

Müller, Andreas; Fricke, Holger; Berthold, Norbert

Working Paper

Kleine Bundesländer: Achillesferse des Föderalismus?

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 91

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Müller, Andreas; Fricke, Holger; Berthold, Norbert (2006) : Kleine Bundesländer: Achillesferse des Föderalismus?, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 91, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Würzburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/22331>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

**Kleine Bundesländer – Achillesferse
des Föderalismus?**

Norbert Berthold

Holger Fricke

Andreas Müller

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

Nr. 91

2006

Sanderring 2 • D-97070 Würzburg

Kleine Bundesländer - Achillesferse des Föderalismus?

Norbert Berthold

Holger Fricke

Andreas Müller

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

andreas.mueller@uni-wuerzburg.de

1. Einleitende Bemerkungen

Eine wichtige Ursache für die schwache wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland ist der Reformstau. Bund und Länder haben sich in der Politikverflechtungsfalle¹ verheddert und blockieren sich gegenseitig.² Im deutschen System des Pseudoföderalismus³ gehen von Bundesländern kaum bedeutsame wirtschaftspolitische Impulse aus, hierzu fehlen den Ländern die entscheidenden Kompetenzen.⁴ Während die anvisierte Föderalismusreform nur Trippelschritte in Richtung Wettbewerbsföderalismus vorsieht,⁵ lassen immer wieder Forderungen aufhorchen, Bundesländer zusammenzuschließen.

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? Warum sträuben sich die Bremer noch immer dagegen, im Land Niedersachsen aufzugehen? Sollten sich die drei mitteldeutschen Länder Thüringen, Sachsen-Anhalt und Sachsen nicht am Besten zu einem neuen Bundesland „Mitteldeutschland“ zusammenschließen, das vielen allein ob seiner Größe als stark erscheint?⁶ Verfolgt man einige Einwürfe zu diesem Thema, so mögen einem Bundesländerfusionen als Allheilmittel erscheinen, indem groß mit leistungsstark gleichgesetzt wird. Angesichts der Entschuldungsklagen Berlins und Bremens sowie der sich abzeichnenden Haushaltsnotlagen des Saarlands und Sachsen-Anhalts wird häufig argumentiert, kleine Länder seien nicht selbstständig lebensfähig, Länderfusionen daher sinnvoll.⁷ Insbesondere, wenn zusätzliche Kompetenzen auf die Bundesländer übertragen werden sollten, seien die kleinen überfordert. Eine Länderneugliederung sei somit eine Voraussetzung für eine umfassende Reform der föderalen Kompetenzordnung.

In diesem Beitrag wird untersucht, ob sich Kleinheit gemessen an der Bevölkerungszahl der Länder nachteilig auswirkt. Empirische Ergebnisse stehen dabei im Mittelpunkt. Die klassische Theorie des fiskalischen Föderalismus sieht die föderale Ordnung im Spannungsfeld von Präferenzenerfüllung (Schwerpunkt des 2. Kapitels) auf der einen Seite sowie von Skalenerträgen und externen Effekten auf der anderen Seite (3. Kapitel).⁸ Einerseits kann demnach vor Ort besser auf

¹ Vgl. Scharpf, Reissert und Schnabel (1976).

² Vgl. Scharpf (1999).

³ Vgl. Huber (2005).

⁴ Vgl. Berthold und Fricke (2004), S. 86-98.

⁵ Vgl. Die Zeit (2006) zum zwischen Bund und Ländern erzielten Kompromiss.

⁶ Vgl. zu einer vorgeschlagenen Fusion von Berlin und Brandenburg Die Welt (2003a) und Die Welt (2004); zu einer Fusion von Hamburg und Schleswig-Holstein Die Welt (2003b) und Die Welt (2006a); zu einem fusionierten Bundesland „Mitteldeutschland“ Die Welt (2006b).

⁷ Vgl. Die Welt (2005b).

⁸ Vgl. Blankart (1994), S. 504-512.

lokale Bedürfnisse reagiert werden. Andererseits ist möglicherweise eine bestimmte Größe erforderlich, um manche Leistungen effizient bereitstellen zu können und strategisches Verhalten aufgrund von Nutzenspillovers zu begrenzen. Im 4. Kapitel werden Alternativen zu Länderfusionen aufgezeigt. Der Text schließt im 5. Kapitel mit einem Resümee und wirtschaftspolitischen Handlungsempfehlungen.

2. Vorteile dezentraler Strukturen

Viel zu häufig werden die Gründe vernachlässigt, die für dezentrale Strukturen sprechen. Dezentrale Strukturen sind dadurch gekennzeichnet, dass zum einen Kompetenzen auf möglichst niedrigen institutionellen Ebenen angesiedelt sind, zum anderen die Gebietskörperschaften auf unteren Ebenen 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 überschaubarer und Verantwortlichkeiten für staatliches Handeln können besser zugeordnet werden.⁹ 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, hierzu den Marktmechanismus so wenig wie möglich zu beeinträchtigen und öffentliche Leistungen effizient und effektiv bereitzustellen. Die Suche nach innovativen Wegen, die eigene Gebietskörperschaft nach vorne zu bringen, wird gefördert.¹⁰

Als entscheidenden Vorteil dezentraler Strukturen nennt die klassische ökonomische Theorie des Föderalismus, dass die Präferenzen der Bürger besser getroffen werden können:¹¹ Falls zwischen Regionen die Präferenzen relativ heterogen sind, innerhalb einer Region jedoch relativ homogen, dann zahlt es sich aus, wenn von Region zu Region eine unterschiedliche Politik betrieben werden kann. Dezentrale Strukturen bieten hierfür bessere Voraussetzungen als Zentralismus.¹² Empirische Erhebungen, inwiefern die Voraussetzungen für die Vorteilhaftigkeit einer dezentralen Bereitstellung öffentlicher Güter vorliegen, sind schwierig: Individuen offenbaren ihre Präferenzen kaum einmal flächendeckend. Ausnahme sind politische Präferenzen, die sich in Wahlergebnissen manifestieren und nachfolgend untersucht werden.

⁹ Vgl. Berthold, Fricke und Kullas (2005b), S. 155.

¹⁰ Vgl. Berthold und Fricke (2006a), S. 280-305.

¹¹ Vgl. Schuster und Vaubel (1996), S. 181f.

¹² Vgl. Oates (1972), S. 54-63.

Berthold und Fricke (2006b) beschäftigen sich mit dem Zusammenhang von Dezentralität und Homogenität politischer Präferenzen.¹³ Die Datenbasis bilden dabei vor allem die Landesergebnisse der Bundestagswahlen seit der Wiedervereinigung.¹⁴ Um einen für alle Wahlen und alle Bundesländer einheitlichen Analyserahmen verwenden zu können, ist von den konkreten, jeweils regierenden Koalitionen zu abstrahieren, anstelle derer eine einheitliche Einteilung in drei politische Lager vorgenommen wird. Dabei kristallisieren sich die folgenden drei politischen Lager heraus: 1) Union(-FDP); 2) SPD(-Bündnis90/Grüne); 3) PDS. Um zu untersuchen, wie gut die politischen Präferenzen der Bürger getroffen werden können, werden zwei Kriterien betrachtet: Einerseits der Stimmanteil der Wähler, die von demjenigen politischen Lager regiert werden, das sie wählten; andererseits die Abweichungen der Wahlkreisergebnisse vom Durchschnittsergebnis des jeweiligen Bundeslandes oder des Bundes.¹⁵

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. Für alle 16 Bundestagswahlen seit dem zweiten Weltkrieg ergibt sich dann: 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 vom politischen Lager regiert werden wären, das aufgrund des bundesweiten Wahlergebnisses in die Opposition musste.¹⁶

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 bei getrennten Wahlen in den einzelnen Bundesländern wären die entsprechenden Kompetenzen für 52,6% der Wähler vom gewünschten (rot-grünen oder schwarz-gelben) politischen Lager wahrgenommen worden. 2,659 Mio. Wähler mehr wären von einer Regierung mit ihnen genehmer

¹³ Vgl. Berthold und Fricke (2006b) zu einer ausführlichen Darstellung der politischen Präferenzen in den einzelnen Regionen der Bundesrepublik, zum Analyserahmen, innerhalb dessen die politischen Präferenzen untersucht werden, zu den Auswirkungen einer Kompetenzverlagerung von der Bundes- auf die Landesebene, zum Zusammenhang zwischen Landesgröße und Homogenität politischer Präferenzen sowie den Auswirkungen von verschiedenen Fusionsvorhaben auf die Homogenität der politischen Präferenzen.

¹⁴ Weil die Wahlkreise zur Bundestagswahl 2002 neu zugeschnitten wurden, können auf Wahlkreisebene lediglich die Ergebnisse der letzten beiden Bundestagswahlen (2002 und 2005) verwandt werden.

¹⁵ Vgl. Berthold und Fricke (2006b), S. 5-13 zur gewählten Methodik.

¹⁶ 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 mehrheitlich enttäuscht.

politischer Couleur regiert worden: Die Bayern, Baden-Württemberger, Rheinland-Pfälzer und Sachsen präferierten mehrheitlich das schwarz-gelbe Lager (anstelle der tatsächlich regierenden rot-grünen Bundesregierung), die restlichen Bundesländer das rot-grüne.¹⁷ In Tabelle 1 ist diese zusätzliche Zustimmung ablesbar, wenn man für die einzelnen Jahre die tatsächliche Zustimmung bei einer bundesweiten Wahl mit der maximal möglichen Zustimmung vergleicht, die sich aus der Summe der Stimmen für das jeweils stärkere politische Lager in den einzelnen Bundesländern ergibt.¹⁸

Tabelle 1: Tatsächliche bundesweite Zustimmung zum dominierenden politischen Lager vs. maximal erreichbare Zustimmung bei Separation nach Bundesländern								
	Stärkstes Lager	Tatsächliche Zustimmung		Max. erreichbare Zustimmung		Differenz: Maximal-tatsächlich		Länder mit Mehrheiten, die vom bundesweit stärksten Lager abweichen
		%	Stimmen (in Mio.)	%	Stimmen (in Mio.)	%-Punkte	Stimmen (in Mio.)	
2005	bürgerlich	45,0	21,280	48,4	22,870	3,4	1,590	BE, HB, HH, HE, NI, NRW, SL, SH, BB, ST, TH
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	2,4	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

Quelle: Eigene Erstellung.

