

Berthold, Norbert; Fricke, Holger

Working Paper

Föderalismus und Wachstum: Eine vernachlässigte Beziehung

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 83

Provided in Cooperation with:

Chair of Economic Order and Social Policy, Julius Maximilian University of Würzburg

Suggested Citation: Berthold, Norbert; Fricke, Holger (2005) : Föderalismus und Wachstum: Eine vernachlässigte Beziehung, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 83, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Würzburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/22323>

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.

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

**Föderalismus und Wachstum –
Eine vernachlässigte Beziehung**

**Norbert Berthold
Holger Fricke**

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge
des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre,
Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik
Prof. Dr. Norbert Berthold

Nr. 83

2005

Sanderring 2 • D-97070 Würzburg

**Föderalismus und Wachstum –
Eine vernachlässigte Beziehung**

Norbert Berthold
Holger Fricke

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik

Sanderring 2

D-97070 Würzburg

Tel.: 0931-312925

Fax: 0931-312774

Email:

norbert.berthold@mail.uni-wuerzburg.de

holger.fricke@mail.uni-wuerzburg.de

1. Einleitende Bemerkungen

Der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD als Arbeitsgrundlage für die neue Bundesregierung lässt viele Wünsche offen. Immerhin: Die beteiligten Parteien wollen die bundesstaatliche Ordnung reformieren. Damit stehen die Chancen nicht schlecht, dass es erstmals seit der letzten großen Koalition Ende der 60er Jahre wieder zu einer nennenswerten Reform der föderalen Ordnung kommt. Es ist zu wünschen, dass die politischen Akteure bei einer solchen Neuordnung der bundesstaatlichen Beziehungen nicht zu kurz springen.

Die klassische Theorie des Föderalismus fängt die positiven Effekte föderaler Ordnungen nur eingeschränkt ein. Untersucht werden vor allem statische Effizienzaspekte:¹ „Wie gut werden Präferenzen erfüllt? Bestehen räumliche Spillovereffekte? Wie sieht es mit Skalenerträgen aus?“ Empirische Untersuchungen weisen jedoch darauf hin, dass selbst für die territorial stark fragmentierte Schweiz die letzten beiden Fragestellungen kaum relevant sind und sich Kosten der Kleinheit nur wenig bemerkbar machen: Kleine eidgenössische Gebietskörperschaften arbeiten offenbar nicht weniger effizient als große, Skalenerträge spielen kaum eine Rolle.² Auch wenn Spillovereffekte zwischen Gebietskörperschaften theoretisch plausibel erscheinen, lässt sich empirisch kaum feststellen, dass es zu einer Unterversorgung mit öffentlichen Leistungen kommt. Im Gegenteil stellen Gebietskörperschaften in der Schweiz offenbar sogar umfangreichere öffentliche Leistungen bereit, wenn der Nachbar dies vormacht.³

Wenn aber für die Schweizer Gemeinden und Kantone lediglich vernachlässigbare Kosten der Kleinheit festzustellen sind, so ist für die Bundesrepublik Deutschland erst recht nicht mit bedeutsamen solchen Kosten zu rechnen, auch nicht bei einer weitreichenden Dezentralisierung: Selbst die einwohnerschwächsten Bundesländer (Bremen und das Saarland) weisen verglichen mit den Schweizer Kantonen eine hohe Bevölkerungszahl auf. Während Bremen ca. 660 000 Einwohner hat, leben in den Schweizer Kantonen durchschnittlich 290 000 Menschen, in Appenzell Innerrhoden gar nur etwa 15 000 Einwohner.⁴ Außerdem sind in der

¹ Vgl. Feld, Zimmermann und Döring (2003), S. 361; Richter (1994).

² Vgl. Feld, Kirchgässner und Schaltegger (2004), S. 16: Das BIP fällt in großen Kantonen deutlich niedriger aus als in kleinen, in größeren Gemeinden ist es minimal höher. Schaltegger (2001) sowie Lüchinger und Stutzer (2002) stellen für die Schweizer Kantone und Gemeinden keine Größenvorteile größerer Gebietskörperschaften fest.

Vgl. Reiter und Weichenrieder (1997) sowie Blankart (1978) zu Zusammenstellungen empirischer Literatur, die über die Schweiz hinausgeht. In den ausgewerteten Quellen werden mehrheitlich keine signifikanten Größenvorteile bei der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter gefunden.

Vgl. Büttner, Schwager und Stegarescu (2004): Skalenerträge spielen im Größenbereich der deutschen Bundesländer keine nennenswerte Rolle.

³ Vgl. Schaltegger (2003).

Vgl. Case, Rosen, Heines jr. (1998), die für die USA ebenfalls zum Ergebnis gelangen, dass föderaler Wettbewerb eher zu einer Über- als zu einer Unterversorgung führt.

⁴ Quelle: Statistisches Bundesamt.

Schweiz auf dezentraler Ebene derart umfangreiche Kompetenzen angesiedelt, wie sie gerade einmal die weitreichendsten Reformvorschläge für die Bundesrepublik Deutschland vorsehen.

Offenbar wird die Bedeutung von Skalenerträgen und externen Effekten also vielfach überschätzt. Im Gegensatz dazu bleibt das Wachstumspotenzial wettbewerblicher föderaler Ordnungen häufig wenig berücksichtigt. Eine dynamische Betrachtungsweise legt nahe, Wettbewerb wirkt sich auch zwischen Institutionen und Gebietskörperschaften positiv aus. Die Erfahrungen der letzten 400 Jahre zeigen: Meistens sind Staaten mit wettbewerblicher föderaler Ordnung die wohlhabendsten. Dies gilt im genannten Zeitraum zunächst für die Niederlande, dann für Großbritannien zur Zeit der industriellen Revolution, später für die USA und die Schweiz.⁵ In diesem Beitrag wird untersucht, ob auch gegenwärtig für die Bundesrepublik Deutschland zu erwarten ist, dass sich das Wirtschaftswachstum beschleunigt, wenn Elemente eines wettbewerblichen Föderalismus implementiert werden.

Im zweiten Kapitel werden die Argumente diskutiert, die für die wachstumsfördernde Wirkung wettbewerblicher föderaler Ordnungen sprechen. Sie bilden den Schwerpunkt und werden mit eigenen empirischen Untersuchungen unterlegt. Ausgangspunkt sind dabei unsere Berechnungen für die Studie „Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005“, die im Auftrag der Bertelsmann Stiftung entstand.⁶ Anschließend wird der Frage nachgegangen, wie ein interregionaler Finanzausgleich wirtschaftliches Wachstum beeinflusst (Kapitel 3). Die dabei gewonnenen Ergebnisse bilden die Grundlage für Vorschläge einer umfassenden Föderalismusreform im vierten Kapitel.

2. Wettbewerblicher Föderalismus als Wachstumsmotor

In dezentralen föderalen Ordnungen können potenziell mehrere Effekte das Wirtschaftswachstum beschleunigen. Die verschiedenen Aspekte, die mit einem rascheren Wirtschaftswachstum in Verbindung gebracht werden, werden auf ihre empirische Evidenz hin untersucht. Für sämtliche Wachstumseffekte spielt eine Schlüsselrolle, wie intensiv der institutionelle Wettbewerb ausfällt.⁷ Je dezentraler ein Staat territorial gegliedert ist und je umfassender die Kompetenzen nachgeordneter Gebietskörperschaften sind, desto kräftiger fällt dieser Wettbewerb aus, desto stärker konkurrieren die Gebietskörperschaften miteinander, desto mehr müssen sie sich anstrengen und desto mehr können sie ihren eigenen Erfolg beeinflus-

⁵ Vgl. Weingast (1995), S. 3.

⁶ Vgl. Berthold, Fricke und Kullas (2005).

⁷ Vgl. Hayek (1939) zu ersten Ausführungen zum Zusammenhang zwischen wettbewerblichem Föderalismus und wirtschaftlicher Dynamik.

sen. Dabei wird um mobile Faktoren mit Politikmenüs geworben, die unterschiedliche Kombinationen an Regelungen, Rechtssicherheit, sozialen Annehmlichkeiten und sonstigen öffentlichen Leistungen beinhalten.⁸

Institutioneller Wettbewerb spielt auch deshalb eine wichtige Rolle, weil Politiker und Bürokraten sich nur eingeschränkt darum bemühen, den Interessen der Bürger zu dienen. Es ist vielmehr damit zu rechnen, dass politische Entscheidungsträger nach politischen Renten streben.⁹ Stehen Gebietskörperschaften hingegen im Wettbewerb zueinander, so sehen sich politische Entscheidungsträger als Agenten ihrer Wähler in den jeweiligen Gebietskörperschaften einem stärkeren Effizienzdruck ausgesetzt. Bei Misserfolg droht eher eine Bestrafung, als ohne institutionellen Wettbewerb.

Bürger und Kapitalgeber können vergleichen, was einzelne Gebietskörperschaften ihnen bieten. Für Kapitalgeber ist entscheidend, wo sie angesichts des jeweiligen politischen Menüs die höchste Nettokapitalrendite erzielen können. Je mehr Kompetenzen dezentral angesiedelt sind, desto mehr politische Parameter unterliegen diesem Schönheitswettbewerb der Regionen. Politische Agenten können per Exit-Option für Missverhalten bestraft werden, wenn Alternativen in Form anderer Gebietskörperschaften mit anderen Politikmenüs bestehen. Auch die Voice-Option kann zielgerichteter eingesetzt werden.¹⁰ Die Leistungen von Politikern lassen sich auch beurteilen, indem die erreichten Ergebnisse mit denen anderer Regionen verglichen werden.¹¹ Ohne diese Vergleichsmöglichkeit müssten Bürger anstelle des Politikoutputs das Politikinput beurteilen, bevor sie ihre Stimme erheben bzw. wählen. Aufgrund ihres Informationsvorsprungs wäre es Politikern dann weiterhin möglich, nicht nur die Interessen ihrer Bürger zu verfolgen, sondern auch politische Renten zu schaffen.

Verbesserte Exit- und Voice-Optionen als Sanktionsmechanismen sorgen somit im institutionellen Wettbewerb dafür, dass politische Entscheidungsträger unter einem stärkeren Effizienz- und Effektivitätsdruck stehen und eher auf politische Renten verzichten müssen.¹² Nachgeordnete Gebietskörperschaften erhalten also nicht nur zusätzliche Kompetenzen, ihre Entscheidungsträger unterliegen auch Anreizen, Zuständigkeiten so zu gebrauchen, dass der

⁸ Vgl. Weingast (1995), S. 5.

⁹ Buchanan hat sich intensiv damit beschäftigt, dass die Annahme einer benevolenten Regierung problematisch ist. Vgl. Buchanan und Tullock (1962); Brennan und Buchanan (1980).

¹⁰ Vgl. Berthold (1998), S. 349.

¹¹ Vgl. Besley und Case (1995).

¹² Vgl. Weingast (1995), S. 3: Wirtschaftspolitische Eingriffsmöglichkeiten werden durch Wettbewerbsföderalismus beschränkt.

jeweilige Standort möglichst attraktiv ist. Daraus resultieren theoretisch ein höheres Effizienzniveau und verschiedene wachstumsfördernde Wirkmechanismen.¹³

Ein wettbewerblicher Föderalismus motiviert politische Entscheidungsträger, den Marktmechanismus nicht zu beeinträchtigen (Kap. 2.1), öffentliche Leistungen effizient und effektiv bereitzustellen (Kap. 2.2), dabei auch nach innovativen Wegen zu suchen (Kap. 2.3) und Spielräume, sich an lokalen Gegebenheiten zu orientieren, auszunutzen (Kap. 2.4). Da sämtliche dieser Effekte zumindest theoretisch mit einem höheren wirtschaftlichen Wachstum verbunden sind, sollte sich Standortwettbewerb in Form eines dezentralen, wettbewerblichen Föderalismus auch insgesamt positiv auswirken (in Kap. 2.5 untersucht).¹⁴

2.1 Föderalismus mit markterhaltender Funktion

Es ist wichtig, dass Eigentumsrechte gewahrt bleiben, damit Anreize bestehen, zu investieren, Kapital zu akkumulieren und durch wirtschaftliche Aktivität Wohlstand anzuhäufen. Ein solcherart funktionierender Marktmechanismus bringt Wachstum und Wohlstand.¹⁵ Die Anforderung, Eigentumsrechte zu schützen, klingt trivialer, als sie ist. Weingast nennt als fundamentales Dilemma ökonomischer Systeme: „A government strong enough to protect property rights and enforce contracts is also strong enough to confiscate the wealth of its citizens.“¹⁶

Verschiedene Mechanismen sind denkbar, um den Staat zu begrenzen und davon abzuhalten, zu sehr in private Sphären einzugreifen. Eine demokratische Verfassung, horizontale Gewaltenteilung oder Gesetze erreichen dieses Ziel jedoch allesamt unvollkommen, nicht zuletzt aufgrund von Staatsversagen.¹⁷ Weingast bzw. Qian und Weingast nennen in der Tradition Hayeks Wettbewerbsföderalismus als weitere Möglichkeit, staatliche Eingriffe zu beschränken und damit die Effizienz eines marktwirtschaftlichen Systems zu erhalten.¹⁸

¹³ Vgl. Oates und Schwab (1988, 1991, 1996) zu einer ganzen Klasse in sich geschlossener Modelle, bei denen horizontaler institutioneller Wettbewerb effizienzsteigernd wirkt. In diesen Modellen wird eine Analogie zu vollständigem Wettbewerb auf privaten Märkten gezogen. Dabei stehen Regierungen im Wettbewerb um einen mobilen Kapitalstock, der Bewohnern als Arbeitgeber und als Steuerbasis dient. Wegen des Wettbewerbs bemühen sich politische Entscheidungsträger um ein effizientes Volumen öffentlicher Leistungen und Steuererhebungen. In diesen Modellen wirkt die unsichtbare Hand des Marktes ähnlich wie im privaten Sektor, um Politikentscheidungen in effizienter Weise zu lenken. Allerdings unterliegen diese Modelle sehr restriktiven Annahmen.

¹⁴ Vgl. Feld, Zimmermann und Döring (2003), S. 370f zu einer knappen Übersicht möglicher Wachstumswirkungen.

¹⁵ Vgl. Landes (1999), S. 47 zur Bedeutung dieser Bedingung: Die dominierende Rolle der Griechen und Römer in der antiken Welt liegt zu einem beträchtlichen Teil darin begründet, dass Eigentumsrechte zumeist klar definiert waren und gewahrt blieben. So konnte sich die Eigeninitiative der griechischen und römischen Bürger entfalten. Anders war dies in den despotischen Reichen weiter im Osten, beispielsweise in Persien.

¹⁶ Siehe Weingast (1995), S. 1.

¹⁷ Vgl. Weingast (1995), S. 2.

¹⁸ Vgl. Weingast (1995); Qian und Weingast (1997); Hayek (1960), Kap. 12.

