

Berthold, Norbert; Fricke, Holger

Working Paper

Volkswirtschaftliche Auswirkungen der finanziellen Ausgleichssysteme in Deutschland

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 93

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Berthold, Norbert; Fricke, Holger (2007) : Volkswirtschaftliche Auswirkungen der finanziellen Ausgleichssysteme in Deutschland, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 93, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Würzburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/22333>

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

**Volkswirtschaftliche Auswirkungen der
finanziellen Ausgleichssysteme
in Deutschland**

Norbert Berthold

Holger Fricke

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

Nr. 93

2007

Sanderring 2 • D-97070 Würzburg

**Volkswirtschaftliche Auswirkungen der finanziellen
Ausgleichssysteme in Deutschland**

Studie für das Finanzministerium des Landes Baden-Württemberg

Februar 2007

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

Das Wichtigste in Kürze

- Der Länderfinanzausgleich mit seinen verschiedenen Ausgleichsstufen nivelliert die Finanzkraft der Bundesländer weitestgehend. Die ostdeutschen Bundesländer als ausgeprägte Leistungsempfänger sind besonders intensiv in die finanziellen Ausgleichssysteme eingebunden, gefolgt von Hessen, Hamburg und Baden-Württemberg, die je Einwohner besonders viel zu zahlen haben.
- Der Länderfinanzausgleich führt bei den Bundesländern zu hohen Grenzbelastungen, zusätzliche Steuereinnahmen werden größtenteils abgeschöpft. Die hohen Abschöpfungsraten senken das Interesse der Länder an zusätzlichen Steuereinnahmen. Hierdurch kommt es in der Theorie zu negativen volkswirtschaftlichen Auswirkungen, die wir empirisch getestet haben.
- Wären kräftiges wirtschaftliches Wachstum, hohes Beschäftigungsniveau und niedriger Schuldenstand kostenlos zu haben, würden Regierungen sich wohl stets dafür entscheiden, selbst dann, wenn durch den Länderfinanzausgleich die fiskalischen Interessen an einer solchen Politik weitgehend beseitigt werden. Diese Ziele sind jedoch nicht ohne Kosten zu erreichen. Es bestehen Zielkonflikte und widerstreitende Interessen, und deshalb macht es sich bemerkbar, wenn ein Motiv für mehr Wachstum und Beschäftigung (zusätzliche Steuereinnahmen) weitgehend ausgeschaltet wird. Gegenläufige Interessen haben es durch den Länderfinanzausgleich leichter sich durchzusetzen.
- Das Wirtschaftswachstum wird durch wirtschaftsfreundliche Rahmenbedingungen und ein hohes öffentliches Investitionsniveau gefördert. Dem laufen jedoch Regulierungsbedürfnisse (beispielsweise aus umweltpolitischen Motiven) und der Wunsch nach konsumtiven, sozialen Ausgaben der öffentlichen Hand zuwider. Weil durch den Länderfinanzausgleich zusätzliche Steuereinnahmen als ein Motiv für eine wirtschaftsfreundliche Politik wegfallen, ist zu erwarten, dass die Politik weniger wachstumsfreundlich ausfällt, als dies optimal wäre. Das Wirtschaftswachstum wird gebremst.
- Unsere ökonometrischen Berechnungen zeigen, dass im Länderfinanzausgleich tatsächlich Deutschlands Wachstumshindernis Nummer eins zu sehen ist. Ohne ihn könnte die deutsche Wirtschaft jährlich um mindestens einen Prozentpunkt rascher wachsen.

- Auch die Beschäftigungssituation wird der ökonomischen Theorie zufolge durch den Länderfinanzausgleich beeinträchtigt: Wenn ein Großteil der zusätzlichen Steuereinnahmen abfließt, sinkt auch das Interesse der Länder an höheren Einkommensteuereinnahmen. Diese geraten als ein mögliches Motiv für eine beschäftigungsfreundliche Politik aus dem Blickfeld. Sicherlich gibt es für Politiker gewichtigere Gründe als zusätzliche Steuereinnahmen, die Beschäftigungslage in ihrem Bundesland zu verbessern. Nichtsdestotrotz bleibt die grundsätzliche Richtung des Effekts (durch den Länderfinanzausgleich sinkt das Interesse an einer beschäftigungsfreundlichen Politik) erhalten. Die empirischen Untersuchungen bestätigen, dass der Länderfinanzausgleich sich tatsächlich negativ auf die Beschäftigungssituation auswirkt. Demnach fällt durch den Länderfinanzausgleich die Arbeitslosenquote in Deutschland um etwa einen halben Prozentpunkt höher aus, die Erwerbstätigenquote um über einen Prozentpunkt niedriger.
- Durch den Länderfinanzausgleich drängt sich den Bundesländern der Eindruck auf, dass Eigenverantwortlichkeit weniger bedeutsam ist, bundesstaatliche „Solidarität“ hingegen eine wichtige Rolle spielt. Es liegt nahe, diese Erfahrung auf Ausgabenvolumen und Schuldenpolitik zu übertragen und in der Hoffnung auf etwaige Entschuldungshilfen unsolide zu wirtschaften. Außerdem ermöglicht es der Länderfinanzausgleich, Lasten einer expansiven Ausgabenpolitik zu externalisieren. Unseren ökonometrischen Ergebnissen zufolge könnte der Schuldenstand der Bundesländer ohne den Länderfinanzausgleich um gut 50 Mrd. € niedriger ausfallen.
- Die negativen Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs machen sich umso gravierender bemerkbar, je stärker die einzelnen Bundesländer in den Länderfinanzausgleich eingebunden sind. Würde der Finanzausgleich auf ein anreizverträgliches Maß reduziert, dann könnten davon gerade die ausgeprägten Geberländer (Hessen, Hamburg) und Nehmerländer (die ostdeutschen Bundesländer) profitieren. Der Aufholprozess der neuen Bundesländer leidet also unter dem Länderfinanzausgleich in seiner gegenwärtigen Form.

