ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Berthold, Norbert; Fricke, Holger

Working Paper

Small is beautiful: Kleine Gebietskörperschaften erfüllen die politischen Präferenzen besser!

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 90

Provided in Cooperation with:
Chair of Economic Order and Social Policy, Julius Maximilian University of Würzburg

Suggested Citation: Berthold, Norbert; Fricke, Holger (2006) : Small is beautiful: Kleine Gebietskörperschaften erfüllen die politischen Präferenzen besser!, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 90, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Würzburg

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/22330

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

Small is beautiful – Kleine Gebietskörperschaften erfüllen die politischen Präferenzen besser!

Norbert Berthold

Holger Fricke

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

Nr. 90

2006

Sanderring 2 • D-97070 Würzburg

Small is beautiful – Kleine Gebietskörperschaften erfüllen die politischen Präferenzen besser!

Norbert Berthold

Holger Fricke

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik

Sanderring 2

D-97070 Würzburg

Tel.: 0931-312925

Fax: 0931-312774

Email:

norbert.berthold@uni-wuerzburg.de

holger.fricke@uni-wuerzburg.de

1. Einleitende Bemerkungen

Für die Zukunftsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland ist entscheidend, wie die Verantwortlichkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen verteilt sind. Während die anstehende Reform der Kompetenzordnung in der Öffentlichkeit nur bedingt wahrgenommen wird, lassen immer wieder Vorschläge aufhorchen, Bundesländer zu fusionieren: Was kann man tun, damit Brandenburg sich doch noch eines Besseren besinnt und mit Berlin fusioniert? Ist mit Peter Harry Carstensen als neuem Ministerpräsidenten der Weg zu einer Fusion zwischen Schleswig-Holstein und Hamburg endlich frei? Wie sieht es mit Zusammenschlüssen von Bremen und Niedersachsen oder der mitteldeutschen Länder aus?[1] Verfolgt man einige Einwürfe zu diesem Thema, so mögen einem Bundesländerfusionen als Allheilmittel erscheinen, indem groß mit leistungsstark gleichgesetzt wird.

Dass ein solcher Zusammenhang zumindest nicht in dieser Einfachheit gilt, zeigt ein Blick in die Schweiz: 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.[2] Dennoch finden empirische Untersuchungen für die Schweiz keinen Zusammenhang zwischen Kantonsgröße und Bruttoinlandsprodukt.[3] Ähnlich das Bild für die Bundesrepublik Deutschland: Weder die Einwohnerzahl, noch die Einwohnerdichte der Bundesländer und ebenso wenig die durchschnittliche Einwohnerzahl der Gemeinden in einem Bundesland sind mit einem höheren Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner korreliert.[4]

Nach den bisherigen Beobachtungen scheint auch die Sorge vor negativen Auswirkungen von externen Effekten, welche die Grenzen von Gebietskörperschaften überschreiten und bei kleinen Gebietskörperschaften eher zu erwarten sind, nicht berechtigt: Für die USA und die Schweiz verweisen lediglich Ausnahmebeobachtungen auf strategisches Verhalten der Art

[1] Vgl. Die Welt (2005a) zur Diskussion verschiedener Fusionsvorschläge.
Vgl. zu einer vorgeschlagenen Fusion von Berlin und Brandenburg Die Welt (2003a) und Die Welt (2004a); zu einer Fusion von Hamburg und Schleswig-Holstein Die Welt (2003b) und Die Welt (2006a); zu einem fusionierten Bundesland „Mitteldeutschland“ Die Welt (2006b).
[2] Quelle: Statistisches Bundesamt.
[3] 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.
[4] Vgl. Berthold, Fricke und Müller (2006), S. 8-12.

„ich als Gebietskörperschaft fahre meine öffentlichen Leistungen zurück, denn meine Bürger können ja von den öffentlichen Leistungen meiner Nachbarn profitieren“.[5]

Viel zu häufig werden die Gründe in den Hintergrund gedrängt, die für dezentrale Strukturen sprechen. Diese sind dadurch gekennzeichnet, dass einerseits Kompetenzen auf niedrigen institutionellen Ebenen angesiedelt sind, andererseits die Gebietskörperschaften auf niedriger Ebene nicht zu groß geraten. In einer solchen föderalen Ordnung sind die Grundlagen gelegt, sich am Subsidiaritätsprinzip zu orientieren und die Eigenverantwortlichkeit kleiner gesellschaftlicher Einheiten gegenüber staatlichen Eingriffen zu schützen. Politisches Handeln wird überschaubarerer, Verantwortlichkeiten für staatliches Handeln können besser zugeordnet werden. Bürger mögen sich eher zu politischem und gesellschaftlichem Engagement animiert fühlen, wenn sie sich für die Belange ihrer unmittelbaren Umgebung einsetzen können.[6] Darüber hinaus beflügeln dezentrale, wettbewerbliche föderale Ordnungen über verschiedene Mechanismen das wirtschaftliche Wachstum: Politische Akteure werden in einem intensiveren institutionellen Wettbewerb stärker angespornt, Wachstumspotenziale auszuschöpfen und hierzu den Marktmechanismus nicht zu beeinträchtigen, öffentliche Leistungen effizient und effektiv bereitzustellen, dabei auch nach innovativen Wegen zu suchen und Spielräume auszunutzen, sich an lokalen Gegebenheiten zu orientieren.[7]

Schließlich nennt die klassische ökonomische Theorie des Föderalismus als entscheidenden Vorteil dezentraler Strukturen, dass die Präferenzen der Bürger besser getroffen werden können:[8] Bei zwischen Regionen relativ heterogenen aber innerhalb einer Region homogenen Präferenzen zahlt es sich aus, wenn von Region zu Region eine unterschiedliche Politik betrieben werden kann, und dezentrale Strukturen bieten hierfür bessere Voraussetzungen als Zentralismus. Dies ist die Aussage des Dezentralisierungstheorems von Oates. In den folgenden Kapiteln werden die Implikationen des Dezentralisierungstheorems für die Bundesrepublik Deutschland aufgezeigt und empirisch belegt. Wie gut Präferenzen abhängig vom Dezentralisierungsgrad getroffen werden können, steht im Focus dieses Beitrages. Kaum einmal offenbaren Individuen ihre Präferenzen flächendeckend. Eine Ausnahme stellen die politischen Präferenzen dar, die sich in Wahlergebnissen manifestieren und die Grundlage dieses Textes bilden.

Mit Blick auf das Dezentralisierungstheorem gilt es zu untersuchen, wie homogen die politischen Präferenzen sind und wie gut sie befriedigt werden können, abhängig von der gewähl-

[5] Vgl. Berthold, Fricke und Müller (2006), S. 12-14.
[6] Vgl. Berthold, Fricke und Kullas (2005a), S. 155.
[7] Vgl. Berthold und Fricke (2005), S. 2-26.
[8] Vgl. Schuster und Vaubel (1996), S. 181f.

ten Ebene (Bund, Länder) und abhängig von der Größe eines Bundeslandes. Als methodische Basis der Untersuchungen wird im zweiten Kapitel der Analyserahmen vorgestellt. Darin werden politische Lager abgegrenzt. Dann werden Parameter ausgeführt, die Anhaltspunkte liefern, wie gut politische Präferenzen getroffen werden. Im Anschluss an diese methodischen Ausführungen widmen wir uns den interessierenden Fragestellungen: Können politische Präferenzen besser berücksichtigt werden, wenn Kompetenzen von der Bundes- auf die Länderebene verlagert werden? (3. Kapitel) Haben kleinere Bundesländer diesbezüglich einen Vorteil (4. Kapitel)? Wie wirken sich Länderfusionen aus, insbesondere die heiß diskutieren (5. Kapitel)? Der Text schließt im 6. Kapitel mit einem Resumee, das wichtige Ergebnisse zusammenfasst und unter dem Aspekt der Präferenzerfüllung Handlungsempfehlungen gibt.

2. Das Dezentralisierungstheorem: Relevanz für die Bundesrepublik Deutschland

Das Dezentralisierungstheorem von Oates besagt, dass die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt sich erhöhet oder zumindest nicht sinkt, wenn Aufgaben dezentral erfüllt werden, sofern eine Verlagerung von Aufgaben auf eine höhere Ebene keine Kosteneinsparungen bringt. Zu Wohlfahrtsverlusten kommt es immer dann, wenn sich die Präferenzen für ein öffentliches Gut in einzelnen Regionen unterscheiden, eine zentrale Regierung das öffentliche Gut jedoch trotzdem für alle Regionen in identischer Menge bereitstellt. [9] Diese Aussage lässt sich auf die gesamt Bandbreite politischer Präferenzen übertragen, wenn Parteien bei einzelnen Politikbereichen mehr oder weniger anbieten: Mehr oder weniger Staat, mehr oder weniger öffentliche Güter, Regulierung, Umverteilung, innere und äußere Sicherheit, Zuwanderung etc..

Nachfolgend wird knapp dargestellt, dass der Sonderfall, in dem die Präferenzen zwischen den Regionen gleich sind, für die Bundesrepublik Deutschland offenbar nicht gilt, so dass das Dezentralisierungstheorem relevant ist. Dabei haben die Bürger die Wahl zwischen einem rot-grünen und einem schwarz-gelben Politikbündel an öffentlichen Leistungen und Regulierungen. Analysiert wird, ob sich zwischen den Bundesländern die politischen Präferenzen unterscheiden, und wenn ja, ob dies wie von Oates skizziert mit Präferenzkosten verbunden ist. Bei allen 16 Bundestagswahlen seit Bestehen der Bundesrepublik ergab sich einerseits in Bremen stets eine Mehrheit für ein rot(-grün)es Politikbündel, andererseits wollten in Bayern und Baden-Württemberg jeweils mehr Wähler eine schwarz(-gelb)e Bundesregierung.[10] Die politischen Präferenzen in diesen beiden Ländergruppen unterscheiden sich also offenbar. Dies gilt

[9] Vgl. Oates (1972), S. 54-63.

[10] In letztgenannten Ländern hätte es meistens auch ohne die FDP eine Mehrheit für die Union gegeben. Dies gilt insbesondere für alle Bundestagswahlen während der sozial-liberalen Koalition auf Bundesebene, so dass den politischen Präferenzen der Mehrheit der Wähler in Bayern und Baden-Württemberg mit einer schwarzen Bundesregierung besser gedient gewesen wäre.

auch für den Medianwähler, der in Bremen stets im rot(-grün)en politischen Spektrum beheimatet war, in Bayern und Baden-Württemberg stets im schwarz(-gelb)en, so dass das entsprechende politische Lager eine Mehrheit erhielt.

Diesen Beobachtungen könnte die Hypothese entgegengestellt werden, dass sich die politischen Präferenzen zwischen Bremen einerseits und Baden-Württemberg und Bayern andererseits in Wahrheit gar nicht unterschieden, sondern dass es rein zufallsabhängig sei, welches politische Lager die Mehrheit erringe. Unter diesen Annahmen liegt die Wahrscheinlichkeit, dass sich in einem Bundesland in den 15 Bundestagswahlen nach 1949 zufällig eine Mehrheit für dasselbe politische Lager wie 1949 ergibt bei $1:2^{15}=1:32.768$. Dennoch ergab sich gleich in drei von elf alten Bundesländern eine solche Konstellation. Die Nullhypothese, dass die politischen Präferenzen in den Bundesländern in Wahrheit identisch seien und der Medianwähler indifferent zwischen den politischen Lagern sei, kann also getrost verworfen werden. Insofern ist das Dezentralisierungstheorem von Oates auf die Bundesrepublik anwendbar, so dass Dezentralisierung potenziell mit den von Oates belegten positiven Wohlfahrtseffekten einhergeht.

Tatsächlich zeigen die Bundestagswahlergebnisse in den einzelnen Ländern, dass es dadurch zu Präferenzkosten und Wohlfahrtsverlusten kommt, dass eine zentrale Regierung ein bundesweit einheitliches (rot-grünes oder schwarz-gelbes) Politikbündel bereitstellt, obwohl es Bundesländer gibt, deren Wähler mehrheitlich das andersfarbige Politikbündel präferieren: Während aller unionsgeführter Bundesregierungen galt bisher: Insgesamt hätten mehr Wähler die Regierung und die Politik, die sie wünschten, wenn Bremen hätte ausscheren können, um für sich allein eine SPD-geführte Regierung zu stellen und durch sie auch die bisherigen bundespolitischen Aufgabenfelder zu besetzen. In Zeiten SPD-geführter Bundesregierungen galt dies umgekehrt für die bundespolitischen Kompetenzen von Baden-Württemberg und Bayern.

Präferenzkosten zentraler Lösungen lassen sich also gut anhand von Wahlergebnissen illustrieren. Um zu genaueren Politikimplikationen zu gelangen und die Tragweite für die Bundesrepublik genauer zu eruieren, schließen sich in den folgenden Kapiteln eingehendere Untersuchungen an. Um diese auf ein solides Fundament zu stellen, beginnen die Untersuchungen mit methodischen Überlegungen, auf die in diesem hinführenden Abschnitt nicht näher eingegangen wurde, beispielsweise die Abgrenzung der politischen Lager betreffend.

3. Analyserahmen

3.1 Untersuchte Datenreihen

Einzelne Aussagen zu den alten Bundesländern lassen sich wie zuvor demonstriert für alle

Bundestagswahlen seit 1949 tätigen. Um jedoch die Ergebnisse aller Bundesländer im Querschnitt betrachten zu können, werden die Landesergebnisse der fünf Bundestagswahlen seit der Wiedervereinigung betrachtet. Die Einteilung der Wahlkreise wurde zur Bundestagswahl 2002 deutlich geändert, so dass lediglich Wahlkreisergebnisse der letzten beiden Bundestagswahlen (2002 und 2005) verwandt werden können.[11] Weiter unten wird jedoch dargelegt, dass sich die Wahlergebnisse der Wahlkreise bzw. Länder relativ zueinander nur wenig verändern.