Vgl. auch Landes (1999), Kap.3: Europas Ausnahmestellung als lange Zeit dominierender Erdteil ist auch darauf zurückzuführen, dass Europa sich seit dem Untergang des römischen Reichs in einem institutionellen Wettbewerb um Mobiles (v.a. Arbeitskräfte) befand. S. 51: „Auch in Europa fanden sich reichlich despotische Herr-

Anzufügen ist, dass Gesetze kaum vollkommen sein sowie alle denkbaren Situationen regeln können. Überdies unterliegen sie selbst den Unvollkommenheiten politökonomischer Prozesse. Indem kodifizierte Normen politischen Entscheidungsträgern immer noch Spielraum lassen (müssen), können politische Akteure ihren Informationsvorsprung gegenüber Bürgern ausnutzen, um politische Renten zu schaffen.¹⁹ Daher ist ein institutioneller Rahmen als überlegen einzustufen, der Politiker motiviert, von sich aus eine effiziente und effektive Politik zu verfolgen. Es gilt, Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass eine Marktwirtschaft, die ihren Namen auch verdient, eine stabile politische Lösung darstellt.²⁰

Bei markerhaltendem Föderalismus motiviert ihr Eigeninteresse politische Entscheidungsträger, wirtschaftliche Rechte und den Marktmechanismus zu sichern, denn nicht adäquate Marktinterventionen werden damit bestraft, dass mobile Ressourcen abwandern.²¹ Im günstigsten Fall überleben durch diesen Mechanismus lediglich diejenigen ökonomischen Restriktionen, für die Bewohner bereit sind zu zahlen.²² Ohne sie beschränkende Rahmenbedingungen ist damit zu rechnen, dass Politiker nach politischen Renten streben und dadurch die Wettbewerbsordnung beeinträchtigen. Selbst wenn Politiker guten Willens sind, so stehen sie doch unter dem Druck von Interessengruppen, Marktergebnisse zu korrigieren. So werden Märkte reguliert. Ökonomischer Erfolg wird zu stark belastet. Entscheidungsträger sind versucht, zu viel von der zukünftigen Generation zu leihen, um Arbeitsplätze zu retten und schlecht wirtschaftende Firmen zu unterstützen.²³

Um die wirtschaftliche Dynamik zu erhalten, dürfen staatliche Eingriffe jedoch nur so wenig wie möglich den Marktmechanismus beeinträchtigen. Insbesondere müssen Anreizstrukturen intakt bleiben und das Sanktionssystem funktionieren, indem ökonomischer Erfolg belohnt und Versagen am Markt bestraft wird. Hierfür darf der Staat dem Erfolgreichen nicht zuviel wegnehmen oder die Last wirtschaftlichen Misserfolges zu sehr abmildern. In dem Maße, wie die Allgemeinheit für privatwirtschaftliche Fehler einsteht, verringert sich für Private der Anreiz, Fehler und Verschwendung zu vermeiden.²⁴

schaftsformen; sie wurden allerdings (...) durch die territoriale Zersplitterung und innerhalb der einzelnen Staaten durch die Aufteilung der Macht zwischen dem Zentrum (der Krone) und der regionalen, grundherrschaftlichen Gewalt abgemildert. Die territoriale Zersplitterung führte zu Konkurrenz, und die Konkurrenz sorgte dafür, daß man nett zu braven Untertanen war. Behandelte man sie schlecht, wechselten sie vielleicht anderswohin.“ Vgl. McKinnon und Nechyba (1997), die weiterführenden Überlegungen zu wettbewerblichen föderalen Ordnungen anstellen.

¹⁹ Vgl. Schmidt (1996).

²⁰ Vgl. Weingast (1995), S. 2; Olson (1990).

²¹ Vgl. Qian und Weingast (1997), S. 3-5, S. 9.

²² Vgl. Qian und Weingast (1997), S. 10.

²³ Vgl. Qian und Weingast (1997), S. 2f, S. 10.

²⁴ Vgl. Qian und Weingast (1997), S. 2f; Weingast (1995), S. 2.

Damit eine föderale Ordnung solchen Fehlentwicklungen entgegenwirken und eine markterhaltende Funktion ausüben kann, müssen verschiedene Bedingungen erfüllt sein. Riker sieht ein politisches System als föderal an, wenn es zwei Bedingungen erfüllt: Erstens, ein Staatsaufbau ist dergestalt hierarchisch gegliedert, dass zumindest zwei Regierungsebenen dieselben Leute und dasselbe Land regieren. Jede Ebene ist in ihrem definierten Kompetenzbereich autonom. Zweitens, die Autonomie der Regierungsebenen ist in der Form institutionalisiert, dass eine Regierungsebene nicht die andere aushebeln kann.²⁵

Markterhaltende föderale Ordnungen im Sinne Weingasts bilden eine Untermenge, die neben Rikers beiden Föderalismus-Bedingungen noch drei weitere Eigenschaften erfüllen: Drittens, die Regierungen nachgeordneter Gebietskörperschaften haben grundlegende wirtschaftspolitische Regulierungskompetenzen. Viertens, ein gemeinsamer Markt der Föderation ist sichergestellt, so dass niedrigere Regierungsebenen keine Handelsbarrieren errichten können. Fünftens, die niedrigeren Regierungsebenen sehen sich mit einer harten Budgetrestriktion konfrontiert. Dies ist der Fall, wenn es nachgeordneten Gebietskörperschaften nicht möglich ist, Geld zu drucken, wenn Verschuldungsmöglichkeiten begrenzt sind und sie nicht durch die Zentralregierung ausgelöst werden, falls sie in finanzielle Probleme geraten. Diese fünf Bedingungen sorgen für intensiven Standortwettbewerb und konstituieren eine markterhaltende föderale Ordnung mit funktionierender Wettbewerbsordnung. Darin sieht Weingast die Grundlage für ein höheres Wirtschaftswachstum.²⁶

Rikers erste Bedingung (mehrere Regierungsebenen) ist definitorischer Natur.²⁷ Die zweite Eigenschaft (Unabhängigkeit von anderen Regierungsebenen) zeichnet stabile föderale Ordnungen aus, die nicht von einer der Ebenen beseitigt werden können. Rikers zwei Föderalismus-Bedingungen sagen nichts darüber aus, wer welche wirtschaftspolitischen Kompetenzen besitzt. Um Föderalismus mit Leben zu füllen, ist es wichtig, dass nachgeordnete Gebietskörperschaften über substanzielle Verantwortlichkeiten verfügen und es Zentralregierungen nur begrenzt möglich ist, Wirtschaftspolitik zu betreiben (dritte Bedingung). Schließlich geht es um die wirtschaftspolitischen Aufgabengebiete, wenn institutioneller Wettbewerb sich markterhaltend auswirken soll. Die harte Budget-Restriktion (fünfte Eigenschaft) ist erforderlich, damit Regierungen zu einer nachhaltigen Fiskalpolitik gezwungen werden. Würden Gebietskörperschaften aus Verbindlichkeiten ausgelöst, so verlören die fiskalischen Konsequenzen ihrer Entscheidungen an Bedeutung.²⁸ Dies wäre insbesondere dann problematisch, wenn

²⁵ Vgl. Riker (1964), S. 11 zu grundlegenden Charakteristika föderaler Ordnungen.

²⁶ Vgl. Weingast (1995), S. 4 zu den Bedingungen drei bis fünf.

²⁷ Vgl. Weingast (1995), S. 3-5 zur Analyse der fünf Bedingungen.

²⁸ Vgl. Weingast (1995), S. 4; McKinnon (1997); Wildasin (1997) zur Bedeutung einer harten Budgetrestriktion.

nachgeordnete Ebenen über umfangreiche Kompetenzen verfügten. Außerdem verleitet eine weiche Budgetrestriktion dazu, wie etwa das Land Bremen nicht mehr wettbewerbsfähige Unternehmen (z.B. Werften) zu subventionieren und so den Strukturwandel zu behindern, im Wissen, dass die finanziellen Folgen abgewälzt werden können (Bremen erhielt in den vergangenen zehn Jahren „Entschuldungshilfen“ in Höhe von insgesamt ca. 8,5 Mrd. Euro).²⁹ Auf diese Weise kann eine weiche Budgetrestriktion den Marktmechanismus beeinträchtigen.

Die fünf Bedingungen von Riker und Weingast bewirken, dass keine Regierung die Monopolmacht über Wirtschaftspolitik besitzt. Dadurch ist es den einzelnen Gebietskörperschaften nur sehr begrenzt möglich, ökonomische Aktivitäten politisch zu beschränken. Schließlich könnten mobile Faktoren dann in solche Gebietskörperschaften abwandern, in denen diese Beschränkungen nicht vorliegen, was in den Regionen, aus denen sie fortziehen, mit Kosten verbunden ist.³⁰ Dadurch wirkt Föderalismus ökonomischem Rent-Seeking und der Bildung von Verteilungsköalitionen entgegen.³¹

Weingast sieht in markterhaltendem Föderalismus den Schlüssel für die industrielle Revolution in England im 18. Jahrhundert, den Weg der USA zur wirtschaftsstärksten Nation im 19. Jahrhundert und aktuell Chinas seit gut einem Vierteljahrhundert boomende Wirtschaft.³² England war im 18. Jahrhundert föderal, auch wenn es sich nicht so bezeichnete.³³ Sowohl nationale als auch lokale Regierungen verfügten über eigene, ungeteilte Kompetenzen. Die nationale Regierung war nur beschränkt fähig, in den einzelnen Regionen die Wirtschaft zu regulieren. So fand denn die Industrialisierung zunächst regional begrenzt statt, nämlich im Norden Englands und nicht in den etablierten Geschäftszentren. Dabei war für Standortentscheidungen die niedrigere wirtschaftliche Regulierungsdichte im Norden ausschlaggebend.³⁴ Später deregulierten weitere Regionen, um ihre Wettbewerbsnachteile gegenüber dem Norden abzubauen. Die beschriebenen Mechanismen des institutionellen Wettbewerbs als Wettbewerb um Mobiles kamen dabei also voll zum Tragen.³⁵

Als weiteres Beispiel, wie durch markterhaltenden Föderalismus staatliche Eingriffe begrenzt bleiben und Marktkräfte sich frei entfalten können, nennt Weingast die USA.³⁶ So gibt und gab die US-Verfassung den Staaten bedeutende wirtschaftspolitische Rechte, jedoch nicht die

²⁹ Vgl. Berthold, Fricke und Kullas (2005), S. 109.

³⁰ Je größer die Mobilität ist, desto höher fallen die ökonomischen Kosten ineffizienter Beschränkungen zu Lasten mobiler Faktoren aus.

³¹ Vgl. Weingast (1995), S. 5f.

³² Vgl. Weingast (1995), S. 6f, S. 18.

³³ Vgl. Weingast (1995), S. 6-8 zur industriellen Revolution in England und ihren Ursachen.

³⁴ Vgl. Ashton (1955).

³⁵ Vgl. Weingast (1995), S. 8.

³⁶ Vgl. Weingast (1995), S. 8f sowie Weingast (1993) zur wachstumsfördernden Wirkung des Föderalismus in den USA.

Möglichkeit, Handelsbarrieren zu errichten.³⁷ Interessengruppen konnten also nicht über die Bundesregierung Reglementierungen herbeiführen, denn die entsprechende Regulierungskompetenz besaßen die US-Staaten. Im Wettbewerb untereinander hielten sich jedoch auch die Staaten mit wirtschaftspolitischen Eingriffen zurück. So entstand in den USA einer der größten Binnenmärkte der Welt mit geschützten Eigentumsrechten, gleichzeitig jedoch ohne Überreglementierung. Die Grenzen, welche die amerikanische Verfassung Bundesregierung und Staaten setzte, waren im 19. Jahrhundert die entscheidenden Grundlagen für das enorme Wirtschaftswachstum und den Aufschwung zur reichsten Nation der Welt.

Die Bundesrepublik Deutschland steht hingegen exemplarisch für föderale Ordnungen, die kooperativ statt wettbewerblich und markterhaltend gestaltet sind und von negativen Effekten begleitet werden.³⁸ Der institutionelle Wettbewerb ist in Deutschland bezogen auf die Regulierung der Güter- und Faktormärkte, insbesondere des Arbeitsmarktes, bezogen auf Soziales und Finanzverfassung weitgehend ausgeschaltet. Die entsprechenden Rahmenbedingungen setzt der Bund. Ineffiziente Regelungen stehen daher nicht in einem Standortwettbewerb der Bundesländer unter Druck und können sich halten. So ermöglichen es korporatistische Lösungen, Lasten zu überwälzen. Verantwortlichkeiten werden durch Steuerverbund, Mischfinanzierungen und Gemeinschaftsaufgaben verwischt. Überschuldung, hohe Arbeitslosigkeit und eine sich verschärfende Krise des Sozialstaates sind die Folgen.

Auf den Arbeitsmärkten besteht kein institutioneller Wettbewerb um marktgerechte institutionelle Rahmenbedingungen, Tarifverträge orientieren sich nicht an regionalen Erfordernissen. Anstelle dessen herrscht de facto ein hoher Zentralisierungsgrad der Tarifvertragsparteien, die ihre Aktivitäten bundesweit koordinieren. Auch politische Instanzen sind zentralisiert. Ein hoher Verflechtungsgrad und umfangreiche Kompetenzen der Bundesebene führen hierzu. Damit stehen sich bundesweit koordinierte Tarifvertragsparteien und andere Interessengruppen sowie der Bund als maßgeblicher Gesetzgeber gegenüber. So ist es möglich, die zentral organisierte andere Seite (Regierung oder Tarifvertragsparteien) für eigene Interessen zu gebrauchen und Lasten abzuwälzen, da das jeweilige Gegenüber sich nur in geringem Maße einem effizienzgebietenden institutionellen Wettbewerb ausgesetzt sieht. Auf diesem Wege konnten die Gewerkschaften in den 60ern und frühen 70ern am Ausbau des Sozialstaates mitwirken. Systeme der sozialen Sicherung wurden erweitert (Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung), sozialpolitisch motivierte Eingriffe in die Arbeitsmärkte wurden inten-

³⁷ Vgl. Aranson (1991).

³⁸ Vgl. Berthold und Fricke (2004a) zur Intensität des Standortwettbewerbs in der Bundesrepublik. Vgl. Berthold (1998), S. 345-356 zur nachfolgenden Beschreibung des Föderalismus in Deutschland und den negativen Effekten der bundesdeutschen kooperativen föderalen Ordnung.

siviert (Kündigungsschutz, Sozialplanpflichten, Mitbestimmung). Hierdurch gelang es den Gewerkschaften, ihre eigene Position zu stärken.

Die Tarifvertragsparteien nutzen den Sozialstaat, um ihm Anpassungslasten des sozialen Wandels aufzubürden. Insbesondere die Arbeitslosenversicherung, aber auch die übrigen umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme tragen die Folgen beschäftigungsfeindlicher Tarifabschlüsse. Interessengruppen, die vor den Unbilden des institutionellen Wettbewerbs geschützt werden möchten, finden im Bundesgesetzgeber den geeigneten Ansprechpartner, um durch bundesweit einheitliche Regulierungen zumindest in der Bundesrepublik den institutionellen Wettbewerb auszuschalten und die eigenen Interessen zu sichern.³⁹ Damit ist das bundesdeutsche institutionelle Arrangement das Gegenteil eines markterhaltenden Föderalismus, der England im 18. Jahrhundert zur industriellen Revolution verhalf.

Weitere politische Interventionen, die den Marktmechanismus schwächen, sind in der Bundesrepublik möglich, weil ein Täterkartell beschäftigungspolitische Lasten abwälzen und nicht per Exit-Option innerhalb Deutschlands durch die negativ Betroffenen bestraft werden kann: Mit Subventionen werden Arbeitsplätze in veralteten Branchen erhalten. „Zukunftsträchtige“ Wirtschaftszweige werden gefördert. Auch einzelne Regionen finden im Bundesgesetzgeber einen geeigneten Ansprechpartner, um sich Wünsche erfüllen zu lassen und die daraus resultierenden finanziellen Lasten durch Mischfinanzierungen etc. auf die Allgemeinheit abzuwälzen. Solche staatlichen Aktivitäten kosten viel Geld. Die Steuer- und Abgabenlast steigt. All dies beeinträchtigt Markt- und Sanktionsmechanismen so, wie Weingast es beschreibt: Wirtschaftlicher Misserfolg wird aufgefangen, der negative Sanktionsmechanismus geschwächt. Die Früchte wirtschaftlichen Erfolges werden durch eine hohe Steuern- und Abgabenlast teilweise konfisziert, der positive Sanktionsmechanismus wird beeinträchtigt. Damit Versiegen die Quellen des Wachstums.

Der kooperative Föderalismus deutscher Prägung ist somit alles andere als markterhaltend. Da kein institutioneller Wettbewerb die Politiker und Bürokraten diszipliniert, gelingt es nicht, staatliche Eingriffe zu begrenzen. Mit dem Bundesgesetzgeber besteht für die Wünsche von Interessengruppen ein einziger und geeigneter Ansprechpartner mit Monopolmacht. Als Folge bremsen Markteingriffe die wirtschaftliche Dynamik.⁴⁰ Ein markterhaltender Föderalismus, der die relevanten wirtschaftspolitischen Kompetenzen dezentralen Ebenen zuweist, erschwert solche Interventionen. Sanktionsmechanismen für wirtschaftlichen Erfolg bzw. Misserfolg blieben funktionstüchtiger, die Wirtschaft entwickelte sich dynamischer.