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen.....	7
Abbildungen.....	7
Tabellen.....	7
1. Einleitende Bemerkungen.....	8
2. Der gegenwärtige Länderfinanzausgleich.....	9
2.1 Ausgleichsregelungen.....	9
2.2 Ausgleichswirkungen für die einzelnen Bundesländer.....	12
2.3 Interregionaler Finanzausgleich in anderen Bundesstaaten.....	14
3. Länderfinanzausgleich und Wirtschaftswachstum in der Theorie.....	19
3.1 Anreizprobleme aufgrund hoher Grenzbelastungen im Länderfinanzausgleich.....	19
3.2 Anreize, neue Steuerquellen zu schaffen.....	21
3.3 Kosten-Nutzen-Kalkül einer wachstumsorientierten Politik.....	22
3.4 Anreize, Wachstum durch öffentliche Investitionen zu fördern.....	27
3.5 Überproportionale Investitionskürzungen bei Einnahmeausfällen.....	32
3.6 Länderfinanzausgleich und Investitionsvolumen: Fallbeispiele.....	36
3.6.1 Sanierungsfall Berlin.....	36
3.6.2 Investitionen unter Haushaltsvorbehalt in Hamburg.....	37
3.6.3 Investitionen nach Haushaltslage in den neuen Bundesländern.....	37
3.7 Abschließende Einschätzung:.....	38
Länderfinanzausgleich senkt Anreize, eine wachstumsfördernde Politik zu betreiben.....	38
4. Länderfinanzausgleich und Wirtschaftswachstum – empirische Ergebnisse.....	39
4.1 Länderfinanzausgleich und Wirtschaftswachstum in Deutschland.....	39
4.1.1 Determinanten des Wachstums im Modell.....	40
4.1.2 Determinanten des Wachstums – empirische Ergebnisse.....	43
4.2 Interregionaler Finanzausgleich und Wirtschaftswachstum in Nordamerika.....	50
4.3 Interregionaler Finanzausgleich und Wirtschaftswachstum in der Schweiz.....	52
4.4 Länderfinanzausgleich und Wirtschaftswachstum – Abschließende Einschätzung.....	53
5. Länderfinanzausgleich und Beschäftigungssituation.....	54
5.1 Länderfinanzausgleich und Beschäftigungssituation in der Theorie.....	54
5.2 Länderfinanzausgleich und Beschäftigungssituation – empirische Ergebnisse.....	58
5.2.1 Determinanten der Beschäftigungssituation im Modell.....	58
5.2.2 Determinanten der Beschäftigungssituation – empirische Ergebnisse.....	60
6. Einfluss des Länderfinanzausgleichs auf den Schuldenstand.....	65
6.1 Länderfinanzausgleich und Schuldenstand in der Theorie.....	65
6.2 Länderfinanzausgleich und Schuldenstand – empirische Ergebnisse.....	72
6.2.1 Determinanten des Schuldenstandes im Modell.....	72
6.2.2 Determinanten des Schuldenstandes - empirische Ergebnisse.....	74
7. Auswirkungen von Entschuldungszahlungen.....	76
7.1 Entschuldungszahlungen und Verschuldungsanreize.....	77
7.2 Entschuldungszahlungen und Anreize zu einer interventionistischen Politik.....	78
7.3 Fallbeispiel Bremen.....	79
7.4 Entschuldungszahlungen, Verschuldungsanreize und Wirtschaftswachstum – empirische Ergebnisse.....	81
8. Abschließende Bemerkungen.....	84
9. Anhang: Datenreihen und ökonometrisches Schätzverfahren.....	86
9.1 Datenpunkte.....	86
9.2 Schätzverfahren.....	86
9.3 Übersicht der ökonometrischen Auswertung.....	89

Panel-Analyse (Fixed Effects) für Zielgröße Wirtschaftswachstum (umfassendes Schätzset)	89
Panel-Analyse (Fixed Effects) für Zielgröße Wirtschaftswachstum (reduziertes Schätzset)	90
Panel-Analyse (Fixed Effects) für Zielgröße Arbeitslosigkeit.....	91
Panel-Analyse (Fixed Effects) für Zielgröße Erwerbstätigkeit.....	92
Panel-Analyse (Fixed Effects) für Zielgröße Schuldenstand.....	93
9.4 Definition der Zielgrößen.....	94
9.5 Definition der Wirkungsfaktoren	94
9.6 Datenanhang.....	97
Literaturverzeichnis.....	104

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abbildungen

Abb. 1: Leistungen im Länderfinanzausgleich horizontal	11
Abb. 2: Leistungen im Länderfinanzausgleich horizontal (geleistet oder empfangen)	13
Abb. 3: Kosten-Nutzen-Kalkül einer wachstumsorientierten Politik	25
Abb. 4: Ausgabenallokation bei festem Haushaltsvolumen	28
Abb. 5: Fehlallokation von Haushaltsmitteln durch den Länderfinanzausgleich	31
Abb. 6: Kosten-Nutzen-Kalkül einer beschäftigungsorientierten Politik	54
Abb. 7: Kosten-Nutzen-Kalkül einer expansiven Ausgabenpolitik I	67
Abb. 8: Kosten-Nutzen-Kalkül einer expansiven Ausgabenpolitik II	69

Tabellen

Tab. 1: Investitionsquote der Landeshaushalte	32
Tab. 2: Personalausgabenquote der Landeshaushalte	33
Tab. 3: Zielgröße Wirtschaftswachstum (umfassendes Set)	43
Tab. 4: Zielgröße Wirtschaftswachstum (reduziertes Set)	47
Tab. 5: Zielgröße Arbeitslosigkeit	60
Tab. 6: Zielgröße Erwerbstätigkeit	60
Tab. 7: Zielgröße Schuldenstand	73
Tab. 8: Pro-Kopf-Gesamtausgaben der Landeshaushalte	79
Tab. 9: Haushaltspolitische Bestimmungsfaktoren erfolgreicher Länderpolitik	82
Tab. 10: Haushaltspolitische Kennzahlen, Durchschnittswerte der Jahre 2001-2003	83

1. Einleitende Bemerkungen

Tiefreichende volkswirtschaftliche Probleme halten Deutschland seit Jahren gefangen: Die Bundesrepublik zählt zu den Wachstumsschlusslichtern, die Arbeitslosenquote erhebt sich immer weiter über Referenzmaßstäbe in EU und OECD, und die Verschuldung nimmt immer dramatischere Ausmaße an.¹ Gleichzeitig steht die föderale Ordnung auf der politischen Agenda, aktuell geht es um eine Reform der Finanzverfassung. Im vorliegenden Gutachten wird untersucht, inwiefern diese beiden Stränge miteinander verwoben sind, ob möglicherweise der Länderfinanzausgleich in seiner gegenwärtigen Form zu den volkswirtschaftlichen Problemen beiträgt.