3.2 Relevanz von Bundestagswahlergebnissen

Generell werden lediglich Bundestagswahlergebnisse betrachtet, nicht jedoch Landtagswahlergebnisse. Dies hat verschiedene Gründe. Für einige Fragestellungen interessieren die bundespolitischen Präferenzen der Bevölkerung. Dies gilt beispielsweise für die zuvor skizzierte Untersuchung, dass es je nach Bundesregierung die Präferenzen der Bremer, Bayern oder Baden-Württemberger besser träfe, wenn diese bundespolitisch einen eigenen Kurs einschlagen könnten. Doch auch bei landespolitischen Fragestellungen werden Bundestagswahlergebnisse betrachtet, beispielsweise bei der Analyse von Fusionen und ihren Auswirkungen in Sachen Präferenzerfüllung. Hierdurch sollen verzerrende Faktoren eliminiert werden, denn neben politischen Überzeugungen spielen auch die politische Stimmung zum jeweiligen Wahlzeitpunkt und die Popularität des jeweiligen Ministerpräsidenten eine wesentliche Rolle für Wahlentscheidungen, und diese Einflussgrößen betreffen die einzelnen Bundesländer bei Landtagswahlen asymmetrisch.

Bei vielen Landtagswahlen spielten landespolitische Themen nur eine Nebenrolle. So schreibt die Forschungsgruppe Wahlen, dass bei der Landtagswahl in Niedersachsen 2003 mehr Wähler die Bundes- denn die Landespolitik als ausschlaggebend für ihre Wahlentscheidung angaben.[12] Dass die SPD zwischen den beiden Bundestagswahlen 2002 und 2005 bei sämtlichen elf Landtagswahlen Stimmenverluste hat hinnehmen müssen, zeigt, welch gewichtige Rolle der Bundestrend spielt. Eine Nullhypothese, die einen bundespolitischen Einfluss negiert, könnte lauten, dass die Stimmenverluste allesamt landespolitisch bedingt und mithin nicht miteinander korreliert seien. Die Zufallswahrscheinlichkeit, dass sich die Stimmanteile einer Partei in einer Serie von elf Landtagswahlen stets in die gleiche Richtung bewegen, liegt bei $1:2^{10} = 1:1024$.[13] Bei Zugrundelegung eines Signifikanzniveaus von 99,9% kann also davon ausgegangen werden, dass die Niederlagen der SPD zwischen den beiden Bundestagswahlen

[11] Die Zahl der Wahlkreise wurde von 328 auf 299 verringert (Quelle: Der Bundeswahlleiter).
[12] Vgl. Forschungsgruppe Wahlen (2003).
[13] Dies ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Stimmveränderungen der zweiten bis elften Landtagswahl dasselbe Vorzeichen wie bei der ersten Landtagswahl haben.

miteinander korreliert waren. Offensichtlich war hier also der Bundestrend am Werk.[14]

Je nach politischer Situation und Aktualität einzelner Reformprojekte fielen die Stimmenverluste der SPD bei Landtagswahlen unterschiedlich hoch aus.[15] Da der Bundestrend die Landtagswahlen asymmetrisch traf, traten Verzerrungen der Landtagswahlergebnisse auf. Wenn jedoch beispielsweise zwei Länder fusionieren, so gäbe es für beide Landesteile lediglich noch einen Landtagswahltermin. Der Bundestrend wirkte sich einheitlich aus. Folglich sollten Wahlergebnisse desselben Wahltermins betrachtet werden, um den Einfluss unterschiedlicher Bundestrends zu eliminieren und vergleichen zu können, ob Länder bezüglich ihrer politischen Präferenzen zueinander passen. Bundestagswahlen erfüllen diese Bedingungen.

Ein weiterer Faktor, der Landtagswahlergebnisse maßgeblich beeinflusst, ohne dass dabei grundlegende politische Überzeugungen zum Tragen kommen, ist die Persönlichkeit des jeweiligen Ministerpräsidenten. Hierin sieht die Forschungsgruppe Wahlen die entscheidenden Faktoren für die absoluten Mehrheiten der SPD im rheinland-pfälzischen Landtag sowie der CDU im Saarland, in Thüringen und Hamburg.[16]

Aus diesen Wahlergebnissen kann damit eben nicht geschlossen werden, dass die landespolitischen Präferenzen der Wähler in Rheinland-Pfalz grundsätzlich Richtung SPD tendieren, im Saarland hingegen zur CDU.[17] Bei einer Fusion dieser Länder gäbe es für die jeweils zwei fusionierten Landesteile nur ein- und denselben Ministerpräsidenten. Der Ministerpräsidentenbonus oder –malus wirkte sich dann in beiden Landesteilen in gleicher Weise aus.[18] Die Landtagswahlergebnisse in den jeweiligen Landesteilen fielen anders aus, als dies gegenwärtig der Fall ist. Folglich eignen sich Landtagswahlen, bei denen von Land zu Land über unterschiedliche Personen abgestimmt wird, nur bedingt, die politischen Präferenzen relativ zu den übrigen Ländern abzubilden. Repräsentativer sind hierfür Wahlen, bei denen die Wähler jedes Landes über dieselben Spitzenkandidaten abstimmen, so bei Bundestagswahlen.

---

[14] S. Infratest dimap (2005a) zur Analyse der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen im Mai 2005, der letzten vor der Bundestagswahl 2005: „Die SPD-Niederlage in Nordrhein-Westfalen setzt eine lange Verlustserie fort. Nach der letzten Bundestagswahl hat die SPD bei allen Landtagswahlen Einbußen hinnehmen müssen. Die negative Grundstimmung für die Berliner Koalition, genährt durch eine schleppende Wirtschaftsentwicklung sowie durch die von der eigenen Klientel kritisch bewerteten Sozialreformen, liefert den SPD-Wahlkämpfern in den Ländern seit zwei Jahren beträchtlichen Gegenwind. Auch bei diesem Urnengang gingen von Berlin wenig positive Signale aus.“ Auch in dieser Analyse wird der Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlergebnisse deutlich.

[15] Vgl. Infratest dimap (2005b), S. 16.

[16] Vgl. Forschungsgruppe Wahlen (2006); Forschungsgruppe Wahlen (2004a); Forschungsgruppe Wahlen (2004b);. Forschungsgruppe Wahlen (2004c).

[17] Eben sowenig, dass die bürgerlich-konservative Prägung der politischen Präferenzen in Thüringen stärker als in Sachsen ausfällt und dass es sich ob dieser Präferenzverteilung ungünstig auswirkte, wenn Rheinland-Pfalz und das Saarland sowie Sachsen und Thüringen fusionierten.

[18] Wenn Rheinland-Pfalz und das Saarland fusionierten, dann würde das relativ bessere Abschneiden der CDU im Saarland aufgrund des Ministerpräsidenten Müller ebenso eliminiert wie das relativ bessere Abschneiden der SPD im Rheinland-Pfalz aufgrund des Ministerpräsidenten Beck.

3.3 Einteilung in politische Lager

In den bisherigen und den folgenden Ausführungen ist von politischen Lagern die Rede. Nachfolgend wird beschrieben, nach welchen Kriterien wir die politischen Lager „schwarz-gelb“ und „rot-grün“ bildeten und weshalb die Ergebnisse des bürgerlichen („schwarz-gelben“) Lagers den Untersuchungen zugrunde liegen.

Um Wahlergebnisse analysieren und einen für alle Wahlen und alle Bundesländer einheitlichen Analyserahmen verwenden zu können, ist von den konkreten, jeweils regierenden Koalitionen zu abstrahieren. Daher wird eine einheitliche Einteilung in drei politische Lager vorgenommen. Kriterium für die Bildung der Lager ist dabei: Koalitionen zwischen Parteien verschiedener Lager bilden die Ausnahme und kommen in der Regel nur dann zustande, wenn durch Koalitionen innerhalb eines Lagers keine absolute Mehrheit der Mandate erreicht wird. Dabei kristallisieren sich die folgenden drei politischen Lager heraus: 1) Union(-FDP); 2) SPD(-Bündnis90/Grüne); 3) PDS. In der nachfolgenden Abbildung sind sämtliche Bundes- und Landesregierungen aufgeführt, sortiert nach ihrer parteipolitischen Zusammensetzung. Dabei zeigt sich, dass etwa gleich viele Koalitionen innerhalb des bürgerlichen Lagers, innerhalb des rot-grünen Lagers und die Lagergrenzen überschreitend gebildet wurden. Die Union führte 36 Regierungen, darunter elf atypische Koalitionen (mit anderen Koalitionspartnern als der FDP). Die SPD stellte ebenfalls 36 Regierungen, davon 15 lagerübergreifend.[19]

Abb. 1: Bundes- und Landesregierungen, von Wiedervereinigung bis Mitte 2006	
Regierungen insgesamt	**72**
Bürgerliches Lager	**25**
CDU/CSU-Alleinregierungen	**13**
CDU-FDP	**12**
Rot-grünes Lager	**21**
SPD-Alleinregierungen	**10**
SPD-Bundnis90/Grüne	**11**
Atypisch (lagerübergreifend)	**26**
CDU-geführt	***11***
CDU+Kleine (CDU+FDP+PRO)	1
Große Koalition, CDU-geführt	10
SPD-geführt	***15***
Große Koalition, SPD-geführt	5
SPD+PDS; SPD+Kleine (FDP; FDP+Grüne; Statt Partei)	10

Dieses insgesamt gute Drittel atypischer Regierungskoalitionen scheint auf den ersten Blick dafür zu sprechen, dass eine Lagereinteilung problematisch ist. Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass nach vielen Wahlen keine parlamentarische Mehrheit durch Koalitionen innerhalb eines Lagers zu erreichen war. Dieser Fall tritt gerade in den neuen Bundesländern regelmäßig ein, wenn mit der PDS ein drittes politisches Lager in Parlamente einzieht und

[19] Quelle für alle Wahlergebnisse in diesem Papier: Der Bundeswahlleiter.

dafür sorgt, dass weder schwarz-gelb noch rot-grün allein über eine Mehrheit verfügen.[20] Um zu überprüfen, ob die Einteilung in politische Lager stringent vorgenommen werden kann, gilt es, diejenigen atypischen Koalitionen auszuklammern, welche der Not gehorchen, auf andere Weise keine parlamentarische Mehrheit zustande bringen zu können.

Abb. 2: Freiwillige atypische Regierungen

	Wahlen insgesamt	**72**
-	Alleinregierungen möglich	23
-	nur atypische Regierungen möglich	18
=	**typische Koalitionsregierungen möglich**	**31**
-	typische Koalitionsregierungen gebildet	23
=	**freiwillig atypische Regierungen**	**8**
	Partei, die sich freiwillig für einen atypischen Koalitionspartner entschied:	
	SPD	7
	FDP	1

Abb. 2 zeigt, dass es seit der Wiedervereinigung nach 31 Wahlen auf Bundes- und Landesebene möglich gewesen wäre, durch eine typische Koalitionsregierung (eine Regierung innerhalb eines politischen Lagers) eine parlamentarische Mehrheit zu bilden. Dies geschah auch in 23 Fällen, was einer Quote von knapp drei Vierteln entspricht. Die Union hat eindeutig ihren Lieblingspartner: Zwölf Mal war die CDU auf die FDP oder einen anderen Koalitionspartner angewiesen, um zu regieren, und eine Regierung gemeinsam mit der FDP verfügte über eine parlamentarische Mehrheit. Alle diese zwölf Mal entschied sich die Union dann auch für die Liberalen.[21] Die SPD zeigt sich da wesentlich weniger festgelegt: In 18 Fällen war sie auf einen Koalitionspartner angewiesen und konnte mit den Grünen eine Mehrheit bilden, lediglich elfmal bzw. in 61% der Fälle entschied sich die SPD dann tatsächlich für die Grünen.

Wenn freiwillig eine andere als eine typische Koalition gebildet wurde, so ging dabei die Initiative immer von der SPD aus, die sich Koalitionspartner auswählen konnte.[22] Wenn es hin-

[20] Von den sechs ostdeutschen Bundesländern (die fünf neuen und Berlin) ist es aktuell in fünf Bundesländern (alle außer Thüringen) nicht möglich, innerhalb eines Lagers eine Regierungsmehrheit zu finden. Gleiches gilt aufgrund des Einzugs der PDS in den Bundestag für die Bundesregierung. Es liegt dann an der SPD, sich wie in Berlin und Mecklenburg-Vorpommern für die PDS oder wie im Bund, in Brandenburg und Sachsen-Anhalt für die CDU zu entscheiden, auch um den Preis, wie im Bund und in Sachsen-Anhalt der kleinere Koalitionspartner zu sein und nicht den Ministerpräsidenten zu stellen. Eine Ausnahme bildet die gegenwärtige Konstellation in Sachsen: Durch die Rekordzahl von sechs Parteien im sächsischen Landtag ist es auch der SPD nicht möglich, ohne die CDU zu regieren, so dass eine gegenseitige Abhängigkeit besteht. Auch in Schleswig-Holstein entstand die große Koalition nach einigen Wirren aus einer Situation, in der weder rot-grün noch schwarz-gelb allein eine Mehrheit haben, weil mit dem Südschleswigschen Wählerbund eine weitere Kraft im Parlament vertreten ist.