³⁹ Vgl. Blankart (1998), S. 554.

⁴⁰ Vgl. Karabegovic und McMahon (2005), S. 18f: Je weniger die Gebietskörperschaften in Wirtschaftsprozesse eingreifen, je freier die Ökonomie, desto stärker das wirtschaftliche Wachstum.

2.2 Föderalismus als Motivation zu effizientem und effektivem Regierungshandeln

Intensiver Standortwettbewerb bindet politische Akteure nicht nur, sein zu lassen, was schädlich ist, zurückhaltend in Marktmechanismen einzugreifen und privatwirtschaftliche Initiative sich frei entfalten zu lassen. Darüber hinaus gilt es für Regierungsapparate, möglichst effizient und effektiv das zu tun, was tatsächlich staatliche Aufgabe ist. Ressourcen sind möglichst sparsam und zielgerichtet für die Produktion öffentlicher Güter einzusetzen, um mit niedriger Steuerbelastung ein adäquates Maß an öffentlichen Leistungen bereitzustellen und so attraktiv für Mobbiles zu sein.

Kompetitiver Föderalismus mit fiskalischem Wettbewerb kann politische Akteure in ihrem Ausgabeverhalten beschränken und so verhindern, dass der öffentliche Sektor ineffizient groß wird.⁴¹ Im Wettstreit um mobile wirtschaftliche Einheiten können sich Gebietskörperschaften keine exorbitanten Steuerraten leisten. Fiskalischer Wettbewerb kann somit explizite fiskalische Begrenzungen wie eine verfassungsrechtlich festgeschriebene Verschuldungsobergrenze teilweises oder vollständiges ersetzen.⁴² Er ist dann besonders wichtig, wenn Finanzverfassungen nicht zuverlässig vor einer übermäßigen Besteuerung schützen, so dass der Sektor Staat sich als Leviathan daran machen könnte, seine Größe zu maximieren.

Können Bürger wie Investoren zwischen Regionen wandern und auswählen, welches Menü aus Steuersätzen und öffentlichen Leistungen bei festgelegten Regulierungen ihnen am meisten zusagt, befinden sich Gebietskörperschaften in einer ähnlichen Position wie privatwirtschaftliche Unternehmen: Die Steuersätze sind der Preis, der für das jeweilige Menü bzw. Angebot zu zahlen ist. Gebietskörperschaften mit günstigem Preis-Leistungs-Verhältnis schlagen ihre Wettbewerber aus dem Feld. Sie finden Personen und Investoren, die bereit sind, die verlangten Steuersätze für die angebotenen öffentlichen Leistungen und Regulierungen zu zahlen, sich in der betreffenden Region niederzulassen und dort die öffentlichen Leistungen zu konsumieren. Gebietskörperschaften hingegen, die weniger effizient und effektiv wirtschaften, bringen ihr Menüangebot seltener an den Mann. Weniger Bürger und Kapitalgeber sind bereit, die geforderten Steuersätze zu zahlen. Wollen Gebietskörperschaften ihre wirtschaftliche und personelle Basis erhalten, werden sie durch Steuerwettbewerb also gezwungen, Ressourcen sparsam und zielgerichtet einzusetzen.⁴³

Solche Anreize wirken sich wachstumsfördernd aus: Werden weniger Mittel aus der Privatwirtschaft in den minderproduktiven öffentlichen Sektor umgeleitet, so ist das Produktions-

⁴¹ Vgl. Besley und Coate (1999); Brennan und Buchanan (1980).

⁴² Vgl. Brennan und Buchanan (1980), S. 184.

⁴³ Vgl. Feld (2004), S. 70.

potenzial höher. Außerdem hält institutioneller Wettbewerb dazu an, Gelder so einzusetzen, dass sie einen Standort für Mobiles attraktiv erscheinen lassen. Öffentliche Investitionen in Sach- und Humankapital sind Möglichkeiten, komplementäre private Produktionsfaktoren produktiver zu machen und sie so anzuziehen. Mit der Produktivität steigt bei gleichem Bestand an Produktionsfaktoren das Produktionspotenzial.⁴⁴ Nimmt überdies noch die Menge der privaten Produktionsfaktoren zu, wirkt dies zusätzlich wachstumsfördernd.

Die genannten Wirkungen, die potenziell das Wirtschaftswachstum beschleunigen, gilt es empirisch zu überprüfen: In einem ersten Schritt wird untersucht, ob es tatsächlich bedeutsam ist, dass Bundesländer sparsam wirtschaften und ihre Mittel zielgerichtet investiv einsetzen. Anschließend widmen wir uns der Frage, ob Gebietskörperschaften in wettbewerblichen föderalen Ordnungen ihre Gelder wirklich eher so einsetzen, wie sie es sollen, um Wachstum zu fördern. Könnten diese Hypothesen bestätigt werden, erschiene ein weiterer Wirkungszusammenhang zwischen Föderalismus und Wirtschaftswachstum als gesichert, effizienter und effektiver Mitteleinsatz wirkte sich positiv aus.

Bundesländer können unseren Untersuchungen zufolge in der Tat zu einem beachtlichen Teil selbst beeinflussen, wie dynamisch sich Wirtschaft und Beschäftigung in den jeweiligen Regionen entwickeln, außerdem, wie stabil die Sicherheitslage ist. Im Wettbewerb um mobile Produktionsfaktoren, um qualifizierte Arbeitskräfte und Investitionen, sind die Länder unterschiedlich erfolgreich. Dies dokumentiert die aktuelle Studie „Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005“, die im Auftrag der Bertelsmann Stiftung entstand und an die Vorgängerstudien der Jahre 2001 und 2003 anknüpft.⁴⁵

Wie sich die einzelnen Länder entwickeln, wird anhand der drei Bereiche „Beschäftigung“ (mit den beiden Zielgrößen Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit), „Einkommen“ (Bruttoinlandsprodukt und Wirtschaftswachstum) sowie „Sicherheit“ (Sozialhilfeempfängeranteil für die soziale Sicherheit und Zahl der nicht aufgeklärten Straftaten für die innere Sicherheit) untersucht (vgl. Abb. 1). Wanderungsbewegungen und Umfrageerhebungen legen nahe, die drei Bereiche im Verhältnis 1:1:0,25 zu gewichten.⁴⁶

⁴⁴ Das Produktionspotenzial erhöht sich gängigen Produktionsfunktionen zufolge auch, wenn der öffentliche Kapitalstock oder Humankapital als eigenständige Produktionsfaktoren angesehen werden und sich der Bestand dieser Produktionsfaktoren erhöht.

⁴⁵ Vgl. Berthold, Fricke und Kullas (2005); Berthold, Fricke, Drews und Vehrkamp (2003); Berthold und Drews (2001).

⁴⁶ Vgl. Berthold, Fricke und Kullas (2005), S. 21-27; Berthold, Fricke und Kullas (2005b), S. 11.



Erfolg und politische Aktivitäten der Länder werden in einem zweistufigen Verfahren beurteilt:⁴⁷

- Zunächst wird ein Erfolgsindex ermittelt, der ausdrückt, wie attraktiv und erfolgreich die einzelnen Bundesländer im Standortwettbewerb sind. Hierfür werden die drei Bereiche („Beschäftigung“, „Einkommen“, „Sicherheit“) mit ihren jeweils zwei Zielgrößen zum umfassenden Erfolgsindex aggregiert.
- Anschließend wird anhand des Aktivitätsindex untersucht, welche Faktoren für den jeweiligen Erfolg oder Misserfolg verantwortlich sind, inwieweit ein Land durch politische Bemühungen zum eigenen Erfolg beiträgt. Dazu erfolgt eine Panel-Schätzung für sämtliche Bundesländer und Jahre seit der Wiedervereinigung. Dabei werden für jede der sechs Zielgrößen die signifikanten Einflussfaktoren ermittelt. Spiegelbildlich zum Erfolgsindex werden dann die Aktivitätsniveaus für die sechs Zielgrößen zu drei Aktivitätsbereichen und diese wiederum zum umfassenden Aktivitätsindex aggregiert.

In der aktuellen Studie steht der Zeitraum 2002-2004 im Mittelpunkt. Er liegt dem Erfolgsindex zugrunde. Der Aktivitätsindex, der Faktoren abbildet, die teilweise erst nach einer gewissen Zeit ihre volle Wirkung entfalten, bezieht sich auf den Zeitraum 2001-2003.

Auf bestimmte Faktoren wirkt sich wettbewerblicher Föderalismus potenziell positiv aus, weil Gebietskörperschaften durch Wettbewerb zu effizientem und effektivem Handeln angehalten werden. Diese Faktoren tragen auf Bundesländerebene tatsächlich zum Erfolg und insbesondere zu wirtschaftlichem Wachstum bei. Ein gezähmter Leviathan und produktivi-

⁴⁷ Vgl. Berthold, Fricke und Kullas (2005), S. 21-24.

tätssteigernde Haushaltsschwerpunkte wie Investitionen sind kritische Erfolgsfaktoren, wie unsere empirischen Untersuchungen belegen (vgl. Abb. 2).⁴⁸

Abb. 2: Haushaltspolitische Bestimmungsfaktoren erfolgreicher Länderpolitik				
Wirkungsfaktor (Regressor)	Zielgröße (Regressand)*		Gewicht	Signifikanz-
			in %	niveau
Schuldenstand der Länder	Wirtschaftswachstum (-)		15,7	(***)
Öffentliche Beschäftigung	Bruttoinlandsprodukt (-)		15,7	(***)
Höhe der Sozialhilfe	Wirtschaftswachstum (-)		5,9	(***)
Investitionsquote des Landeshaushaltes	Wirtschaftswachstum (+)		10,0	(***)
Verkehrsinfrastruktur	Bruttoinlandsprodukt (+)		4,6	(***)
FuE-Ausgaben der Länder	Bruttoinlandsprodukt (+)		10,1	(***)
Ausgaben für Hochschulen	Wirtschaftswachstum (+)		1,3	
Studienanfängerquote	Bruttoinlandsprodukt (+)		7,4	(***)
Absolventen ohne Hauptschulabschluss	Bruttoinlandsprodukt (-)		0,8	(***)
* (+) steht jeweils für eine günstige, (-) für eine ungünstige Wirkungsrichtung			(***)	99 % Signifikanzniveau
			(**)	95 % Signifikanzniveau
			(*)	90 % Signifikanzniveau

Ausgabenzurückhaltung und solide Landesfinanzen zahlen sich aus, in wenig verschuldeten Bundesländern wächst die Wirtschaft rascher. Dass es wichtig ist, den Leviathan zu zähmen, ist auch am Wirkungsfaktor „Öffentliche Beschäftigung“ abzulesen. Ein aufgeblähter Verwaltungsapparat, der Ressourcen wichtigeren Einsatzmöglichkeiten entzieht, wirkt sich negativ auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit aus. Wird dem Wachstumsstreben des Leviathans nicht Einhalt geboten und nimmt die öffentliche Beschäftigung zu, so sinkt hierdurch das BIP, das Wirtschaftswachstum wird gebremst.

Als wachstumsfördernd erweisen sich außerdem Haushaltsschwerpunkte, durch die mobile Faktoren produktiver werden: Die Wirtschaft wächst rascher, wenn weniger Gelder konsumtiv (beispielsweise in Form einer hohen Sozialhilfe) und dafür mehr Mittel investiv (beispielsweise für einen Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, für Hochschulen oder schulische Bildung bzw. deren Verbesserung) verwandt werden.⁴⁹

Für wirtschaftliches Wachstum ist es also wie gezeigt wichtig, dass nachgeordnete Gebietskörperschaften wie die deutschen Bundesländer effizient und effektiv arbeiten. Führt institutioneller Wettbewerb dazu, dass sich Regierungen entsprechend verhalten? Auf den ersten

⁴⁸ Vgl. Berthold, Fricke und Kullas (2005), S. 57-59 zu den kompletten Schätzsets für die sechs Zielgrößen Bruttoinlandsprodukt, Wirtschaftswachstum, Arbeitslosigkeit, Erwerbstätigkeit, Sozialhilfeempfängeranteil und Innere Sicherheit. Für das Wirtschaftswachstum wurde an dieser Stelle das Schätzset zugrundegelegt, das in Abbildung 4 dargestellt ist. Dabei handelt es sich um die entsprechende Schätzung für die Studie „Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005“, erweitert um den Regressor „Haushaltsanteil der Kommunen, Einnahmen“.

⁴⁹ Vgl. Berthold und Fricke (2005) zum Zusammenhang zwischen sparsamer Haushaltsführung, investiven Ausgaben und landespolitischem Erfolg sowie einem Vergleich der haushaltspolitischen Kennzahlen der Bundesländer.

Blick scheint sich empirisch zu bestätigen, dass institutioneller Wettbewerb den öffentlichen Sektor klein hält: In den USA und der Schweiz, die durch wettbewerblichen Föderalismus gekennzeichnet sind, fällt die Staatsquote verglichen mit anderen Industriestaaten gering aus.⁵⁰ Dennoch gelangen empirische Untersuchungen zur Leviathan-Hypothese zu widersprüchlichen Ergebnissen. Beispielsweise findet Oates in älteren Cross-Country-Studien keinen systematischen Zusammenhang zwischen Ausmaß der fiskalischen Dezentralisierung und Größe des öffentlichen Sektors.⁵¹ Immerhin weisen spätere Studien von Oates auf eine niedrigere Staatsquote in Föderationen hin.⁵²

Ergebnisse für einzelne Staaten fallen eindeutiger aus. So ermittelt Schaltegger (2001) für die Schweiz, dass mit zunehmender Fragmentierung und Autonomie der Kantone deren Ausgaben- und Einnahmeneigung abnimmt.⁵³ Grossman und West (1994) finden zwar für Kanada, dass durch Dezentralisierung das Steuermaximierungskalkül der Regierenden nicht ausreichend beschränkt wird. Die Autoren erklären dies jedoch selbst mit kollusiven Vereinbarungen zwischen den Regierungen. So werden beispielsweise Besteuerungsrechte auf die zentrale Ebene übertragen und im Gegenzug Transfers der Zentrale an nachgeordnete Gebietskörperschaften implementiert.⁵⁴ Ein wettbewerblicher anstelle des kooperativen kanadischen Föderalismus hätte mit diesem Problem nicht zu kämpfen, insbesondere dann nicht, wenn durch eine große Menge an Gebietskörperschaften wie in der Schweiz kollusives Verhalten kaum zu koordinieren wäre.

Gordon und Wilson (2001) liefern einen Ansatz, der den teilweisen Widerspruch zwischen Theorie (Begrenzung staatlicher Ausgaben durch institutionellen Wettbewerb) und Empirie (bisweilen kein systematischer Zusammenhang zwischen Zentralisierungsgrad und Ausgabenvolumen) aufzulösen vermag. So ermitteln die Autoren zwar, dass das Ausgabenvolumen durch Dezentralisierung nicht zurückgeht. Bei identischem Ausgabenvolumen würden dann jedoch mehr öffentliche Leistungen bereitgestellt. Gebietskörperschaften gingen demnach also weniger verschwenderisch mit öffentlichen Mitteln um, wenn dezentrale Strukturen und Abwanderungsdrohung gegeben seien. Weil Bürger wüssten, dass Gelder effizienter und effektiver eingesetzt würden, fragten sie öffentliche Leistungen verstärkt nach. Dieser Zusammenhang könnte auch in den anderen Fällen gelten, in denen empirische Untersuchungen keinen systematischen Zusammenhang zwischen Zentralisierungsgrad und Ausgabenvolumen feststellen. Erfolgten beispielsweise verstärkt Investitionen in Sach- und Humankapital und

⁵⁰ Vgl. Kirchgässner (2005), Folie 3; Sinn (2004), S. 275.