Als Grundlage hierfür wird im zweiten Kapitel der Länderfinanzausgleich mit seinen aktuellen Ausgleichsregelungen skizziert, bevor es um dessen volkswirtschaftliche Auswirkungen geht. So wird dann im dritten und vierten Kapitel der Einfluss des Länderfinanzausgleichs auf das Wirtschaftswachstum untersucht (zunächst theoretisch, dann empirisch), im fünften Kapitel auf die Beschäftigungssituation (erneut theoretisch und empirisch) sowie im sechsten Kapitel auf den Schuldenstand. Es wird jeweils in drei Schritten vorgegangen: Zunächst wird theoretisch analysiert, wie sich der Länderfinanzausgleich auf die jeweilige volkswirtschaftliche Zielgröße (Wirtschaftswachstum, Beschäftigungssituation, Verschuldung) auswirken mag. Danach werden die theoretischen Hypothesen empirisch überprüft. Abschließend gilt es zu quantifizieren, wie groß etwaige Wirkungen des Länderfinanzausgleichs ausfallen. Im siebten Kapitel steht ein weiteres Problem der deutschen föderalen Ordnung im Focus: Die Haftungsgemeinschaft unter den Bundesländern, die es unter bestimmten Voraussetzungen ermöglicht, dass Länder, die sich in einer Haushaltsnotlage befinden, Entschuldungszahlungen erhalten. Dieses Gutachten endet mit abschließenden Bemerkungen im achten Kapitel, in dem wesentliche Ergebnisse zusammengefasst werden. Anhänge sind angefügt, in denen die ökonomischen Berechnungen dokumentiert sind. Unabhängig von den Untersuchungsergebnissen bleibt unbestritten, dass ein irgendwie gearteter Finanzausgleich erhalten bleiben soll, um die Finanzausstattung der einzelnen Bundesländer zumindest teilweise anzugleichen.

¹ Quellen: OECD; Bundesministerium der Finanzen.

2. Der gegenwärtige Länderfinanzausgleich²

2.1 Ausgleichsregelungen

Nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz (GG) soll „die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen“ werden. Außerdem werden den Ländern ihre Aufgaben und Ausgaben zu einem beträchtlichen Teil vom Bund vorgeschrieben, so dass viele Ökonomen angesichts der gegenwärtigen Rahmenbedingungen einen gewissen finanziellen Ausgleich unter den Bundesländern für erforderlich halten, damit sämtliche Bundesländer ihre Aufgaben erfüllen können.

Nach Klage einiger Zahlerländer entschied das Bundesverfassungsgericht am 11. November 1999, dass der Länderfinanzausgleich auf neue gesetzliche Grundlagen zu stellen sei. Daran anknüpfend verabschiedeten Bundestag und Bundesrat eine Reform des Länderfinanzausgleichs, die zum 1. Januar 2005 in Kraft trat. Seitdem wird der geltende Länderfinanzausgleich in einem Maßstäbengesetz und einem Finanzausgleichsgesetz geregelt. Während das Maßstäbengesetz abstrakter gefasst sein und längerfristig gelten soll, legt das Finanzausgleichsgesetz die zum jeweiligen Zeitpunkt geltenden konkreten Ausgleichsmechanismen fest.

Bevor mit dem Länderfinanzausgleich die Sekundärverteilung der Steuereinnahmen erfolgt, findet zunächst die Primärverteilung statt. Dabei landen viele der Steuereinnahmen nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens zunächst in den Finanzämtern der einzelnen Bundesländer und in den Landeskassen. Außerdem gilt es, die Verbundsteuern, die sowohl Bund als auch Ländern und Gemeinden anteilig zustehen, auf die einzelnen staatlichen Ebenen aufzuteilen.³ Auf diese primäre Steuerverteilung baut dann der Länderfinanzausgleich auf.

Der Begriff des Länderfinanzausgleichs wird in zweierlei Hinsicht gebraucht: Der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne stellt einen wesentlichen Ausgleichsmechanismus unter den Ländern dar. Der Länderfinanzausgleich im weiteren Sinne umfasst das gesamte finanzielle Ausgleichssystem zwischen Bund und Ländern und ist ein mehrstufiges Verfahren mit gesetz-

² Vgl. zu diesem Kapitel: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2000), S. 210f; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001), S. 132-137, S. 211-215, S. 324; Blankart (1994), S. 531-534; Büttner und Schwager (2000), S. 31; Fehr (2001), S. 573-579; Fehr und Tröger (2003), S. 391-400; Bundesministerium der Finanzen (2002), S. 22f, S. 37-56; Huber und Lichtblau (1998), S. 142-145.

³ Die Umsatzsteuer ist zwar auch eine Steuer des Steuerverbundes. Allerdings ist die Verteilung der Umsatzsteuereinnahmen im Rahmen des Umsatzsteuerausgleichs bereits ein Element des Länderfinanzausgleichs im weiteren Sinne.

lich vorgeschriebener Reihenfolge der einzelnen Ausgleichsstufen. Unterteilen lässt sich dieses Ausgleichssystem in den horizontalen Finanzausgleich (zwischen den Ländern, bestehend aus Umsatzsteuerausgleich und dem eigentlichen Länderfinanzausgleich) und den vertikalen Finanzausgleich (mit den Bundesergänzungszuweisungen).

Als erste Stufe des Länderfinanzausgleichs wird die Umsatzsteuerverteilung durchgeführt. Die Umsatzsteuer als Element des Steuerverbundes steht sowohl dem Bund als auch den Ländern zu. Vom gesamten Umsatzsteueranteil der Länder wird maximal ein Viertel dafür verwendet, die Steuerkraft der schwachen Länder an die durchschnittliche Steuerkraft aller Länder anzunähern. Dabei wird ein Stufentarif verwandt: Liegen die Steuereinnahmen eines Landes unter 97 % den durchschnittlichen Steuereinnahmen der Länder, werden dem steuerschwachen Land zunächst 95% des Unterschiedsbetrages vorab zugewiesen. Bei durchschnittlichen Steuereinnahmen zwischen 97% des Länderdurchschnitts und dem Länderdurchschnitt sinkt die Intensität der Vorabzuweisung linear von 95 % bis auf 60 % ab, je mehr sich ein Land dem Durchschnitt nähert⁴. Der Rest wird nach der Einwohnerzahl verteilt. Als Umsatzsteuerausgleich wird die Differenz zwischen den so ermittelten Umsatzsteueranteilen zur vollständigen Verteilung nach Einwohnern bezeichnet.

Die sich anschließenden Ausgleichsstufen sorgen dafür, dass die Finanzkraft weiter nivelliert wird. So folgt dem Umsatzsteuerausgleich der Länderfinanzausgleich mit Ausgleichszahlungen der reicheren Bundesländer (Geberländer) an die ärmeren Bundesländer (Nehmerländer). Inwieweit Länder ausgleichspflichtig oder ausgleichsberechtigt sind, ergibt sich aus einem Vergleich von Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl. In die Finanzkraftmesszahl fließen die Steuereinnahmen eines Bundeslandes sowie 64% der Gemeindesteuern des entsprechenden Landes ein, die auf die Einwohnerzahl bezogen werden. Um die Ausgleichsmesszahl zu bilden, wird die durchschnittliche Finanzausstattung je Einwohner aller Bundesländer zugrunde gelegt und mit der Einwohnerzahl des betreffenden Bundeslandes multipliziert. Die Stadtstaaten erhalten eine „Einwohnerveredelung“, indem ihre Einwohnerzahl mit 1,35 multipliziert wird. Ebenso wird dünner besiedelten ostdeutschen Bundesländern (Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt) eine Einwohnerveredelung bezüglich der Gemeindesteuern zugebilligt. Zur Ermittlung der Ausgleichsmesszahl werden die Einwohner von Mecklenburg-Vorpommern mit dem Faktor 1,05 gewichtet, die von Brandenburg mit 1,03 und Sachsen-Anhalts Einwohner mit 1,02.