[21] Wenn die FDP die Wahl hatte, als Juniorpartner der CDU oder der SPD zu regieren, entschied sie sich bei den Wahlen seit der Wiedervereinigung stets für die CDU. Einzige Ausnahme: Nachdem die SPD in Rheinland-Pfalz 1991 die Liberalen den Grünen als Koalitionspartner vorzog, revanchierte sich die FDP und ging 1996 eine sozial-liberale Koalition ein, obwohl sie auch der CDU in die Regierungsverantwortung hätte helfen können.

[22] In Hamburg zog die SPD 1993 die Statt Partei der Grün-Alternativen Liste vor (GRÜNE/GAL). In Bremen hätte es 1991, 1995, 1999 und 2003 jeweils eine Mehrheit für rot-grün gegeben. Dennoch nahm die SPD 1991 unter dem Eindruck des DVU-Einzugs in die Bremische Bürgerschaft zusätzlich zu den Grünen noch die FDP mit ins Koalitionsboot. 1995, 1999 und 2003 entschied sich die SPD gegen die Grünen und für die CDU als Koalitionspartner. In Rheinland-Pfalz zog die SPD die FDP 1991 und 2001 den Grünen vor; die FDP zahlte

gegen mit den Grünen nicht reichte und die SPD sich unfreiwillig mit einem mandatsstärkeren Koalitionspartner zusammentun musste, entschied sie sich wahlweise für die CDU oder die PDS. Diese Ergebnisse sprechen einerseits dafür, dass die skizzierte Einteilung in die drei politischen Lager „schwarz-gelb", „rot-grün" und PDS insgesamt zulässig ist. Andererseits erscheint es sinnvoll, für das schwarz-gelbe Lager die Wahlergebnisse zu analysieren, weil es das klarer umrissene Lager ist.

3.4 Stabilität der Wahlergebnisse

Dass es möglich ist, Verzerrungen zwischen den Ländern weitgehend auszuschalten, indem die Landesergebnisse von Bundestagswahlen betrachtet werden, zeigt die nachfolgende Abbildung 3.[23]

Abb. 3: Stimmanteil für Union+FDP, Durchschnitt der Bundestagswahlen seit 1990; politische Mehrheit für schwarz-gelb (x) oder rot-grün (-)

	Ø-Stimmanteil	politische Mehrheit				
	1990-2002	1990	1994	2005	2002	1998
Deutschland	47,1	x (54,9%)	x (48,4%)	x (45,0%)	(-) (45,9%)	(-) (41,4%)
Bayern	58,6	x	x	x	x	x
Baden-Württemberg	52,0	x	x	x	x	x
Rheinland-Pfalz	50,2	x	x	x	x	-
Schleswig-Holstein	47,5	x	x	-	-	-
Hessen	46,8	x	x	-	-	-
Niedersachsen	45,6	x	x	-	-	-
Nordrhein-Westfalen	45,4	x	-	-	-	-
Saarland	40,2	(-)*	-	-	-	-
Hamburg	40,0	x	-	-	-	-
(Berlin)	*35,3*	*x*	-	-	-	-
Bremen	34,9	-	-	-	-	-
Sachsen	46,2	x	x	x	x	x
Thüringen	41,2	x	x	-	-	-
Sachsen-Anhalt	40,4	x	x	-	-	-
Mecklenburg-Vorpommern	39,1	x	x	(x)**	-	-
(Berlin)	*35,3*	x	-	-	-	-
Brandenburg	31,2	x	-	-	-	-

* Oskar Lafontaine als amtierender saarländischer Ministerpräsident Kanzlerkandidat für die SPD
** Angela Merkel mit Wahlkreis in Mecklenburg-Vorpommern als Kanzlerkandidatin der Union

In dieser wird einerseits in der ersten Spalte nach den Ländernamen dargestellt, welchen Stimmanteil Union und FDP bei den Bundestagswahlen seit der Wiedervereinigung durchschnittlich gemeinsam errangen. Nach diesem Kriterium sind die Bundesländer auch von oben nach unten sortiert. Die alten und die neuen Bundesländer werden jeweils getrennt betrachtet, weil im Osten aufgrund der gewichtigeren Rolle der PDS ein niedrigerer Stimmenanteil ausreicht, um sich zum stärksten politischen Lager aufzuschwingen. Außerdem ist für jede Bundestagswahl angegeben, ob schwarz-gelb (x) oder rot-grün (-) im jeweiligen Bun-

diese Loyalität zurück, indem sie sich 1996 freiwillig für die SPD und gegen die CDU als Koalitionspartner entschied.

[23] Quelle für alle Wahlergebnisse in diesem Papier: Der Bundeswahlleiter.

desland einen höheren Stimmanteil errangen. Die einzelnen Bundestagswahlen sind nach dem Vorsprung bzw. Rückstand von schwarz-gelb gegenüber rot-grün sortiert.

Die Hierarchie unter den Bundesländern bezüglich des Abschneidens des bürgerlichen Lagers ist für alle fünf Bundestagswahlen seit der Wiedervereinigung identisch: Nur, wenn alle Bundesländer, in denen schwarz-gelb im Durchschnitt der fünf betrachteten Bundestagswahlen einen höheren Stimmanteil erreicht, mehrheitlich an das bürgerliche Lager fallen, kann dies auch für Bundesländer mit niedrigeren Stimmenanteilen für Union und FDP gelten. Von dieser Regel gab es nur zwei Ausnahmen, jeweils bewarb sich ein Lokalmatador um das Bundeskanzleramt: Bei der Bundestagswahl 1990 konnte der Saarländer Lafontaine im Saarland ein ungewöhnlich gutes Wahlergebnis erzielen, 2005 galt dies für Angela Merkel in Mecklenburg-Vorpommern.[24] Die Stabilität der Ergebnisse spricht dafür, dass Bundestagswahlen die politischen Präferenzen der einzelnen Länder relativ zueinander unverzerrt abbilden.

Auch innerhalb der Bundesländer sind die Wahlergebnisse der einzelnen Wahlkreise relativ zueinander vergleichsweise stabil.[25] Auch die Differenz der Stimmenanteile zwischen stärksten und schwächsten Wahlkreisen innerhalb eines Bundeslandes verändern sich nur moderat, wie Abbildung 8 zeigt. In den allermeisten Fällen schnitten diejenigen Wahlkreise, in denen ein politisches Lager bei der Bundestagswahl 2002 ein überdurchschnittliches Ergebnis erzielte, auch bei der Bundestagswahl 2005 überdurchschnittlich ab.

Angesichts der relativen Konstanz der Wahlergebnisse stehen die weiter unten vorgebrachten Empfehlungen, wie Gebietskörperschaften mit Blick auf die politischen Präferenzen zu strukturieren sind, auf einem solidem Fundament: Es ist nicht zu erwarten, dass die Hierarchie der politischen Präferenzen kurzfristig über den Haufen geworfen wird und beobachtete Unterschiede in den Wahlergebnissen damit irrelevant werden. Die in diesem Abschnitt skizzierten Ergebnisse sind auch ein weiterer Beleg dafür, dass es innerhalb der Bundesrepublik Deutschland Unterschiede darin gibt, welches Politikbündel mehrheitlich gewünscht wird, und dass das Dezentralisierungstheorem von Oates somit für die Bundesrepublik gültig ist.

[24] 1990 hätte das Saarland der überprüften Systematik zufolge mehrheitlich schwarz-gelb wählen müssen, denn in Hamburg, wo das bürgerliche Lager im Durchschnitt der Bundestagswahlen schlechter als im Saarland abschnitt, gab es 1990 eine Mehrheit für das bürgerliche Lager. Anstelle dessen entschieden sich die Wähler des Saarlandes mehrheitlich für rot-grün und damit für den SPD-Spitzenkandidaten Oskar Lafontaine, den damals amtierenden Ministerpräsidenten des Saarlandes. 2005 hätte Mecklenburg-Vorpommern der geforderten Systematik zufolge rot-grün wählen müssen, denn in Sachsen-Anhalt, wo schwarz-gelb im Durchschnitt der Bundestagswahlen besser als in Mecklenburg-Vorpommern abschnitt, erzielte rot-grün 2005 einen höheren Stimmanteil als das bürgerliche Lager. Anstelle dessen entschieden sich die Mecklenburger und Pommern mehrheitlich für schwarz-gelb und damit für die Spitzenkandidatin Angela Merkel, die ihren Wahlkreis in Mecklenburg-Vorpommern hat.

[25] Dies zeigt ein Vergleich der beiden Bundestagswahlen 2002 und 2005. Stärkster und schwächster Wahlkreis des bürgerlichen Lagers innerhalb eines Bundeslandes blieben meistens dieselben: Von den 32 Spitzenpositionen (16 Länder, jeweils stärkster und schwächster Wahlkreis) änderten sich lediglich vier, in 28 Fällen blieb jeweils derselbe Wahlkreis der stärkste bzw. der schwächste.

3.5 Vergleichbarkeit zwischen Ländern

Um für Länder oder den Bund insgesamt zu Aussagen zu kommen, sind die Wahlkreise bzw. Bundesländer mit ihrer jeweiligen Einwohnerzahl gewichtet worden, beispielsweise, wenn die Streuungen von Wahlkreisergebnissen aggregiert wurden. Auch ohne Gewichtung der einzelnen Wahlkreise weichen die Ergebnisse auf Länderebene fast gar nicht von den unten angegebenen ab. Dies liegt daran, dass alle Wahlkreise bei Bundestagswahlen eine ähnliche Größenordnung aufweisen.[26]. Vergleiche von Wahlergebnissen erfolgen getrennt nach westdeutschen und ostdeutschen Bundesländern. In Ostdeutschland sind Parteienbindungen weniger fest, Wählerwanderungen umfangreicher, Wahlergebnisse weniger berechenbar.[27] Außerdem mag die PDS als dritte relevante Kraft dafür sorgen, dass Wahlergebnisse im Osten anderen Regeln als im Westen folgen.

3.6 Zwei Kriterien für die Homogenität politischer Präferenzen

Um zu untersuchen, wie gut die politischen Präferenzen der Bürger getroffen werden können, werden zwei Kriterien betrachtet: Einerseits der Stimmanteil der Wähler, welche diejenige Regierung erhalten, die sie wählten. Andererseits die Abweichungen der Wahlkreisergebnisse von denen des Bundeslandes oder des Bundes bzw. die Abweichung der Landesergebnisse vom Bundesergebnis. Für das erste Kriterium kann die Fragestellung wie eingangs lauten, ob mehr Wähler die Bundespolitik erhalten, die sie wünschen, wenn nach Ländern separiert gewählt wird und beispielsweise die Bayern sich nach der Bundestagswahl 2002 von einer bürgerlichen Regierung hätten regieren lassen können. Ob nun ein bestimmtes politisches Lager mit einer Mehrheit von 51%, 55% oder 60% gewünscht wird, kann helfen, die Position des Medianwählers einzuschätzen.

Vieles spricht dafür, das politische Spektrum als Kontinuum anzusehen, nicht als bipolare Unterteilung „entweder rot-grün, oder schwarz-gelb, aber nichts dazwischen“. Bei einem Kontinuum können sich die politischen Präferenzen der Bürger mehr oder weniger weit im rot-grünen oder schwarz-gelben politischen Spektrum befinden. Um Auswahlmöglichkeiten innerhalb eines Kontinuums geht es beispielsweise bei Staatsquote, Regulierungsgrad, Maß an betrieblicher Mitbestimmung, Ausländerquote, Ausländerzuzug, Strafmaß bei Straftaten, Mix an weiterführenden Schulen, Abiturientenquote etc..

[26] Das Bundeswahlgesetz (BWG) begrenzt in §3 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2, 3 und 5 die Bandbreite, in der die Größe der Wahlkreise schwanken darf.

[27] Vgl. Arzheimer und Falter (2005), Kap. 2.1.3: Der Pedersen-Index als Indikator für Verschiebungen zeigt für die Landtagswahlen der Jahre 1990-2003, dass es bei den Landtagswahlen in Westdeutschland in der Summe der erfolgreicheren Parteien und des Nichtwähleranteils zu Veränderungen von durchschnittlich 9,5 Punkten kam, in Ostdeutschland hingegen von durchschnittlich 14,8 Punkten.

In Abbildung 3 wurde dargestellt, dass es eine für alle Bundestagswahlen seit der Wiedervereinigung gültige Hierarchie unter den Bundesländern gibt: Der umgekehrten Reihenfolge des durchschnittlichen Abschneidens des bürgerlichen Lagers bei allen Bundestagswahlen entsprechend fallen die einzelnen Bundesländer vom schwarz-gelben an das rot-grüne Lager, wenn sich die politische Stimmung in Richtung rot-grün verschiebt.[28] Daran ist abzulesen, dass der durchschnittliche Stimmanteil für das bürgerliche Lager in einem Bundesland tatsächlich darauf hinweist, wie weit der Medianwähler von der politischen Mitte entfernt und im bürgerlich-konservativen Lager verankert ist: Je nach politischer Lage verschiebt sich offenbar in sämtlichen Bundesländern das politische Spektrum in Richtung rot-grün oder schwarz-gelb. In den Ländern, in denen schwarz-gelb einen geringen Stimmanteil erringt, verschiebt sich die Position des Medianwählers als Erstes vom schwarz-gelben ins rot-grüne Politikspektrum. In den weiteren Bundesländern verlagert sich der Medianwähler genau in der umgekehrten Reihenfolge der Stimmanteile für die bürgerlichen Parteien ins rot-grüne Spektrum. Damit kann der Stimmanteil eines politischen Lagers in einer bestimmten Region oder einem bestimmten Wahlkreis tatsächlich als Indikator für die politische Position des Medianwählers dienen. Wahlergebnisse, die sich zwischen Ländern oder Wahlkreisen stark voneinander unterscheiden, weisen somit darauf hin, dass die politischen Präferenzen der jeweiligen Medianwähler deutlich voneinander abweichen.