⁵¹ Vgl. Oates (1972), S. 209ff.; Oates (1985), S. 756.

⁵² Vgl. Oates (1989) zu einem Überblick über solche Studien.

⁵³ Vgl. Schaltegger (2001), S. 12.

⁵⁴ Vgl. Grossman und West (1994), S. 31.

gingen Länder hierbei effizient und effektiv vor, so fielen in Bundesstaaten mit solcherart disziplinierten dezentralen Gebietskörperschaften unseren eigenen Berechnungen im Rahmen der Studie „Die Bundesländer im Standortwettbewerb“ zufolge das Wirtschaftswachstum höher aus (Vgl. Abb. 2).

2.3 Föderalismus als Innovationstreiber für das politische System

Ein innovativer öffentlicher Sektor ist wichtig, um Institutionen an Rahmenbedingungen anzupassen, die sich beständig ändern. Entsprechend beeinflussen innovative Steuerungsinstrumente das langfristige Wachstum einer Volkswirtschaft.⁵⁵ Die deutsche Wachstumsschwäche dürfte zu einem erheblichen Teil auf die mangelnde Innovationsfähigkeit des politischen Systems zurückzuführen sein.⁵⁶

Vielfach wird dezentralem, wettbewerblich organisiertem Föderalismus ein innovationsfähigeres politisches System zugeschrieben. Demnach kann durch eine größere Zahl an Gebietskörperschaften insgesamt mehr Neues ausprobiert werden. Der gesteigerte Wettbewerbsdruck unter den Bedingungen eines wettbewerblichen Föderalismus setzt Anreize, tatsächlich mehr zu experimentieren, um sich Vorteile zu verschaffen. So werden mehr Erfahrungswerte gewonnen, als dies bei zentraler Politik der Fall ist. Informationen aus lokal begrenzten Politikexperimenten können dann in vielen Gebietskörperschaften genutzt werden.⁵⁷ Erfolgreiche Lösungsansätze werden imitiert. Institutioneller Wettbewerb dient somit als Entdeckungsverfahren und begünstigt innovationsgetriebenes wirtschaftliches Wachstum.⁵⁸

Bei der Entwicklung neuer politischer Steuerungsinstrumente besteht ein Grundproblem darin, dass diese kaum anders als im praktischen Einsatz erprobt werden können. Damit ist das Risiko verbunden, dass auch Instrumente implementiert werden, die sich dann als ungeeignet erweisen. Hierdurch entstehen Kosten. Ein weiterer Vorteil dezentraler politischer Systeme besteht darin, dass zeitgleich mehrere begrenzte Experimente erfolgen können. Misslingt eines, so wird nicht gleich das ganze Gemeinwesen in Mitleidenschaft gezogen.⁵⁹ In einem bekannt gewordenen Statement formulierte Louis Brandeis, seinerzeit Richter am amerikanischen Supreme Court: „It is one of the happy incidents of the federal system that a single courageous state may, if its citizens choose, serve as a laboratory, and try novel social and economic experiments without risk to the rest of the country.“⁶⁰

⁵⁵ Vgl. Rincke (2005), S. 10.

⁵⁶ Vgl. Feld, Zimmermann und Döring (2003), S. 365.

⁵⁷ Vgl. Rincke (2005), S. 10.

⁵⁸ Vgl. Feld (2004), S. 51.

⁵⁹ Vgl. Rincke (2005), S. 10; Feld (2004), S. 51.

⁶⁰ Vgl. Oates (1999), S. 1132.

Auch die These, dass Föderalismus politische Systeme innovationsfähiger macht, ist nicht unumstritten. Rose-Ackermann weist darauf hin, dass eine positive „Informationsexternalität“ ein Trittbrettfahrerproblem hervorbringt: Staaten, die experimentieren, generieren Informationen für andere. Politische Unternehmer verhielten sich risikoscheu und imitierten erst ex post solche Lösungen, die sich als überlegen erwiesen hätten.⁶¹ Wie vorsichtig Politiker mit Neuerungen sind, hängt insbesondere davon ab, wie der politische Wettbewerb abläuft. Üblicherweise wird davon ausgegangen, dass Bürger in einem dezentralisierten System bei ihrer Wahlentscheidung die Leistungen der Regierungen in anderen Gebietskörperschaften als Vergleichsmaßstab heranziehen. Ein solcher Maßstabswettbewerb wird häufig so modelliert, dass eine Regierung wiedergewählt wird, sofern sie verglichen mit anderen Gebietskörperschaften keine schlechteren Leistungen erbringt, schlechtere Leistungen hingegen zur Abwahl führen.⁶² Diesen Annahmen zufolge stellt sich eine Regierung am besten, wenn sie zunächst abwartet, welche Politik sich in anderen Gebietskörperschaften als relativ erfolgreich erweist, um diese dann zu imitieren. Dadurch sinkt die Menge an Politikinnovationen in einem föderalen Staat.

Mehrere Argumente sprechen dagegen, dass Politiker lediglich bereit sind, sich als Nachahmer, nicht jedoch als Innovatoren zu betätigen. Sowohl bestimmte Politikertypen als auch bestimmte Situationen, unabhängig vom Politikertyp, werden politische Innovationen hervorbringen. Beim Politikertyp sind Risikoneigung und Ambitionen bedeutsam für die Bereitschaft, Neuerungen zu wagen. Möchten beispielsweise Ministerpräsidenten sich für höhere Aufgaben empfehlen, so werden sie versuchen, im Gespräch zu bleiben. Politische Innovationen sind hierfür geeignet und lassen ihre Urheber als reformfreudig und durchsetzungsstark erscheinen. So sorgte der hessische Ministerpräsident Koch dafür, dass es in Hessen besonders viele Optionsgemeinden gibt, die selbst die gesamte Grundsicherung von Arbeitslosen übernehmen. Der bayerische Ministerpräsident Stoiber setzte viele Hebel in Bewegung, um bis zum vermeintlichen Bundestagswahljahr 2006 in Bayern zu demonstrieren, dass er mit einem ausgeglichenen Haushalt auskommt.

Situationsabhängig werden auch weniger ambitionierte Ministerpräsidenten zu politischen Innovationen bereit sein, wenn sie fürchten müssen abgewählt zu werden, sofern sie lediglich unauffällig regieren. Bundestrends, milieubedingte Prägungen oder Skandale können negative Vorgaben darstellen, die es mit Projekten und Innovationen überzukompensieren gilt, auch um das Risiko eines Scheiterns. Die Unions-Ministerpräsidenten Thüringens (Althaus), Hamburgs (von Beust) und des Saarlandes (Müller) regieren jeweils mit absoluter Mehrheit in

⁶¹ Vgl. Rose-Ackermann (1980).

⁶² Vgl. zum „Maßstabswettbewerb“ Salmon (1987); Besley und Case (1995); Feld, Josselin und Rocaboy (2003).

Bundesländern, in denen die CDU bei der Bundestagswahl 2005 lediglich 25%-30% der Zweitstimmen errang. Bei der Bundestagswahl 2002 lagen die entsprechenden Ergebnisse in ähnlicher Größenordnung. Vieles spricht dafür, dass sich die drei Unionsministerpräsidenten in der politischen Diaspora nur deshalb derart stark behaupten können, weil sie sich ein scharfes Profil geben, trotz der damit verbundenen Risiken.⁶³

Weiterhin lassen Regierungswechsel den neuen Amtsinhabern zuweilen keine andere Option, als Wahlversprechen auch umzusetzen. Diese mögen besonders innovativ sein, wenn eine Partei ein hohes Risiko eingehen muss, um an die Macht zu gelangen, oder, wenn ideologische Positionen dies vorgeben. In Hessen gelangten die Grünen erstmals in die Regierungsverantwortung. Andere Landesregierungen erhielten so kostenlosen Anschauungsunterricht, wie sich einzelne grüne Politikmaßnahmen auswirken. Es gibt also eine Vielzahl von Konstellationen, in denen Regierungen trotz bestehender Informationsexternalitäten eine innovative Politik betreiben. Je mehr Gebietskörperschaften es gibt und je mehr Kompetenzen dezentral angesiedelt sind, desto mehr Experimente werden demzufolge tatsächlich stattfinden, desto mehr Erfahrungswerte können gesammelt werden und desto innovativer ist das politische System. Die Innovationsfähigkeit politischer Systeme lässt sich nur schwer messen und daher auch kaum ökonomisch testen. Daher besteht die empirische Evidenz weitgehend lediglich aus Fallstudien. Diese erhärten, dass dezentrale Strukturen innovationsfähig sind.

So beschreibt Rincke (2005), wie sich der US-amerikanische Föderalismus einer Untersuchung des ZEW zufolge auf die Schulpolitik auswirkt. In den USA ist die Schulpolitik stark dezentralisiert. Auf lokaler Ebene besitzen Schuldistrikte beträchtlichen Gestaltungsspielraum. Das ZEW hat untersucht, wie sich innovative bildungspolitische Instrumente unter Schuldistrikten und US-Staaten verbreiten. Zwei besonders weitreichende Innovationen wurden unter die Lupe genommen: Zum einen die Schulwahl über Distriktgrenzen hinweg, die es Schülern ermöglicht, öffentliche Schulen außerhalb ihrer Schuldistrikte zu besuchen, zum anderen die Einführung von Charter Schools. Dabei werden einzelne öffentliche Schulen in private Trägerschaft, beispielsweise von Elternvereinen, übergeben. Das ZEW ermittelt, dass das stark dezentralisierte Schulsystem in den USA hilft, diese innovativen politischen Instrumente zu verbreiten. Staaten bzw. Distrikte übernehmen dann besonders bereitwillig Innovationen, wenn Nachbarstaaten bzw. Nachbardistrikte dies vormachen. Innovative politische

⁶³ Vgl. Berthold, Fricke und Kullas (2005), S.114-123 zur Politik in Hamburg: Von Beust verschreibt sich dem Konzept der wachsenden Stadt. Sein Ziel des Bevölkerungswachstums ist nicht nur umstritten, sondern ein Scheitern auch anhand harter Fakten ablesbar. Auf scharfen Widerstand stößt auch, dass der Hamburger Senat sich gegen Umweltschutzbedenken eindeutig an der Seite von Airbus positioniert und mit Prestigeobjekten Antlitz und Image der Stadt zu verändern sucht. Von Beust ist es so jedoch gelungen, durch eine entscheidungs- und innovationsfreudige Politik in fremde Wählermilieus vorzustoßen.

Instrumente verbreiten sich dadurch zügig, ausgehend von Innovationskernen. Einzelne Staaten und Schuldistrikte sind also durchaus bereit, als Innovatoren Informationsexternalitäten zu produzieren, und andere Staaten folgen ihrem Beispiel bereitwillig.

Als weiteres Beispiel für die innovationsfördernde Wirkung föderaler Ordnungen wird in der Literatur die amerikanische Sozialhilfereform des Jahres 1996 genannt. Die U.S.-Bundesregierung führte diese Reform ausdrücklich durch, um die Staaten als Labor zu nutzen und die sinnvollsten Lösungen sozialer Grundsicherung zu entwickeln. Die Erwartungen in die Innovationsfähigkeit der U.S.-Bundesstaaten wurden nicht enttäuscht.⁶⁴ Auch andere wichtige politische Neuerungen wurden zunächst auf der Ebene der US-Staaten getestet. Dies gilt beispielsweise für die Arbeitslosenversicherung oder den Emissionsrechtehandel in der Umweltpolitik. Ohne die gesammelten Erfahrungen der US-Staaten wäre es sehr zweifelhaft gewesen, ob die US-Bundesregierung auf diese nicht vertrauten Politikinstrumente zurückgegriffen hätte.⁶⁵

Während die letztgenannten Beispiele beschreiben, wie politische Innovationen sich vertikal von den US-Staaten auf die Ebene des gesamten Bundes ausdehnen, finden sich für die Schweiz vornehmlich Fallstudien, wie sich horizontaler Wettbewerb zwischen den Kantonen auswirkt. Dabei wird für die Schweiz wie entsprechend für die USA zumeist festgestellt, dass kantonaler Wettbewerb eher zu Neuerungen führt, als Regelungen durch den Bund. Widmer und Rieder (2003) belegen, wie sich in der Schweiz Verwaltungsreformen durch einen Maßstabwettbewerb der Kommunen verbreiten.

Gerade deutsche Autoren verweisen darauf, dass durch vertikale und horizontale Koordination politische Systeme weniger innovationsfähig sind.⁶⁶ Anzumerken ist, dass hiermit nicht die Innovationsfähigkeit des Föderalismus generell in Frage gestellt wird, sondern lediglich die des deutschen kooperativen Föderalismus. Dezentrale Einheiten besitzen in der Bundesrepublik zu wenige unabhängige Gestaltungsspielräume, als dass in zahlreichen parallel verlaufenden Experimenten ein reicher Erfahrungsschatz gewonnen werden könnte. Wäre die bundesdeutsche föderale Ordnung weniger kooperativ und stärker wettbewerblich, so fiel die Innovationsfähigkeit des politischen Systems in der Bundesrepublik höher aus. Hierdurch wäre ein kräftigeres wirtschaftliches Wachstum zu erwarten.

⁶⁴ Vgl. Inman und Rubinfeld (1997), S. 55-59; Oates (1999), S. 1131f; Feld, Kirchgässner und Schaltegger (2004), S. 70.

⁶⁵ Vgl. Oates (1999), S. 1132.

⁶⁶ Vgl. Scharpf, Reissert und Schnabel (1976); Scharpf (1988).

2.4 Föderalismus als Katalysator einer Politik, die sich lokalen Erfordernissen anpasst

Lokale Regierungen gelten als besser über regionale Besonderheiten informiert. Dezentral verstreutes Wissen könne in dezentral organisierten Staaten zumeist besser genutzt werden.⁶⁷ Daher wird postuliert, dass dezentrale Entscheidungskompetenzen es eher ermöglichen, sich an lokalen Gegebenheiten zu orientieren und eine maßgeschneiderte Politik zu verfolgen. Dies erscheint wichtig, da die Regionen eines Staates zur gesamten wirtschaftlichen Entwicklung beitragen.⁶⁸ Entsprechend ist zu erwarten, dass das wirtschaftliche Wachstum in föderalen Staatsgebilden zusätzlich zu den bereits zuvor genannten Faktoren auch durch eine lokal angepasste Politik gefördert wird. Auch bei dieser potenziellen Wachstumsquelle ist es wichtig, dass institutioneller Wettbewerb Anreize setzt, Wachstumspotenziale zu nutzen und maßgeschneiderte Lösungen zu finden.

Die Arbeitslosenquote fällt in Deutschland auch deshalb so hoch aus, weil die institutionellen Rahmenbedingungen bundesweit einheitlich sind und damit den ganz unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten nicht gerecht werden können. Dadurch verhindert gerade in Ostdeutschland ein institutionell bedingt zu hoher Anspruchslohn flexible Anpassungsreaktionen.⁶⁹ Könnte sich durch dezentrale Entscheidungsspielräume das Lohnniveau besser den lokalen Knappheitsverhältnissen anpassen, so würde der Produktionsfaktor Arbeit besser ausgeschöpft. Außerdem spiegelte ein Lohnsatz, der sich aus dem freien Zusammenspiel von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage ergibt, besser die jeweilige Arbeitsproduktivität wider. Arbeitskräfte würden so in diejenigen Branchen und Regionen gelenkt, in denen sie eine besonders hohe Wertschöpfung erzielen. Der Strukturwandel käme voran. Gelänge es, dass durch eine lokal angepasste Politik eine zunehmende Zahl an Arbeitskräften eingesetzt würde und ihre Produktivität ansteige, so führte dies zu wirtschaftlichem Wachstum.

Darüber hinaus kann sich bei dezentralen Entscheidungsspielräumen nicht nur die regionale Politik den lokalen wirtschaftlichen Bedürfnissen anpassen. Umgekehrt ist es bei lokal unterschiedlicher Politik auch den Unternehmen möglich, sich ihrerseits in Regionen niederzulassen, in denen die jeweilige Politik am besten zum Unternehmen passt. Ertrags- bzw. produktivitätsgesteuerte Kapitalmobilität aufgrund unterschiedlicher Anforderungen der Unternehmen an den öffentlichen Sektor vollzieht sich damit vergleichbar den präferenzgesteuerten Wanderungsbewegungen von Personen, wie sie der Tiebout-Mechanismus beschreibt. Hierdurch steigt die durchschnittliche Produktivität des Faktors Kapital, die Wertschöpfung erhöht sich, die Wirtschaft wächst.