⁴ Angegeben sind jeweils Grenzzahlen.

Ausgleichsberechtigt im Länderfinanzausgleich ist ein Bundesland dann, wenn die Ausgleichsmesszahl größer ist als die Finanzkraftmesszahl. Als Nehmerland erhält es dann Zuweisungen der Geberländer. Die Ausgleichszahlungen berechnen sich nach einem dreigeteilten Tarifverlauf. Auf dieser Stufe des Länderfinanzausgleichs im weiteren Sinne wird keine Mindestausstattung finanzschwacher Länder garantiert. Für die Nehmerländer sinkt ab einer durchschnittlichen Finanzkraft von 93% die Ausgleichsintensität deutlich ab.

Die ausgleichspflichtigen Länder müssen von ihrer überdurchschnittlichen Finanzkraft einen anwachsenden Teil abgeben. Ab 120% der durchschnittlichen Finanzkraft wird die maximale Grenzabschöpfungsrate von 75% erreicht. Allerdings gibt es neben dieser Grenzbelastung als weitere Schranke eine Durchschnittsbelastung, bis zu der überdurchschnittliche Einnahmen dem jeweiligen Land entzogen werden: Maximal 72,5% der überdurchschnittlichen Finanzkraft werden abgeschöpft.

Darüber hinaus wurde mit der Reform des Länderfinanzausgleichs ein Prämienmodell eingeführt, das den Ländern Anreize geben soll, ihre Steuerquellen zu pflegen. So wird ein Teil (12%) der überdurchschnittlichen Steigerungen der Steuereinnahmen von einer Ausgleichspflicht befreit. An dieser Stelle muss betont werden, dass es sich hier lediglich um die Ausgleichsregelungen des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne handelt. Auf allen Ausgleichsstufen zusammengenommen ist die Grenzbelastung wesentlich höher.

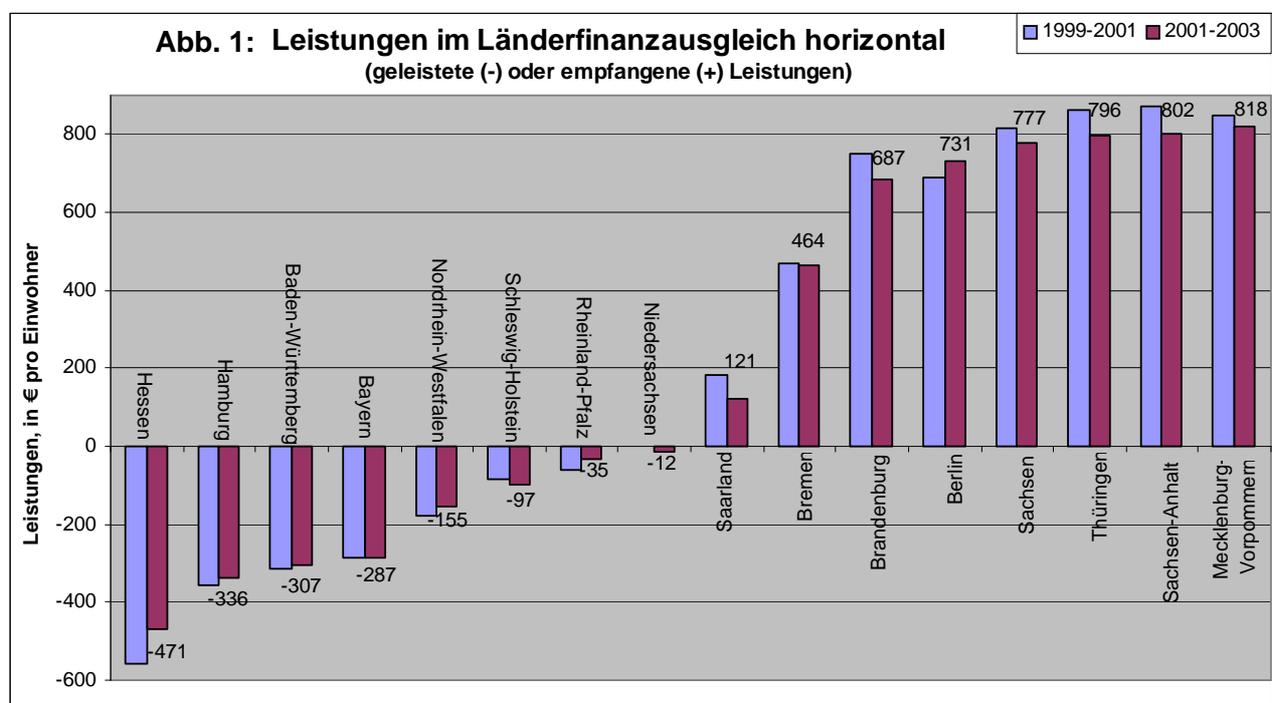
An Umsatzsteuerausgleich und Länderfinanzausgleich, die zusammen den horizontalen Finanzausgleich bilden, reiht sich der vertikale Länderfinanzausgleich mit den Bundesergänzungszuweisungen. Diese werden aus dem Bundeshaushalt an finanzschwache Bundesländer und solche mit Sonderbedarfen gezahlt. Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen erhalten Bundesländer, deren Finanzkraft nach den bis dahin erfolgten Ausgleichsstufen noch unter 99,5% des Länderdurchschnitts liegt: 77,5% des bis dahin verbleibenden Fehlbetrags werden so ausgeglichen.

Zudem werden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an Länder gezahlt, die entweder im Falle der neuen Bundesländer teilungsbedingte Sonderlasten zu tragen haben oder denen als kleinen Ländern erhöhte Kosten der politischen Führung zugesprochen werden. Die teilungsbedingten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wurden im Solidarpakt II festgeschrieben. Sie sind degressiv ausgestaltet und belaufen sich auf insgesamt 156,5 Mrd. €. Weiterhin erhielten Bremen und das Saarland vom Bund bis Ende 2004 wegen einer vom Bundesverfassungsgericht festgestellten extremen Haushaltsnotlage Sonderbedarfs-

Bundesergänzungszuweisungen als Entschuldungszahlungen. Nachdem diese Hilfen auslaufen sind, klagen beide Länder vor dem Bundesverfassungsgericht auf erneute Zahlungen. Der Berliner Senat hat eine solche Klage ebenfalls eingereicht, die vom Bundesverfassungsgericht am 19. Oktober 2006 abgewiesen wurde.