Es gilt also: Je mehr Kompetenzen auf Bundesländerebene liegen, desto mehr Politikfelder werden so gestaltet, wie dies den politischen Präferenzen der Mehrheit der Wähler im jeweiligen 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 Tabelle 2 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 und 2002 bei 8,7 Prozentpunkten, so dass sich ein Durchschnittswert von 8,6 Prozentpunkten ergibt. In den einzelnen Bundesländern fällt die Abweichung der Wahlkreisergebnisse vom jeweiligen Landesergebnis (anstelle des Bundesergebnisses, das für die bundesweite durchschnittliche Abweichung der Maßstab war) 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 Wahler-

¹⁷ Quelle für alle Wahlergebnisse in diesem Text: Der Bundeswahlleiter.

¹⁸ Abkürzungen für die einzelnen Bundesländer: BW – Baden-Württemberg; BY – Bayern; BE – Berlin; HB – Bremen; HH – Hamburg; HE – Hessen; NI – Niedersachsen; NRW – Nordrhein-Westfalen; RP – Rheinland-Pfalz; SL – Saarland; SH – Schleswig-Holstein; BB – Brandenburg; SN – Sachsen; ST – Sachsen-Anhalt; TH – Thüringen.

gebnis als Bezugspunkt weichen die Wahlkreisergebnisse vom jeweiligen Länderdurchschnitt nur um 4,8 Prozentpunkte ab.¹⁹

Tabelle 2: Abweichungen der Ergebnisse des bürgerlichen Lagers in den einzelnen Wahlkreisen vom durchschnittlichen Ergebnis bei den Bundestagswahlen 2005 und 2002							
<i>Anmerkung:</i> Innerhalb der Ländergruppen "Ost" und "West" sind die Bundesländer nach der Einwohnerzahl sortiert							
Gebiet	Bevölkerung 2004 (in 1000)	Abweichungen der Wahlkreisergebnisse von Union+FDP (in %-Punkten)			maximal (stärkster-schwächster)		
		2005	2002	Durchschn. 2005, 2002	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

Quelle: Eigene Erstellung.

Vorteile dezentraler Lösungen äußern sich auch darin, dass politische Präferenzen in kleinen Ländern besser als in großen Ländern berücksichtigt werden können, wie Tabelle 2 zeigt. Für den Westen gilt:²⁰ 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.²¹ Typischerweise umfassen große Länder eher mehrere Regionen mit unterschiedlichen sozialen Strukturen und damit unterschiedlichen politischen Präferenzen, als dies bei kleinen Ländern der Fall ist. Dies gilt umso mehr, als die

¹⁹ Jeweils im Durchschnitt der Bundestagswahlen 2002 und 2005, auf den sich, sofern dies nicht anders vermerkt ist, auch die folgenden Textpassagen beziehen.

Vgl. Berthold und Fricke (2006b), S. 13-16 zur Frage, wie sich Kompetenzverlagerungen von der Bundes- auf die Länderebene mit Blick auf die politischen Präferenzen auswirken.

²⁰ Es ist 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.

²¹ 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; 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.

entsprechenden sozialen Strukturen normalerweise nicht zufallsgesteuert und sehr kleinräumig über die Landkarte verteilt sind, sondern größere zusammenhängende Gebiete bilden.²²

Die Bundeshauptstadt nimmt eine bemerkenswerte Sonderstellung ein: Im relativ einwohner-schwachen Berlin²³ 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 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.²⁴ Weil darüber hinaus gezeigt wurde, dass in kleinen Gebietskörperschaften politische Präferenzen tendenziell homogener ausfallen, steht zu erwarten, dass Länderfusionen, durch die größere Bundesländer entstehen, Präferenzkosten verursachen.

Die folgende Tabelle 3 zeigt, wie es sich auf durchschnittliche Abweichungen der Wahlkreisergebnisse zu einem Landesmittelwert auswirkt, wenn die besonders propagierten Länderfusionen stattfinden und dadurch größere Bundesländer entstehen.²⁵ Durch diese Fusionen würde das Ziel der 1970 eingesetzten Ernst-Kommission umgesetzt, dass es aus Gründen der Verwaltungseffizienz nur Länder mit mindestens fünf Millionen Einwohnern geben solle.²⁶

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 durchschnittliche Abweichung vor den Fusionsvorhaben steht fett gedruckt in Klammern dahinter. Um diese zu ermitteln, wurde für die Fusionskandidaten getrennt die durchschnittliche Abweichung α zum Landesdurchschnitt des ursprünglichen Landes berechnet (nicht fett gedruckt, in Klammern). Diese wurden dann mit der Wahlstimmenzahl gewichtet und so zur durchschnittlichen Abweichung der Wahlkreise im gesamten Gebiet vor der Fusion aggregiert.

²²Vgl. Arzheimer und Falter (2005), Kap. 3 zu parteipolitischen Bindungen abhängig von sozialen Merkmalen. Solche Gebiete, die aufgrund sozialer Strukturmerkmale 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 Industrien zweigen geprägten Gebiete in Mittel- und Oberfranken, in denen die Wähler weniger stark als im restlichen Bayern geneigt sind, CSU zu wählen, etc..

²³ Die durchschnittliche Einwohnerzahl der Bundesländer ist um etwa 50% höher als die der Bundeshauptstadt.

²⁴ Vgl. Berthold und Fricke (2006b), S. 16-18 zum Zusammenhang zwischen Größe von Bundesländern und politischer Homogenität sowie zu den besonderen Bedingungen und der Heterogenität sozialer Strukturen in den neuen Bundesländern.

²⁵ Vgl. Die Welt (2005b) zum Länderneugliederungsvorschlag, welcher unserer Simulation zugrunde liegt.

²⁶ Vgl. Greulich (1995), S. 100-107.

Tabelle 3: Länderfusionen und Homogenität der politischen Präferenzen							
Gebiet	Bevölkerung 2004 (in 1000)	Abweichungen der Wahlkreisergebnisse von Union+FDP vom Landesdurchschnitt (in %-Punkten)					
		durchschnittlich (α)			maximal (stärkster-schwächster)		
		2005	2002	Durchschn. 2005, 2002	2005	2002	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	5,3	5,3	26,7	26,8	26,7
		[4,7]	[4,8]	[4,8]	[23,4]	[24,2]	[23,8]

Quelle: Eigene Erstellung.

Für sämtliche untersuchten Fusionen stiegen die durchschnittlichen Abweichungen 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. Summa summarum stiege der bundesweite Durchschnittswert für die durchschnittliche Abweichung α der einzelnen Wahlkreise vom jeweiligen Landesergebnis durch die Fusionen von 4,8 auf 5,3 Prozentpunkte an. Durch die Zusammenschlüsse fiel es in dann politisch heterogeneren Ländern schwerer, die Präferenzen der Wähler zu treffen.²⁷

Insgesamt bestätigen die Auswertungen der letzten Bundestagswahlen die theoretischen Überlegungen: Je mehr Kompetenzen auf dezentrale Ebenen verlagert werden und je kleiner die Bundesländer sind, desto homogener fallen die politischen Präferenzen aus und desto besser können diese getroffen werden. Länderfusionen, durch die größere Bundesländer entstehen, verursachen Präferenzkosten.

²⁷ Vgl. Berthold und Fricke (2006b), S. 18-25 zu den Auswirkungen von verschiedenen Fusionsvorhaben auf die Homogenität der politischen Präferenzen.

3. Theoretische Probleme dezentraler Strukturen und empirische Evidenz

3.1 Steigende Skalenerträge

Während die Theorie des Föderalismus dezentralen Strukturen zugesteht, dass sie es besser ermöglichen, sich an regional unterschiedlichen Präferenzen zu orientieren, wird als Vorteil zentraler Lösungen vor allem die Ausnutzung von Skalenerträgen genannt. Beispielsweise sinken die Durchschnittskosten, wenn sich Fixkosten bei konstanten und sinkenden Grenzkosten auf eine größere Ausbringungsmenge verteilen.

Negative Auswirkungen dezentraler Strukturen und der Kleinheit von Gebietskörperschaften müssten sich am ehesten in der Schweiz feststellen lassen, weil die Eidgenossenschaft besonders kleinräumig untergliedert ist und gleichzeitig die Kantone sowie Gemeinden im Gegensatz zu den deutschen Pendants über Kompetenzen verfügen, von denen man in bundesdeutschen Ländern und Kommunen nur träumen kann.