⁶⁷ Vgl. Feld, Kirchgässner und Schaltegger (2004), S. 44 ; Hayek (1945).

⁶⁸ Vgl. Feld, Zimmermann und Döring (2003), S. 361, S. 370.

⁶⁹ Vgl. Berthold, Fricke und Kullas (2005a), S. 87f.

Empirische Untersuchungen, die den Zusammenhang zwischen dezentralen Strukturen, Orientierung an lokalen Erfordernissen und Wirtschaftswachstum erfassen, sind dünn gesät. Feld, Kirchgässner und Schaltegger (2004) ermitteln, dass kleinere Kantone ein signifikant höheres BIP-Niveau erreichen.⁷⁰ Allerdings mögen sich hierin auch die übrigen positiven Wachstumseffekte dezentraler Strukturen niederschlagen. Dies gilt gleichermaßen für die übrigen Studien, die den Gesamteffekt von Dezentralisierung auf das wirtschaftliche Wachstum untersuchen, darunter unsere eigene.⁷¹

Um isoliert zu analysieren, wie sich eine lokal angepasste Politik auswirkt, erscheint es angebracht, einzelne Instrumente zu betrachten, bei denen sich einerseits die Effektivität ökonometrisch überprüfen lässt und bei denen andererseits die Wirkungsmechanismen eingegrenzt werden können. An dieser Stelle interessieren Maßnahmen, bei denen dezentralen Regierungen bescheinigt wird, sich besonders an lokalen Gegebenheiten orientieren. Um überprüfen zu können, ob zentrale oder dezentrale Ebene effektiver agieren, müssen die zu evaluierenden Instrumente darüber hinaus sowohl von der Zentralregierung als auch von nachgeordneten Gebietskörperschaften eingesetzt werden. Die Maßnahmen des Bundes und der Länder auf dem Felde der aktiven Arbeitsmarktpolitik erfüllen sämtliche dieser Bedingungen. Es ist hinreichend untersucht, worin sich Programme des Bundes und der Länder unterscheiden. Bundesländern wird zugute gehalten, dass sie durch ihre aktive Arbeitsmarktpolitik mit innovativen Maßnahmen Lücken füllen, welche die aktive Arbeitsmarktpolitik des Bundes offen lässt. Außerdem orientiert sich die aktive Arbeitsmarktpolitik der Länder besonders an lokalen Bedürfnissen.⁷²

Aktive Arbeitsmarktpolitik des Bundes wirkt sich diversen empirischen Untersuchungen zufolge kaum positiv auf das Volumen regulärer Beschäftigung aus.⁷³ Unsere ökonometrischen Berechnungen im Rahmen der Studie „Die Bundesländer im Standortwettbewerb“ belegen hingegen, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik der Länder jeweils signifikant die Arbeitslosenquote (offen und verdeckt) reduziert, die Erwerbstätigenquote steigert und den Sozialhilfe-

⁷⁰ Vgl. Feld, Kirchgässner und Schaltegger (2004), S. 16f.

⁷¹ Vgl. Kapitel 2.5, in dem der Gesamteffekt föderaler Strukturen auf das wirtschaftliche Wachstum untersucht wird.

⁷² Vgl. Berthold, Fricke, Drews und Vehrkamp (2003), CD-Version: Die Langversionen der Länderberichte enthalten vielfach Porträts der aktiven Arbeitsmarktpolitik der jeweiligen Bundesländer. Zumeist erweist sich deren aktive Arbeitsmarktpolitik als innovativer und stärker auf lokale Bedürfnisse zugeschnitten, als dies bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik des Bundes der Fall ist.

Vgl. auch Blancke und Schmid (1998); Blancke und Schmid (2000).

⁷³ Vgl. beispielsweise Fitzenberger und Speckesser (2000) für eine Zusammenstellung verschiedener Studien. Diverse andere Quellen bescheinigen ebenso, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik des Bundes kaum von Erfolg gekrönt ist.

empfängeranteil senkt (Vgl. Abb. 3).⁷⁴ Besonders bemerkenswert ist dabei, dass nicht nur offene in verdeckte Arbeitslosigkeit umgewandelt wird, sondern die Summe aus offener und verdeckter Arbeitslosigkeit zurückgeht. Der Anstieg der verdeckten Arbeitslosigkeit aufgrund zusätzlicher Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik der Länder wird also dadurch überkompensiert, dass offene Arbeitslosigkeit kräftiger zurückgeht, offenbar, weil vormalige Maßnahmenteilnehmer in den regulären Arbeitsmarkt integriert werden können. Dass die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer innovativer und stärker auf lokale Gegebenheiten zugeschnitten ist, als die des Bundes, dürfte als wesentliches Unterscheidungsmerkmal für den größeren Erfolg ausschlaggebend sein.

Abb. 3: Ausgaben der Bundesländer für aktive Arbeitsmarktpolitik ...	
...wirken auf...	...mit einem Gewicht von...
Sozialhilfeempfängeranteil (senkend)	7,4%
Arbeitslosenquote (senkend)	1,5%
Erwerbstätigenquote (steigernd)	0,7%
Ausgaben der Bundesländer für aktive Arbeitsmarktpolitik sind definiert als Netto-Landesmittel für aktive Arbeitsmarktpolitik (Ausgaben abzüglich Erstattungen durch Bund/ESF/Sonstige); die so definierten Netto-Landesmittel, bezogen auf die Zahl der Arbeitslosen.	

Für das Wirtschaftswachstum lassen sich schwerlich Einflussgrößen finden, für die überprüft werden kann, ob auf dezentraler Ebene lokal angepasster agiert und hierdurch das Wachstum gefördert wird. Die genannten Kriterien (quantifizierbare Instrumente, von Bund und Ländern eingesetzt, Politik des Bundes wirkungslos und die der Länder lokal angepasst) sind für kaum einen Politikparameter erfüllt. Nichts spricht jedoch dagegen, dass es sich bei Politikbereichen, die das wirtschaftliche Wachstum beeinflussen, anders als bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik verhält. Demnach fiel das wirtschaftliche Wachstum höher aus, wenn die Länder noch stärker für Investitionen in Sach- und Humankapital als Wachstumstreiber (vgl. Abb. 2) verantwortlich wären und hier eine maßgeschneiderte Politik verfolgen könnten.

2.5 Gesamteffekt: Föderalismus als Wachstumsmotor

Diverse Effekte können also dazu beitragen, dass die Wirtschaft in föderalen Ordnungen unter den Anreizwirkungen eines institutionellen Wettbewerbs rascher wächst. Aus den Einzelwirkungen resultiert eine weitere, die aus theoretischer Perspektive das wirtschaftliche Wachstum weiter beschleunigt: Institutioneller Wettbewerb um Mobiles dient als Anreiz für Politiker,

⁷⁴ Vgl. Berthold, Fricke und Kullas (2005), S. 57; Berthold, Fricke, Drews und Vehrkamp (2003), S. 43; Berthold und Drews (2001), S. 82.

günstige Standortbedingungen zu schaffen und eine hohe Nettokapitalrendite zu ermöglichen, indem sie den Marktmechanismus nicht beeinträchtigen, finanzielle Mittel sparsam und zielgerichtet verwenden, innovativ sind und auf lokale Bedürfnisse besonders eingehen. Gelingt Gebietskörperschaften dies, so wandert Mobiles per saldo zu. Kommen zusätzliche Produktionsfaktoren nicht nur aus anderen Bundesländern, sondern auch aus dem Ausland, so steigt das Volumen der Produktionsfaktoren in der Bundesrepublik an. Hierdurch erhöht sich das Produktionspotential, die Wirtschaft wächst stärker als ohne föderalen Wettbewerb.⁷⁵

Fördert eine wettbewerbliche, dezentrale staatliche Ordnung tatsächlich das Wirtschaftswachstum, wie dies die Theorie vermuten lässt? In einer Regression lässt sich unmittelbar testen, wie Dezentralität und Wirtschaftswachstum miteinander korreliert sind. Bei dieser umfassenden Fragestellung interessiert nicht, wie Föderalismus wachstumsfördernd wirkt, sondern lediglich, ob er dies tut. Als Gradmesser, wie dezentral ein Staatsgebilde organisiert ist, wird dabei zumeist der Haushaltsanteil nachgeordneter Gebietskörperschaften verwandt. Ausschlaggebend für diesen Regressor ist, dass ein Dezentralisierungsmaß gefunden werden muss, das sich beziffern lässt, damit eine Schätzgleichung ermittelt werden kann. Der Haushaltsanteil als Parameter für Dezentralisierung ist mit gewissen methodischen Problemen behaftet: Er reflektiert die tatsächliche fiskalische Autonomie nur unvollkommen. Bundesvorschriften können die nachgeordneten Gebietskörperschaften bei identischem Budget mehr oder weniger einschränken.⁷⁶ Dennoch kann dieses Maß als Richtschnur dienen, wie bedeutsam dezentrale Gebietskörperschaften im jeweiligen staatlichen Gefüge sind.

Nachfolgend werden zunächst einige Cross-Country-Studien vorgestellt, bevor die Wachstumswirkung dezentraler Strukturen in einzelnen Staaten betrachtet wird. Abschließend stellen wir eine eigene ökonometrische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland vor. Die Autoren der wenigen Studien, die den Zusammenhang zwischen Dezentralität und Wirtschaftswachstum untersuchen, gelangen nicht zu einem einheitlichen Ergebnis. Huther und Shah (1996) haben bei der Weltbank für 80 Nationen analysiert, welche Faktoren die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit beeinflussen. Dabei ermitteln sie für fast alle Spezifikationen, dass sich mit dem Dezentralisierungsgrad die politische bzw. ökonomische Performance signifikant verbessert. Kim (1995) gelangt ebenfalls zum Ergebnis, dass sich Dezentralisierung signifikant positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirkt.⁷⁷

⁷⁵ Vgl. Berthold, Fricke und Kullas (2005b), S. 3-5.

⁷⁶ Vgl. Feld, Kirchgässner und Schaltegger (2004), S. 3f.

⁷⁷ Vgl. Oates (1999), S. 1140-1141 zu den beiden hier genannten und weiteren, in diesem Aufsatz nicht aufgeführten Studien.

Außerdem stellen Feld, Zimmermann und Döring (2003) in einer Übersichtstabelle wichtige Cross-Country-Studien zusammen:⁷⁸ Lediglich Thießen (2003) untersucht ausschließlich entwickelte Volkswirtschaften und ermittelt, dass Ausgabendezentralisierung das Wirtschaftswachstum signifikant erhöht. Andere empirische Untersuchungen gelangen zu gegenteiligen Ergebnissen. Betrachtet man die einzelnen Studien jedoch genauer, so lösen sich einige der scheinbaren Widersprüche auf. So finden sich negative Wachstumseffekte dezentraler Strukturen, wenn ausschließlich oder teilweise Entwicklungsländer untersucht werden. Dies gilt beispielsweise für die Studie von Davoodi und Zou (1998). Woller und Phillips (1998) können für eine kleinere Zahl an Entwicklungsländern zumindest keinen robusten Zusammenhang zwischen Dezentralisierung und Wirtschaftswachstum ermitteln. Entwicklungsländer bieten jedoch keine geeignete empirische Grundlage für Rückschlüsse, wie sich Föderalismus auf das Wachstum in Industrieländern auswirkt. Einflussreichtum dezentraler Einheiten spiegelt in der dritten Welt oft unsichere politisch-institutionelle Verhältnisse und den Zerfall staatlicher Ordnung wider.⁷⁹ Werden in Cross-Country-Studien lediglich entwickelte Länder betrachtet, wird eine wachstumsfördernde Wirkung dezentraler Strukturen beobachtet.

Für einzelne Länder sind die Ergebnisse nicht ganz einheitlich, weisen jedoch in ihrer Gesamtschau darauf hin, dass Dezentralisierung das wirtschaftliche Wachstum beschleunigt: Für China ermitteln Jin, Qian und Weingast (1999), Lin und Liu (2000) sowie Qiao, Martinez-Vazquez und Xu (2002), dass Ausgaben- bzw. Einnahmendezentralisierung sich positiv auf das wirtschaftliche Wachstum auswirken. Zhang und Zou (1998) gelangen zu einem gegenteiligen Ergebnis. Allerdings verzichten die beiden letztgenannten Autoren darauf, Zeitdummies zu verwenden. Angesichts der stürmischen Veränderungen in China, die sich durch strukturelle Variablen nicht hinreichend erfassen lassen, muss dies als Fehlspezifikation des Modells gewertet werden.⁸⁰ Als valide können somit lediglich die Studien gelten, die für China einen positiven Zusammenhang zwischen Dezentralisierung und Wirtschaftswachstum ermitteln. Für die USA stellen Akai und Sakata (2002) eine ebensolche Beziehung fest.

Für die Schweiz ermitteln Feld, Kirchgässner und Schaltegger (2004), dass innerhalb der einzelnen Kantone ein hoher Dezentralisierungsgrad sowohl der Einnahmen als auch der Ausgaben das Wirtschaftswachstum fördert. In Kantonen, in denen die Gemeinden eine gewichtige Rolle spielen, wächst die Wirtschaft also rascher.⁸¹ Kirchgässner (2005) führt aus, dass die anhaltende Wachstumsschwäche der Schweiz auf andere Faktoren als die föderale Ord-

⁷⁸ Vgl. Feld, Zimmermann und Döring (2003), S. 367 für die übrigen hier aufgeführten Cross-Country-Studien.

⁷⁹ Vgl. Feld, Zimmermann und Döring (2003), S. 370-373.

⁸⁰ Vgl. Feld, Zimmermann und Döring (2003), S. 368.

⁸¹ Vgl. Feld, Kirchgässner und Schaltegger (2004), S. 16.

nung zurückzuführen ist. Vielmehr wirkten sich direkte Demokratie und Steuerwettbewerb positiv auf die Wachstumsrate der Eidgenossen aus.⁸²

Analog zur Untersuchung von Feld, Kirchgässner und Schaltegger (2004) testen wir für die Bundesrepublik, wie der Anteil der Kommunen am Gesamtbudget eines Bundeslandes als Dezentralisierungsparameter das Wirtschaftswachstum beeinflusst. Hierfür führen wir eine Panel-Schätzung durch, der Daten für alle 16 deutschen Bundesländer und die Jahre 1991-2003 zugrunde liegen. Eine Panel-Schätzung ist erforderlich, um eine ausreichende Menge an Datenpunkten zu erhalten. Die deutsche Teilung begrenzt den beobachtbaren Zeitraum. Für die Stadtstaaten lässt sich der Anteil der Kommunen am Gesamtbudget eines Bundeslandes nicht sinnvoll ermitteln. Anders als in Flächenländern können nicht Effekte dadurch erzielt werden, dass die kommunale Ebene gestärkt oder geschwächt wird. Der Stadtstaatenproblematik begegnet jedoch der von uns gewählte Fixed-Effects-Schätzer, wenn für den kommunalen Haushaltsanteil im Zeitablauf ein konstanter Wert (beispielsweise 0% oder 100%) angesetzt wird: Der Fixed-Effects-Schätzer eliminiert zeitinvariante Variablen.⁸³ Für den Test der Dezentralisierungsvariable wird für andere Einflüsse kontrolliert, indem ein Schätzset zugrundegelegt wird, welches theoretisch plausible Einflussfaktoren des Wirtschaftswachstums einfängt und bereits einen hohen Erklärungsgehalt erzielt. Hierfür wird auf die Schätzung für den Regressanden „Wirtschaftswachstum“ aus der Studie „Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005“ zurückgegriffen.⁸⁴ Wird der Einnahmenanteil der Kommunen am Gesamtbudget des jeweiligen Bundeslandes als Regressor miteinbezogen, so resultiert hieraus das Schätzergebnis, welches in Abbildung 4 dargestellt ist.