Wenn das bürgerliche Lager in einem Wahlkreis 65% der Stimmen erringt, in einem anderen hingegen lediglich 55% der Stimmen, dann wird im erstgenannten Wahlkreis der Medianwähler weiter im bürgerlich-konservativen Spektrum anzusiedeln sein. Es stellt sich die Frage, wie sich dies auf die Erfüllung der politischen Präferenzen auswirkt. Der Medianwähler der beiden Wahlkreise zusammen betrachtet wäre vergleichbar mit dem eines großen Wahlkreises, in dem das bürgerliche Lager einen Stimmanteil von 60% erringt.[29] Gängigen politökonomischen Modellen zufolge orientieren sich Regierende in ihrem Regierungshandeln am Medianwähler. Bei gemeinsamer Berücksichtigung der Wahlkreise verfehlte die Regierung dann jeweils den Medianwähler der beiden einzelnen Wahlkreise mit unterschiedlich ausgeprägter bürgerlich–konservativer Gesinnung.

Dabei kann es vorteilhaft sein, wenn es der Politik möglich ist, sich in den einzelnen Regionen möglichst gut am Medianwähler zu orientieren. Nähert sich die Politik von den Rändern des politischen Spektrums her dem Medianwähler, so ist die Zahl der Wähler, auf die sie sich

[28] Wie zuvor beschrieben: Ausnahmen kamen lediglich zustande, als 1990 Kanzlerkandidat Lafontaine als saarländischer Lokalmatador in seiner Heimat ein besonders gutes Ergebnis einfahren konnte und Angela Merkel dies 2005 als Kanzlerkandidatin der Union in Mecklenburg-Vorpommern gelang.
[29] Es wird hier davon ausgegangen, dass die beiden Wahlkreise gleichgroß sind.

zu bewegt, größer als die Zahl der Wähler, von denen sich die Regierung entfernt. Dies gilt solange, bis der Medianwähler erreicht ist. Sofern es keine asymmetrischen Verteilungen der Wähler über das politische Spektrum gibt und der Nutzen der Wähler in gleicher Weise vom Abstand der eigenen politischen Vorstellungen zur verfolgten Politik abhängt, steigt bei solchen Bewegungen hin zum Medianwähler der Nutzen der Wähler insgesamt an. Damit ist es vorteilhaft, wenn Regionen bezüglich des Medianwählers möglichst homogen sind und somit die politischen Präferenzen der jeweiligen Medianwähler in den einzelnen Regionen auch durch eine zentrale Politik gut getroffen werden können.[30]

Somit ist neben dem einfacheren Kriterium „politische Mehrheit für das eine oder das andere politische Lager" das Kriterium „konkreter Stimmanteil eines bestimmten politischen Lagers" eine zweite sinnvolle Messgröße, um Regionen bezüglich ihrer politischen Präferenzen miteinander zu vergleichen und potenzielle Präferenzkosten einschätzen zu können.

4. Verlagerung von Bundeskompetenzen auf die Länderebene

Um zu veranschaulichen, dass politische Präferenzen bei Dezentralisierung besser getroffen werden können, stelle man sich folgendes Szenario vor: Die Bundeskompetenzen werden auf die Länderebene übertragen und die Bürger jedes Landes können getrennt entscheiden, nach den Vorstellungen welches politischen Lagers diese Kompetenzen ausgeübt werden sollen. Wie bereits oben angesprochen, ergibt sich dann für alle 16 Bundestagswahlen seit dem zweiten Weltkrieg: Bei nach Ländern getrennten Wahlen hätten die politischen Vorstellungen von mehr Wählern verwirklicht werden können, als dies beim tatsächlichen Arrangement mit bundeseinheitlicher Regierung und fast allen wesentlichen Kompetenzen auf Bundesebene der Fall war. Dies liegt daran, dass es bei jeder Bundestagswahl Bundesländer gab, deren Bürger mehrheitlich lieber dasjenige politische Lager in der Regierung gesehen hätten, das aufgrund des bundesweiten Wahlergebnisses in die Opposition musste.[31]

Beispielsweise hätten bei der Bundestagswahl 2002 bundesweit nicht nur 47,1% der Wähler die (rot-grüne) Regierung mit Bundeskompetenzen gehabt, die sie sich wünschten, sondern für 52,6% der Wähler wären die entsprechenden Kompetenzen vom gewünschten (rot-grünen

[30] Vgl. Bolton und Roland (1997) zu diesen beiden Absätzen. Die beiden Autoren zeigen, dass die Orientierung am Medianwähler nicht immer das Optimum in Sachen Präferenzerfüllung darstellen muss. Die vorhandenen Wahlergebnisse erlauben es jedoch nicht, auf unterschiedliche Präferenzverteilungen bei identischem Wahlergebnis zurück zu schließen. Der stabile Zusammenhang zwischen durchschnittlichem Stimmanteil und Mehrheit für ein politisches Lager lässt jedoch vermuten, dass die Verteilung der politischen Präferenzen um den jeweiligen Medianwähler herum in den einzelnen Ländern ähnlichen Mustern folgt.

[31] Bei jeder Bundestagswahl seit 1949 favorisierten Bremer Bürger eine rote bzw. rot-grüne Bundesregierung und waren somit mehrheitlich enttäuscht, wenn es eine bürgerliche Bundesregierung gab. Umgekehrt zogen die Wähler Bayerns, Baden-Württembergs und (seit 1990) Sachsens bei jeder Bundestagswahl mehrheitlich das Politikangebot des bürgerlichen Lagers vor und waren bei SPD-geführter Bundesregierung überwiegend enttäuscht.

oder schwarz-gelben) politischen Lager wahrgenommen worden. 2,659 Mio. Wähler mehr wären von einer Regierung mit ihnen genehmer politischer Couleur regiert worden: Die Bayern, Baden-Württemberger, Rheinland-Pfälzer und Sachsen präferierten mehrheitlich das schwarz-gelbe Lager, die restlichen Bundesländer das rot-grüne (siehe Abbildung 4).[32]

Abbildung 4: Tatsächliche bundesweite Zustimmung zum dominierenden politischen Lager vs. maximal erreichbare Zustimmung bei Seperation nach Bundesländern

	Tatsächliche Zustimmung			Maximal erreichbare Zustimmung		Differenz: Maximal-tatsächlich		Länder mit Mehrheiten, die vom
	Stärkstes Lager	%	Stimmen (in Mio.)	%	Stimmen (in Mio.)	%-Punkte	Stimmen (in Mio.)	bundesweit stärksten Lager abweichen
2005	bürgerlich	45,0	21,280	48,4	22,870	3,4	1,590	BE, HB, HH, HE, NI, NRW, SL, SH, BB, ST, T
2002	rot-grün	47,1	22,599	52,6	25,258	5,5	2,659	BW, BY, RP, SN
1998	rot-grün	47,6	23,483	49,7	24,531	2,1	1,048	BW, BY, SN
1994	bürgerlich	48,4	22,776	50,8	23,938	2,5	1,162	BE, HB, HH, NRW, SL, BB
1990	bürgerlich	54,9	25,481	55,1	25,576	0,2	0,095	HB, SL
Durchschnitt		48,6	23,124	51,3	24,435	2,7	1,311	immer bürgerlich: BW, BY, SN
Durchschnitt ohne 1990		47,0	22,535	50,4	24,149	3,4	1,615	immer rot-grün: HB, SL

Es gilt also: Je mehr Kompetenzen auf Bundesländerebene liegen, desto mehr Politikfelder werden so ausgefüllt, wie dies den politischen Präferenzen der Mehrheit der Wähler im entsprechenden Bundesland entspricht.

Dass auf Bundesebene die Wahlergebnisse heterogener als auf Landesebene ausfallen und daher die politischen Präferenzen der Bürger schwerer zu treffen sind, zeigt sich auch mit Blick auf die durchschnittlichen Abweichungen α der einzelnen Wahlkreise vom gesamten (Bundes- oder Landes-)Ergebnis. Die Länder in Abbildung 5 sind nach ihrer Einwohnerzahl sortiert. Wie die erste Zeile der Tabelle zeigt, lag bei der Bundestagswahl 2005 die durchschnittliche Abweichung α der Wahlkreisergebnisse des bürgerlichen Lagers vom Bundesergebnis bei 8,4 Prozentpunkten, 2002 bei 8,7 Prozentpunkten, es ergibt sich ein Durchschnittswert von 8,6 Prozentpunkten. In den einzelnen Bundesländern fällt die Abweichung der Wahlkreisergebnisse vom jeweiligen Landesergebnis für beide Bundestagswahlen geringer aus, wie die folgenden Zeilen der Tabelle belegen. Berlin bildet die einzige Ausnahme. In der vorletzten Zeile der Tabelle wird der Länder-Durchschnitt der durchschnittlichen Abweichungen α der Wahlkreisergebnisse vom jeweiligen Landesergebnis gebildet, wobei die Länder mit ihrer jeweiligen Einwohnerzahl gewichtet wurden. Anstelle von 8,6 Prozentpunkten beim bundesweiten Wahlergebnis als Bezugspunkt weichen die Wahlkreisergebnisse vom jeweiligen Länderdurchschnitt nur um 4,8 Prozentpunkte ab.

[32] Quelle für alle Wahlergebnisse in diesem Text: Der Bundeswahlleiter.

Abb. 5: Abweichungen der Ergebnisse des bürgerlichen Lagers in den einzelnen Wahlkreisen vom durchschnittlichen Ergebnis im jeweiligen Land/ im Bund bei den Bundestagswahlen 2005 und 2002

Anmerkung: Innerhalb der Ländergruppen "Ost" und "West" sind die Bundesländer nach der Einwohnerzahl sortiert

Gebiet	Bevölkerung 2004 (in 1000)	Abweichungen der Wahlkreisergebnisse von Union+FDP vom Landesdurchschnitt bzw. vom Bundesdurchschnit (in %-Punkten) durchschnittlich (α) 2005	2002	Durchschn. 2005, 2002	maximal (stärkster-schwächster) (μ) 2005	2002	Durchschn. 2005, 2002
Bund	82532	8,4	8,7	8,6	52,3	59,2	55,7
Nordrhein-Westfalen	18080	7,1	6,7	6,9	33,4	31,4	32,4
Bayern	12423	5,1	6,0	5,6	22,9	28,2	25,6
Baden-Württemberg	10693	3,3	3,8	3,6	22,3	23,3	22,8
Niedersachsen	7993	4,8	4,6	4,7	36,3	36,7	36,5
Hessen	6089	4,5	4,2	4,3	21,8	21,1	21,4
Rheinland-Pfalz	4059	3,5	3,4	3,4	16,8	16,0	16,4
Schleswig-Holstein	2823	2,8	2,4	2,6	14,0	12,0	13,0
Hamburg	1734	2,7	2,8	2,7	11,4	10,0	10,7
Saarland	1061	2,3	2,1	2,2	5,9	5,9	5,9
Bremen	663	1,9	1,5	1,7	3,9	3,0	3,5
Berlin	3388	10,2	10,2	10,2	29,4	30,0	29,7
Sachsen	4321	2,8	3,9	3,3	15,1	19,7	17,4
Brandenburg	2575	1,5	1,4	1,5	5,7	6,5	6,1
Sachsen-Anhalt	2523	1,7	2,1	1,9	8,3	9,1	8,7
Thüringen	2373	2,3	2,2	2,3	11,1	12,2	11,7
Mecklenburg-Vorp.	1732	3,8	4,2	4,0	14,1	15,3	14,7
Länder-Durchschnitt:	82532	4,7	4,8	4,8	23,4	24,2	23,8
Durchschnittliche Diskrepanz zwischen Bundestagswahlergebnissen auf Landesebene und dem Bundesdurchschnitt:		6,2	6,8	6,5	31,3	35,0	33,2

Die letzte Zeile der Abbildung zeigt die Ursache für diesen Unterschied: Die Bundestagswahlergebnisse unterschieden sich von Land zu Land beträchtlich. Durchschnittlich wich das Wahlergebnis des bürgerlichen Lagers in einem Land vom bundesweiten Wahlergebnis um 6,5 Prozentpunkte ab (Länder mit ihrer Einwohnerzahl gewichtet). (Wenn nicht anders erwähnt, werden nachfolgend stets die Durchschnittswerte der beiden Bundestagswahlen 2005 und 2002 betrachtet.) Angesichts der unterschiedlichen Durchschnittswerte lässt auch das Dezentralisierungstheorem von Oates vermuten, dass sich Dezentralisierung positiv auswirkt. Wenn bundesweites und landesweite Wahlergebnisse als Durchschnittsergebnisse der Wahlkreisergebnisse deutlich voneinander abweichen, dann liegt dasjenige Durchschnittsergebnis näher an den Wahlkreisergebnissen einer Region, in welches die regionalen Wahlkreisergebnisse mit einem höheren Gewicht einfließen. Das Gewicht eines einzelnen Wahlkreises ist höher, wenn die übergeordnete Ebene weniger weitere Wahlkreise umfasst. Beispielsweise summieren sich die Gewichte der beiden Wahlkreise Bremens im Land Bremen auf 100%. In ein bundesweites Wahlergebnis fließen die Bremer Wahlkreisergebnisse jedoch lediglich mit weniger als einem Prozent ein.