Mit ca. 7,5 Mio. Einwohnern ist die Schweiz nicht einmal halb so bevölkerungsreich wie Nordrhein-Westfalen. Auch in Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen leben mehr Menschen als in der Eidgenossenschaft.²⁸ Durchschnittlich leben in einem Kanton damit ca. 290 000 Menschen, in Appenzell Innerrhoden gar nur etwa 15 000. Zum Vergleich: Bremen als bevölkerungsärmstes Bundesland hat ca. 660 000 Einwohner. Damit leben in der Hansestadt immer noch mehr als doppelt so viele Menschen wie im Durchschnitt der Schweizer Kantone und ca. 45mal so viele Einwohner wie in Appenzell Innerrhoden.²⁹ Dass die Schweiz dennoch bestehen kann, überdies zu den leistungsstärksten Volkswirtschaften der Welt mit einer exorbitant hohen Wertschöpfung pro Einwohner zählt und die öffentliche Verschuldung deutlich unter dem EU-Durchschnitt liegt, mag als erster Anhaltspunkt dienen, dass die Bürde der Kleinheit nicht so besonders groß sein kann.³⁰

Verglichen mit der Schweiz sind die Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik um ein Vielfaches größer. Ob sie möglicherweise dennoch zu klein sind, um wirtschaftlich arbeiten und öffentliche Leistungen effizient bereitstellen zu können, wird nachfolgend empirisch untersucht. Es gilt zu ermitteln, ob es in den kleineren Bundesländern zu einer Unterversorgung mit öffent-

²⁸ Mit einer Fläche von rund 40 000 km² ist die Eidgenossenschaft nur gut halb so groß wie Bayern. Außerdem ist die Schweiz flächenmäßig kleiner als Niedersachsen und nur etwas größer als Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg. Angesichts der geographischen Gegebenheiten ist jedoch nur ein Teil der Eidgenossenschaft besiedelbar und wirtschaftlich nutzbar. Dennoch bestehen in der Schweiz neben der Bundesregierung noch 26 Kantone und ca. 3000 Gemeinden.

²⁹ Das Saarland als einwohnerschwächstes Flächenland hat mehr als 3,5mal so viele Einwohner wie die Schweizer Kantone im Durchschnitt und mehr als 70mal so viele Einwohner wie Appenzell Innerrhoden. Quelle: Statistisches Bundesamt.

³⁰ Quelle: Auswärtiges Amt.

lichen Leistungen kommt. Über verschiedene Kanäle müssten sich derartige Ineffizienzen auf das Niveau des Bruttoinlandsproduktes pro Einwohner auswirken, denn öffentliche Produktionsfaktoren stehen zu privaten vielfach in einer komplementären Beziehung. Für die deutschen Bundesländer überprüfen wir, welcher Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und dem BIP-pro-Einwohner besteht. Unsere Panel-Schätzung basiert auf Daten für alle 16 deutschen Bundesländer und die Jahre 1991-2003.³¹ Für andere Einflüsse als die Einwohnerzahl wird kontrolliert, indem ein Schätzset zugrunde gelegt wird, welches theoretisch plausible Einflussfaktoren des Wirtschaftswachstums einfängt und bereits einen hohen Erklärungsgehalt erzielt. Hierfür wird auf die Schätzung für den Regressanden „Bruttoinlandsprodukt“ aus der Studie „Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005“ zurückgegriffen. Das entsprechende Schätzergebnis ist nachfolgend abgebildet, als Schätzung [1].³²

Tabelle 4: Regressionen Bruttoinlandsprodukt-pro-Kopf				
Wirkungsfaktor (Regressor)	Koeffizient, Signifikanzniveau			
	[1]	[2]	[3]	[4]
Anteil der Teilzeitbeschäftigung	0,75 (***)	1,12 (***)	1,12 (***)	1,09 (***)
Öffentliche Beschäftigung	-1,32 (***)			
Ausgaben f. Forschung u. Entwicklung	0,03 (**)			
Patentanmeldungen	0,01 (***)	0,01 (***)	0,01 (***)	0,01 (***)
Selbständigenquote (ohne primären Sektor)	0,65 (**)	0,69 (*)	0,67 (*)	0,70 (**)
Fremdenverkehrsquote	0,86 (**)	1,37 (***)	1,39 (***)	1,35 (***)
Studienanfängerquote	0,19 (***)	0,26 (***)	0,27 (***)	0,25 (***)
Mitglieder in Sportvereinen	0,02 (*)	0,03 (*)	0,03 (*)	0,03 (*)
Verkehrsinfrastruktur	4,91 (***)	3,01 (**)	2,99 (*)	3,34 (**)
Welthandelsanteil	37,97 (***)	51,67 (***)	52,57 (***)	52,29 (***)
Absolventen ohne Hauptschulabschluss	-0,35 (**)	-0,33 (*)	-0,33 (*)	-0,31 ()
Ausgaben für Sozialhilfe	-0,04 (***)	-0,03 (**)	-0,03 (**)	-0,03 (**)
Bevölkerungszahl Bundesland		-0,00059 ()		
Durchschnittl. Bevölkerungszahl Kommunen			-0,00036 ()	
Bevölkerungsdichte Bundesland				-0,017 ()
Erklärungsgehalt⁺	84,1%	79,9%	79,9%	80,2%
⁺ Der Erklärungsgehalt ist das bereinigte R ²				
(***) 99 % Signifikanzniveau (**) 95 % Signifikanzniveau (*) 90 % Signifikanzniveau				

Quelle: Eigene Erstellung.

Es ist theoretisch denkbar, dass hohe Bevölkerungszahl und -dichte eine effiziente Arbeit des öffentlichen Sektors ermöglichen, so dass die entsprechenden Länder dann mit einer geringeren öffentlichen Beschäftigungsquote auskommen und mehr Geld für Forschung und Entwicklung investieren können. Um Multikollinearität zu vermeiden und somit möglichst unverzerrt den

³¹ Eine Panel-Schätzung ist erforderlich, um eine ausreichende Zahl an Datenpunkten zu erhalten (113 Datenpunkte). Die deutsche Teilung begrenzt den beobachtbaren Zeitraum.

³² Vgl. Berthold, Fricke und Kullas (2005a), S. 44-46, S. 57 zu den zugrunde liegenden theoretischen Hypothesen und der daraus resultierenden Schätzung.

Einfluss von Bevölkerungszahl und Einwohnerdichte auf das BIP-pro-Einwohner zu testen, wurden die Regressoren „Öffentliche Beschäftigung“ und „Ausgaben für Forschung und Entwicklung“ aus dem Schätzset entfernt. Der Wirkungsfaktor „Verkehrsinfrastruktur“ wurde im Schätzset belassen, weil hiermit vor allem die vom Bund bereitgestellte Verkehrsinfrastruktur beurteilt wird. Ineffizienzen in Bundesländern wirken sich auf den Faktor „Verkehrsinfrastruktur“ also kaum aus.

Wird die Bevölkerung der Bundesländer als Regressor hinzugenommen, so hat dies nur geringe Auswirkungen auf das ursprüngliche Schätzset (Schätzung [2]). Angesichts des Signifikanzniveaus von unter 15% spricht wenig für einen Einfluss der Bevölkerungszahl der Länder auf das BIP-pro-Einwohner. Falls doch ein Einfluss bestünde, weist der Koeffizient darauf hin, dass sich die Größe eines Landes kaum spürbar auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auswirken würde, und wenn, dann eher negativ.

Auch Büttner, Schwager und Stegarescu (2004) ermitteln, dass in Deutschland mehr oder minder ausgeschöpfte Skalenerträge bei den Länderkompetenzen unbedeutend sind: Die Länderausgaben verhalten sich weitgehend proportional zur Bevölkerungsgröße. Feld, Kirchgässner und Schaltegger (2004) finden für die Schweizer Kantone gar einen hochsignifikanten negativen Einfluss der Bevölkerungszahl auf das BIP-pro-Einwohner.³³ Schaltegger (2001) lehnt aufgrund seiner Untersuchungen für die Schweizer Kantone zumindest die Hypothese ab, dass steigende Skalenerträge in der Nutzung öffentlicher Leistungen eine Rolle spielen.

Skalenerträge könnten auch bei der Frage nach der optimalen Gemeindegröße von Bedeutung sein. Wird das vorgestellte Schätzset um den Faktor „Durchschnittliche Einwohnerzahl der Gemeinden“ in einem Bundesland erweitert, so ergibt sich erneut ein negatives Vorzeichen des Koeffizienten. Abermals ist der Regressor jedoch insignifikant, und der niedrige Koeffizient entspricht einer geringen Elastizität des BIP-pro-Kopf bei sich ändernder Einwohnerzahl der Gemeinden (Schätzung [3]). Unsere Schätzung dämpft also Hoffnungen, durch Gebietsreformen und die Schaffung größerer Gemeinden öffentliche Leistungen effizienter anbieten und so das BIP-pro-Einwohner steigern zu können.

Feld, Kirchgässner und Schaltegger (2004) ermitteln für die Schweiz, dass Einwohnerzahl einer Gemeinde und BIP-pro-Einwohner zwar positiv miteinander korreliert sind.³⁴ Die geschätzten Elastizitäten des Bruttoinlandsprodukts bezogen auf die Bevölkerungsvariable sind jedoch gering, so dass die Autoren von nahezu konstanten Skalenerträgen ausgehen. Auch Schaltegger

³³ Vgl. Feld, Kirchgässner und Schaltegger (2004), S. 16.

³⁴ Vgl. Feld, Kirchgässner und Schaltegger (2004), S. 16.

(2001) zufolge spielen Skalenerträge bei den Schweizer Kommunen keine Rolle. Lüchinger und Stutzer (2002) untersuchen Skalenerträge auf der Ebene Schweizer Gemeinden im Bereich der Kernverwaltung. Hierfür vergleichen sie vier fusionierte Gemeinden mit ähnlichen Gemeinden, die selbstständig geblieben sind. Für die beobachteten Gemeindezusammenschlüsse lassen sich keine zunehmenden Skalenerträge nachweisen. Die durchschnittlichen laufenden Ausgaben für die Kernverwaltung sind in den fusionierten Gemeinden sogar stärker angestiegen als in vergleichbaren nicht fusionierten Gemeinden. Die Ergebnisse der Untersuchung weisen darauf hin, dass die Durchschnittskosten bei zunehmender Gemeindegröße nicht sinken.

Die Ergebnisse der genannten Untersuchungen decken sich mit älteren Beobachtungen zum Zusammenhang zwischen Bevölkerungsgröße und Durchschnittskosten: Reiter und Weichenrieder (1997) bieten eine Übersicht über empirische Literatur. In den betreffenden Quellen werden mehrheitlich keine signifikanten Größenvorteile in der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter gefunden. Blankart (1978) fasst Studien zusammen, die testen, ob Skalenerträge in der Nutzung eine Rolle spielen. Bei öffentlichen Leistungen, die nicht gegen Preise abgegeben werden (beispielsweise Polizei, Feuerwehr, Schulen), können demnach zumeist keine zunehmenden Skalenerträge festgestellt werden. Nur bei sehr kleinen Organisationseinheiten treten teilweise abnehmende Durchschnittskosten auf. Die Beobachtungen sind jedoch auch hier uneinheitlich.