⁸² Vgl. Kirchgässner (2005), Folien 18f.

Vgl. auch Rentsch, Flückinger, Held, Heiniger und Straubhaar (2004), S. 11-34 zu den Ursachen der schweizerischen Wachstumsschwäche.

⁸³ Das Schätzverfahren wurde aus der Studie „Die Bundesländer im Standortwettbewerb“ übernommen. Vgl. beispielsweise Berthold und Drews (2001), S. 290-293 zu einer detaillierten Darstellung des Schätzverfahrens, mit besonderem Dank an Herrn Thode.

⁸⁴ Vgl. Berthold, Fricke und Kullas (2005), S. 44-46, S. 57 zu den zugrundeliegende theoretische Hypothesen und der daraus resultierenden Schätzung.

Abb. 4: Regression Wirtschaftswachstum		Erklärungsgehalt**: 65,4%	
Wirkungsfaktor (Regressor)	Wirkungs- richtung*	Gewicht in Prozent	Signifikanz- niveau
Absolute Leistungen im Länderfinanzausgleich horizontal	-	19,6	(***)
Schuldenstand der Länder	-	15,7	(***)
Anteil der Bevölkerung in Großstädten	+	10,5	(**)
Investitionsquote des Landeshaushaltes	+	10,0	(**)
Haushaltsanteil der Kommunen, Einnahmen	+	9,5	(***)
Investitionsquote der Industrie	+	8,0	(*)
Selbständigenquote	+	7,9	(**)
Höhe der Sozialhilfe	-	5,9	(***)
Leistungen an die Länder vertikal	-	5,0	(***)
Patentanmeldungen im Hochtechnologiebereich	+	2,2	(**)
Frauen-Beschäftigungsquote	+	1,6	(*)
Ausgaben für Hochschulen	+	1,3	
Intensität des Parteienwettbewerbs	+	1,2	(***)
Luftverkehr, beförderte Personen	+	1,1	(***)
Absolventen mit Hochschul- und Fachhochschulreife	+	0,4	
* + steht für wachstumsfördernd, - für wachstumsbremsend		(***) 99 % Signifikanzniveau (**) 95 % Signifikanzniveau	
** Der Erklärungsgehalt ist das bereinigte R ²		(*) 90 % Signifikanzniveau	

Gütekriterien wie die Signifikanzniveaus der übrigen Variablen verbessern sich hierdurch tendenziell noch, ebenso der Erklärungsgehalt. Die Schätzung zeigt, dass in den deutschen Bundesländern ein hoher Dezentralisierungsgrad hochsignifikant und mit hohem Gewicht das wirtschaftliche Wachstum fördert. Dies gilt für den Einnahmenanteil der Kommunen am Gesamtbudget ebenso wie für den Ausgabenanteil. Damit deckt sich unser Ergebnis für deutsche Bundesländer mit demjenigen von Feld, Kirchgässner und Schaltegger (2004) für die Schweizer Kantone, wonach ebenfalls ein höheres Wirtschaftswachstum erreicht wird, wenn die kommunale Ebene gestärkt wird.

Zwar haben Schweizer Kommunen stärkere Anreize, Wachstum zu fördern. Schließlich sind sie weniger intensiv als die deutschen Gemeinden in einen kommunalen Finanzausgleich eingebunden, der überdurchschnittliche Steuereinnahmen abschöpft. Dennoch lohnt es sich auch für deutsche Kommunalpolitiker, zum Prosperieren der heimischen Wirtschaft beizutragen: Ihre Chancen, wiedergewählt zu werden, verbessern sich dadurch. Außerdem wirkt es sich auf Kommunalpolitiker unmittelbar aus, wie es um die eigene Gemeinde bestellt ist: Häufig engagieren sich Geschäftsleute kommunalpolitisch. Ihnen geht es besser, wenn mehr Geld ausgegeben werden kann. Familie und Freunde sind von lokalen Beschäftigungsmöglichkeiten abhängig, und eine prosperierende Kommune bietet tendenziell einen höheren Freizeitwert.

Zumindest um ihre Wiederwahl sind auch Landespolitiker besorgt. So erscheint es plausibel, dass sich nicht nur ein hoher kommunaler Haushaltsanteil wie ermittelt positiv auswirkt, sondern auch eine Übertragung von Kompetenzen und finanziellen Mitteln von der Bundes- auf die Landesebene. Mit stärkeren Wachstumswirkungen solcher Dezentralisierungsmaßnahmen ist freilich dann zu rechnen, wenn Regierungen durch eine wachstumsfördernde Politik nicht nur die Lage ihrer Gebietskörperschaft und damit ihre Wiederwahlchancen, sondern auch die öffentliche Haushaltslage verbessern können (siehe folgendes Kapitel).

3. Interregionale Umverteilung als Wachstumsbremse

Alles in allem betrachtet bestätigen ökonomische Untersuchungen die theoretisch begründete Vermutung, dass föderale Ordnungen sich unter gewissen Voraussetzungen wachstumsfördernd auswirken. Nichtsdestotrotz ist dieser positive Zusammenhang einigen empirischen Untersuchungen zufolge nicht so robust wie erwartet. Es erscheint daher plausibel, dass von föderalen staatlichen Ordnungen bei defizitären Rahmenbedingungen auch negative Wachstumswirkungen ausgehen können bzw. potenziell positive Effekte nicht voll ausgeschöpft werden. Ein interregionaler Finanzausgleich als Merkmal vieler föderaler Ordnungen kann abhängig davon, wie er ausgestaltet ist, Anreize beeinträchtigen, eine wachstumsfördernde Politik zu betreiben. Entsprechend erscheint es naheliegend, dass ein solcher Finanzausgleich das wirtschaftliche Wachstum bremst und dafür mitverantwortlich ist, dass die empirischen Ergebnisse zum Zusammenhang zwischen Föderalismus und Wachstum nicht immer ganz einheitlich ausfallen. Dies gilt es theoretisch wie empirisch zu untersuchen.

Werden wie in Deutschland zusätzliche Steuereinnahmen einzelner Bundesländer zu einem großen Teil konfisziert und in den Systemen des Länderfinanzausgleichs umverteilt, so wirkt sich dies anreizschädlich aus. Es lohnt sich dann weniger, Steuereinnahmen kräftiger sprudeln zu lassen, indem durch eine wirtschaftsfreundliche Politik die ökonomische Basis gestärkt und zu wirtschaftlichem Wachstum beigetragen wird.⁸⁵ Entsprechend sinkt die Motivation, die Wachstumspotenziale föderaler Ordnungen auszuschöpfen, Marktkräfte zu erhalten, mit öffentlichen Mitteln sparsam und zielgerichtet umzugehen, politische Innovationen hervorzu- bringen und sich mit der Politik an den jeweiligen regionalen Gegebenheiten zu orientieren. Interregionale Umverteilung bundesdeutscher Macht lässt jedoch nicht nur Politiker das Ziel einer wachstumsfördernden Politik aus den Augen verlieren. Überdies werden in Empfängerländern marktliche Anpassungsreaktionen und mit ihnen ein nachhaltiger Aufholpro-

⁸⁵ Vgl. Berthold und Fricke (2004), S. 87.

zess gefährdet: Abhängig davon, wohin die Transfers fließen, werden Preise verzerrt, sie spiegeln nicht mehr die jeweiligen Knappheitsverhältnisse wider. Kostenvorteile einer wirtschaftlich rückständigen Region können so verloren gehen.⁸⁶

Besonders katastrophal wirkt es sich auf Anreizstrukturen aus, wenn ein interregionaler Finanzausgleich nicht nur eine Einnahmenschwäche ausgleicht, sondern obendrein auch noch Entschuldungszahlungen vorsieht und so die Budgetrestriktion aufweicht, wodurch eine der Bedingungen Weingasts für einen markterhaltenden Föderalismus verletzt wird. Regierende werden dann aufgrund scheinbar unbegrenzter finanzieller Ressourcen dazu verleitet, zugunsten Schwacher zu intervenieren und Marktprozesse zu stören.⁸⁷ Überdies wird institutioneller Wettbewerb grob zulasten derer verzerrt, die für Entschuldungszahlungen aufkommen müssen. Wachstumseinbußen sind jeweils die Folge. Darüber hinaus drohen Verschuldungsanreize die Grenze finanzieller Belastbarkeit für alle Beteiligten zu sprengen⁸⁸ und dem staatlichen Sektor die Ressourcen zu nehmen, mit zielgerichteten Investitionen in Sach- und Humankapital die Grundlagen für wirtschaftliches Wachstum zu legen.

Ein interregionaler Finanzausgleich spielt unter den Bundesstaaten in Kanada, Australien und Deutschland eine bedeutende Rolle, in den USA weniger.⁸⁹ Dadurch bleiben Wachstumsanreize in den US-Staaten intakt. Ob sich ein Länderfinanzausgleich tatsächlich auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auswirkt, wurde besonders für Kanada, die Schweiz und die Bundesrepublik Deutschland empirisch untersucht. Das Fraser Institute analysiert jährlich, wie es um die wirtschaftliche Freiheit in den US-Staaten und den kanadischen Provinzen bestellt ist.⁹⁰ Kriterien sind dabei, inwieweit Individuen ihr Eigentum ohne zusätzliche Besteuerung nutzen können, wie wenig reglementiert sie wirtschaftliche Transaktionen durchführen wie frei Arbeitsverträge geschlossen werden können. Außerdem wird ökonometrisch getestet, wie sich wirtschaftliche Freiheit auf die ökonomische Leistungsfähigkeit auswirkt. Dabei erweist sich wirtschaftliche Freiheit als Schlüsselgröße für Wachstum und Wohlstand. Die entsprechenden Ergebnisse sind stabil und unabhängig vom getesteten Zeitraum.⁹¹

Die US-Staaten sind wirtschaftlich fast durchgängig freier. Lediglich das kanadische Alberta erreicht Platz 5 der Freiheitsskala und kann damit die US-Phalanx durchbrechen. Der größte

⁸⁶ Vgl. Oates (1999), S. 1128; vgl. Qian und Weingast (1997), S. 11: Interregionale Umverteilung verhindert im italienischen Mezzogiorno und den maritimen Provinzen Kanadas, dass Löhne auf Arbeitsmärkten sich den Knappheitsverhältnissen anpassen, Aufholprozesse werden hierdurch gestört.

Vgl. Berthold, Fricke und Kullas (2005a), S. 85-88 zu einem ähnlichen Befund für Ostdeutschland.

⁸⁷ Vgl. Kapitel 2.1.

⁸⁸ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004), S. 544.

⁸⁹ Vgl. Oates (1999), S. 1127.

⁹⁰ Vgl. Karabegovic und McMahon (2005).

⁹¹ Vgl. Karabegovic und McMahon (2005), S. 19.

ren Freiheit entsprechend liegt Albertas Pro-Kopf-Einkommen um fast 16000\$ über dem Durchschnitt der übrigen kanadischen Provinzen. Fast drei Viertel der überdurchschnittlichen Wirtschaftskraft werden den ökonomischen Berechnungen zufolge durch die größere wirtschaftliche Freiheit erklärt. Albertas Wirtschaft ist vor allem dadurch freier, dass der kanadische Staat dorthin wesentlich weniger finanzielle Transfers als in jede andere Provinz leistet. Damit bleibt mehr Freiraum für privatwirtschaftliche Initiativen.⁹² Kanadas interregionaler Finanzausgleich wird von den Autoren somit als Hemmschuh der wirtschaftlichen Entwicklung angesehen.⁹³

Eine weitere wachstumsmindernde Wirkung tritt hinzu: In kaum einer anderen Industrienation wird interregional ähnlich viel umverteilt wie in Kanada. Die Netto-Transfers in die Atlantikprovinzen belaufen sich auf 20% bis 40% deren BIP. Generell ist davon auszugehen, dass die kanadische Wirtschaft aufgrund des Finanzausgleichs langsamer wächst. So fallen in Kanadas Provinzen die Anreize wesentlich schwächer aus, wirtschaftliche Freiheit und damit Wachstumskräfte zu stärken. Schließlich erhielten bei höherer Wirtschaftskraft die Provinzregierungen weniger Transfers der Bundesregierung. Den Berechnungen des Fraser Institutes zufolge erhöht sich die Wachstumsrate in den USA um 0,75%, wenn die ökonomische Freiheit um 1% ansteigt. In den kanadischen Provinzen steigt hierdurch das Wachstum lediglich um 0,49% an. Das Fraser Institute führt diese Diskrepanz auf den kanadischen Finanzausgleich zurück, der wirtschaftlich Erfolgreiche schwächt: „The difference is likely because of Canada’s fiscal federalism which transfers money from rich to poor provinces.“⁹⁴

Feld, Kirchgässner und Schaltegger (2004) untersuchen für die Schweiz, wie sich Finanzausgleichszahlungen auswirken. Trotz des vergleichsweise geringen Ausgleichsvolumens in der Schweiz sinkt das Wirtschaftswachstum signifikant, je höher die empfangenen Finanzausgleichszahlungen ausfallen.⁹⁵ Dabei machen sich offenbar negative Anreizwirkungen bemerkbar, die auch dem Schweizer Finanzausgleich innewohnen.⁹⁶ Pauschalzahlungen, die kein Ausgleichsziel verfolgen, also nicht die Starken bestrafen und die Schwachen belohnen, sind

⁹² Vgl. Karabegovic und McMahon (2005), S. 15 zu diesem Abschnitt.

⁹³ Einschränkung ist anzumerken, dass aus der Quelle nicht hervorgeht, ob die Kausalitätsrichtung überprüft wurde. Denkbar ist auch, dass die Wirkung in umgekehrter Richtung verläuft: Weil Alberta wirtschaftsstärker ist, erhält es weniger Transfers der Bundesregierung. Immerhin spielt das Endogenitätsproblem für den folgenden Vergleich der US-amerikanischen und kanadischen Wachstumsraten keine Rolle.

⁹⁴ Karabegovic und McMahon (2005), S. 16.

⁹⁵ Die postulierte Kausalitätsrichtung wurde verifiziert, indem statt einer OLS- eine TSLS-Schätzung verwandt wurde.

⁹⁶ Vgl. Schaltegger und Frey (2003).

weniger anreizschädlich und beeinträchtigen in den empfangenden Kantonen Feld, Kirchgässner und Schaltegger (2004) zufolge das Wirtschaftswachstum nicht.⁹⁷

Wenn sich bereits der moderate Schweizer Finanzausgleich negativ auswirkt, so ist dies für sein voluminöses bundesdeutsche Pendant erst recht zu erwarten. Unsere ökonometrischen Berechnungen im Rahmen der Studie „Die Bundesländer im Standortwettbewerb“ unterstützen diese Vermutung: Sowohl der vertikale Länderfinanzausgleich mit Zahlungen des Bundes an die Länder als auch der horizontale Länderfinanzausgleich zwischen den Ländern verringern das Wirtschaftswachstum (vgl. Abb. 4). Bundesländer, die am intensivsten in das System von Ausgleichszahlungen eingebunden sind, erleiden die stärksten Wachstumseinbußen. Horizontaler und vertikaler Finanzausgleich erklären zu einem beträchtlichen Teil die Wachstumsunterschiede zwischen den Bundesländern. Die beiden Regressoren sind hochsignifikant, der ökonometrische Zusammenhang im Zeitablauf sehr stabil: Sowohl für die Studie „Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005“, der Finanzausgleichsdaten für die Jahre 1991-2003 zugrunde liegen, als auch für die Studie des Jahres 2003 mit Daten bis 2001, wie auch für die Studie des Jahres 2001 mit Daten bis 1998 wurde ermittelt, dass horizontaler und vertikaler Länderfinanzausgleich das wirtschaftliche Wachstum hochsignifikant und gewichtig beeinträchtigen.⁹⁸ Eine umgekehrte Wirkungsrichtung („weil Länder rasch wachsen, sind sie wenig in den Länderfinanzausgleich eingebunden“) erscheint für den horizontalen Länderfinanzausgleich unwahrscheinlich, da ausgeprägte Zahler (Hamburg und Hessen) und ausgeprägte Empfänger (neue Bundesländer, Haushaltsnotlagenländer) gleichbehandelt werden: Der Betrag der Zahlungen (empfangen oder geleistet) ist jeweils hoch. Nicht Hamburg und Hessen sind wenig in das System von Ausgleichszahlungen eingebunden, sondern Länder mit mittelmäßiger Wirtschaftskraft wie Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. Darüber hinaus wurde mithilfe der Instrumentvariablenmethode sichergestellt, dass der ökonometrisch ermittelte Wirkungszusammenhang in postulierter Richtung verläuft („Finanzausgleich schadet Wirtschaftswachstum“), und nicht umgekehrt.⁹⁹ Damit ist im aktuellen System des Länderfinanzausgleichs, der Einnahmenunterschiede ausgeglichen, tatsächlich Deutschlands Wachstumshemmnis Nummer 1 zu sehen.