2.2 Ausgleichswirkungen für die einzelnen Bundesländer

Abbildung 1 zeigt, dass der horizontale Finanzausgleich in einigen Ländern durchaus beachtliche Ausmaße hat, auf der Zahlerseite, vor allem aber auf der Empfängerseite.⁵



Quelle: Statistisches Bundesamt, Haushaltspläne der Länder, eigene Berechnungen.

Die Bedeutung der Ausgleichszahlungen für die Zahlerländer soll nachfolgend am Beispiel Hessen, dem Land mit der höchsten Pro-Kopf-Belastung dargestellt werden.

Ohne horizontalen Finanzausgleich hätte Hessen im Durchschnitt der Jahre 2001-2003 über ca. 3 Mrd. € mehr verfügen können, für jeden Einwohner 471 € zusätzlich. Bezogen auf die Gesamtausgaben des Landes Hessen (3020 € je Einwohner) ist dies ein beachtlicher Betrag.⁶

Die Dimension der Ausgleichszahlungen ist auch daran ablesbar, dass die Nettokreditaufnah-

⁵ Wie im Anhang erläutert, besteht der horizontale Finanzausgleich aus Umsatzsteuerausgleich und Länderfinanzausgleich im engeren Sinne.

⁶ Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2005), S. 24.

me Hessens nur wenig über den geleisteten Zahlungen im Länderfinanzausgleich lag. Ohne Länderfinanzausgleich hätte Hessen also kaum weitere Kredite aufnehmen müssen. Auch die Investitionsausgaben je Einwohner zeigen die Bedeutung des horizontalen Finanzausgleichs. Hessen investiert durchschnittlich 273 € je Einwohner und ist damit Vorletzter.⁷ Unsere ökonomischen Berechnungen im Rahmen der Studie „Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005“ zeigen, dass Hessens Wirtschaft mit höheren Investitionsausgaben wesentlich rascher wachsen könnte.⁸ Der Spitzenreiter unter den westdeutschen Flächenländern (Bayern) investierte 2001-2003 pro Einwohner durchschnittlich 402 €.⁹ Ohne den Länderfinanzausgleich, der Hessen jährlich 471 € pro Einwohner kostet, könnte das Land leicht zusätzliche 130 € je Bewohner investieren und damit unter den westdeutschen Flächenländern die Spitzenstellung einnehmen. Ein höheres Wirtschaftswachstum wäre das Resultat. Gleiches gilt insoweit auch für Hamburg und Baden-Württemberg, die im horizontalen Finanzausgleich ebenfalls eine erhebliche Zahllast zu schultern haben.

Die weniger wirtschaftsstarken Westländer (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein) sind am wenigsten in den horizontalen Finanzausgleich eingebunden. Als ausgesprochene Empfänger treten die neuen Bundesländer in Erscheinung, die im Durchschnitt der Jahre 2001-2003 im horizontalen Finanzausgleich je Einwohner zwischen 687 € (Brandenburg) und 818 € (Mecklenburg-Vorpommern) erhielten, selbst an Steuern aber nur zwischen 362 € (Sachsen-Anhalt) und 446 € (Brandenburg) einnahmen.¹⁰ Auch bezogen auf die Gesamtausgaben der neuen Bundesländer (zwischen 3670 € je Einwohner in Sachsen und 4090 € in Mecklenburg-Vorpommern) spielte der horizontale Finanzausgleich eine bedeutende Rolle.

Ob vom Länderfinanzausgleich potenziell negative Anreizwirkungen ausgehen, hängt mit davon ab, wie sehr die Bundesländer in Ausgleichszahlungen eingebunden sind. Dabei unterliegen ausgeprägte Zahler und ausgeprägte Empfänger gleichermaßen negativen Anreizwirkungen. Werden die Beträge der Zahlungen betrachtet (unabhängig davon, ob es sich um erhaltene oder geleistete Zahlungen handelt), dann zeigt sich, dass die neuen Bundesländer am stärksten in den horizontalen Finanzausgleich eingebunden sind, noch intensiver als die ausgeprägten Zahlerländer Hessen, Hamburg und Baden-Württemberg (Abb. 2). Die geringste Rolle spielt der horizontale Finanzausgleich für die finanzschwächeren westdeutschen Bundesländer Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. Wenn sich im Länderfi-

⁷ Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2005), S. 29.

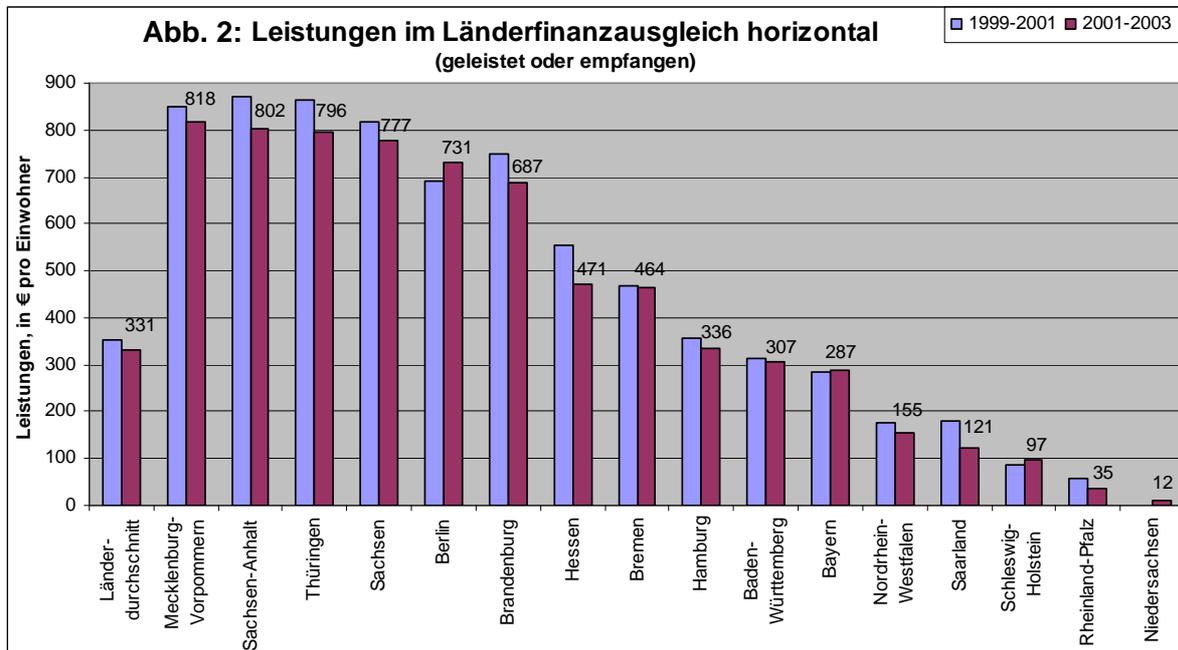
⁸ Vgl. Berthold, Fricke und Kullas (2005), S. 57.

⁹ Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2005), S. 29.

¹⁰ Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2005), S. 45.