Um einen möglichen Einfluss der Einwohnerdichte der Bundesländer auf das BIP-pro-Kopf zu testen, haben wir auch diesen Regressor dem Ausgangs-Schätzset hinzugefügt (Schätzung [4]). Die Bevölkerungsdichte erweist sich hierbei ebenfalls als insignifikant. Bei den Siedlungsstrukturen, die in den deutschen Bundesländern vorkommen, kann ein signifikanter Einfluss der Einwohnerdichte auf das BIP-pro-Kopf folglich nicht nachgewiesen werden. Falls dennoch ein Einfluss existiert, würde das BIP-pro-Kopf nur sehr unelastisch auf die Bevölkerungsdichte reagieren, angesichts des Vorzeichens des Koeffizienten tendenziell eher negativ.

Damit deckt sich das Ergebnis unserer Untersuchung mit vorherigen Studien: Sowohl Seitz (2002) als auch Büttner, Schwager und Stegarescu (2004) gelangen zum Ergebnis, dass die Bevölkerungsdichte keine wichtige Rolle spielt. Der letztgenannten Quelle zufolge besteht bei einigen öffentlichen Dienstleistungen eine signifikant positive Korrelation der Ausgaben mit der Bevölkerungsdichte, beispielsweise beim Angebot an universitärer Lehre, bei anderen öffentlichen Leistungen wie den allgemeinen Regierungsangelegenheiten und den Ausgaben für Wohnungsbau eine signifikant negative Korrelation. Büttner, Schwager und Stegarescu (2004) gelangen zum Ergebnis, dass bei vielen öffentlichen Ausgabeposten der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die pro-Kopf-Ausgaben insignifikant ist und sich die positiven und negativen Effekte

insgesamt ausgleichen. Demzufolge erscheint es nicht notwendig, Bundesländer mit durchschnittlicher Bevölkerungsdichte zu formen.

Als Endergebnis lässt sich somit festhalten, dass Länderfusionen oder größere Gebietskörperschaften nicht nötig sind, um öffentliche Leistungen effizient anzubieten. Entweder tritt das Phänomen steigender Skalenerträge nicht auf, oder es wird durch andere Vorteile der Kleinheit, etwa eine stärkere Orientierung an den Bedürfnissen der Wirtschaft, kompensiert.³⁵ Möglicherweise sind Kosteneinsparpotenziale auch schon durch Kooperationen größtenteils ausgeschöpft.³⁶ Dies gilt sowohl für die Schweiz als auch für die Bundesrepublik auf Kantons- bzw. Länder- und Gemeindeebene. Mit Blick auf die dezentral organisierte Schweiz lässt sich für die Bundesrepublik ableiten: Selbst dann, wenn Bundesländer und Gemeinden viel kleiner wären, als sie es sind, stünde das Argument steigender Skalenerträge einer umfassenden Kompetenzverlagerung auf die Ebene der Länder und Kommunen nicht entgegen.

3.2 Externe Effekte zwischen Gebietskörperschaften

Das folgende Kapitel beschäftigt sich mit externen Effekten zwischen Gebietskörperschaften. Hierbei werden empirische Untersuchungen herangezogen, um die tatsächliche Relevanz externer Effekte einschätzen zu können.

3.2.1 Interregionale Spillover-Effekte

Öffentliche Güter sind durch drei Merkmale charakterisiert: dem Grad der Nichtausschließbarkeit und der Nichtrivalität im Konsum sowie der Größe der Gruppe, die einen Nutzen aus der Bereitstellung des Gutes hat. Von positiven interregionalen Externalitäten bzw. Nutzenspillovers spricht man, wenn ein öffentliches Gut auch außerhalb der Gebietskörperschaft, welche es bereitstellt, einen Nutzen bringt und die auswärtigen Nutznießer keine Kompensation dafür leisten.³⁷ Hierbei kann man zwei Fälle unterscheiden: Im ersten Fall hat eine öffentliche Leistung einen direkten grenzüberschreitenden Effekt (z.B. Maßnahmen gegen Umweltverschmutzung). Im zweiten Fall bewirkt die öffentliche Leistung eine indirekte räumliche Nutzenstreuung aufgrund der interregionalen Mobilität von Individuen. Beispielsweise könnten Individuen Theater oder Hochschulen einer anderen Gebietskörperschaft nutzen, ohne dafür eine kostendeckende

³⁵ Vgl. Feld (2004), S. 70. Im Bereich der Personalausgaben könnten sich durch eine Länderneugliederung Einsparpotenziale ergeben. Lammers (1999) schätzt diese jedoch im Verhältnis zu den Gesamtausgaben der Bundesländer als gering ein.

³⁶ Vgl. Kapitel 4.3.

³⁷ Vgl. Cornes und Sandler (1996), S. 32 f..

Gebühr zu bezahlen.³⁸ Andererseits sind theoretisch auch so genannte Kostenspillovers denkbar. Gebietskörperschaften wälzen hierbei einen Teil der Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Güter, z.B. durch Steuerexport, auf andere Gebietskörperschaften ab. Beispielsweise könnten Gebietskörperschaften Vermögenssteuern erheben, die auch von Gebietsfremden gezahlt werden müssen, wenn diese dort Vermögenswerte besitzen.³⁹ Nutzen und Kosten fallen bei interregionalen Spillover-Effekten also auseinander. Folglich ist das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz – eine Voraussetzung für pareto-optimale Allokationseffizienz – verletzt.⁴⁰

Bei Nutzenspillovers wird aufgrund der fehlenden fiskalischen Äquivalenz eine Unterversorgung befürchtet, da die Region, von der sie ausgehen, nicht die gesamten sozialen Erträge berücksichtigt, sondern sich nur am Nutzen der eigenen Bürger orientiert. Auf der anderen Seite wird angenommen, dass die nutznießenden Gebietskörperschaften geringe Anreize haben, die öffentliche Leistung selbst bereitzustellen und sich somit strategisch als Free-Rider verhalten.⁴¹ Wenn eine Gebietskörperschaft ihre Ausgaben für Leistungen, von denen Nutzenspillovers ausgehen, erhöht, so würde man folglich vermuten, dass davon profitierende Gebietskörperschaften ihre Ausgaben in diesen Bereichen im Umfang des zusätzlich empfangenen Nutzens einschränken.⁴² Ob dies tatsächlich der Fall ist, wird nachfolgend eruiert.

Je mehr Aufgaben die untergeordneten Gebietskörperschaften wahrnehmen und je kleiner sie sind, desto stärker müssten Spillover-Effekte zum Tragen kommen. Die Schweiz bietet daher ein optimales Umfeld, um die Auswirkungen von Spillovers zu untersuchen.⁴³ Schaltegger (2003) überprüft, ob sich das oben beschriebene strategische Free-Rider Verhalten in der Schweiz beobachten lässt, sich also die Ausgaben benachbarter Kantone gegenseitig signifikant negativ beeinflussen. Hierfür werden aggregierte Daten aller Ausgabenkategorien der 26 Schweizer Kantone in der Periode von 1980 bis 1998 verwendet. Die Bildungsausgaben mit 22%, gefolgt von den Ausgaben für die soziale Wohlfahrt mit 17% und die öffentliche Gesundheit (17%) stellen dabei die quantitativ wichtigsten Ausgabenpositionen dar. Die anderen Ausgaben wie Verkehr, Sicherheit, Verwaltung und Finanzen sind weniger umfangreich. Die empirische Untersuchung belegt, dass die Kantone nur in den Bereichen der sozialen Wohlfahrt und der quantitativ unbedeutenden Finanzen ihre Ausgaben signifikant reduzieren, wenn die Nachbarkantone mehr ausgeben. Eine Unterversorgung kann also abgesehen von den Ausgaben für die soziale Wohlfahrt ausgeschlos-

³⁸ Vgl. Peffekoven (1980), S. 612.

³⁹ Vgl. Hirsch und Marcus (1969), S. 644 f..

⁴⁰ Vgl. Olson (1969).

⁴¹ Vgl. Olson (1969).

⁴² Vgl. Schaltegger (2003), S. 164

⁴³ Wie schon in Kapitel 3.1 erläutert wurde, weist die Schweiz eine stark fragmentierte territoriale Gliederung auf. Die Kantone verfügen über weitreichende Kompetenzen in der Bereitstellung öffentlicher Güter und der Erhebung von Steuern und Abgaben.

sen werden. Diese Resultate können entweder dadurch begründet sein, dass Nachbarkantone sich in ihrem Fiskalverhalten systematisch nachahmen (hierfür sprechen auch die signifikanten und positiven Koeffizienten in den Bereichen Bildungs-, Verkehrs- und Umweltausgaben), oder die Spillovers sind schon durch Vertragslösungen zwischen Kantonen internalisiert. Gemäß Schaltegger (2003) ist daher eine Veränderung der territorialen Struktur hin zu weniger und größeren Gliedstaaten aufgrund räumlicher Nutzenspillovers selbst für die kleinräumige Schweiz nicht angezeigt, da die befürchtete Unterversorgung empirisch nicht nachweisbar ist.

Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch Untersuchungen für die US-Staaten. Case, Rosen und Hines (1998) überprüfen anhand von jährlichen Daten des Zeitraums 1970 bis 1985, wie sich die Ausgaben von benachbarten bzw. ähnlichen Staaten gegenseitig beeinflussen. Die Untersuchung verwendet die vier Ausgabenkategorien Gesundheitsdienste, Verwaltung, Autobahnen und Bildung, die zusammen über 75 % der Ausgaben darstellen. Case, Rosen und Hines (1998) stellen analog zu Schaltegger (2003) fest, dass benachbarte Staaten sich in ihrem Ausgabenverhalten imitieren. Entscheidend dabei ist, dass die Bürger die Situation in anderen Bundesstaaten kennen und diese Informationen dafür verwenden, ihre Regierung zum gewünschten Handeln zu bewegen. Ceteris paribus würde die Steigerung der Ausgaben in einem Bundesstaat um einen Dollar in einem benachbarten Bundesstaat zu einer Ausgabensteigerung um siebzig Cent führen.⁴⁴ Auch Baicker (2005) weist für die US-Staaten nach, dass sich die Ausgaben benachbarter Staaten gegenseitig beeinflussen. Ein Staat erhöht demnach seine Ausgaben um fast 90 Cents für jeden Dollar, den sein Nachbar mehr ausgibt. Bei diesen Untersuchungen erwies sich die Mobilität zwischen den Staaten als wichtigster Einflussfaktor. Der beschriebene Effekt scheint folglich den bei Nutzenspillovers erwarteten Effekt des strategischen Freifahrens zu überwiegen.

Die dargelegten Untersuchungen lassen darauf schließen, dass selbst, wenn die Bundesländer wesentlich kleiner und ihre Kompetenzen deutlich umfangreicher wären, eine Unterversorgung mit öffentlichen Gütern aufgrund externer Effekte auch in Deutschland nicht auftreten dürfte.

3.2.2 Fiskalische Externalitäten

Sind die Ausgaben für Güter, die auf regionaler Ebene öffentlich bereitgestellt werden (weitgehend) unabhängig von der Anzahl der Einwohner bzw. Nutzer, so erhöht die Abwanderung eines Steuerzahlers in eine andere Gebietskörperschaft für die verbleibenden Steuerzahler die durchschnittliche Pro-Kopf-Steuerlast. Auf der anderen Seite verringert sich die Pro-Kopf-Steuerlast in Gebietskörperschaften, die zusätzliche Steuerzahler attrahieren. Weil Migranten die

⁴⁴ Vgl. Case, Rosen und Hines (1998), S. 535-555.

durch ihre Abwanderung entstehenden fiskalischen Externalitäten nicht berücksichtigen, kommt es theoretisch zu einem ineffizienten Gleichgewicht.⁴⁵ Es ist jedoch unklar, ob sich dadurch eine Unter- oder eine Überversorgung mit öffentlichen Gütern ergibt. Starrett (1980) geht davon aus, dass bei einer direkten Besteuerung der Bürger eher eine Überversorgung erfolgt. Demgegenüber argumentieren Zodrow und Mieszkowski (1986) und Wrede (1997), dass aus dem Wettbewerb der Gebietskörperschaften um eine mobile Steuerbasis eine zu geringe Besteuerung und damit verbunden eine Unterversorgung mit öffentlichen Gütern resultieren.

Anders als von weiten Teilen der Finanzwissenschaft gefordert, verfügen die Bundesländer jedoch über keine autonomen Steuerquellen mit nennenswertem Aufkommen. So wird bspw. die Kfz-Steuer, deren Aufkommen vollständig den Ländern zufließt, bundeseinheitlich geregelt. Dabei sprechen gute Gründe zumindest für eine begrenzte Steuerautonomie: z.B. könnte mehr Effizienz als im bestehenden System mit bundeseinheitlichen Steuersätzen erreicht werden, da ein Wettbewerb um mobile Produktionsfaktoren ohne Äquivalenzsteuern, d.h. nur auf der Ausgabenseite, die Gefahr von ineffizienten Subventionen und einem Überangebot an Infrastrukturleistungen birgt.⁴⁶ Außerdem wird den Ländern ohne autonome Steuerquellen eine Möglichkeit verbaut, ihren Haushalt auszugleichen. Die Länder können hierzu lediglich Ausgaben kürzen, was meistens zu Lasten investiver Ausgaben geht, oder auf eine höhere Verschuldung zurückgreifen.⁴⁷ Demgegenüber wird befürchtet, dass ein so genannter ruinöser Steuerwettbewerb das Gefälle zwischen finanz- und strukturschwachen einerseits und finanz- und strukturstärkeren Bundesländern andererseits weiter vergrößert und im Extremfall zu einem race-to-the-bottom bei Steuern und öffentlichen Leistungen führt.⁴⁸ Die Befürworter einer Länderneugliederung sehen es daher als Voraussetzung für eine Reform der Finanzverfassung an, Länder mit ähnlicher Wirtschafts- und Finanzkraft zu schaffen.⁴⁹

Dass bei entsprechender Ausgestaltung der Finanzordnung nicht die befürchteten negativen Folgen auftreten, zeigen Erkenntnisse aus der Schweiz. Die einzelnen Kantone und Gemeinden, die sich hinsichtlich ihrer Größe, Finanz- und Wirtschaftskraft stark unterscheiden, haben relativ viele Kompetenzen, besonders was die Steuerstruktur betrifft. Die wichtigsten Einkommensteuern sind auf Kantons- oder auf lokaler Ebene angesiedelt und variieren von Kanton zu Kanton bzw. von Gemeinde zu Gemeinde erheblich. Der Bund hingegen finanziert sich hauptsächlich durch indirekte, proportionale Steuern, wie die allgemeine Verbrauchsteuer und weitere spezifi-

⁴⁵ Vgl. Buchanan und Goetz (1972).

⁴⁶ Vgl. Baretti, Fenge, Huber, Leibfritz und Steinherr (2000), S. 127 ff..

⁴⁷ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen (2005), S. 10 f..

⁴⁸ Vgl. Pohl (2005), S. 85-89.

⁴⁹ Vgl. Greulich (1995), S. 177.

sche Konsumsteuern, beispielsweise die Mineralölsteuer.⁵⁰ Aufgrund der weit reichenden Besteuerungskompetenzen der Kantone ist die Höhe der Einkommenssteuern innerhalb der Schweiz sehr unterschiedlich. Wenn man den (gewichteten) Durchschnitt für die Schweiz als 100 nimmt, ging die Belastung mit Einkommens- und Vermögenssteuern im Jahr 1990 von 54,8 im Kanton Zug bis 150,5 im Kanton Wallis. Zusätzlich können private Steuerzahler und Unternehmen angesichts der vergleichsweise geringen Größe der Schweiz und seiner Kantone und Gemeinden relativ leicht dorthin ziehen, wo die Steuerlast am geringsten ist. Negative Effekte eines Steuerwettbewerbs sollten deshalb in der Schweiz am besten zu beobachten sein. Obwohl in der Schweiz die Staatsquote wesentlich niedriger als in Deutschland ausfällt, war der Anteil der öffentlichen Investitionen am Bruttosozialprodukt seit den siebziger Jahren in der Schweiz höher als in Deutschland. Der Steuerwettbewerb scheint also nicht zu einer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern zu führen.⁵¹

Bezüglich der Distributionswirkungen des Steuerwettbewerbs wird theoretisch befürchtet, dass bei hoher Mobilität der Bürger Gliedstaaten mit großzügigen Sozialleistungen und daraus resultierender hoher Abgabenlast einkommensstarke Bürger an solche Gliedstaaten verlieren, die dank geringerer Sozialleistungen eine niedrigere Steuerbelastung aufweisen. Damit würde sich das Steueraufkommen jener Gliedstaaten mit hohen Transferleistungen solange reduzieren, bis die dezentrale Aufrechterhaltung des Wohlfahrtsstaates unmöglich wird. Feld (2000b) kann für die Schweiz jedoch keine entsprechende empirische Evidenz finden. Auch Kirchgässner und Pommerehne (1996) zeigen, dass die Einkommensumverteilung in der Schweiz nur etwas geringer als in Deutschland ist.⁵²

Für den Einfluss von Unternehmenssteuern auf die Standortwahl von Unternehmen bietet Feld (2000a) eine Übersicht empirischer Untersuchungen. Obwohl die Steuerbelastung unternehmerische Entscheidungen beeinflusst, sind für die Standortwahl jedoch noch weitere Faktoren relevant. Die Nähe zu Absatzmärkten, zu anderen Unternehmen und Arbeitsmärkten für qualifizierte Arbeitskräfte sowie niedrige Arbeitskosten und der soziale Friede in einem Land sind weitere, zum Teil wichtigere Determinanten für Investitionsentscheidungen von Unternehmen als deren Besteuerung. Somit müssen Kantone oder Bundesländer sich nicht zwangsläufig einen Wettbewerb um die niedrigsten Unternehmenssteuern liefern, um als Standort bestehen zu können.⁵³ Die Erkenntnisse aus der Schweiz rechtfertigen nicht die Forderung nach einer Länderneugliederung.

⁵⁰ Hinzu kommen eine stark progressive Einkommensteuer (die so genannte direkte Bundessteuer), die jedoch befristet ist und in Referenden verlängert werden muss, und eine Quellensteuer auf private Kapitaleinkünfte (vgl. Feld (2004), S. 17 f.).

⁵¹ Vgl. Kirchgässner und Pommerehne (1996), S. 361.

⁵² Vgl. Kirchgässner und Pommerehne (1996), S. 365.

⁵³ Vgl. Feld (2000a), S. 97-127.

nung als zwingende Voraussetzung für eine Reform des deutschen Föderalismus in Richtung mehr Wettbewerb.⁵⁴

4. Alternativen zu Fusionen

Wie im Vorfeld schon gezeigt wurde, sind die negativen Auswirkungen externer Effekte nicht so bedeutend, wie oftmals behauptet wird. Wenn überhaupt, spielen externe Effekte nur in einzelnen Bereichen eine Rolle. Stadtstaaten könnten darüber hinaus eine Sonderstellung einnehmen, da sie – wie andere Verdichtungsräume auch – vielfältige Leistungen (z.B. Hochschulen, kulturelle Einrichtungen und städtische Infrastruktur) bereitstellen, die von im Umland ansässigen Bürgern benachbarter Bundesländer ohne die Zahlung einer kostendeckenden Gebühr mitgenutzt werden.⁵⁵ Es stellt sich jedoch die Frage, wie insbesondere solche Zentrumsleistungen internalisiert werden sollen. Im Folgenden werden daher Maßnahmen betrachtet, die sich im Gegensatz zu Länderfusionen auf solche Bereiche beschränken lassen, in denen man externe Effekte doch für gewichtig hält oder Kosteneinsparungen prinzipiell möglich erscheinen.