Ein weiteres Beispiel, wie man es nicht machen sollte, liefern die bundesdeutschen Regelungen zu Entschuldungszahlungen. Aufgrund einer so eingestuftes „Haushaltsnotlage“ erhielten Bremen und das Saarland in den vergangenen zehn Jahren besondere Transfers. Zwar wurden

⁹⁷ Vgl. Feld, Kirchgässner und Schaltegger (2004), S. 18.

⁹⁸ Vgl. Berthold, Fricke und Kullas (2005), S. 57; Berthold, Fricke, Drews und Vehrkamp (2003), S. 43; Berthold und Drews (2001), S. 82.

⁹⁹ Vgl. Berthold, Drews und Thode (2001), S. 30 zum verwandten Verfahren.

die Voraussetzungen für Entschuldungszahlungen an einzelne Bundesländer vor ein paar Jahren verschärft, die grundsätzliche Möglichkeit besteht aber fort.¹⁰⁰ Dadurch wird die Budgetrestriktion der Bundesländer aufgeweicht. Dass Entschuldungszahlungen geradezu einladen, jedes haushaltspolitische Maß zu verlieren, zeigt das Beispiel Bremen eindrucksvoll: 1994 drückte Bremen eine Schuldenlast von ca. 8,5 Mrd. € Ziemlich genau diese Summe floss zwischen 1994 und 2004 zur Entschuldung an die Weser. Der Schuldenberg heute: ca. 12,5 Mrd. € Zu keinem Zeitpunkt, als die „Entschuldungshilfen“ gewährt wurden, fand eine Entschuldung tatsächlich statt. Heute gibt Bremen ca. ein Drittel mehr aus, als es einnimmt. Nirgendwo sonst fällt das Missverhältnis zwischen Ausgaben und Einnahmen derart eklatant aus. Ist die Budgetrestriktion weniger bedeutsam, so haben Länder mehr Möglichkeiten, in Marktprozesse einzugreifen, was gerade Bremen auch ausgiebig tat.¹⁰¹ Weingasts Argumentation zufolge werden hierdurch Wachstumskräfte beeinträchtigt.¹⁰²

Unseren Berechnungen zufolge lähmt das süße Gift der Kreditaufnahme die wirtschaftliche Dynamik tatsächlich: Ein hoher Schuldenstand wirkt sich negativ auf das Wirtschaftswachstum aus (vgl. Abb. 2, Abb. 4). Entsprechend werden Wachstumskräfte gestärkt, wenn Länder abgeschreckt werden, Kredite aufzunehmen. Dies ist bei wettbewerblichem Föderalismus als harter Budgetrestriktion der Fall. Kooperativer Föderalismus wirkt sich wie in Deutschland aufgrund inhärenter Verschuldungsanreize negativ aus. Studien für verschiedenen Bundesstaaten gelangen also übereinstimmend zum Ergebnis, dass ein exzessiver Finanzausgleich zwischen nachgeordneten Gebietskörperschaften das wirtschaftliche Wachstum bremst. Interregionale Umverteilung ist vielfach dafür verantwortlich, dass föderale Staaten hinter ihren Möglichkeiten zurückbleiben. Negative Anreizwirkungen spielen dabei die Hauptrolle.

4. Wachstumskräfte stärken, föderale Ordnung reformieren

Dezentrale, wettbewerbliche föderale Ordnungen beflügeln über verschiedene Mechanismen das wirtschaftliche Wachstum. Eine solche Ordnung birgt auch für die Bundesrepublik ein beachtliches Wachstumspotenzial. Entscheidend ist jeweils, dass politische Akteure angesichts eines intensiveren institutionellen Wettbewerbs stärker motiviert werden, Wachstumspotenziale auszuschöpfen. Hierdurch fallen die Anreize kräftiger aus, den Marktmechanismus nicht zu beeinträchtigen, öffentliche Leistungen effizient und effektiv bereitzustellen, dabei auch nach innovativen Wegen zu suchen und Spielräume auszunutzen, sich an lokalen Gege-

¹⁰⁰ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2002), S. 44 zum neuen Maßstäbesgesetz und seinen Regelungen zu Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen aufgrund extremer Haushaltsnotlage.

¹⁰¹ Vgl. Berthold, Fricke und Kullas (2005), S. 108f.

¹⁰² Vgl. Kap. 2.1.

benheiten zu orientieren. Der kooperative Föderalismus deutscher Prägung schafft weder eine ausreichende Motivation, noch gibt er den Regierenden nachgeordneter Gebietskörperschaften die Möglichkeit, das wirtschaftliche Wachstum deutlich wahrnehmbar zu fördern. Ein exzessiver interregionaler Finanzausgleich, der wie in Deutschland Steuereinnahmen nivelliert und wirtschaftspolitisch Erfolgreiche um Früchte ihrer Arbeit bringt, demotiviert politische Entscheidungsträger und beeinträchtigt die genannten Wachstumsmechanismen.

Damit Deutschland mit einer wachstumsfördernden, wettbewerblichen föderalen Ordnung wirtschaftlich wieder auf die Beine kommt, ist eine umfassende Föderalismusreform erforderlich. Die Länder müssen wesentliche Kompetenzen in den Bereichen der Regulierung der Güter- und Faktormärkte, der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, der Agrar-, Regional- und Strukturpolitik sowie in der Steuerpolitik erhalten. Um zu einer effizienten föderalen Ordnung zu gelangen, wäre es wünschenswert, auf konkurrierende Gesetzgebung (Art. 74 und 74a Grundgesetz (GG)), Rahmengesetzgebung (Art. 75 GG), und Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a, 91b GG) zu verzichten und die entsprechenden Kompetenzen und finanziellen Mittel auf die Länder zu übertragen. Für alle Bereiche, für welche die Zuständigkeit des Bundes nicht explizit festgeschrieben ist, sollten die Bundesländer beziehungsweise deren Kommunen allein zuständig sein.

Eine derart konsequente Reform droht an Widerständen und den erforderlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat zu scheitern. Für diesen Fall wären alternative Regelungen anzustreben. So sollten umfassende Gesetzgebungskompetenzen aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung gestrichen werden, insbesondere das Recht der Wirtschaft (Art. 74, Ziff. 11 GG), das Arbeitsrecht einschließlich der Betriebsverfassung, des Arbeitsschutzes und der Arbeitsvermittlung (Art. 74, Ziff. 12 GG) sowie die Regelung der Ausbildungshilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74, Ziff. 13 GG). Weiter könnte Bundesländern etwa im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung das Recht zugestanden werden, von Bundesgesetzen abzuweichen, wenn der Bundestag nicht binnen einer bestimmten Frist Einspruch gegen diese abweichenden Landesgesetze einlegt.¹⁰³ Als Minimallösung könnten Bundesgesetze um Experimentierklauseln ergänzt werden, die den Ländern konkret für das jeweilige Gesetz eine abweichende Regelung ermöglichen. An den Bundesländern liegt es, ihrerseits den Weg der Dezentralisierung von Kompetenzen konsequent zu beschreiten und ihren Kommunen mehr Spielraum einzuräumen. Unsere ökonomischen Berechnungen belegen, wie förderlich dies für die wirtschaftliche Entwicklung der Länder ist.

¹⁰³ Vgl. Enquete-Kommission (1977) als ein frühes Beispiel für einen solchen Vorschlag.

Um zusätzliche Kompetenzen sinnvoll ausfüllen zu können, müssen die Länder und Kommunen mehr finanzielle Autonomie erhalten, beispielsweise in Form eines Zuschlagsrechts auf bestimmte Steuerarten, etwa die Einkommens- und Körperschaftsteuer. Besonders sparsame Länder könnten ihren Bürgern die Dividende haushaltspolitischer Solidität auszahlen, indem sie die Steuersätzen senken. Länder, die Wachstumskräfte nicht zu entfesseln vermögen und deren Steuerquellen nur schwach sprudeln, könnten sich selbst helfen, in Form von höheren Steuersätzen für die immobilen Faktoren. Auch Haushaltsnotlagenländer könnten mithilfe höherer Steuersätze für eigene Fehlleistungen selbst eintreten. Die Haftungsgemeinschaft der Bundesländer und des Bundes könnte aufgebrochen, eine glaubwürdige, sanktionsbewehrte „no-bail-out-Klausel“ implementiert werden. Damit wäre der Weg frei, die interregionale Umverteilung als Wachstumshemmnis Nummer 1 in Deutschland grundlegend zu reformieren, ausgerichtet an drei wesentlichen Kriterien: weniger, anreizverträglicher und transparenter. Eine wachstumsorientierte Politik zahlte sich für Bundesländer und Kommunen dann auch haushaltspolitisch aus, Wachstumsanreize würden gestärkt.

Es gilt, die föderalen Wachstumsbremsen zu lösen und anstelle dessen die bundesstaatliche Ordnung als Wachstumsmotor auf hohen Touren laufen zu lassen. Hierfür gilt es, weg vom kooperativen Föderalismus und hin zu einem stärker wettbewerblichen, dezentral organisierten Bundesstaat zu gelangen. Dieses Ziel im Auge sollte die neue große Koalition das Projekt einer weitreichenden Föderalismusreform mutig vorantreiben.

Literaturverzeichnis

- Akai, N. und Sakata, M. (2002): Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-Level Cross-Section Data for the United States, in: *Journal of Urban Economics*, Vol. 52, S. 93-108.
- Aranson, P. (1991): Federalism: Doctrine against Balance, Paper prepared for a Liberty Fund Conference on Freedom and Federalism, 19-22 April 1990, Crystal City, VA.
- Ashton, T. (1955): *An Economic History of England: The 18th Century*, London.
- Berthold, N. (1998): *Der Föderalismus und die Arbeitslosigkeit: Eine vernachlässigte Beziehung*, *Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik* Nr. 25, Würzburg.
- Berthold, N. und Drews, S. (2001): *Die Bundesländer im Standortwettbewerb*, Gütersloh.
- Berthold, N., Drews, S. und Thode, E. (2001): *Die föderale Ordnung in Deutschland – Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums?*, *Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik* Nr. 42, Würzburg.
- Berthold, N. und Fricke, H. (2004): *Deutschland im Frühjahr 2004 – Blockierter Standortwettbewerb der Bundesländern?*, in: *List Forum*, Vol. 30, S. 81-111.
- Berthold, N. und Fricke, H. (2004a): *Blockaden beseitigen und den institutionellen Wettbewerb stärken*, in: *Wirtschaftsdienst*, Vol. 84, S. 222-229.
- Berthold, N. und Fricke, H. (2005): *Welche Bundesländer sind im Standortwettbewerb erfolgreich? – Eine solide Haushaltspolitik zahlt sich aus*, in: *ifo Schnelldienst*, Vol. 58, S. 7-12.
- Berthold, N., Fricke, H., Drews, S. und Vehrkamp, R. (2003): *Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2003*, Gütersloh.
- Berthold, N., Fricke, H. und Kullas, M. (2005): *Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005*, Gütersloh.
- Berthold, N., Fricke, H. und Kullas, M. (2005a): *Mehr institutioneller Wettbewerb in Deutschland – Wirksame Hilfe für die neuen Bundesländer*, in: *List Forum*, Vol. 31, S. 76-103.
- Berthold, N., Fricke, H. und Kullas, M. (2005b): *Standortwettbewerb der Bundesländer*, *Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik* Nr. 80, Würzburg.
- Besley, T. und Case, A. (1995): *Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition*, in: *American Economic Review*, Vol. 85, S. 25-45.
- Besley, T. und Coate, S. (1999): *Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis*, NBER Working Paper Nr. 7084, Cambridge, MA.
- Blancke, S. und Schmid, J. (1998): *Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer im Vergleich. Programme, Konzepte, Strategien*, EZFF Occasional Paper Nr. 18, Tübingen.
- Blancke, S. und Schmid, J. (2000): *Die Länder als Laboratorien*, in: *Die Mitbestimmung*, Vol. 46, S. 58-59.
- Blankart, C. (1978): *Zunehmende Skalenerträge in der Nutzung als wohlfahrtsökonomisches Problem*, in: Helmstädter, E. (Hrsg.): *Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften*, Berlin, S. 319-338.
- Blankart, C. (1998): *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, 3. Auflage, München.
- Brennan, G. und Buchanan, J. (1980): *The Power to Tax*, Cambridge, UK.
- Buchanan, J. und Tullock, G. (1962): *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, MI.
- Bundesministerium der Finanzen (2002): *Solidarität im Bundesstaat: Die Finanzverteilung*, Berlin.

Büttner, T., Schwager, R. und Stegarescu, D. (2004): Agglomeration, Population Size, and the Cost of Providing Public Services: An Empirical Analysis for German States, in: ZEW discussion paper (Online-Ressource) Nr. 04-18, URL des Artikels: <ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp0418.pdf>, Informationsabfrage vom 7.11.2005.

Case, A., Rosen, H. und Hines Jr., J. (1998): Budget Spillovers and Fiscal Policy Interdependence – Evidence from the States, in: Oates, W. (Hrsg.): *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*, Cheltenham, S. 535-557.

Courant, P. und Rubinfeld, D. (1981): On the Welfare Effects of Limited Taxation, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 11, S. 289-316.

Davoodi, H. und Zou, H. (1998): Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study, in: *Journal of Urban Economics*, Vol. 43, S. 244-257.

Enquete-Kommission (1977): *Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform. Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestags. Teil II: Bund und Länder*. Bonn.

Epple, D. und Zelenitz, A. (1981): The Implications of Competition among Jurisdictions: Does Tiebout Need Politics?, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 89, S. 1197-1217.

Feld, L. (2004): Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz – Vorbild für die Reform der deutschen Finanzverfassung?, Gütersloh.

Feld, L., Josselin, J. und Rocaboy, Y. (2003): Yardstick Competition: A Theoretical Model and an Empirical Analysis for French Regions, in: Marciano, A. und Josselin, J. (Hrsg.): *From Economic to Legal Competition: New Perspectives on Law and Institutions in Europe*, Cheltenham.

Feld, L., Kirchgässner, G. und Schaltegger, C. (2004): Fiscal Federalism and Economic Performance: Evidence from Swiss Cantons, *Volkswirtschaftliche Beiträge* Nr. 20/2004, Marburg.

Feld, L., Zimmermann, H. und Döring, T. (2003): Föderalismus, Dezentralität und Wirtschaftswachstum, in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Vol. 72, S. 361-377.

Fitzenberger, B. und Speckesser, S. (2000): Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Vol. 33, S. 357-370.

Gordon, R. und Wilson, J. (2001): *Expenditure Competition*, NBER Working Paper Nr. 8189, Cambridge, MA.

Grossman, P. und West, E. (1994): Federalism and the Growth of Government Revisited, in: *Public Choice*, Vol. 79, S. 19-32.

Hayek, F. (1939): The Economic Conditions of Interstate Federalism, nachgedruckt in: F. Hayek (1948): *Individualism and the Economic Order*, Chicago, IL.

Hayek, F. (1945): The Use of Knowledge in Society, in: *American Economic Review*, Vol. 35, S. 519-530.

Hayek, F. (1960): *The Constitution of Liberty*, Chicago, IL.

