivitätsbereiche im Verhältnis 1:1:0,25, erhält man den Wert des Aktivitätsindex für den gegebenen Beobachtungszeitraum. Ein hoher Punktwert des Aktivitätsindex deutet auf intensive Anstrengungen des Bundeslandes hin, sich insgesamt zu verbessern. Da die unternommenen Aktivitäten i.d.R. erst mit einer gewissen Zeitverzögerung ihre volle Wirkung entfalten, ist der Zeitraum, in dem diese gemessen werden, dem Erfolgszeitraum um ein Jahr vorgelagert.

Abb. 3
Rangveränderung vom damaligen Aktivitätsindex zum aktuellen Aktivitätsindex



Quelle: Berechnungen der Autoren.

Den oben angegebenen Erfolgszeiträumen entsprechen somit die Aktivitätszeiträume 1995-1997 und 2005-2007.

Der Aktivitätsindex wird im Zeitraum 2005-2007 wie schon vor einem Jahrzehnt von den beiden süddeutschen Ländern Baden-Württemberg und Bayern angeführt. Der Abstand Bayerns zum Spitzenreiter hat sich allerdings deutlich erhöht. Hamburg musste den dritten Platz an Hessen abgeben, das in der aktuellen Periode etwas aktiver war. Keine Veränderung gab es auf den Rängen fünf und sechs, auf denen nach wie vor Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein liegen. Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen haben demgegenüber die Plätze getauscht, so dass das bevölkerungsreichste Bundesland nun Platz 7 einnimmt. Das Saarland und Bremen finden sich aktuell wie

schon vor einem Jahrzehnt auf den Plätzen 9 und 10. Um zwei Plätze abgerutscht ist Berlin und hat damit Platz 11 für Sachsen freigemacht. Der Freistaat ist nicht nur das erfolgreichste, sondern auch das mit Abstand aktivste, neue Bundesland. Den größten Sprung nach vorn machte Thüringen. Das mitteldeutsche Land konnte ausgehend vom vorletzten Platz im Zeitraum 1995-1997 aktuell gleich drei Länder hinter sich lassen. Das ehemals zweitaktivste neue Bundesland Sachsen-Anhalt büßt dagegen in der aktuellen Periode zwei Rangplätze ein. Schlusslicht ist und bleibt Mecklenburg-Vorpommern.

Beim Vergleich der aktuellen und damaligen Erfolgs- und Aktivitätsindizes fällt auf, dass die Rangverschiebungen eher innerhalb bestimmter Gruppen erfolgen. Insbesondere auf den vorderen Rängen gibt es kaum Veränderungen.

gen. Etwas mehr Bewegung gibt es schon im Mittelfeld, wo sich bspw. das Saarland im Erfolgsindex deutlich nach vorne schieben konnte. Am meisten hat sich in der Gruppe der neuen Bundesländer getan. Insbesondere Sachsen hat seine landespolitischen Handlungsspielräume genutzt, um sich an der Spitze der neuen Bundesländer festzusetzen. Es gibt ihn also, den effizienzsteigernden Wettbewerb zwischen den Ländern, wenn auch in abgeschwächter Form. Ein Aufholen ist möglich, allerdings nur mit einem langen Atem.

Künftige Herausforderungen im Standortwettbewerb der Bundesländer

Die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise führt über Ausgaben für Bankenrettung, Konjunkturpakete, steigende Zuschüsse für die Sozialversicherung und sonstige Subventionen einerseits sowie sinkende Steuereinnahmen andererseits zu einer drastisch steigenden Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte. Vor diesem Hintergrund wurde die Föderalismusreform II verabschiedet, deren wesentliches Element die Aufnahme von Schuldengrenzen in die Verfassung ist. Demnach darf die Neuverschuldung des Bundes ab 2016 maximal 0,35% des Bruttoinlandsprodukts betragen. Die Länder dürfen ab 2020 in normalen Zeiten keine neuen Schulden mehr aufnehmen.¹ In schweren konjunkturellen Krisen sind jedoch Ausnahmen vom Verschuldungsverbot vorgesehen. Damit bleiben Defizite in einem Konjunkturabschwung für Bund und Länder zulässig, sind jedoch in den anschließenden Haushaltsjahren zurückzahlen. In Sondersituationen wie bspw. bei Naturkatastrophen können darüber hinausgehende Defizite mit einer Mehrheit in den Landesparlamenten genehmigt werden. Für solche Kredite soll jedoch anschließend ein verbindlicher Tilgungsplan festgelegt werden. Da allerdings keine wirksamen Sanktionsmechanismen vorgesehen sind, wird sich zeigen müssen, ob die Schuldenbremse weiter steigende Schuldenberge verhindern kann. Dies gilt umso mehr, weil die beschlossene Schuldenregel für die Bundesländer eine weitere Einschränkung ihrer Gestaltungsmöglichkeiten auf der Ausgabenseite bedeutet, während ihre ohnehin kaum vorhandenen Kompetenzen auf der Einnahmenseite nicht erweitert wurden (vgl. Hausner und Simon 2009).² Für die ostdeutschen Bundesländer kommt erschwerend hinzu, dass die Solidarpakt-II-Mittel bis 2019 auslaufen. Zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft erhalten die Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpom-