Berücksichtigt sind die Länderanteile an den Gemeinschaftssteuern (ohne Umsatzsteuer) sowie die Landessteuern.

nanzausgleich geleistete oder empfangene Ausgleichszahlungen negativ auswirken, dann in den neuen Bundesländern am intensivsten, in den finanzschwächeren Westländern am wenigsten.



Quelle: Statistisches Bundesamt, Haushaltspläne der Länder, eigene Berechnungen.

2.3 Interregionaler Finanzausgleich in anderen Bundesstaaten

Vergleiche mit anderen Bundesstaaten zeigen, dass eine große Bandbreite an interregionalen Ausgleichssystemen besteht: Während die USA keinerlei Finanzausgleich wie in Deutschland kennen, findet in Australien ein vollständiger Einnahmenausgleich statt.¹¹

Nachfolgend werden in dieser Reihenfolge die Ausgleichssysteme von Österreich, Australien, Kanada, Russland, der Schweiz und den USA vorgestellt. Begonnen wird mit dem österreichischen System. Die rot-weiß-rote Finanzverfassung leidet unter ähnlichen Mängeln wie die deutsche.¹² Anschließend werden zunächst die Länder mit den am stärksten nivellierenden, zum Ende hin die mit den am wenigsten nivellierenden Ausgleichssystemen vorgestellt.

Ein vertikaler Finanzausgleich spielt in Österreich auch deshalb eine große Rolle, weil dem Bund über 70% der Steuern und Abgaben zufließen.¹³ Die Finanzausweisungen des Bundes belaufen sich auf knapp 40% der Gesamteinnahmen der Länder und gut 30% der Gesamtein-

¹¹ Vgl. Schneider (2006), S. 66.

¹² Vgl. Schneider (2006), S. 32.

¹³ Vgl. Schneider (2006), S. 25f, 29f zum interregionalen Finanzausgleich in Österreich.

nahmen der Gemeinden. Der Bund leistet Zweckzuweisungen und übernimmt Kosten. Die Zweckzuweisungen untergliedern sich in einen Kopfquotenausgleich der Steuereinnahmen an finanzschwache Gebietskörperschaften, Bedarfszuweisungen und weitere Zuschüsse, beispielsweise für den öffentlichen Nahverkehr, die Krankenhausfinanzierung oder den Wohn- und Straßenbau. 2005 beliefen sie sich auf gut 4 Mrd. €. Hinzu kommt die Kostentragung, im Rahmen derer der Bund wesentliche Kosten der Länderhaushalte übernimmt (2005 insgesamt 4,8 Mrd. €). Beispielsweise trägt der Bund die Gehälter der Landeslehrer (3,7 Mrd. €). Letztendlich hängen in Österreich sowohl Länder als auch Kommunen finanziell zu einem beträchtlichen Teil am „Tropf“ des Bundes. Die vielfältige Zuweisungen, Zuwendungen und Zuschüsse engen die Gestaltungsspielräume von Ländern und Gemeinden deutlich ein.

Bedarfszuweisungen können gewährt werden, um das Gleichgewicht der jeweiligen Haushalte aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen, um außergewöhnliche Erfordernisse zu decken oder bestimmte Härten abzufedern. Die Bundeszuweisungen haben inzwischen ein solches finanzielles Gewicht gewonnen, dass von „organisierter Unverantwortlichkeit“ gesprochen werden kann. Deshalb bemüht sich Österreich seit einiger Zeit, das Zuweisungssystem zu reformieren.

In Australien basiert der Finanzausgleich auf dem Prinzip: „Jeder Staat soll die Fähigkeit erhalten, für den durchschnittlichen Standard an ‚staatstypischen‘ öffentlichen Leistungen zu sorgen, vorausgesetzt, dass er dabei für ein durchschnittliches Niveau effizienter Leistungserbringung (‚operational efficiency‘) Sorge trägt und angemessene Anstrengungen unternimmt, Einnahmen aus eigenen Quellen zu erschließen.“¹⁴ Der australische Finanzausgleich soll also die einzelnen Staaten auf das Durchschnittsniveau anheben und entsprechend nivellierend wirken. Allerdings obliegt es immer noch den einzelnen Staaten, die Einnahmen, die ein Durchschnittsniveau erreichen sollen, mehr oder weniger effizient einzusetzen. Dennoch werden auch die Kosten bei den Ausgleichszahlungen berücksichtigt. So werden die Einnahmen- und Kostenunterschiede durch das australische Transfersystem komplett ausgeglichen. Fehlbedarfe werden vollständig eingeebnet. Damit hat Australien das nivellierendste System aller Bundesstaaten.

Kanadas Finanzausgleich baut auf ungebundene Zuweisungen an die Provinzen auf. Parlament und Regierung von Kanada verpflichteten sich im Constitution Act von 1982, Ausgleichszahlungen zu leisten, damit die Provinzen ausreichende Einnahmen haben, um „vernünftige vergleichbare Niveaus öffentlicher Dienstleistungen zu vernünftigen vergleichbaren

¹⁴ Vgl. Schneider (2006), S. 12-15 zum interregionalen Finanzausgleich in Australien.

Niveaus der Besteuerung“ anbieten zu können.¹⁵ Der kanadische Finanzausgleich erfolgt rein vertikal, eine horizontale Komponente gibt es nicht. Nur zwei Provinzen (Ontario und vor allem Alberta) überschreiten mit ihren Steuereinnahmen den Referenzwert. Die übrigen acht Provinzen sind ausgleichsberechtigt und werden jeweils auf ein Einnahmenniveau von 95% des nationalen Durchschnitts gebracht, unabhängig davon, wie weit sie ursprünglich unter dem Referenzwert liegen. Anzumerken ist, dass die Grenzbelastung zusätzlicher Steuereinnahmen bei den Empfängerprovinzen dadurch nahe 100% liegt. Sie ist nur für die fünf Referenzprovinzen etwas geringer, weil diese für die Berechnung der Ausgleichsmesszahl herangezogen werden: Nehmen diese Provinzen weniger ein, dann sinkt auch der Durchschnittswert, auf den zu 95% aufgefüllt wird. Das gesamte Ausgleichsvolumen belief sich 2005/2006 auf 10,9 Mrd. CA\$.

Auch in der russischen Finanzverfassung spielen vertikale Zuweisungen eine wichtige Rolle.¹⁶ Ertragsanteile an den einzelnen Steuern und Abgaben werden von der Föderationsregierung je nach Größe, Bevölkerungszahl, Finanzkraft und Bedarf an die nachgeordneten Gebietskörperschaften (die föderativen Subjekte) weitergeleitet. In Russland bestehen große Unterschiede bei Steuereinnahmen und Ausgabenbedürfnissen, abhängig insbesondere von der Siedlungsstruktur. In den dünn besiedelten Gebieten ist es sehr aufwendig, die Verkehrsinfrastruktur zu unterhalten. So gibt es ein Bündel zentraler Zuweisungen für die unteren Ebenen als interregionales Finanzausgleichssystem. Die Zuweisungen werden überwiegend nach dem Ermessen der jeweiligen politischen Führung gezahlt. Bisweilen sollen sie Defizite in den Haushalten einzelner Gebietskörperschaften ausgleichen.