Bei einer bundesweiten Betrachtung liegen auch die Extrema weiter auseinander: In niederbayerischen Wahlkreisen erlangen Union und FDP gemeinsam über 50 Prozentpunkte mehr als in einzelnen Berliner Wahlkreisen, vornehmlich im Ostteil der Stadt, und auch in Brandenburg schneidet das bürgerliche Lager nicht wesentlich besser ab. Innerhalb Bayerns beträgt die Spannbreite der Wahlkreisergebnisse μ hingegen lediglich gut 25 Prozentpunkte,

in Brandenburg nur gut sechs Prozentpunkte, im Länderdurchschnitt knapp 24 Prozentpunkte.

Eine bundesweite Regierung, die sich am bundesweiten Medianwähler orientiert, verfehlt damit den Medianwähler in den einzelnen Bundesländern deutlich. Die Medianwähler der einzelnen Wahlkreise werden weniger gut getroffen, als wenn Landesregierungen mit Blick auf den Medianwähler des jeweiligen Bundeslandes agierten. Bei einer Politik auf zentraler (auf Bundesebene) gibt es einzelne Wahlkreise mit extremen Wahlergebnissen, deren mehrheitliche politische Präferenzen viel deutlicher verfehlt werden, als dies bei einer Politik auf Länderebene der Fall wäre. Unsere Ergebnisse sprechen also in der Tat dafür, dass eine Regierung auf dezentraler Ebene eher in der Lage ist, sich an den Präferenzen der Bevölkerung zu orientieren, in diesem Fall an den politischen Präferenzen der Wähler.

5. Präferenzerfüllung in großen und kleinen Ländern

In diesem Kapitel wird untersucht, ob sich die Vorteile dezentraler Lösungen auch darin äußern, dass politische Präferenzen in kleinen Ländern besser als in großen Ländern berücksichtigt werden können. Je mehr Kompetenzen auf Länderebene angesiedelt sind, desto bedeutsamer ist dies. Betrachtet wird, ob kleinere Bundesländer homogener wählen.

Und Abbildung 5 zeigt, dass genau dies der Fall ist. Für den Westen gilt:[33] Je größer die Bundesländer sind, desto heterogener fallen die politischen Präferenzen in den einzelnen Wahlkreisen aus und desto weniger kann den regional unterschiedlichen politischen Präferenzen entsprochen werden. Während in Bremen als einwohnerschwächstem Bundesland die durchschnittliche Abweichung α der Wahlkreisergebnisse vom Landesdurchschnitt bei 1,7 Prozentpunkten liegt und beispielsweise in Rheinland-Pfalz bei 3,4 Prozentpunkten, erreicht sie in Nordrhein-Westfalen 6,9 Prozentpunkte. Der Länderdurchschnitt der Abweichungen α liegt bei 4,8 Prozentpunkten. Lediglich Baden-Württembergs Wahlkreise wählen trotz der Größe des Landes vergleichsweise homogen ab; Hamburg und Schleswig-Holstein liegen fast gleichauf, obwohl Schleswig-Holstein etwas einwohnerstärker ist. Ansonsten entspricht die Reihenfolge der durchschnittlichen Abweichungen α in den westdeutschen Bundesländern exakt der Reihenfolge der Einwohnerzahl.

Die Bundeshauptstadt nimmt eine bemerkenswerte Sonderstellung ein: Im relativ einwohnerschwachen Berlin liegt die durchschnittliche Abweichung α der Wahlkreisergebnisse vom Landesdurchschnitt bei 10,2 Prozentpunkten und damit sogar höher als die durchschnittliche Abweichung aller Wahlkreise zum Bundesergebnis (8,6 Prozentpunkte). Daran zeigt sich, wie

[33] Wie oben erläutert, erscheint es unproblematischer, die westdeutschen Bundesländer lediglich untereinander zu vergleichen, weil in den ostdeutschen Ländern mit der PDS eine dritte politische Kraft mitmischt und die Wahlergebnisse dort wesentlich volatiler sind.

problematisch Länderfusionen aus Präferenzgesichtspunkten sein können, insbesondere dann, wenn Regionen mit unterschiedlichen Sozialstrukturen wie West-Berlin und Ost-Berlin zusammengefügt werden: Politische Präferenzen werden heterogener. Dies gilt auch für sämtliche öffentlich diskutierten Länderfusionen (Berlin-Brandenburg, Mitteldeutschland, Schleswig-Holstein-Mecklenburg-Vorpommern-Hamburg, Niedersachsen-Bremen, Rheinland-Pfalz-Saarland, etc.) wie von uns weiter unten empirisch gezeigt wird.

Typischerweise umfassen große Länder eher als kleine mehrere Regionen mit unterschiedlichen sozialen Strukturen und damit unterschiedlichen politischen Präferenzen. Dies gilt umso mehr, als die entsprechenden sozialen Strukturen normalerweise nicht zufallsgesteuert und sehr kleinräumig über die Landkarte verteilt sind, sondern größere zusammenhängende Gebiete bilden.[34]

Auch die Differenzen μ zwischen stärkstem und schwächstem Wahlkreis eines Bundeslandes sind in großen Länder zumeist ausgeprägter, wie Abbildung 5 zeigt. In Westdeutschland gilt für alle Länder bis auf Niedersachsen: Je größer, desto ausgeprägter die Spreizung μ. Der Zusammenhang zwischen Größe und Spreizung ergibt sich unmittelbar aus der Wahrscheinlichkeitsrechnung: Selbst bei einer zufallsgesteuerten Verteilung der Wahlkreisergebnisse wäre dieses Ergebnis zu erwarten, denn je mehr Wahlkreise ein Land umfasst, desto wahrscheinlicher, dass ausgeprägte Hochburgen des bürgerlichen und des rot-grünen Lagers darunter sind. Hinzu kommt, dass extrem starke Wahlkreise zumeist in Regionen eingebettet sind, die als ganze ausgeprägte Präferenzen für eine Partei aufweisen, so dass in großen Ländern eher der Raum für Hochburgen beiderlei politischer Lager vorhanden ist. Auch hierdurch wird es wahrscheinlicher, dass es in großer Ländern Wahlkreise gibt, die sowohl in der einen als auch in der anderen Richtung extrem abstimmen, so dass die Spreizung der Wahlkreisergebnisse groß ausfällt. Mit diesen Extrema gibt es in großen Ländern eher Wahlkreise, an deren mehrheitlichen politischen Präferenzen besonders ausgeprägt vorbeiregiert wird.

Freilich gibt es Ausnahmen vom Zusammenhang „klein = politisch homogen“, und gerade in Ostdeutschland sind auch in kleinen Ländern Regionen mit unterschiedlichen sozialen Struk-

[34] Solche Gebiete, die von den grundsätzlichen politischen Ausrichtungen der jeweiligen Bundesländer abweichen, sind beispielsweise die folgenden: Das katholische und konservativ wählende Westniedersachsen, insbesondere das Südoldenburger Münsterland; die katholischen, ländlichen und konservativ wählenden Gebiete um den Rhein-Ruhr-Ballungsraum in Nordrhein-Westfalen herum; die protestantischen, teilweise von alten Industrienzweigen geprägten Gebiete in Mittel- und Oberfranken, in denen die Wähler weniger stark als im restlichen Bayern geneigt sind, CSU zu wählen, etc..
Vgl. Arzheimer und Falter (2005), Kap. 3 zu parteipolitischen Bindungen abhängig von sozialen Merkmalen: Die Identifikation mit der Union liegt unter den Katholiken um 15 Prozentpunkte höher als unter den Nicht-Katholiken, in den neuen Bundesländern sogar um 19 Prozentpunkte höher. In Westdeutschland ist die Identifikation mit der SPD unter Arbeitern um 6 Prozentpunkte höher als unter den Angehörigen der anderen Berufsgruppen.

turen und deutlich unterschiedlichem Wahlverhalten vereint.[35] Generell mögen auch die hohe Volatilität ostdeutscher Wahlergebnisse und die bedeutende Rolle der PDS dazu führen, dass Wahlergebnisse weniger berechenbar sind und westdeutschen Mustern nur bedingt folgen.

Vorteile dezentraler Lösungen könnten auch dadurch ausgenutzt werden, dass Kommunen zusätzliche Kompetenzen erhalten. Die unterschiedlichen Wahlkreisergebnisse sprechen dafür, dass man auf kommunaler Ebene den politischen Präferenzen in der jeweiligen Region noch besser gerecht werden könnte.

6. Länderfusionen

In den vorigen Kapiteln wurde gezeigt, dass auf niedriger Ebene und in kleinen Gebietskörperschaften politische Präferenzen homogener ausfallen und besser getroffen werden können. Demnach ist zu erwarten, dass Länderfusionen, durch die größere Bundesländer entstehen, Präferenzkosten verursachen. Im Rahmen des gegenwärtigen institutionellen Arrangements gilt dies für die Politikbereiche, die bereits Länderangelegenheit sind. Würden zusätzliche Kompetenzen von der Bundes- auf die Länderebene verlagert, so entstünden auf weiteren Politikfeldern Präferenzkosten.

Der oben ausgeführte Zusammenhang, dass bei kleinräumigen Gebietskörperschaften mit wenigen Wahlkreisen der Mittelwert der Wahlkreise näher an den einzelnen Wahlkreisergebnissen liegt, sollte auch für Fusionen gelten. Fusionierten beispielsweise Rheinland-Pfalz und das Saarland miteinander, dann fiele das insgesamt erzielte Wahlergebnis s3 des bürgerlichen Lagers besser als in allen saarländischen und schlechter als in den meisten rheinland-pfälzischen Wahlkreisen aus. Die Differenz der Wahlkreisergebnisse zum Mittelwert s3 wäre für die allermeisten Wahlkreise größer, als wenn die rheinland-pfälzischen Wahlkreise mit dem rheinland-pfälzischen Ergebnis s1 und die saarländischen Wahlkreise mit dem saarländischen Durchschnittsergebnis s2 verglichen würden. Dies zeigt Abbildung 8: Die durchschnittliche Abweichung der Wahlkreisergebnisse vom landesweiten Ergebnis stiege durch eine Fusion von 3,2 auf 4,6 Prozentpunkte an (Durchschnitt der Wahlen 2005 und 2002). Generell gilt:

[35] Geschichtliche Wurzeln spielen dabei eine wichtige Rolle (Vgl. Scheuch (2005), S. 103 zu Wahlmustern): Mecklenburg war schon zu Weimarer Zeit fast durchgängig sozialdemokratisch; außerdem umfasst es anders als Vorpommern bedeutende Industriestädte. Pommern bildete als preußisches Kernland und großagrarisches Junkerland die letzte und stärkste Bastion der konservativen DNVP. Auch heutzutage erzielt die Union in Vorpommern offenbar nicht nur deshalb starke Ergebnisse, weil Angela Merkel dort ihren Wahlkreis hat: Bereits bei der Bundestagswahl 2002, als Frau Merkel nicht als Kanzlerkandidatin der Union ins Rennen ging, schnitt die CDU in Vorpommern in ähnlicher Größenordnung besser als in Mecklenburg ab.
Das Eichsfeld (in der Grenzregion von Niedersachsen und Thüringen gelegen) war als Teil des Fürstbistums Mainz katholisch und ist dies noch heute als einziges kleineres zusammenhängendes Gebiet in den neuen Bundesländern. Der Wahlkreis, an dem das Eichsfeld seinen Anteil hat (Eichsfeld-Nordhausen-Unstrut), fällt völlig aus dem Rahmen der wenigen übrigen thüringischen Wahlkreise, so dass sich auch für Thüringen eine relativ hohe durchschnittliche Abweichung α der Wahlkreise vom Landesergebnis ergibt.

Wenn s1 und s2 sich unterscheiden und eine Regierung versucht, sich am neuen Mittelwert s3 zu orientieren, dann verursacht eine Fusion sowohl in Gebiet 1 als auch in Gebiet 2 Präferenzkosten. In diesem Zusammenhang spiegelt sich auch das Dezentralisierungstheorem von Oates wider.

Auch das härtere Kriterium (nicht die durchschnittlichen Abweichungen α zum Durchschnittsergebnis, sondern die Zahl der Wähler, die vom politischen Lager regiert werden, dem sie ihre Stimme gaben) offenbart, dass Präferenzkosten entstehen. Abbildung 6 zeigt, wie die beiden politischen Lager (Union + FDP sowie SPD + Grüne) im Saarland und in Rheinland-Pfalz abschneiden. Die wesentlichen Spalten befinden sich rechts: Sie zeigen die Zustimmung zum jeweils stärkeren politischen Lager.[36] Das Saarland mit seiner Vorliebe für eine rot-grüne Regierung wäre bei einer gemeinsamen Wahl jeweils durch die Wähler aus Rheinland-Pfalz überstimmt worden, die sowohl 2002 als auch 2005 eine bürgerliche Regierung vorzogen. Dadurch hätten im Schnitt der beiden Bundestagswahlen 44.200 Wähler weniger die präferierte Regierung, als bei nach Ländern getrennten Wahlen.[37] Aus Präferenzgesichtspunkten wäre eine Fusion von Rheinland-Pfalz und dem Saarland also problematisch.