mern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen in den Jahren 2005 bis 2019 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von insgesamt rund 105 Mrd. €. ³ Die Zahlungen verringern sich dabei von Jahr zu Jahr. So erhalten die ostdeutschen Länder im Jahr 2009 noch insgesamt etwa 9,5 Mrd. €, während sie 2019 letztmals insgesamt rund 2 Mrd. € bekommen.

Damit nicht genug, schlägt auch die demographische Entwicklung mit voller Härte zu. Allerdings werden die Regionen quer durch Deutschland in unterschiedlicher Weise betroffen sein. Während bis 2020⁴ die um Berlin, Leipzig und Jena liegenden Kreise, einzelne Umlandkreise Magdeburgs und Dresdens sowie der Westen Mecklenburg-Vorpommerns noch Bevölkerungszuwächse verzeichnen, werden die restlichen ostdeutschen sowie die meisten westdeutschen Kreise entlang der ehemaligen deutsch-deutschen Grenze teils erhebliche Bevölkerungsverluste verkraften müssen. Dasselbe gilt für das Ruhrgebiet, das Saarland sowie die Küstenregion um Bremerhaven. Demgegenüber werden insbesondere Baden-Württemberg, Hamburg und weite Teile Bayerns aufgrund von Wanderungsüberschüssen Bevölkerungszuwächse verzeichnen. Die Binnenwanderung führt nicht nur dazu, dass sich die Bevölkerungszahl regional unterschiedlich entwickelt, sondern verändert auch die regionale Altersstruktur. Da vor allem junge Menschen aus strukturschwachen Regionen abwandern, fallen sie dort auch als potentielle Eltern aus. Die Bevölkerung in solchen Regionen überaltert daher relativ schnell. Die neuen Bundesländer verlieren (netto) schon seit Jahren junge, gut ausgebildete Menschen, mit negativen Auswirkungen auf das wirtschaftliche Entwicklungspotential. Eine ähnliche Entwicklung kommt in Zukunft auch verstärkt auf die schrumpfenden westdeutschen Regionen zu (vgl. Kröhnert, Medicus und Klingholz 2006 sowie Schneider 2005).

Die heutigen landespolitischen Möglichkeiten der Bundesländer reichen kaum aus, um diesen sich selbst verstärkenden Prozess zu durchbrechen. Hierzu müssten die Bundesländer die Möglichkeit erhalten, Einkommen- und Körperschaftsteuersätze autonom festzulegen.⁵ Wird dieser Schritt von einer geeigneten Reform des Länderfinanzausgleichs – wie bspw. von Huber und Lichtblau (1998), Donges et al. (2000) oder Berthold und Fricke (2007) vorgeschlagen – begleitet, so können strukturschwache und von Abwanderung betroffene Regionen, ihre Attraktivität durch nied-

¹ Die hoch verschuldeten Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein erhalten Konsolidierungshilfen in Höhe von jährlich insgesamt 800 Mill. € von 2011 bis 2019.

² So besteht die Gefahr, dass die Schuldenbremse vor dem Bundesverfassungsgericht gekippt werden könnte.

³ Darüber hinaus hat sich der Bund verpflichtet, von 2005 bis 2019 weitere rund 51 Mrd. € in Form von überproportionalen Mitteln aus dem Bundeshaushalt für den Aufbau Ost bereitzustellen.

⁴ Ausgehend vom Jahr 2004.