Weil klare Regeln fehlen, sind die Finanzausgleichszahlungen kaum kalkulierbar und variieren von Jahr zu Jahr. Ein Teil der Zahlungen erfolgt verdeckt. Finanzvolumen und Empfänger sind intransparent und nur schwer einzuschätzen. Immerhin hat hier ein gemeinsamer Fonds Verbesserungen gebracht, über den seit Ende der 90er Jahre Transfers abgewickelt werden. Dadurch sind die Leistungen deutlich transparenter und berechenbarer geworden und können nun zielgerichteter an die ärmeren Regionen Russlands gezahlt werden. Durch den Fonds ist es eher möglich, mit den Zahlungen an die Regionen die gewünschte Ausgleichsfunktion wahrzunehmen. Im Durchschnitt der vergangenen Jahre dürften die vertikalen Zuweisungen bei ca. 8% der staatlichen Gesamteinnahmen und 15% der Gesamteinnahmen der föderativen

¹⁵ „Parliament and the government of Canada are committed to the principle of making equalisation payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonable comparable levels of public services at reasonable comparable levels of taxation.“

Vgl. Schneider (2006), S. 21f zum interregionalen Finanzausgleich in Kanada.

¹⁶ Vgl. Schneider (2006), S. 37-39 zum interregionalen Finanzausgleich in Russland.

Subjekte gelegen haben. Wie stark hierdurch die Finanzkraft der föderalen Subjekte nivelliert wird, lässt sich kaum genau einschätzen. Es fällt deshalb schwer, Russlands Ausgleichsintensität mit der anderer Bundesstaaten zu vergleichen.

In der Schweiz verfügen Bund, Kantone und Gemeinden im Rahmen der schweizerischen Verfassung über vollkommene Finanzautonomie.¹⁷ Mit einem Einnahmenanteil von 70% besitzen Kantone und Gemeinden in der Schweiz eine sehr starke Stellung. Die Kantone veranlagten die direkten Steuern und ziehen diese ein. Von deren Rohertrag dürfen sie 30% zunächst behalten, müssen einen Teil davon jedoch für den kantonalen Finanzausgleich verwenden. Horizontale Ausgleichszahlungen der reichen an die armen Kantone (beispielsweise bei Hochschul- und Krankenhauslasten) haben jedoch nur einen minimalen Anteil am aktuellen Schweizer Finanzausgleich. Dieser basiert gegenwärtig anstelle dessen vor allem auf vertikalen Transfers des Bundes an die Kantone. Das schweizerische Ausgleichssystem besteht aus vier Komponenten:

1. Kantone erhalten Anteile an Bundessteuern, insbesondere an der Einkommensteuer. Von dem Einkommensteueraufkommen können sie 17% nach dem örtlichen Aufkommen einbehalten, 13 % werden nach der kantonalen Finanzkraft umverteilt.
2. Kantone werden zweckgebundene Zuweisungen gezahlt (darunter Beiträge und Rückerstattungen für militärische Landesverteidigung, Zivilschutz, berufliche Bildung, für allgemeinbildende Schulen und Hochschulen, Straßenbau, Abwasserbeseitigung, Landwirtschaft, Gewässer- und Lawinenverbauungen).
3. Kantone stehen Teile des Nationalbankgewinns zu.
4. Kantone leisten Beiträge zu den Sozialversicherungen.

Insgesamt flossen 2003 nur ca. 23% der kantonalen Einnahmen aus Bundesquellen. Allerdings machten die Ausgleichsleistungen an den Gesamteinnahmen in den drei steuerlich schwächsten Kantonen Uri, Obwalden und Jura fast 50% der Gesamteinnahmen aus. Dieses aktuelle Ausgleichssystem wurde jedoch kritisiert, weil auch wohlhabende Kantone wie Zürich Ausgleichsleistungen erhielten und knapp drei Viertel der Transfers konditioniert waren, so dass sie kantonale Mittel zur Kofinanzierung banden. Daher wurde per Referendum vom 28. November 2004 ein neuer Finanzausgleich abgesegnet, der 2008 in Kraft treten soll.

Der Finanzausgleich (NFA) ist dabei Teil einer Föderalismusreform, die unter anderem die Geldflüsse zwischen Bund und Kantonen abbauen, die großen Finanzkraftunterschiede ver-

¹⁷ Vgl. Schneider (2006), S. 41-49 zum interregionalen Finanzausgleich in der Schweiz.

ringern und die Zusammenarbeit zwischen Kantonen stärken soll. Anders als in Deutschland wurde die Reform von Kompetenz- und Finanzordnung in einem Schritt vollzogen.

Der Finanzausgleich besteht ab 2008 aus zwei Instrumenten: dem Ressourcenausgleich und dem Lastenausgleich. Der Ressourcenausgleich speist sich aus den Mitteln des Bundes sowie der fünf ressourcenstarken Kantone (Zug, Basel-Stadt, Zürich, Genf, Nidwalden, Basel-Land und Schwyz) und bildet das Kernstück des neuen Systems. Er beinhaltet also eine vertikale sowie eine horizontale Komponente. Ziel des neuen Finanzausgleichs ist es, dass alle Kantone über mindestens 85% der kantonalen Durchschnittsressourcen verfügen. Eine Modellrechnung für das Jahr 2002 zeigt mögliche Verteilungswirkungen: Das reichste Kanton Zug wäre von 211% auf 187% des Durchschnitts abgesenkt worden, das ressourcenärmste Kanton Jura von 84% auf 89% angehoben. Die Gelder des Ressourcenausgleichs sind nicht zweckgebunden.

Als Ergänzung kompensiert der Lastenausgleich Sonderlasten einzelner Kantone, denen durch geographisch-topographische Lage oder Bevölkerungsstruktur zusätzliche Kosten entstehen. Berücksichtigt werden so die Sonderlasten der Gebirgskantone sowie Kosten durch einen überdurchschnittlichen Bevölkerungsanteil Alter, Armer, Auszubildender und Arbeitsloser, wie sie in Ballungszentren häufig anzutreffen sind. Durch diese Gruppen entstehen einerseits überdurchschnittliche Lasten, andererseits sorgen sie lediglich für unterdurchschnittliche Steuereinnahmen. Damit ist der Schweizer Finanzausgleich wesentlich milder als sein deutsches Pendant. Kantonen verbleibt ein wahrnehmbarer Anteil zusätzlicher Steuereinnahmen, so dass die Anreize kräftiger ausfallen, eigene Steuerquellen zu pflegen (s.u.).