Abbildung 6: Fusion von Rheinland-Pfalz und Saarland

	Gültige Stimmen (in 1000)		Union+FDP in % und Anzahl in 1000				SPD+Grüne in % und Anzahl in 1000				Maximale Zustimmung				Durchschnitt	
	2005	2002	2005		2002		2005		2002		2005		2002		2005, 2002	
Rheinland-Pfalz	2377	2403	48,6	1155	49,6	1191	41,9	996	46,2	1109	48,6	1155	49,6	1191	49,1	1173
Saarland	634	643	37,6	238	41,4	266	39,2	248	53,5	344	39,2	248	53,5	344	46,4	296
Länder fusioniert	3011	3046	46,3	1394	47,8	1457	41,3	1244	47,7	1454						
	jedes Land für sich, Ergebnisse der einzelnen Länder aggregiert										**46,6**	**1404**	**50,4**	**1535**	**48,5**	**1469**
	die Länder fusioniert, stärkstes politisches Lager im fusionierten Gebiet										**46,3**	**1394**	**47,8**	**1457**	**47,1**	**1425**
	durch Fusion verlorene Zustimmung (in Prozentpunkten und Anzahl in 1000)										**0,3**	**10,1**	**2,6**	**78,2**	**1,5**	**44,2**

Auch durch die ebenfalls häufig propagierte Fusion der drei mitteldeutschen Länder[38] entstünden Präferenzkosten, wie Abbildung 7 zeigt:

Abbildung 7: Fusion der mitteldeutschen Länder

	Gültige Stimmen (in 1000)		Union+FDP in % und Anzahl in 1000				SPD+Grüne in % und Anzahl in 1000				Maximale Zustimmung				Durchschnitt	
	2005	2002	2005		2002		2005		2002		2005		2002		2005, 2002	
Sachsen	2648	2587	40,2	1065	40,8	1056	29,3	776	37,9	981	40,2	1065	40,8	1056	40,5	1060
Thüringen	1451	1450	33,6	487	35,3	511	34,6	502	44,2	641	34,6	502	44,2	641	39,4	571
Sachsen-Anhalt	1451	1431	32,8	476	36,6	524	36,8	534	46,6	667	36,8	534	46,6	667	41,7	600
Länder fusioniert	5549	5467	36,5	2028	38,2	2091	32,6	1812	41,9	2288						
	jedes Land für sich, Ergebnis der einzelnen Länder aggregiert										**37,8**	**2100**	**43,2**	**2363**	**40,5**	**2232**
	die Länder fusioniert, stärkstes politisches Lager im fusionierten Gebiet										**36,5**	**2028**	**41,9**	**2288**	**39,2**	**2158**
	durch Fusion verlorene Zustimmung (in Prozentpunkten und Anzahl in 1000)										**1,3**	**72,5**	**1,4**	**74,7**	**1,3**	**73,6**

In einem fusionierten Land mit einer zentralen Regierung könnten die unterschiedlichen politischen Präferenzen nicht berücksichtigt werden: 2005 wäre für die drei mitteldeutschen Länder zusammengenommen das bürgerliche Lager das stärkere gewesen, den mehrheitlichen

[36] Weil in Rheinland-Pfalz Union und FDP das stärkere Lager bilden, sind die Werte der Spalten „Maximale Zustimmung“ und „Union+FDP“ identisch. Für das Saarland stimmen die Spalten „Maximale Zustimmung“ und „SPD+Grüne“ überein.

[37] Diese Zahl von 44.200 („durch Fusion verlorene Zustimmung“) ist die Differenz aus „jedes Land für sich, Ergebnisse der einzelnen Länder aggregiert“ und „die Länder fusioniert, stärkstes politisches Lager im fusionierten Gebiet“.

[38] Vgl. Die Welt (2005a) zur Diskussion verschiedener Fusionsvorschläge.

politischen Präferenzen der Wähler in Thüringen und Sachsen-Anhalt würde mit einer entsprechenden Regierung jedoch nicht entsprochen. 2002 wäre dies genau umgekehrt und die Sachsen wären mit einer rot-grünen Regierung mehrheitlich unzufrieden gewesen. Damit stiege durch eine Fusion verglichen mit einer Situation dreier selbständiger Länder die Zahl der enttäuschten Wähler um 73.600 im Durchschnitt der beiden Bundestagswahlen, die Zustimmung zum Regierungslager ginge um 1,3 Prozentpunkte zurück.

Die folgende Abbildung 8 zeigt, wie es sich auf durchschnittliche Abweichungen der Wahlkreisergebnisse zu einem Landesmittelwert auswirkt, wenn die besonders propagierten Länderfusionen stattfinden und dadurch größere Bundesländer entstehen.[39] Populäre Vorschläge sehen vor, lediglich Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg und Hessen so zu belassen, hingegen die mitteldeutschen Länder ebenso zu fusionieren wie Berlin und Brandenburg, einen Nordstaat aus den Ländern Schleswig-Holstein, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern zu bilden, Bremen in Niedersachsen aufgehen zu lassen und Rheinland-Pfalz mit dem Saarland zu fusionieren. So würde auch das Ziel der 1970 eingesetzten Ernst-Kommission umgesetzt, dass es nur Länder mit mindestens fünf Millionen Einwohnern geben solle.[40]

Abb. 8: Länderfusionen und Homogenität der politischen Präferenzen

Gebiet	Bevölkerung 2004 (in 1000)	Abweichungen der Wahlkreisergebnisse von Union+FDP vom Landesdurchschnitt (in %-Punkten) durchschnittlich 2005	durchschnittlich 2002	durchschnittlich Durchschn. 2005, 2002	maximal (stärkster-schwächster) 2005	maximal (stärkster-schwächster) 2002	maximal (stärkster-schwächster) Durchschn. 2005, 2002
Bund	**82.532**	**8,4**	**8,7**	**8,6**	**52,3**	**59,2**	**55,7**
Nordrhein-Westfalen	**18.080**	**7,1**	**6,7**	**6,9**	**33,4**	**31,4**	**32,4**
Bayern	**12.423**	**5,1**	**6,0**	**5,6**	**22,9**	**28,2**	**25,6**
Baden-Württemberg	**10.693**	**3,3**	**3,8**	**3,6**	**22,3**	**23,3**	**22,8**
Mitteldt. Länder fusioniert	**9.217**	**4,3 (2,4)**	**3,9 (3,0)**	**4,1 (2,7)**	**18,9 (12,3)**	**19,7 (14,9)**	**19,3 (13,6)**
...(Sachsen)	4.321	[2,8]	[3,9]	[3,3]	[15,1]	[19,7]	[17,4]
...(Sachsen-Anhalt)	2.523	[1,7]	[2,1]	[1,9]	[8,3]	[9,1]	[8,7]
...(Thüringen)	2.373	[2,3]	[2,2]	[2,3]	[11,1]	[12,2]	[11,7]
NI/HB fusioniert	**8.656**	**5,1 (4,6)**	**4,8 (4,4)**	**4,9 (4,5)**	**38,5 (34,0)**	**37,0 (34,3)**	**37,8 (34,1)**
...(Niedersachsen)	7.993	[4,8]	[4,6]	[4,7]	[36,3]	[36,7]	[36,5]
...(Bremen)	663	[1,9]	[1,5]	[1,7]	[3,9]	[3,0]	[3,5]
SH/HH/MV fusioniert	**6.289**	**5,5 (3,0)**	**5,1 (3,0)**	**5,3 (3,0)**	**23,5 (13,4)**	**20,6 (12,3)**	**22,1 (12,9)**
...(Schleswig-Holstein)	2.823	[2,8]	[2,4]	[2,6]	[14,0]	[12,0]	[13,0]
...(Hamburg)	1.734	[2,7]	[2,8]	[2,7]	[11,4]	[10,0]	[10,7]
...(Mecklenburg-Vorpommern)	1.732	[3,8]	[4,2]	[4,0]	[14,1]	[15,3]	[14,7]
Hessen	**6.089**	**4,5**	**4,2**	**4,3**	**21,8**	**21,1**	**21,4**
Berlin/Brb fusioniert	**5.963**	**6,5 (6,2)**	**6,9 (6,2)**	**6,7 (6,2)**	**29,4 (18,5)**	**30,0 (19,4)**	**29,7 (19,0)**
...(Berlin)	3.388	[10,2]	[10,2]	[10,2]	[29,4]	[30,0]	[29,7]
...(Brandenburg)	2.575	[1,5]	[1,4]	[1,5]	[5,7]	[6,5]	[6,1]
Saarl./Rheinl.-Pfalz fusioniert	**5.120**	**4,9 (3,2)**	**4,3 (3,1)**	**4,6 (3,2)**	**22,4 (14,5)**	**20,0 (13,9)**	**21,2 (14,2)**
...(Rheinland-Pfalz)	4.059	[3,5]	[3,4]	[3,4]	[16,8]	[16,0]	[16,4]
...(Saarland)	1.061	[2,3]	[2,1]	[2,2]	[5,9]	[5,9]	[5,9]
Länder-Durchschnitt	**82.532**	**5,3** [4,7]	**5,3** [4,8]	**5,3** [4,8]	**26,7** [23,4]	**26,8** [24,2]	**26,7** [23,8]

Auch bei der Untersuchung dieser Fusionen wurden die Wahlergebnisse des bürgerlichen

[39] Vgl. Die Welt (2005a) zum Länderneugliederungsvorschlag, welcher unserer Simulation zugrunde liegt.
[40] Vgl. Greulich (1995), S. 100-107.

Lagers aus Union und FDP zugrunde gelegt. Die durchschnittliche Abweichung α der Wahlkreise zum Landesdurchschnitt der unveränderten, nicht fusionierten sowie der neu gebildeten, fusionierten Länder ist fett gedruckt und steht nicht in Klammern. Die alte durchschnittliche Abweichung vor der Fusion steht in Klammern dahinter. Um diese zu ermitteln, wurde für die ursprünglichen Länder, die im fusionierten Land aufgegangen sind, getrennt die durchschnittliche Abweichung α zum Landesdurchschnitt des ursprünglichen Landes berechnet (nicht fett gedruckt und in Klammern). Die durchschnittlichen Abweichungen in den einzelnen fusionierten Länder wurden dann mit der Wahlstimmenzahl gewichtet und so zur durchschnittlichen Abweichung der Wahlkreise im gesamten Gebiet vor der Fusion aggregiert.[41]

Für sämtliche untersuchten Fusionen stiegen die durchschnittlichen Abstände α der Wahlkreisergebnisse zum Landesdurchschnitt deutlich an, beispielsweise bei einer Fusion der mitteldeutschen Länder von 2,7 auf 4,1 Prozentpunkte sowie bei einem Zusammenschluss der norddeutschen Länder Schleswig-Holstein, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern von 3,0 auf 5,3 Prozentpunkte. Bei einer Fusion von Saarland und Rheinland-Pfalz ergibt die Simulation einen Anstieg von 3,2 auf 4,6 Prozentpunkte. Auch in den kleineren neugebildeten Ländern steigt die durchschnittliche Abweichung α deutlich an. Offenbar ist also der ungünstige Fall gegeben ist, in dem strukturell unterschiedliche Landesteile zusammengefügt werden. Weniger deutlich zeigt unsere Simulation, dass neue Ländergebilde aus Niedersachsen und Bremen oder aus Berlin und Brandenburg politisch heterogener werden. Summa summarum stiege der bundesweite Durchschnittswert für die durchschnittliche Abweichung α der einzelnen Wahlkreise vom jeweiligen Landesergebnis durch die Fusionen deutlich an, von 4,8 auf 5,3 Prozentpunkte. Durch die Zusammenschlüsse fiele es in politisch heterogeneren Ländern dann schwerer, die Präferenzen der Wähler zu treffen.

Dass bei einer Fusion von Berlin und Brandenburg die durchschnittliche Abweichung α der einzelnen Wahlkreise vom Landesergebnis nur wenig anstiege, liegt daran, dass die Landes-

[41] Dieses Vorgehen wird nachfolgend anhand der mitteldeutschen Länder exemplarisch vorgeführt. Im Durchschnitt der beiden Bundestagswahlen 2002 und 2005 betrug die durchschnittliche Abweichung α der sächsischen Wahlkreise zum sächsischen Landesergebnis von CDU und FDP 3,3 Prozentpunkte, die durchschnittliche Abweichung der thüringischen Wahlkreise zum thüringischen Landesergebnis 2,3 Prozentpunkte und die der Wahlkreise in Sachsen-Anhalt 1,9 Prozentpunkte. Werden diese Abweichungen in den drei Ländern nun mit deren Stimmenzahl gewichtet, so ergibt sich eine durchschnittliche Abweichung aller Wahlkreise in diesen drei Ländern vom jeweiligen Landesergebnis von 2,7 Prozentpunkten. Bei einer simulierten Fusion der drei mitteldeutschen Länder kommt ein neues, durchschnittliches Landesergebnis zustande, das unter dem sächsischen sowie über dem thüringischen und sachsen-anhaltinischen Wahlergebnis von Union und FDP liegt. Der Landesdurchschnitt eines fusionierten Landes entfernt sich also vom Mittel der sächsischen Wahlkreisergebnisse nach unten hin, vom Mittel der thüringischen und sachsen-anhaltinischen Wahlkreisergebnisse nach oben hin. Für die meisten Wahlkreise aller drei Länder nimmt damit der Abstand zum neuen Landesmittel hin zu: Er beträgt nach der Fusion 4,1 statt 2,7 Prozentpunkte.

durchschnitte der Wahlergebnisse von Berlin und Brandenburg nahe beieinander liegen.[42] Damit liegt der Fall vor, bei dem gemäß Dezentralisierungstheorem von Oates eine Dezentralisierung keine Vorteile bringt bzw. eine Zentralisierung nicht schädlich ist. Zuvor wurde allerdings bereits darauf eingegangen, dass Berlin in sich heterogener als jedes andere Bundesland ist und eine Separation von West- und Ost-Berlin zumindest dazu führte, dass die politischen Präferenzen besser getroffen werden könnten.