⁵ Eine Möglichkeit wäre, zu einem Trennsystem überzugehen, bei dem der Bund die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit für die Umsatzsteuer hätte, die Länder für die Einkommen- und Körperschaftsteuer. Eine Alternative zu einem Trennsystem wäre ein Zuschlagsrecht der Bundesländer auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer, wobei der Bund weiterhin einen Grundtarif der beiden Steuern bestimmen könnte.

rigere Steuersätze erhöhen. Kerngedanke der Reformvorschläge ist, den Länderfinanzausgleich wesentlich anreizkompatibler auszugestalten als im Status quo, d.h. die Grenzbelastung zusätzlicher Steuereinnahmen zu verringern. Vorgeschlagen wird hierzu ein einfacher linearer Umverteilungstarif, mit dem eine überdurchschnittliche Finanzkraft nur noch zur Hälfte abgeschöpft und eine unterdurchschnittliche Finanzkraft lediglich zur Hälfte aufgefüllt würde. Um den Übergang für die heutigen Empfängerländer zu erleichtern, werden pauschale Zuweisungen empfohlen, die in einem relativ langen Zeitraum von bspw. 20 Jahren planmäßig abgeschmolzen werden müssten. Damit würden sich die Ausgleichsvolumina für die einzelnen Länder nur allmählich verändern, bei den Anreizwirkungen gäbe es jedoch eine sofortige und radikale Verbesserung. Im Vergleich zu wirtschaftsstarken Ländern wie Bayern, Hamburg und Hessen weisen die neuen Bundesländer eine relativ schwache Steuerbasis auf. Ein Großteil ihrer Ausgaben wird mit Hilfe von Transferleistungen finanziert. Dementsprechend hätte eine Steuersatzsenkung in den neuen Bundesländern wesentlich geringere Auswirkungen auf die gesamten Einnahmen als bspw. in Bayern oder Hessen, so dass ein Steuerwettbewerb nach unten eher unwahrscheinlich ist. Insbesondere die neuen Bundesländer könnten folglich durch niedrigere Steuersätze national und international attraktiver für Investoren und qualifizierte Arbeitskräfte werden und unternehmerische Aktivitäten fördern. So könnte dort auch der Abwanderung und Alterung effektiv entgegengewirkt werden.

Die Krise birgt jedoch die Gefahr einer weiteren Zentralisierung, wodurch der effizienzsteigernde föderale Wettbewerb endgültig zum Erliegen kommen würde. Vor allem jene Länder, die sich in finanzieller Bedrängnis befinden, dürften eher geneigt sein, kostspielige Aufgaben an die Bundesebene abzugeben, da sie ihre (Steuer-)Einnahmen im Wesentlichen nur indirekt und mit Zeitverzögerung beeinflussen können. Eine Zentralisierung schadet jedoch erfolgreicheren Ländern, ohne den weniger erfolgreichen Ländern wirklich zu helfen. Erstere sind insbesondere deshalb erfolgreich, weil sie ihre gegebenen Handlungsspielräume effektiv ausschöpfen. Letztere bräuchten eher noch weitreichendere landespolitische Handlungsspielräume, um passende Antworten auf ihre spezifische Situation zu finden. Bundeseinheitliche Rahmenbedingungen, institutionelle Regelungen sowie Politikansätze bremsen den Aufholprozess wirtschaftlich schwächerer Regionen aus und machen sie dauerhaft abhängig von interregionaler Umverteilung, was wiederum mit negativen Anreizwirkungen bei Empfänger- sowie Zahlerländern einhergeht. Es gilt daher, die Bundesländer zu stärken, ihnen Besteuerungskompetenzen und damit Einnahmequellen zur Verfügung zu stellen, damit sie ihre Aufgaben ohne neue Schulden finanzieren können. Die enormen Herausforderungen, vor denen Kommunen und Bundesländer stehen, lassen sich nicht dirigistisch auf Bundesebene lösen. Es bedarf mehr dezentraler Gestaltungsspielräume, da die

Regionen in ganz unterschiedlicher Weise von bestimmten Entwicklungen betroffen sind. Regional unterschiedliche Problemlagen erfordern maßgeschneiderte Strategien. Politiker auf dezentralen Ebenen sind näher an den vor Ort auftretenden Problemen und besitzen daher genauere Informationen als eine zentrale Regierung. Darüber hinaus sind die politischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger auf dezentralen Ebenen besser (vgl. Inman 2007). So kann die Eigeninitiative und Kreativität der Bürger genutzt werden, um innovative Antworten auf die spezifische (demographische) Situation zu finden. Dezentrale Handlungsspielräume sind deshalb eine Voraussetzung dafür, dass strukturschwache und bevölkerungsarme Regionen ihre Potentiale optimal ausschöpfen können.