4.1 Aufgabenverlagerung auf den Bund

Die vollständige Internalisierung externer Effekte mit Hilfe einer Aufgabenverlagerung erfordert, dass die Aufgaben solange zentralisiert werden, bis alle Nutznießer einer öffentlichen Leistung Mitglieder der sie anbietenden Gebietskörperschaft sind und sich somit niemand mehr als free-rider verhalten kann. Dies würde dazu führen, dass selbst Aufgaben wie die Straßenreinigung auf internationaler Ebene wahrgenommen werden müssten, denn auch Ausländer können die gesäuberten Straßen unentgeltlich benutzen.⁵⁶ Angesichts solch paradoxer Ergebnisse sollte man sehr differenziert untersuchen, ob Spillover-Effekte wirklich so bedeutend sind, dass sie es rechtfertigen, eine Aufgabe auf zentraler Ebene anzusiedeln. Da externe Effekte bei allen öffentlichen Gütern mehr oder weniger ausgeprägt auftreten, käme dies ansonsten einem Bedeutungsverlust der untergeordneten Gebietskörperschaften gleich.

Die Verlagerung von Aufgaben unter Berufung auf Größenvorteile und externe Effekte bietet den politischen Akteuren zudem einen Handlungsspielraum bei der Verfolgung ihrer Interessen. Die zentrale Ebene könnte diese Argumentation als Vorwand nehmen, um ihre Bedeutung und Macht zu stärken, indem sie möglichst viele Aufgaben an sich zieht. Auf der anderen Seite haben

⁵⁴ Vgl. Feld (2004), S. 79 f..

⁵⁵ Vgl. Barette, Huber, Lichtblau und Parsche (2001), S. 155-170.

⁵⁶ Vgl. Tullock (1969), S. 19.

insbesondere finanz- und wirtschaftsschwache Länder Anreize, kostspielige Aufgaben an die Bundesebene abzutreten. So sagt das „Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats“ (Popitz) voraus, dass sich Aufgaben nach und nach auf der zentralen Ebene konzentrieren.⁵⁷ In der Tat haben Bundesländer sowie Gemeinden mit Hinweis auf die fehlenden Finanzierungsmittel immer wieder Aufgaben an die jeweils höhere Ebene abgegeben oder sich dagegen gesträubt, neue Aufgaben zu übernehmen.⁵⁸ Statt die Aufgabenverteilung zu ändern, hätte man jedoch auch die Besteuerungskompetenzen neu regeln und somit dafür sorgen können, dass die untergeordneten Gebietskörperschaften über die nötigen Einnahmen zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen.⁵⁹ Um eine schleichende Zentralisierung zu verhindern, sollte die Verlagerung von Aufgaben auf höhere Ebenen daher die letzte Alternative darstellen. Im Folgenden wenden wir uns deshalb weiteren Möglichkeiten zur Internalisierung externer Effekte zu.

4.2 Vertikale Zuweisungen

Im Rahmen von vertikalen Zahlungen zur Internalisierung externer Effekte versucht der Zentralstaat, mit Hilfe einer Preis reduzierenden Pigou-Subvention untergeordnete Gebietskörperschaften dazu zu bewegen, öffentliche Leistungen in effizientem Umfang bereitzustellen.⁶⁰ Sowohl theoretische Überlegungen als auch empirische Untersuchungen weisen jedoch darauf hin, dass selbst Zuweisungen, die streng zweckgebunden sind, andere Ausgaben ansteigen lassen. Die Zuweisungen werden somit teilweise zweckentfremdet.⁶¹ Jüngstes Beispiel sind die Solidarpaktmittel, die den neuen Bundesländern eigentlich für Investitionen gewährt worden sind, jedoch zu einem erheblichen Teil konsumtiv verwendet wurden.⁶²

Zudem fehlt der übergeordneten Ebene häufig die geeignete Bemessungsgrundlage, an welche die Subvention geknüpft werden soll. Hilfsmaßstäbe, wie z.B. Bettenzahlen von Krankenhäusern, verleiten die subventionierten Gebietskörperschaften, nur gerade das zu tun, was höhere vertikale Zahlungen verspricht. Hingegen werden die eigentlichen aber nur schwer quantifizierbaren Ziele vernachlässigt. Darüber hinaus werden die untergeordneten Gebietskörperschaften versuchen, die Verteilung der Mittel durch hinreichendes Engagement in Interessenpolitik in

⁵⁷ Vgl. Peffekoven (1980), S. 611.

⁵⁸ Im Rahmen der Föderalismusreform kommt es in der ersten Stufe zu einer Entflechtung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern. Die Aufgaben, welche die Länder ausschließlich wahrnehmen, werden sich jedoch weiterhin in Grenzen halten. Wann der zweite Schritt zur Reform der Finanzbeziehungen kommt, ist dagegen ungewiss, genauso wie das Ergebnis einer solchen Reform (vgl. FAZ (2006)).

⁵⁹ Vgl. Peffekoven (1980), S. 611.

⁶⁰ Vgl. Gramlich (1998), S. 275.

⁶¹ Vgl. Wilde (1968) zur Theorie und Smith (1968) zur Empirie.

⁶² Vgl. FAZ (2006).

ihrem Sinne zu beeinflussen. Durch dieses rent-seeking werden sich dann teilweise doch wieder die Präferenzen der untergeordneten Gebietskörperschaften durchsetzen. Außerdem ist das rent-seeking selbst mit Kosten verbunden.⁶³

Die Auflagen und Kontrollen, mit denen Zweckzuweisungen notwendigerweise verbunden sind, verursachen ebenfalls Kosten und können auch die Autonomie der bezuschussten Gebietskörperschaften beeinträchtigen. Werden Zuweisungen nicht nur für solche Ausgabenkategorien gewährt, von denen signifikante Nutzenspillovers ausgehen, besteht die Gefahr, dass die übergeordnete Ebene bei nahezu allen Aktivitäten ein Mitsprache- oder sogar Entscheidungsrecht erhält.

Schließlich wird durch vertikale Zuweisungen zunächst lediglich in jener Gebietskörperschaft die Übereinstimmung von Kosten und Nutzen erzeugt, welche die subventionierte Leistung erbringt. Für die übrigen Gebietskörperschaften gilt dies jedoch nur, wenn sie entsprechend ihres externen Nutzens zur Finanzierung des vertikalen Transfers herangezogen werden. Müssen auch Gebietskörperschaften, die nicht von Nutzenspillovers profitieren, einen Finanzierungsbeitrag leisten, ergeben sich für diese nur externe Kosten. In diesem Fall bewirkt die vertikale Zahlung also selbst externe Effekte. Um dies zu verhindern, müssten alle Gebietskörperschaften eine Kompensation in Höhe des von ihnen empfangenen externen Nutzens an die übergeordnete Ebene abführen, die wiederum die Summe an die die Leistung bereitstellende Gebietskörperschaft auszahlt. Der Unterschied zwischen vertikalen Zuweisungen und den im folgenden Kapitel thematisierten horizontalen Ausgleichszahlungen wäre dann nur ein technischer.⁶⁴

4.3 Kooperationen und horizontale Zahlungen zwischen Bundesländern

Kooperationen können gleichermaßen eingegangen werden, um Größenvorteile zu realisieren und externe Effekte zu internalisieren. So haben Kooperationen in der Raumplanung das Potenzial, negative externe Effekte (z.B. durch Lärmbelästigung und Umweltverschmutzung) zu vermeiden und eine sinnvolle Funktionsteilung zwischen verdichteten Ballungsräumen und deren Umlandregionen zu bewirken.⁶⁵ Werden durch Kooperationen öffentliche Güter gemeinsam bereitgestellt bzw. finanziert, können Nutzenspillovers internalisiert und Kosten eingespart werden (z.B. durch das Zusammenlegen von Verwaltungen, Institutionen und zentralen Einrichtungen).

⁶³ Vgl. Blankart (1994), S. 521.

⁶⁴ Vgl. Peffekoven (1980), S. 624-627.

⁶⁵ So ist es bspw. sinnvoll, relativ flächenintensive Wirtschaftszweige wie das verarbeitende Gewerbe, das Baugewerbe, das Transportwesen und den Großhandel im Umland von Kernstädten anzusiedeln (vgl. Lammers (1999), S. 429).