Huther, J. und Shah, A. (1996): *A Simple Measure of Good Governance and Its Application to the Debate on the Appropriate Level of Fiscal Decentralization*, Washington, DC.

Inman, R. und Rubinfeld, D. (1979): The Judicial Pursuit of Local Fiscal Equity, in: *Harvard Law Review*, Vol. 92, S. 1663-1750.

Inman, R. und Rubinfeld, D. (1997): Rethinking Federalism, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, S. 43-64.

Jin, H., Qian, Y. und Weingast, B. (1999): Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style, Working Papers 99-013, Economics Department, Stanford University, Stanford, CA. URL des Artikels: <http://www-econ.stanford.edu/faculty/workp/swp99013.pdf>, Informationsabfrage vom 28.10.2005.

- Karabegovic, A. und McMahon, F. (2005): *Economic Freedom of North America – 2005 Annual Report*, Vancouver, BC.
- Kim, S. (1995): *Fiscal Decentralization, Fiscal Structure, and Economic Performance: Three Empirical Studies*, Unpublished Ph.D. Dissertation, University of Maryland, College Park MD.
- Kirchgässner, G. (2005): *Sind direkte Demokratie und Föderalismus Schuld an der Wachstumsschwäche der Schweiz?, Präsentation, vorgestellt auf der Konferenz über „Krankheitsbild «Wachstumsschwäche»: Differenzen in Diagnose und Therapie“*, 4. März 2005, Zürich.
- Landes, D. (1999): *Wohlstand und Armut der Nationen. Warum die einen reich und die anderen arm sind*, Berlin.
- Lin, J. und Liu, Z. (2000): *Fiscal Decentralization and Economic Growth in China*, in: *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 49, S. 1-23.
- Lüchinger, S. und Stutzer, A. (2002): *Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung: Eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen*, in: *Swiss Political Science Review*, Vol. 8, S. 27-50.
- McKinnon, R. (1997): *Market-preserving Federalism in the American Monetary Union*, in: Blejer, M. und Ter-Minassian, T. (Hrsg.): *Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essays in Honour of Vito Tanzi*, London, S. 73-93.
- McKinnon, R. und Nechyba, T. (1997): *Competition in Federal Systems: The Role of Political and Financial Constraints*, in: Ferejohn, J. und Weingast, B. (Hrsg.): *The New Federalism: Can the States be Trusted*, Stanford, CA, S. 3-61.
- Oates, W. (1972): *Fiscal Federalism*, New York.
- Oates, W. (1985): *Searching for Leviathan: An Empirical Study*, in: *American Economic Review*, Vol. 75, S. 748-757.
- Oates, W. (1989): *Searching for Leviathan: A Reply and Some Further Reflections*, in: *American Economic Review*, Vol. 79, S. 578-583.
- Oates, W. (1999): *An Essay on Fiscal Federalism*, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, S. 1120-1149.
- Oates, W. und Schwab, R. (1988): *Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency-Enhancing or Distortion-Inducing?*, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 35, S. 333-354.
- Oates, W. und Schwab, R. (1991): *The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition*, in: Kenyon, D. und Kincaid, J. (Hrsg.): *Competition Among States and Local Governments*, Washington, DC, S. 127-145.
- Oates, W. und Schwab, R. (1996): *The Theory of Regulatory Federalism: The Case of Environmental Management*, in: Oates, W. (Hrsg.): *The Economics of Environmental Regulation*, Aldershot.
- Olson, M. (1990): *The IRIS Idea*, College Park, MD.
- Qiao, B., Martinez-Vazquez, J. und Xu, Y. (2002): *Growth and Equity Trade-off in Decentralization Policy: China's Experience*, Working Paper 02-16, Georgia State University, Atlanta, GA.
- Qian, Y. und Weingast, B. (1997): *Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives*, Working Papers 97-042, Economics Department, Stanford University, Stanford, CA. URL des Artikels: <http://www-econ.stanford.edu/faculty/workp/swp97042.pdf>, Informationsabfrage vom 28.10.2005.
- Reiter, M. und Weichenrieder, A. (1997): *Are Public Goods Public? A Critical Survey of the Demand Estimates for Local Public Services*, in: *Finanzarchiv*, Vol. 54, S. 374-408.
- Rentsch, H., Flückinger, S., Held, T., Heiniger, Y. und Straubhaar, T. (2004): *Ökonomik der Reform: Wege zu mehr Wachstum in der Schweiz*, Zürich.
- Richter, W. (1994): *The Efficient Allocation of Local Public Factors in Tiebout's Tradition*, in: *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 24, S. 323-340.

- Riker, W. (1964): *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, MA.
- Rincke, J. (2005): *Dezentralisierung und Innovationen im öffentlichen Sektor*, in: ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen Oktober 2005, Vol. 8, S. 10f.
- Rose-Ackerman, S. (1980): *Risk-Taking and Reelection: Does Federalism Promote Innovation?*, in: *Journal of Legal Studies*, Vol. 9, S. 593-616.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004): *Erfolge im Ausland, Herausforderungen im Inland – Jahresgutachten 2004/2005*, Wiesbaden.
- Salmon, P. (1987): *Decentralization as an Incentive Scheme*, in: *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 3, S. 24-43.
- Schaltegger, C. (2001): *Ist der Schweizer Föderalismus zu kleinräumig?*, in: *Swiss Political Science Review*, Vol. 7, S. 1-18.
- Schaltegger, C. (2003): *Zum Problem räumlicher Nutzen-Spillover zentralörtlicher Leistungen: Einige empirische Ergebnisse aus dem Schweizer Föderalismus*, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Vol. 223, S. 159-175.
- Schaltegger, C. und Frey, R. (2003): *Finanzausgleich und Föderalismus: Zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz*; in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Vol. 4, S. 239-258.
- Scharpf, F. (1988): *The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration*, in: *Public Administration*, Vol. 66, S. 239-278.
- Scharpf, F., Reissert, B. und Schnabel, F. (1976): *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg/Ts..
- Schmidt, K. (1996): *The Costs and Benefits of Privatization: An Incomplete Contracts Approach*, in: *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 12, S. 1-24.
- Sinn, H.-W. (2004): *Ist Deutschland noch zu retten?*, 5. Auflage, München.
- Thießen, U. (2003): *Fiscal Decentralization and Economic Growth in High Income OECD Countries*, in: *Fiscal Studies*, Vol. 24, S. 237-274.
- Weingast, B. (1993): *The Political Foundations of Antebellum Economic Growth*, Hoover Institution Manuscript, Stanford University, Stanford, CA.
- Weingast, B. (1995): *The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development*, in: *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 11, S. 1-31.
- Widmer, T. und Rieder, S. (2003): *Schweizer Kantone im institutionellen Wandel: Ein Beitrag zur Beschreibung und Erklärung institutioneller Reformen*, in: *Swiss Political Science Review*, Vol. 9, S. 201-232.
- Wildasin, D. (1997): *Externalities and Bailouts. Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations*, Nashville, TN.
- Woller, G. und Phillips, K. (1998): *Fiscal Decentralization and LDC Economic Growth: An Empirical Investigation*, in: *Journal of Development Studies*, Vol. 34, S. 139-148.
- Zhang, T. und Zou, H. (1998): *Fiscal Decentralization, Public Spending and Economic Growth*, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 67, S. 221-240.

Seit 2001 erschienen:

Nr. 41 Sozialsysteme im Wettbewerb – das Ende der Umverteilung?

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2001

erschienen in: Müller, W., Fromm, O. und Hansjürgens B. (Hrsg.): *Regeln für den europäischen Systemwettbewerb – Steuern und soziale Sicherungssysteme*, Marburg 2001, S. 253-286.

Nr. 42 Die föderale Ordnung in Deutschland –

Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums?

von Norbert Berthold, Stefan Drews und Eric Thode, 2001

erschienen in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Bd. 50, Stuttgart 2001, 2, S. 113-140.

Nr. 43 Ist die Globalisierung der Totengräber nationaler Sozialpolitik?

von Rainer Fehn, 2001

erschienen in: Theurl, E. (Hrsg.): *Globalisierung: globalisiertes Wirtschaften und nationale Wirtschaftspolitik*, Tübingen 2001, S. 115-144.

Nr. 44 Die Betriebliche Mitbestimmung und die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes im Zeichen des strukturellen Wandels

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2001

erschienen in: *Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 52, Stuttgart 2001, S. 15-36.

Nr. 45 Institutioneller Wettbewerb und Soziale Sicherungssysteme in Europa

von Rainer Fehn, 2001

erschienen in: Apolte, T.: *Arbeitsmärkte und soziale Sicherungssysteme unter Reformdruck: Fehlentwicklungen und Lösungsansätze aus institutionenökonomischer Sicht, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft*, Nr. 68, Stuttgart 2002, S. 351-375.

Nr. 46 Korporatismus auf dem Arbeitsmarkt und institutionelle Rahmenbedingungen auf dem Kapitalmarkt: Zwei Seiten ein- und derselben Medaille?

von Rainer Fehn, 2001

erschienen in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 27, Baden-Baden 2001, 3, S. 250-271.

Nr. 47 Der Sozialstaat der Zukunft – mehr Markt, weniger Staat

von Norbert Berthold, 2001

erschienen in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 27, Baden-Baden 2001, 1, S. 22-43.

Nr. 48 Labor Market Policy in the New Economy

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2001

erschienen in: Siebert, H.: *Economic policy issues of the new economy*, Berlin u.a. 2002, S. 105-136.

Nr. 49 Die Gewinnbeteiligung – Wundermittel im organisatorischen und strukturellen Wandel?

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2001

erschienen in: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften: review of economics*, Bd. 52, Göttingen, S. 287-315.

**Nr. 50 Venture Capital Investment and Labor Market Performance:
A Panel Data Analysis**

von Ansgar Belke, Rainer Fehn und Neil Foster, 2001

erschienen in: *CESifo working paper series*, 652, München 2001.

Nr. 51 Familienpolitik: Ordnungspolitische Leitplanken im dichten Nebel des Verteilungskampfes

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2002

erschienen in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Bd. 71, Berlin, S. 26-42.

Nr. 52 Die Zukunft der europäischen Sozialpolitik: Wettbewerb oder Koordination?

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2002

erschienen in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 28, Baden-Baden, S. 36-58.

- Nr. 53 **Struktureller Wandel, „new economy“ und Beschäftigungsentwicklung: Welche Rolle spielen die institutionellen Rahmenbedingungen auf dem Kapitalmarkt?**
von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2002
erschienen in: Schäfer, W.: *Konjunktur, Wachstum und Wirtschaftspolitik im Zeichen der New Economy*, Berlin, S. 35-67.
- Nr. 54 **Arbeitsmarktflexibilisierung und Arbeitslosigkeit**
von Rainer Fehn, 2002
erschienen in: Blien, U.: *Institutionelle Rahmenbedingungen für Beschäftigungspolitik in den Niederlanden und in Deutschland*, Nürnberg, S. 43-82.
- Nr. 55 **Unterentwickelter Risikokapitalmarkt und geringe Beschäftigungsdynamik: Zwei Seiten derselben Medaille im strukturellen Wandel**
von Ansgar Belke und Rainer Fehn, 2002
erschienen in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Bd. 51, Stuttgart 2002, 3, S. 344-375.
- Nr. 56 **Opting-Out Klauseln und der europäische Einigungsprozess: Eine sezeptionstheoretische Analyse**
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2002
erschienen in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 29, Baden-Baden 2003, S. 137-158.
- Nr. 57 **Sozial- und Arbeitslosenhilfe: aus der Armutsfalle zur Hilfe zur Selbsthilfe**
von Norbert Berthold, 2002
erschienen in: Raddatz, G.: *Bürgernah fördern und fordern: Konzepte für eine effiziente Arbeitsvermittlung und Grundsicherung*; Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung der Stiftung Marktwirtschaft und der Hessischen Landesregierung, Berlin 2003, S. 11-20.
- Nr. 58 **Sozialhilfe im wettbewerblichen Föderalismus: Erfahrungen der USA, Lehren für Deutschland**
von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2002

erschienen in: Raddatz, G.: *Bürgernah fördern und fordern: Konzepte für eine effiziente Arbeitsvermittlung und Grundsicherung*; Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung der Stiftung Marktwirtschaft und der Hessischen Landesregierung, Berlin 2003, S. 91-114.

Nr. 59 Die betriebliche Weiterbildung im organisatorischen Wandel,

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2002.

Nr. 60 Unemployment in Germany: Reasons and Remedies,

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2002

erschienen in: *CESifo working paper series, 871*, München 2002.

Nr. 61 Wohlstand der Nationen oder wem nützt die Globalisierung?,

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2003.

Nr. 62 Die Sozialhilfe zwischen Effizienz und Gerechtigkeit – wie kann der Spagat gelingen?,

von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2003

erschienen in: Berthold, N.: *Theorie der sozialen Ordnungspolitik*, Stuttgart 2003, S. 137-157.

Nr. 63 Europas Kampf gegen die Arbeitslosigkeit – was bewirken die Strukturfonds?,

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2003

Nr. 64 Betriebliche Bündnisse für Arbeit - Gratwanderung zwischen Tarifbruch und Tariftreue

von Norbert Berthold, Marita Brischke und Oliver Stettes, 2003

Nr. 65 Mehr Effizienz und Gerechtigkeit: Wege zur Entflechtung des Sozialstaates

von Norbert Berthold, 2003

Nr. 66 Job-AQTIV, Hartz, Agenda 2010 – Aufbruch zu neuen Ufern oder viel Lärm um Nichts?

von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2003

- Nr. 67 **Zehn Jahre Binnenmarkt: Wie frei ist der europäische Arbeitnehmer wirklich?**
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2003
- Nr. 68 **Betriebliche Bündnisse für Arbeit - Eine empirische Untersuchung für den deutschen Maschinen- und Anlagenbau**
von Norbert Berthold, Marita Brischke und Oliver Stettes, 2003
- Nr. 69 **Deutschland im Herbst 2003 - Blockierter Standortwettbewerb der Bundesländer?**
von Norbert Berthold und Holger Fricke, 2003
- Nr. 70 **Reform der Arbeitslosenversicherung – Markt, Staat oder beides?**
von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2004
- Nr. 71 **Ballungsprozesse im Standortwettbewerb: Was können die deutschen Bundesländer ausrichten?**
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2004
- Nr. 72 **Rot-grüne Reformen am Arbeitsmarkt – ein Armutszeugnis,**
von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2004
- Nr. 73 **Mehr institutioneller Wettbewerb in Deutschland –
Wirksame Hilfe für die neuen Bundesländer,**
von Norbert Berthold, Holger Fricke und Matthias Kullas, 2004
- Nr. 74 **Europäische Strukturpolitik – Gift für rückständige Regionen?,**
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2004
- Nr. 75 **Der gemeinsame Europäische Fußballmarkt–
benötigt Deutschland eine Ausländerklausel?,**
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2005

- Nr. 76 **Lokale Solidarität – die Zukunft der Sozialhilfe?**,
von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2005
- Nr. 77 **Wege aus der institutionellen Verflechtungsfalle –
Wettbewerb oder Kooperation?**,
von Norbert Berthold, 2005
- Nr. 78 **Zahlt Deutschland drauf? –
Was die Neue Ökonomische Geographie der deutschen Politik für die
Verhandlung um den europäischen Etat mit auf den Weg geben kann;**
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2005
- Nr. 79 **Hartz IV – eine vertane Chance nutzen**,
von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2005
- Nr. 80 **Standortwettbewerb der Bundesländer**,
von Norbert Berthold, Holger Fricke und Matthias Kullas, 2005
- Nr. 81 **Arbeitsmarktpolitik in Deutschland – grottenschlecht oder nur schlecht?**,
von Norbert Berthold, 2005
- Nr. 82 **Globalisierte Spielermärkte: Ein Problem für den deutschen Profifußball?**,
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2005

unter folgender Adresse stehen die Beiträge im pdf-Format zum Download bereit:
<http://www.wifak.uni-wuerzburg.de/wilan/wifak/vwl/vwl4/publik/diskuwue.htm>