Aller guten Dinge sind drei, und so sollte auch ein dritter Teil der Föderalismusreform aufgelegt werden, der den Ländern mehr Verantwortung, mehr Spielräume und mehr eigene finanzielle Mittel überträgt.

Fazit

Der Vergleich von damaligen und aktuellen Erfolgs- und Aktivitätsindizes zeigt, dass sich die Bundesländer auch in der gegenwärtigen föderalen Ordnung im Vergleich zu anderen Ländern verbessern können. Die Rangveränderungen spielen sich jedoch innerhalb von drei relativ klar voneinander abgegrenzten Gruppen ab. Diese Gruppen aufzubrechen, dürfte auch in Zukunft nicht leichter werden. So steigen die Schulden der Bundesländer aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich an. Die damit einhergehenden, steigenden Zinsverpflichtungen engen die Handlungsspielräume der Länder weiter ein, wodurch wiederum ein Aufholen weniger erfolgreicher Bundesländer erschwert wird. Bestes Beispiel dafür ist Schleswig-Holstein. Der Schuldenberg des nördlichsten Bundeslandes ist durch die Rettung seiner angeschlagenen Landesbank dramatisch gewachsen und damit auch die Zinsverpflichtungen. Gleichzeitig muss Schleswig-Holstein bis 2020 sein strukturelles Defizit abbauen, um die in der Föderalismusreform II eingeführte Schuldenbremse einzuhalten. Damit bleibt auf der Ausgabenseite kaum Spielraum. Selbst dringend notwendige öffentliche Investitionen in Bildung, Infrastruktur und Grundlagenforschung könnten dem Sparzwang zum Opfer fallen. Damit die Länder flexibler bei der Haushaltskonsolidierung sind und auf länderspezifische Entwicklungen besser eingehen können, benötigen sie weitergehende Kompetenzen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite. So könnten bestimmte öffentliche Leistungen trotz des zunehmenden Sparzwangs weiterhin angeboten werden, wenn die Einwohner und Unternehmen eines Bundeslandes bereit sind, dafür etwas höhere Steuersätze in Kauf zu nehmen. Insofern wäre eine Stärkung der regionalen Steuerautonomie eine sinnvolle und notwendige Ergänzung der Schuldenbremse.

Literatur

- Berthold, N. und S. Drews (2001), *Die Bundesländer im Standortwettbewerb*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Berthold, N. und H. Fricke (2007), *Der Länderfinanzausgleich – wie sehr schadet er, wie sollte er reformiert werden?*, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Nr. 94, Universität Würzburg.
- Berthold, N., N. Kosturkova und A. Müller (2010), *Die Bundesländer im Standortwettbewerb*, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh, erscheint demnächst.
- Donges, J.B., J. Eekhoff, M. Hellwig, W. Möschel, M.J.M. Neumann und O. Sievert (2000), *Die föderative Ordnung in Not – Zur Reform des Finanzausgleichs*, Frankfurter Institut, Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Band 36, Bad Homburg.
- Hausner, K.H. und S. Simon (2009), »Die neue Schuldenregel in Deutschland und die Schuldenbremse der Schweiz – Wege zu nachhaltigen öffentlichen Finanzen?«, *Wirtschaftsdienst* 89(4), 265–271.
- Huber, B. und K. Lichtblau (1998), »Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform«, *Wirtschaftsdienst* 78, 142–147.
- Inman, R.P. (2007), »Federalism's Values and the Value of Federalism«, *CEifo Economic Studies* 53(4), 522–560.
- Kröhnert, S., F. Medicus und R. Klingholz (2006), *Die demographische Lage der Nation. Wie zukunftsfähig sind Deutschlands Regionen?*, dtv, München.
- Schneider, L. (2005), »Ost-West-Binnenwanderung: Gravierender Verlust an Humankapital«, *Wirtschaft im Wandel* 11(10), 309–314.