Auf Gemeindeebene können Kooperationen etwa in Form von Zweckverbänden und auf höherer Ebene in Form von Staatsverträgen zwischen Bundesländern realisiert werden. Ein gutes Beispiel für Kooperationen auf Länderebene bieten Schleswig-Holstein und Hamburg. Ihre Statistischen Landesämter sind bereits zusammen gelegt, und weitere Behörden sollen folgen. Ebenfalls angestrebt sind eine bessere Zusammenarbeit im Bereich der Hochschul- und Forschungspolitik und der gemeinsame Ausbau des Hamburger Flughafens.⁶⁶ Aber auch andere Bundesländer verfolgen diese Strategie. So unterhalten Berlin und Brandenburg eine gemeinsame Rundfunkanstalt, gemeinsame Gerichte, pädagogische Landesinstitute und Sozialversicherungsträger.⁶⁷

Dabei stellt sich die Frage nach dem Umfang und der Qualität des gemeinsam bereitgestellten öffentlichen Gutes und wie die Finanzierungsbeiträge der Kooperationspartner festgelegt werden. Gemäß dem Coase-Theorem können mittels horizontaler Verhandlungen externe Effekte prinzipiell internalisiert werden.⁶⁸ Allerdings dürfen die Informations- und Transaktionskosten nicht zu hoch sein, da sonst eine Verhandlungslösung nur schwer umsetzbar ist. Inman und Rubinfeld (1998) nennen fünf Voraussetzungen für erfolgreiche Verhandlungen. Der Verhandlungsprozess sollte keine oder nur geringe Kosten verursachen.⁶⁹ Die Präferenzen der Verhandlungspartner sollten allgemein bekannt sein. Die miteinander verhandelnden Gebietskörperschaften sollten die ökonomischen Interessen ihrer Einwohner repräsentieren. Die Vereinbarungen müssen kostenlos durchsetzbar und die Verhandlungspartner sich einig sein, wie ein Verhandlungsgewinn verteilt wird. Wenn die Kosten und die Erträge nicht für alle Parteien bekannt sind, bestehen Anreize, Informationen für sich zu behalten und seinen Informationsvorsprung strategisch zu nutzen. Profitieren zu viele Bundesländer von den positiven externen Effekten eines anderen Bundeslandes, werden diese in den Verhandlungen versuchen, ihren finanziellen Anteil unabhängig vom tatsächlichen Nutzen auf Kosten der anderen Nutznießer möglichst gering zu halten.⁷⁰

Allerdings sind die Stadtstaaten, deren öffentliche Leistungen hauptsächlich von Bewohnern des Umlands mitgenutzt werden, im Falle von Bremen und Berlin nur von einem Bundesland und im Falle von Hamburg nur von zwei Ländern umgeben.⁷¹ Dies spricht für die Realisierbarkeit von Verhandlungslösungen. Überdies bestünde grundsätzlich die Möglichkeit für den Fall, dass keine

⁶⁶ Vgl. Die Welt (2005c).

⁶⁷ Vgl. Die Welt (2005a). Eine umfassende Untersuchung der Möglichkeiten, aber auch der Grenzen von Länderkooperationen liefern Scharpf und Benz (1991) für die Bundesländer Bremen, Niedersachsen, Hamburg und Schleswig-Holstein.

⁶⁸ Vgl. Coase (1960).

⁶⁹ Die Grenzkosten von zusätzlichen Verhandlungen durch schon vorhandene Repräsentanten der beteiligten Gebietskörperschaften sind jedoch wahrscheinlich gering.

⁷⁰ Vgl. Inman und Rubinfeld (1997), S. 49.

⁷¹ Vgl. Barette, Huber, Lichtblau und Parsche (2001), S. 159.

Einigung erzielt wird, verstärkt auf Nutzungsgebühren zurückzugreifen oder durch interregionale Preisdiskriminierung und das Auferlegen von Pendlersteuern zumindest näherungsweise Äquivalenz zu gewährleisten. Außerdem könnte wie in der Schweiz dem Bund die Kompetenz eingeräumt werden, Kompensationszahlungen festzulegen, wenn sich die beteiligten Länder nicht einigen.⁷² Den Länderfinanzausgleich halten Barette, Huber, Lichtblau und Parsche (2001) demgegenüber für das falsche Instrument, um Spillover-Effekte zu internalisieren. Zum einen stellen die Ausgleichszuweisungen ungebundene Finanzmittel dar. Somit ist nicht gewährleistet, dass sie für die Bereitstellung von öffentlichen Leistungen, bei denen Spillovers auftreten, verwendet werden. Außerdem werden nicht nur die Nutznießer von Spillover-Effekten belastet.⁷³

Ein wesentlicher Vorteil von zwischenstaatlichen Verhandlungen zur Internalisierung externer Effekte sowohl im Vergleich zu vertikalen Zuweisungen als auch zum Länderfinanzausgleich ist somit, dass die fiskalische Äquivalenz von Kosten und Nutzen gleichzeitig in der die Leistung erbringenden Gebietskörperschaft und in den davon profitierenden Gebietskörperschaften gewährleistet werden kann. Es werden keine unbeteiligten Gebietskörperschaften zur Finanzierung herangezogen.⁷⁴

Beispiele aus der Schweiz zeigen, dass horizontale Verhandlungen auch ohne Druck von außen Erfolg haben können. So teilen sich die schweizerischen Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft die Finanzierung der Universität Basel. Auch die Verhandlungen zwischen der Stadt Zürich und ihren Vorortgemeinden bezüglich finanzieller Kompensationen für Zentrumsleistungen waren erfolgreich.⁷⁵ Bei letzteren war wohl das Angebot von Mitentscheidungsrechten für die Umlandgemeinden über Niveau und Qualität von öffentlichen Leistungen der Kernstadt von zentraler Bedeutung.⁷⁶

5. Resümee und politische Handlungsempfehlungen

Die Ergebnisse unserer Arbeit sprechen nicht dafür, öffentliche Leistungen zentraler als gegenwärtig bereitzustellen: Skalenerträge und negative Auswirkungen externer Effekte scheinen keine große Rolle zu spielen. Dies gilt zumindest dann, wenn ein Staat nicht dezentraler als die Schweiz organisiert und nicht stärker territorial fragmentiert ist. Verglichen mit der Schweiz besteht in Deutschland noch genügend Spielraum, Kompetenzen dezentraler anzuordnen. Insbe-

⁷² Vgl. Frey (2006), S. 79f..

⁷³ Vgl. Barette, Huber, Lichtblau und Parsche (2001), S. 159.

⁷⁴ Vgl. Peffekoven (1980), S. 627.

⁷⁵ Vgl. Schaltegger (2003), S. 161.

⁷⁶ Vgl. Feld (2000a), S. 52.

sondere können dann, wie anhand von Wahlergebnissen gezeigt, Präferenzen besser getroffen werden. Die Analyse der Wahlergebnisse zeigt, dass Länderfusionen mit Präferenzkosten einhergehen.

Damit kleine Länder sich auf ihre Stärken besinnen und verantwortungsbewusst handeln, ist es zu unterbinden, dass Lasten auf Dritte abgewälzt werden können. Im Gegensatz zu kleinen Ländern können sich große Bundesländer im Falle einer Haushaltsnotlage, angesichts des Umfangs der dann benötigten Entschuldungszahlungen, nicht auf ein Bail-Out durch den Bund oder andere Bundesländer verlassen.⁷⁷ Um auch kleine Länder zu disziplinieren, sind harte Budgetrestriktionen sowie eine Beschränkung der Haftung des Bundes und der anderen Länder bei Haushaltsnotlagen anzustreben.⁷⁸ Im Gegenzug erhalten Länder mehr Spielraum, ihre Ausgaben und Einnahmen zu gestalten, und können so die volle Verantwortung für sich tragen. Auch hier ist die Schweiz Vorbild: Haftungsausschluss auf der einen Seite und vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten auf der anderen Seite ermöglichten bisher, dass Haushaltsnotlagen von Kantonen gar nicht erst entstanden sind.

Länderfusionen bergen, ebenso wie die Verlagerung von Aufgaben auf die Bundesebene, die Gefahr der Überzentralisierung. Externen Effekten, die evtl. in einzelnen Bereichen von Bedeutung sind, und noch nicht ausgeschöpften Kosteneinsparpotenzialen sollte man besser mit Hilfe von dezentralen Instrumenten wie horizontalen Verhandlungen und Kooperationen begegnen. Hierbei kann ein Mitspracherecht über Qualität und Umfang der bereitgestellten Leistungen Gebietskörperschaften dazu bewegen, sich finanziell zu beteiligen. Als ultima ratio könnte der Bund oder ein anderer Schlichter angerufen werden, die Höhe der Kompensationszahlungen verbindlich festzulegen.

Angesichts der unwahrscheinlichen Realisierung umfassender Neugliederungsvorhaben wäre es darüber hinaus fatal, die dringende Reform der Finanzverfassung und eine weitergehende Reform der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern unter den Vorbehalt einer Länderneugliederung zu stellen. Auch ohne Länderfusionen ist es sehr wohl möglich, den Ländern umfangreiche zusätzliche Entscheidungsspielräume zu überantworten.

⁷⁷ Vgl. Homburg (1997).

⁷⁸ Vgl. Berthold und Fricke (2006a), S. 331.