Im Durchschnitt der beiden Bundestagswahlen 2002 und 2005 errang das bürgerliche Lager in Niedersachsen 42,1%, in Bremen 31,1% der Stimmen (vgl. Abb. 9). Das Wahlergebnis eines fusionierten Bundeslandes hätte bei 41,3% gelegen, also viel näher am niedersächsischen Wahlergebnis, weil Niedersachsen dreizehn Mal so viele Wähler wie Bremen in die Waagschale werfen kann. Deshalb steigt die durchschnittliche Abweichung niedersächsischer Wahlkreise zu einem landesweiten Wahlergebnis auch nicht an.[43] Die „Zeche" einer Fusion zahlte hingegen Bremen, die durchschnittliche Abweichung α zum landesweiten Durchschnittsergebnis stieg von 1,7 auf 10,2 Prozentpunkte an. Generell sind Fusionen in den kleineren Ländern mit höheren Präferenzkosten verbunden, weil die größeren Länder das Wahlergebnis eines fusionierten Bundeslandes stärker prägen. Im Lichte der politischen Präferenzen ist es also nachvollziehbar, dass viele Bremer eine Fusion mit Niedersachsen ablehnen.

Abbildung 9: Fusion Niedersachsen/Bremen

Gebiete	Gültige Stimmen (in 1000) Durchschn. 2005, 2002	Stimmanteil von Union+FDP 2005	2002	Durchschn. 2005, 2002	Abweichungen der Wahlkreisergebnisse v. Union+FDP vom Landesdurchschnitt (in %-Punkten) durchschnittlich 2005	2002	Durchschn. 2005, 2002	maximal (stärkster-schwächster) 2005	2002	Durchschn. 2005, 2002
NI/HB fusioniert	**5177**	**41,7**	**40,9**	**41,3**	**5,1**	**4,8**	**4,9**	**38,5**	**37,0**	**37,8**
Selbe Gebiete vor Fusion					4,6	4,4	4,5	34,0	34,3	34,1
NI im fusionierten Land	**4807**	**42,5**	**41,6**	**42,1**	**4,6**	**4,4**	**4,5**	**38,5**	**37,0**	**37,8**
Niedersachsen vor Fusion					4,8	4,6	4,7	36,3	36,7	36,5
Bremen im fusionierten Land	**370**	**30,9**	**31,3**	**31,1**	**10,8**	**9,6**	**10,2**	**38,5**	**37,0**	**37,8**
Bremen vor Fusion					1,9	1,5	1,7	3,9	3,0	3,5

Auch die maximale Spreizung μ zwischen bestem und schlechtestem Wahlergebnis des bürgerlichen Lagers als weiteres Maß für die Heterogenität der politischen Präferenzen steigt für sämtliche untersuchten Fusionen an, verglichen jeweils mit dem gewichteten Durchschnitt der maximalen Abweichungen μ derjenigen Bundesländer, die in einem fusionierten Land aufgingen. Auch hier sind in Abb. 8 die Werte eines neuformierten Landes fettgedruckt und

[42] Mit Wahlergebnissen von insgesamt um die 30% schneiden Union und FDP in beiden Ländern gleichermaßen miserabel ab.

[43] Aufgrund einer besonderen Konstellation der Wahlergebnisse in Niedersachsen sinkt die durchschnittliche Abweichung der Wahlkreisergebnisse zum Durchschnittswert durch eine Fusion mit Bremen sogar: Zwischen Nordsee und Harz liegt nur ein Drittel der Wahlkreise bezüglich des Stimmanteils des bürgerlichen Lagers über dem Landesdurchschnitt, dieses Drittel dafür jedoch besonders ausgeprägt (beispielsweise der Wahlkreis Cloppenburg-Vechta mit ca. 25 Prozentpunkten über dem Landesergebnis). Sinkt nun durch eine Fusion mit Bremen das durchschnittliche Wahlergebnis für CDU und FDP, so sind es mehr Wahlkreise, auf die sich dieser Durchschnitt zu bewegt, als von denen er sich entfernt.

die Werte vor der Fusion in Klammern gesetzt. Auch die maximale Abweichung zwischen Wahlkreisen als Maß für Heterogenität zeigt, dass Regierende den politischen Präferenzen ursprünglich selbständiger, kleinerer Bundesländer in einem fusionierten Gebiet weniger gerecht werden, wenn sie sich am Medianwähler orientieren: Weil ihr Gebiet klein und daher typischerweise homogen ist und außerdem auch nur wenige Wahlkreise umfasst, fällt bei kleinen Ländern die maximale Abweichung μ des Stimmanteils von Union und FDP zwischen Wahlkreisen typischerweise gering aus. Kommt es jedoch zu einer Fusion mit einem größeren Land, so wird die Abweichung eines der wenigen eigenen Wahlkreise zu einem der vielen Wahlkreise des Fusionspartners typischerweise stark ansteigen. Dieses Muster zeigt sich bei einer Fusion von Niedersachsen und Bremen.[44]

Häufig wird auch ein Zusammenschluss von Schleswig-Holstein und Hamburg propagiert. Eine solche Fusion eines Flächenlandes mit einem Stadtstaat weist Parallelen zu den Auswirkungen einer Fusion von Niedersachsen und Bremen auf, wie Abbildung 10 zeigt: Im Stadtstaat Hamburg schneiden CDU und FDP schlechter als im Flächenland Schleswig-Holstein ab. Das nördlichste Bundesland ist einwohnerstärker als die Hansestadt, und so läge das Wahlergebnis eines fusionierten Landes näher an dem von Schleswig-Holstein. Entsprechend drohten Hamburgs Wählern höhere Präferenzkosten. Allerdings sind die genannten Effekte weniger ausgeprägt als bei Niedersachsen und Bremen, weil Wahlverhalten und Einwohnerzahl zwischen Schleswig-Holstein und Hamburg weniger stark divergieren.

Abbildung 10: Fusion Schleswig-Holstein/Hamburg

Gebiete	Gültige Stimmen (in 1000) Durchschn. 2005, 2002	Stimmanteil von Union+FDP 2005	2002	Durchschn. 2005, 2002	Abweichungen der Wahlkreisergebnisse v. Union+FDP vom Landesdurchschnitt (in %-Punkten) durchschnittlich 2005	2002	Durchschn. 2005, 2002	maximal (stärkster-schwächster) 2005	2002	Durchschn. 2005, 2002
SH/HH fusioniert	**2678**	**43,4**	**40,8**	**42,1**	**5,0**	**5,0**	**5,0**	**20,1**	**19,2**	**19,6**
Selbe Gebiete vor Fusion					2,8	2,6	2,7	13,1	11,3	12,2
SH im fusionierten Land	**1725**	**46,5**	**44,1**	**45,3**	**4,7**	**4,5**	**4,6**	**20,1**	**19,2**	**19,6**
Schleswig-Holstein vor Fusion					2,8	2,4	2,6	14,0	12,0	13,0
Hamburg im fusionierten Land	**953**	**37,8**	**34,9**	**36,4**	**5,6**	**5,9**	**5,8**	**20,1**	**19,2**	**19,6**
Hamburg vor Fusion					2,7	2,8	2,7	11,4	10,0	10,7

Nachfolgend werden Fusionsmöglichkeiten in Ostdeutschland unter Präferenzgesichtspunkten untersucht. Die häufig propagierte Fusion der mitteldeutschen Länder führte zu einem Gebilde mit relativ heterogenen politischen Präferenzen. Abbildung 11 zeigt, dass die Abweichungen der Wahlkreisergebnisse α in den drei beteiligten Ländern Sachsen, Thüringen und

[44] Dies ist beispielsweise beim Wahlkreis Bremen II – Bremerhaven der Fall, dessen Stimmanteil des bürgerlichen Lagers sich je nach Wahl lediglich um drei bis vier Prozentpunkte vom Ergebnis im Wahlkreis Bremen I unterscheidet, hingegen um 37-38,5 Prozentpunkte vom Stimmanteil des bürgerlichen Lagers im Wahlkreis Cloppenburg – Vechta. Im viel größeren Niedersachsen ändert sich hingegen wenig, denn bereits vor einer Fusion mit Bremen gab es unter den vielen Wahlkreisen des Landes rot-grüne Widerparte zum konservativen Südoldenburger Münsterland, beispielsweise den ostfriesischen Wahlkreis Aurich – Emden, in dem CDU und FDP gemeinsam über 36 Prozentpunkte weniger als im Wahlkreis Cloppenburg – Vechta errangen.

Sachsen-Anhalt gleichermaßen anstiegen, für die drei Länder zusammengenommen von 2,7 auf 4,1 Prozentpunkte. Nicht Sachsen, sondern Mecklenburg-Vorpommern erscheint aus Präferenzgesichtspunkten als geeigneter Fusionspartner: Im Durchschnitt der beiden Bundestagswahlen 2005 und 2002 liegt der Stimmanteil des bürgerlichen Lagers in Thüringen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern jeweils bei ca. 35%, innerhalb einer Spanne von lediglich 1,5 Prozentpunkten (vgl. Abb. 12). Weil sich durch eine Fusion der Mittelwert der Wahlkreisergebnisse kaum änderte, blieben auch die durchschnittlichen Abweichungen der Wahlkreisergebnisse von diesem Mittelwert fast konstant: Im Durchschnitt der drei Länder stiegen sie lediglich von 2,6 auf 2,7 Prozentpunkte.[45]

Abbildung 11: Fusion mitteldeutscher Länder

Gebiete	Gültige Stimmen (in 1000)	Stimmanteil von Union+FDP			Abweichungen der Wahlkreisergebnisse v. Union+FDP vom Landesdurchschnitt (in %-Punkten)					
					durchschnittlich			maximal (stärkster-schwächster)		
	Durchschn. 2005, 2002	2005	2002	Durchschn. 2005, 2002	2005	2002	Durchschn. 2005, 2002	2005	2002	Durchschn. 2005, 2002
Mitteldeutsche Länder fusioniert	**5508**	**36,5**	**38,2**	**37,4**	**4,3**	**3,9**	**4,1**	**18,9**	**19,7**	**19,3**
Selbe Gebiete vor Fusion					2,4	3,0	2,7	12,3	14,9	13,6
Sachsen im fusionierten Land	**2618**	**40,2**	**40,8**	**40,5**	**4,9**	**4,9**	**4,9**	**18,9**	**19,7**	**19,3**
Sachsen vor Fusion					2,8	3,9	3,3	15,1	19,7	17,4
Thüringen im fusionierten Land	**1450**	**33,6**	**35,3**	**34,4**	**3,8**	**3,9**	**3,9**	**16,4**	**18,7**	**17,5**
Thüringen vor Fusion					2,3	2,2	2,3	11,1	12,2	11,7
ST im fusionierten Land	**1441**	**32,7**	**36,6**	**34,7**	**3,8**	**2,2**	**3,0**	**18,9**	**18,0**	**18,4**
Sachsen-Anhalt vor Fusion					1,7	2,1	1,9	8,3	9,1	8,7

Abbildung 12: Fusion Thüringen/Sachsen-Anhalt/Mecklenburg-Vorpommern

Gebiete	Gültige Stimmen (in 1000)	Stimmanteil von Union+FDP			Abweichungen der Wahlkreisergebnisse v. Union+FDP vom Landesdurchschnitt (in %-Punkten)					
					durchschnittlich			maximal (stärkster-schwächster)		
	Durchschn. 2005, 2002	2005	2002	Durchschn. 2005, 2002	2005	2002	Durchschn. 2005, 2002	2005	2002	Durchschn. 2005, 2002
TH/ST/MV fusioniert	**3873**	**33,8**	**35,9**	**34,9**	**2,6**	**2,8**	**2,7**	**15,2**	**15,3**	**15,3**
Selbe Gebiete vor Fusion					2,5	2,7	2,6	10,8	11,8	11,3
TH im fusionierten Land	**1450**	**33,6**	**35,3**	**34,4**	**2,3**	**2,3**	**2,3**	**13,7**	**14,9**	**14,3**
Thüringen vor Fusion					2,3	2,2	2,3	11,1	12,2	11,7
ST im fusionierten Land	**1441**	**32,7**	**36,6**	**34,7**	**1,8**	**2,4**	**2,1**	**15,2**	**12,5**	**13,8**
Sachsen-Anhalt vor Fusion					1,7	2,1	1,9	8,3	9,1	8,7
MV im fusionierten Land	**982**	**35,8**	**35,7**	**35,8**	**4,1**	**4,1**	**4,1**	**15,2**	**15,3**	**15,3**
Mecklenburg-Vorpommern vor Fusion					3,8	4,2	4,0	14,1	15,3	14,7

Allgemein schneidet die Union in westdeutschen Flächenländern besser als in Stadtstaaten oder ostdeutschen Bundesländern ab. Aus dem Blickwinkel der politischen Präferenzen sind also gerade Fusionen von westdeutschen Flächenländern mit Stadtstaaten oder ostdeutschen Bundesländern problematisch. Durch solche Zusammenschlüsse stiege die durchschnittliche Abweichung α der Wahlkreisergebnisse vom Landesdurchschnitt deutlich an. Dabei werden gerade solche Länderfusionen zwischen Stadtstaaten und angrenzenden Flächenländern bzw. zwischen alten und neuen Bundesländern besonders häufig gefordert (s.o.).

Unsere Simulationen haben ergeben, dass interregional heterogenere politische Präferenzen

[45] Geographisch könnte eine Landbrücke geschlagen werden, indem weitgehend unbesiedelte Gebiete in Brandenburg und/oder Niedersachsen einem neuen Bundesland, bestehend aus Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen, zugeschlagen würden.

das Ergebnis sind, wenn Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein fusionieren, ebenso bei Fusionen von Niedersachsen mit Sachsen-Anhalt, Hessen und Thüringen, Bayern und Thüringen, Bayern und Sachsen oder Hamburg mit Schleswig-Holstein, wobei letzterer Zusammenschluss noch der am wenigsten schädliche wäre. Das durchschnittliche Wahlergebnis eines fusionierten Landes liegt näher am wählerstärkeren Bundesland. Entsprechend fielen die Präferenzkosten in den üblicherweise einwohnerschwächeren Ostländern bzw. Stadtstaaten höher aus. Eine Fusion von Stadtstaaten mit ostdeutschen Ländern ist aus Präferenzgesichtspunkten eher akzeptabel: Stimmanteile des bürgerlichen Lagers einerseits und der Parteien links davon andererseits sind jeweils ähnlich. Neben einer Fusion Berlins mit Brandenburg wäre auch ein Zusammenschluss von Hamburg mit Mecklenburg-Vorpommern theoretisch denkbar.[46] Allerdings ist zu berücksichtigen, dass in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg der Schwerpunkt das politische Spektrum links des bürgerlichen Lagers weiter am linken Rand als in Hamburg bzw. Berlin liegt, weil die PDS eine bedeutende Rolle spielt.

7. Resumee und Handlungsempfehlungen

Vieles spricht dafür, Kompetenzen auf dezentrale Ebenen zu verlagern. Insbesondere können, wie anhand von Wahlergebnissen gezeigt, politische Präferenzen dann besser getroffen werden. Länderfusionen hingegen hätten ihren Preis: Regierende könnten den politischen Präferenzen in großen, heterogenen Bundesländern weniger gut gerecht werden.

Vor diesem Hintergrund erscheint es nachvollziehbar, dass kleine Länder wie Bremen an ihrer Selbständigkeit hängen. Wenn die Kleinen die Vorteile in Form besserer Präferenzerfüllung genießen, sollten sie jedoch auch bereit sein, etwaige Kosten der Kleinheit zu tragen. Sie können dann selbst entscheiden, ob ihnen ihre Selbständigkeit und die Möglichkeit, ihre Politik an ihren Bedürfnissen zu orientieren, dies wert ist. Damit ihr Entscheidungskalkül nicht verzerrt wird, sollte die asymmetrische Haftungsgemeinschaft der Länder aufgebrochen werden, weil sonst weitere Kleine dem Beispiel Bremens und des Saarlandes folgen könnten, über empfangene Entschuldungshilfen die großen Länder an ihren Ausgaben zu beteiligen.[47]

In dieser Möglichkeit ist der eigentliche Grund für die schwierige Haushaltslage gerade kleiner Länder zu sehen, nicht in ihrer Kleinheit an sich.[48] Damit Länder sich auf ihre eigene Stärke besinnen und verantwortungsbewusst handeln, sind harte Budgetrestriktionen

[46] Eine Landbrücke könnte hergestellt werden, indem ein ca. 20 km langer, dünn besiedelter Streifen entlang des Südufers der Elbe, der momentan zu Niedersachsen gehört, einem Bundesland Hamburg-Mecklenburg-Vorpommern zugeordnet würde.
[47] Vgl. Berthold, Fricke und Kullas (2005b), S. 18-20.
[48] Vgl. Berthold und Fricke (2005), S. 29f.

einzuführen sowie die Haftung des Bundes und der anderen Länder bei Haushaltsnotlagen zu beschränken. Im Gegenzug erhalten Länder mehr Spielraum, ihre Ausgaben und Einnahmen zu gestalten. So können sie die volle Verantwortung für sich tragen und außerdem den regional unterschiedlichen Präferenzen der Bürger gerecht werden.[49] Auch hier ist die Schweiz Vorbild: Haftungsausschluss auf der einen Seite und vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten auf der anderen Seite sorgten bisher dafür, dass Haushaltsnotlagen von Kantonen gar nicht erst entstanden.[50]

Darüber hinaus sollte der institutionelle Rahmen so ausgestaltet werden, dass regionale Einheiten sich flexibel und anforderungsgerecht zusammentun und so ihre Leistungsfähigkeit erhöhen können: Besteht ein größerer Spielraum, sich zu Kooperationen und FOCJ[51] zusammenzuschließen, so können öffentliche Leistungen sparsamer und zielgerichteter erbracht werden. Zwischen „effizient“ und „nah an den Bürgern“ muss kein Widerspruch bestehen. Dies zeigt das Beispiel der Schweiz. Dort können Kantone, die wie Appenzell Innerrhoden lediglich 15.000 Einwohner haben, gut bestehen.

Literaturverzeichnis

Arzheimer, K. und Falter, J. (2005): „Goodbye Lenin?” Bundes- und Landtagswahlen seit 1990: Eine Ost-West-Perspektive, in: Falter, J., Gabriel, O., Weßels, B. (Hrsg.): Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2002, Wiesbaden, S. 244-283.

Berthold, N. und Fricke, H. (2005): Föderalismus und Wachstum – Eine vernachlässigte Beziehung, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik Nr. 83, Würzburg.

Berthold, N., Fricke, H. und Kullas, M. (2005a): Standortwettbewerb der Bundesländer, in: Schäfer, W. (Hrsg.): Wirtschaftspolitik im Systemwettbewerb, Berlin, S. 151-179.

Berthold, N., Fricke, H. und Kullas, M. (2005): Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005, Gütersloh.

Berthold, N., Fricke, H. und Müller, A. (2006): Kleine Bundesländer – Achillesferse des Föderalismus?, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik Nr. 91, Würzburg.

Blankart, C. (1978): Zunehmende Skalenerträge in der Nutzung als wohlfahrtsökonomisches Problem, in: Helmstädter, E. (Hrsg.): Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften, Berlin, S. 319-338.

[49] Vgl. Berthold, Fricke und Kullas (2005b), S. 18-20.
[50] Vgl. Berthold, Fricke und Müller (2006), S. 22.
[51] Vgl. Eichenberger (1996); Eichenberger (2002); Frey (1997); Frey und Eichenberger (1996): Das Konzept der FOCJ (functional, overlapping, competing jurisdictions) bricht mit der Vorstellung eines im Vorfeld bestimmbaren und über die Dauer konstanten optimalen Zentralisierungsgrades für staatliche Aufgaben. Alle Kompetenzen werden zunächst auf der untersten Ebene angesiedelt. Ausgehend von dieser Zuordnung bildet sich im Wettbewerb die optimale Größe (räumlich, Zahl der Einwohner etc.) für eine öffentlich bereitgestellte Leistung.

Bolton, P. und Roland, G. (1997): The Breakup of Nations: A Political Economy Analysis, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 112, S. 1057-1089.

Die Welt (2003a): Milliarden-Einsparung durch Fusion Berlin-Brandenburg, URL des Artikels: http://www.welt.de/data/2003/09/11/166879.html, Informationsabfrage vom 1.5.2006.

Die Welt (2003b): Hamburg und Schleswig-Holstein rücken zusammen, URL des Artikels: http://www.welt.de/data/2003/08/28/160578.html, Informationsabfrage vom 1.5.2006.

Die Welt (2004a): Hauptstadtfrage nur mit Fusion lösbar, URL des Artikels: http://www.welt.de/data/2004/06/17/292691.html, Informationsabfrage vom 1.5.2006.

Die Welt (2005a): Neues Deutschland, URL des Artikels: http://www.welt.de/data/2005/12/06/813689.html, Informationsabfrage vom 1.5.2006.

Die Welt (2006a): Nordstaat exklusiv mit Schleswig-Holstein, URL des Artikels: http://www.welt.de/data/2006/03/06/855761.html, Informationsabfrage vom 1.5.2006.

Die Welt (2006b): „Wir brauchen ein mitteldeutsches Bundesland“, URL des Artikels: http://www.welt.de/data/2006/02/14/845504.html:

Eichenberger, R.. (1996): Eine „fünfte Freiheit“ für Europa: Stärkung des politischen Wettbewerbs durch „FOCJ“, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Vol. 45, S.110-130.

Eichenberger, R. (2002): Starker Föderalismus: Drei Reformvorschläge für fruchtbaren politischen Wettbewerb, URL des Artikels: http://www.unifr.ch/finwiss/publications/ FoederalismusReform_02.pdf, Informationsabfrage vom 10.06.2005.

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

Forschungsgruppe Wahlen (2003): Landtagswahl in Niedersachsen, Mannheim.

Forschungsgruppe Wahlen (2004a): Bürgerschaftswahl in Hamburg, Mannheim.

Forschungsgruppe Wahlen (2004b): Landtagswahl in Thüringen, Mannheim.

Forschungsgruppe Wahlen (2004c): Landtagswahl im Saarland, Mannheim.

Forschungsgruppe Wahlen (2006): Landtagswahlen in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt, Mannheim.

Frey, B. (1997): Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ, Tübingen.

Frey, B. und Eichenberger, R. (1996): FOCJ. Competitive Governments for Europe, in: International Review of Law and Economics, Vol. 16, S. 315-317.

Greulich, S. (1995): Länderneugliederung und Grundgesetz: Entwicklungsgeschichte und Diskussion der Länderneugliederungsoption nach dem Grundgesetz, Baden-Baden.

Infratest dimap (2005a): Die Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen, URL des Artikels: http://www. infratest-dimap.de/download/wahlreport_nrw05_leseprobe.pdf, Informationsabfrage vom 1.5.2006.

Infratest dimap (2005b): Die Landtagswahl in Schleswig-Holstein, Berlin.

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.

Oates, W. (1972): Fiscal Federalism, New York.

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.

Schaltegger, C. (2001): Ist der Schweizer Föderalismus zu kleinräumig?, in: Swiss Political Science Review, Vol. 7, S. 1-18.

Scheuch, M. (2005): Historischer Atlas Deutschland, Augsburg.

Schuster, T. und Vaubel, R. (1996): Europäische Sozialpolitik, in: Ohr, R. (Hrsg): Europäische Integration, Stuttgart, S. 173-199.

Seit 2003 erschienen:

Nr. 89 **Unternehmer – der Treibstoff des Wachstumsmotors!**
von Norbert Berthold und Matthias Kullas, 2006

Nr. 88 **Europas Sozialstaaten im Schatten der Globalisierung**
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2006

Nr. 87 **Die Tertiarisierung der deutschen Wirtschaft – Was treibt den Strukturwandel an, und was bringt er?**
von Michael Grömling, 2006

Nr. 86 **Agglomeration and the Case of Germany: How to Help the Lagging East**
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2006

Nr. 85 **Do Larger Nations Have Higher Unemployment Rates?,**
von Michael Neumann, 2006

Nr. 84 **Wachstumschwäche in Europa – Wege aus der Stagnation**,
von Norbert Berthold und Jupp Zenzen, 2005

Nr. 83 **Föderalismus und Wachstum – Eine vernachlässigte Beziehung,**
von Norbert Berthold und Holger Fricke, 2005

Nr. 82 **Globalisierte Spielermärkte: Ein Problem für den deutschen Profifußballe?,**
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2005

Nr. 81 **Arbeitsmarktpolitik in Deutschland – grottenschlecht oder nur schlecht?,**
von Norbert Berthold, 2005

Nr. 80 **Standortwettbewerb der Bundesländer,**
von Norbert Berthold, Holger Fricke und Matthias Kullas, 2005

Nr. 79 **Hartz IV – eine vertane Chance nutzen,**
von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 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. 77 **Wege aus der institutionellen Verflechtungsfalle – Wettbewerb oder Kooperation?,**
von Norbert Berthold, 2005

Nr. 76 **Lokale Solidarität – die Zukunft der Sozialhilfe?,**
von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2005

Nr. 75 **Der gemeinsame Europäische Fußballmarkt– benötigt Deutschland eine Ausländerklausel?,**
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2005

Nr. 74 **Europäische Strukturpolitik – Gift für rückständige Regionen?**,
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2004

Nr. 73 **Mehr institutioneller Wettbewerb in Deutschland – Wirksame Hilfe für die neuen Bundesländer,**
von Norbert Berthold, Holger Fricke und Matthias Kullas, 2004

Nr. 72 **Rot-grüne Reformen am Arbeitsmarkt – ein Armutszeugnis,**
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. 70 **Reform der Arbeitslosenversicherung – Markt, Staat oder beides?**
von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2004

Nr. 69 **Deutschland im Herbst 2003 - Blockierter Standortwettbewerb der Bundesländer?**
von Norbert Berthold und Holger Fricke, 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. 67 **Zehn Jahre Binnenmarkt: Wie frei ist der europäische Arbeitnehmer wirklich?**
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 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. 65 **Mehr Effizienz und Gerechtigkeit: Wege zur Entflechtung des Sozialstaates**
von Norbert Berthold, 2003

Nr. 64 **Betriebliche Bündnisse für Arbeit - Gratwanderung zwischen Tarifbruch und Tariftreue**
von Norbert Berthold, Marita Brischke und Oliver Stettes, 2003

Nr. 63 **Europas Kampf gegen die Arbeitslosigkeit – was bewirken die Strukturfonds?,**
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 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. 61 **Wohlstand der Nationen oder wem nützt die Globalisierung?,**
von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2003.

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