Literaturverzeichnis

- Arzheimer, K. und J. Falter (2005): „Goodbye Lenin?“ Bundes- und Landtagswahlen seit 1990: Eine Ost-West-Perspektive, in: J. Falter, O. Gabriel und B. Weißels (Hrsg.): Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2002, Wiesbaden, S. 244-283.
- Baicker, K. (2005): The Spillover Effects of State Spending, in: Journal of Public Economics, Vol. 89, S. 529-544.
- Baretti, C., B. Huber, K. Lichtblau und R. Parsche (2001): Die Einwohnergewichtung auf Länderebene im Länderfinanzausgleich, München.
- Baretti, C., R. Fenge, B. Huber, W. Leibfritz und M. Steinherr (2000): Chancen und Grenzen föderalen Wettbewerbs, München.
- Batina, R.G. und T. Ithori (2005): Public Goods. Theories and Evidence, Heidelberg.
- Berthold, N. und H. Fricke (2004): Deutschland im Frühjahr 2004 – Blockierter Standortwettbewerb der Bundesländer?, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 30. Jg., Heft 1, S. 81-110.
- Berthold, N. und H. Fricke (2006a): Föderalismus und Wachstum – Eine vernachlässigte Beziehung, in: S. Empter und R. Vehrkamp (Hrsg.): Wirtschaftsstandort Deutschland, Schriften der Zeppelin University zwischen Wirtschaft, Kultur und Politik, Wiesbaden.
- Berthold, N. und H. Fricke (2006b): Small is beautiful – Kleinere Gebietskörperschaften können politische Präferenzen besser erfüllen, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik Nr. 90, Würzburg.
- Berthold, N., H. Fricke und M. Kullas (2005a): Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005, Gütersloh.
- Berthold, N., H. Fricke und M. Kullas (2005b): Standortwettbewerb der Bundesländer, in: W. Schäfer (Hrsg.): Wirtschaftspolitik im Systemwettbewerb, Berlin.
- Blankart, C.B. (1994): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, München.
- Blankart, C.B. (1978): Zunehmende Skalenerträge in der Nutzung als wohlfahrtsökonomisches Problem, in: E. Helmstädter (Hrsg.): Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften, Berlin, S. 319-338.
- Buchanan, J.M. und C.J. Goetz (1972): Efficiency Limits of Fiscal Mobility: An Assessment of the Tiebout Model, in: Journal of Public Economics, Vol. 1, S. 25-43.
- Büttner, T., R. Schwager und D. Stegarescu (2004): Agglomeration, Population Size, and the Cost of Providing Public Services: An Empirical Analysis for German States, ZEW discussion paper Nr. 04-18, URL des Beitrags: <ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp0418.pdf>, Zugriff: 14.07.2006.
- Case, A.C., H.S. Rosen und J.R. Hines, Jr. (1998): Budget Spillovers and Fiscal Policy Interdependence – Evidence from the States, in: W.E. Oates (Hrsg.): The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance, Cheltenham, S. 535-557.
- Coase, R. (1960): The Problem of Social Cost, in: Journal of Law and Economics, Vol. 3, S. 1-44.
- Cornes, R. und T. Sandler (1996): The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods, 2. Aufl., Cambridge u. a..
- Die Welt (2003a): Milliarden-Einsparung durch Fusion Berlin-Brandenburg, URL des Artikels: <http://www.welt.de/data/2003/09/11/166879.html>, Zugriff: 01.05.2006.
- Die Welt (2003b): Hamburg und Schleswig-Holstein rücken zusammen, URL des Artikels: <http://www.welt.de/data/2003/08/28/160578.html>, Zugriff: 01.05.2006.
- Die Welt (2004): Hauptstadtfrage nur mit Fusion lösbar, URL des Artikels: <http://www.welt.de/data/2004/06/17/292691.html>, Zugriff: 01.05.2006.
- Die Welt (2005a): Neuer Anlauf für Fusion, URL des Artikels: <http://www.welt.de/data/2005/07/11/744340.html>, Zugriff: 18.09.2005.
- Die Welt (2005b): Neues Deutschland, URL des Artikels: <http://www.welt.de/data/2005/12/06/813689.html>, Zugriff: 01.05.2006.
- Die Welt (2005c): Plädoyer für mehr Kooperation im Norden, URL des Artikels: <http://www.welt.de/data/2005/04/18/706172.html>, Zugriff: 26.07.2005.

- Die Welt (2006a): Nordstaat exklusiv mit Schleswig-Holstein, URL des Artikels: <http://www.welt.de/data/2006/03/06/855761.html>, Zugriff: 01.05.2006.
- Die Welt (2006b): „Wir brauchen ein mitteldeutsches Bundesland“, URL des Artikels: <http://www.welt.de/data/2006/02/14/845504.html>, Zugriff: 01.05.2006.
- Die Zeit (2006): Föderalismusreform steht, URL des Artikels: <http://zeus.zeit.de/text/online/2006/08/Foederalismus>, Zugriff: 12.07.2006.
- FAZ (2006): Tiefensee rügt Milliarden-Verschwendung, URL des Artikels: <http://www.faz.net/s/Rub61EAD5BEA1EE41CF8EC898B14B05D8D6/Doc~EFDD77BB872F447308384348F6DC741A5~ATpl~Ecommon~Scontent.html>, Zugriff: 29.06.2006.
- Feld, L.P. (2004): Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz: Vorbild für die Reform der deutschen Finanzverfassung?, Gütersloh u. a..
- Feld, L.P. (2000a): Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz, Tübingen.
- Feld, L.P. (2000b): Tax Competition and Income Redistribution: An Empirical Analysis for Switzerland, in: Public Choice, Vol. 105, S. 125-164.
- Feld, L.P., G. Kirchgässner und C. Schaltegger (2004): Fiscal Federalism and Economic Performance: Evidence from Swiss Cantons, Volkswirtschaftliche Beiträge Nr. 20/2004, Marburg.
- Frey, R.L. (2006): Neukonzeption des schweizerischen Finanzausgleichs, in: N. Dallmann und M. Seiler (Hrsg.): Innovation und Reform, Stuttgart, S. 71-86.
- Gramlich, E.M. (1998): Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature, in: W.E. Oates (Hrsg.): The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance, Cheltenham, S. 274-294.
- Greulich, S. (1995): Länderneugliederung und Grundgesetz: Entwicklungsgeschichte und Diskussion der Länderneugliederungsoption nach dem Grundgesetz, Baden-Baden.
- Hirsch, W.Z. und M.J. Marcus (1969): Intercommunity Spillovers and the Provision of Public Education, in: Kyklos, Vol. 22, S. 641-660.
- Homburg, S. (1997): Hat die Währungsunion Auswirkungen auf die Finanzpolitik?, in: F. Willeke (Hrsg.): Die Zukunft der D-Mark, Landsberg a. L., S. 102-107.
- Huber, B. (2005): Föderalismusreform bleibt weiter dringlich, in: Wirtschaftsdienst, Heft 1.
- Inman, R.P. und D.L. Rubinfeld (1997): Rethinking Federalism, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 11, S. 43-64.
- Kirchgässner, G. und W.W. Pommerehne (1996): Tax Harmonization and Tax Competition in the European Union: Lessons from Switzerland, in: Journal of Public Economics, 60. Jg., S. 351-371.
- Lammers, K. (1999): Neugliederung des Bundesgebietes zwischen Standortwettbewerb und Finanzverfassung, in: Wirtschaftsdienst, 79. Jg., S. 429-434.
- Lüchinger, S. und A. Stutzer (2002): Economies of Scale in Municipal Administration. Empirical Analyses of Municipal Mergers, in: Swiss Political Science Review, Vol. 8, S. 27-50.
- Oates, W. (1972): Fiscal Federalism, New York.
- Olson, M. (1969): The Principle of “Fiscal Equivalence”: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, in: The American Economic Review, Bd. 59, S. 479-487.
- Peffekoven, R. (1980): Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: HdWW, Band 2, Stuttgart, S. 608-636.
- Pohl, R. (2005): Die Reform der föderalen Finanzverfassung: Wünsche und Wirklichkeit, in: Wirtschaftsdienst, 85. Jg., Heft 2, S. 85-93.
- Pommerehne, W.W. und S. Krebs (1991): Fiscal Interactions of Central City and Suburbs: The Case of Zurich, in: Urban Studies, Vol. 28, S. 783-801.
- Reiter, M. und A. Weichenrieder (1997): Are Public Goods Public? A Critical Survey of the Demand Estimates for Local Public Services, in: Finanzarchiv, 54. Jg., S. 374-408.
- Schaltegger, C.A. (1999): Der schweizerische Föderalismus – zu kleinräumig? Ein Beitrag zu Kantonsfusionen und Grossregionen, WWZ-Discussion Paper 9908.

- Schaltegger, C.A. (2001): Ist der Schweizer Föderalismus zu kleinräumig?, in: Swiss Political Science Review, Vol. 7, S. 1-18.
- Schaltegger, C.A. (2003): Zum Problem räumlicher Nutzen-Spillover zentralörtlicher Leistungen: Einige empirische Ergebnisse aus dem Schweizer Föderalismus, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 223, S. 159-175.
- Schaltegger, C.A. und R.L. Frey (2001): Föderalismus zwischen dezentraler Autonomie und zentralstaatlicher Koordination, in: Wirtschaftsdienst, 81. Jg., Heft 3, S. 176-180.
- Scharpf, F.W. (1999): Föderale Politikverflechtung: Was muss man ertragen – was kann man ändern?, MPIfG Working Paper 99/3, Köln.
- Scharpf, F.W. und A. Benz (1991): Kooperation als Alternative zur Neugliederung?: Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern, Baden-Baden.
- Scharpf, F.W., B. Reissert und F. Schnabel (1976): Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts..
- Schuster, T. und R. Vaubel (1996): Europäische Sozialpolitik, in: R. Ohr (Hrsg): Europäische Integration, Stuttgart, S. 173-199.
- Seitz, H. (2002): Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung, Berlin.
- Smith, D.L. (1968): The Response of State and Local Governments to Federal Grants, in: National Tax Journal, Vol. 21, S. 349-357.
- Starrett, D.A. (1980): On the method of Taxation and the Provision of Local Public Goods, in: The American Economic Review, Vol. 70, S. 380-392.
- Tullock, G. (1969): Federalism: Problems of Scale, in: Public Choice, Nr. 6, S. 19-29.
- Wilde, J.A. (1968): The Expenditure Effects of Grant-in-Aid Programs, in: National Tax Journal, Vol. 21, S. 340-348.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005), Gutachten: Haushaltskrisen im Bundesstaat, URL des Gutachtens:
http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Service/Downloads/Abt__I/Gutachten__Haushaltskrisen__im__Bundesstaat,templateId=raw,property=publicationFile.pdf, Zugriff: 24.06.2006.
- Wrede, M. (1997): Tax Competition and Federalism. The Underprovision of Local Public Goods, in: Finanzarchiv, Bd. 54, S. 494-515.
- Zodrow, G.R. und P. Mieszkowski (1986): Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods, in: Journal of Urban Economics, Vol. 19 (1986), S. 356-370.

Seit 2003 erschienen:

Nr. 90 Small is beautiful – Kleine Gebietskörperschaften erfüllen die politischen Präferenzen besser!

von Norbert Berthold und Holger Fricke, 2006

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 Profifußball?,

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 Ausländer-
klausel?**,
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 deut-
schen 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 Tarif-treue**

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 gelin-gen?,**

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>