Die geringste Rolle spielt ein interregionaler Finanzausgleich in den USA.¹⁸ Dort gibt es keinerlei Finanzausgleichsmechanismen, die dazu gedacht sind, die Finanzkraft der einzelnen Gliedstaaten einander anzugleichen. Dabei sind auch in den USA die regionalen Disparitäten beträchtlich. Die Steuerkraft schwankte 1994 zwischen 71% des Durchschnitts in Mississippi und 141% in Nevada. In den USA werden bestehende wirtschaftliche und soziale Unterschiede in einem Gemeinwesen mehrheitlich eher als nützlich angesehen. Außerdem könnten Personen, die mit den Lebensumständen in einem bestimmten Staat nicht zufrieden sind, ja in einen anderen Staat umziehen.

Es gibt zwar Transfers des Bundes an einzelne Staaten, jedoch nicht mit dem expliziten Ziel, Finanzkraftunterschiede auszugleichen, sondern es sollen bestimmte Programme durch die Bundesregierung gefördert werden. Seit einiger Zeit werden Finanzhilfen nicht mehr nur für

¹⁸ Vgl. Schneider (2006), S. 56-59 zum interregionalen Finanzausgleich in den USA.

sehr konkrete Maßnahmen gewährt, sondern man ist verstärkt dazu übergegangen, auch weniger strikt gebundene Zuschüsse für einen weit gezogenen Verwendungskreis (z.B. für Familien, für Bildung und Erziehung) nach bestimmten festen Sätzen („block grants“) zu leisten. Über 700 Einzelmaßnahmen werden mit Zuweisungen finanziert.

Zu nennen sind beispielsweise: Bundeshilfen für Bau und Betrieb öffentlicher Flughäfen, für Immigrantenschulung und Sprachtraining, für das gemeinsame Arbeitslosenausgleichssystem von Bund und Staaten, zur Ergänzung kommunaler Ressourcen, zum Bau und Betrieb von Bundesfernstraßen, zur Förderung des kommunalen Wohnungsbaus, zur Unterhaltung der Bundesnaturreserve, für öffentliche Wohlfahrt (inkl. Familienhilfen und Gesundheitsdienste), für Abfallverwertung und Abwasserreinigung, für Energieversorgung sowie für den lokalen und regionalen Personentransport. Insgesamt beliefen sich diese Bundeszuweisungen in den Jahren 2002/2003 auf eine Summe von 389,2 Mrd. US\$. Diese Programme führen zu Verflechtungen, Abhängigkeiten, Intransparenz, politisch motivierten Vorzugsbehandlungen etc. Nichtsdestotrotz werden sie nicht zielgerichtet eingesetzt, um Finanzkraftunterschiede abzubauen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in Bundesstaaten hinsichtlich der Intensität eines Finanzausgleichs eine große Bandbreite besteht: Von vollständiger Nivellierung der Finanzkraft wie in Australien bis hin zum kompletten Verzicht auf einen interregionalen Finanzausgleich wie in den USA. Das Beispiel der Schweiz zeigt, dass es möglich ist, einen Finanzausgleich zu implementieren, der die Finanzkraft der nachgeordneten Gebietskörperschaften zwar einander annähert, trotzdem aber Unterschiede belässt, die dafür sorgen, dass sich zusätzliche Steuereinnahmen deutlich wahrnehmbar positiv auf die Haushaltslage auswirken.

3. Länderfinanzausgleich und Wirtschaftswachstum in der Theorie

3.1 Anreizprobleme aufgrund hoher Grenzbelastungen im Länderfinanzausgleich

Inwiefern die beschriebenen Ausgleichsregelungen, gerade die deutschen, sich negativ auswirken, wird in diesem und den folgenden Kapiteln untersucht.

Ein interregionaler Finanzausgleich kann abhängig davon, wie er ausgestaltet ist, Anreize beeinträchtigen, eine wachstumsfördernde Politik zu betreiben. Kritisch ist in diesem Zusammenhang die zuvor dargestellte, anreizschädliche Übernivellierung zu sehen.¹⁹ Die aufgrund des Länderfinanzausgleichs abfließenden Beträge lassen sich als Grenzbelastungen zusätzli-

¹⁹ Vgl. Huber und Lichtblau (1998), S. 142.

cher Steuereinnahmen interpretieren. Diese entscheiden darüber, wie anreizkompatibel ein System ist.²⁰ In Deutschland führen die verschiedenen Ausgleichsmechanismen zu konfiskatorischen Grenzbelastungen. Dem Finanzminister eines Bundeslandes verbleibt von jedem zusätzlichen, im eigenen Land eingenommenen Steuereuro nur ein kleiner Teil, der Großteil fließt an den Bund und die anderen Bundesländer.²¹

Gewisse Grenzbelastungen zusätzlicher Steuereinnahmen träten allerdings auch ohne Länderfinanzausgleich auf, wenngleich in wesentlich abgeschwächter Form: Solange es den Steuerverbund gibt und neben den Ländern auch dem Bund ein Teil beispielsweise der Einkommens- und Körperschaftsteuer zusteht, ist die gesamte Bundesrepublik davon betroffen, wenn ein Land weniger Steuern einnimmt.

Ohne Länderfinanzausgleich hätten die Bundesländer nach gegenwärtiger Rechtslage gut die Hälfte ihrer Einkommensteuereinnahmen im Rahmen des Steuerverbundes an Bund und Kommunen abzuführen, nur knapp die Hälfte etwaiger Steuermindereinnahmen hätten sie selbst zu tragen. Wenn Mischfinanzierungen abgebaut werden und der Bund weniger Länderaufgaben finanziert, wenn außerdem die Länder mehr Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen erhalten, dann könnte der Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer deutlich erhöht werden. Die Bundesländer hätten dann einen noch größeren Teil etwaiger Steuermindereinnahmen bei Einkommen- und Körperschaftsteuer selbst zu tragen, und andere Gebietskörperschaften würden viel weniger an Steuermehreinnahmen partizipieren.

Je weniger ein Land von etwaigen Steuermehreinnahmen behalten kann, desto weniger attraktiv ist es aus fiskalischer Sicht, die eigenen Steuerquellen zu pflegen und wirtschaftliche Aktivitäten zu fördern. Indem zusätzliche Steuererträge weitgehend abgeschöpft werden, lohnt es sich für ein Land aus Haushaltsgesichtspunkten kaum, die eigenen Steuereinnahmen zu steigern. Entsprechend sinkt das Interesse, die Steuerbasis auszuweiten.

Probleme entstehen grundsätzlich dann, wenn die Länder zwar einerseits Kosten von Aktivitäten zu tragen haben (beispielsweise von Standortpolitik oder einer effizienten Steuerverwaltung), andererseits jedoch nur zu einem geringen Teil in den Genuss der daraus resultierenden Steuererträge gelangen.²²

²⁰ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001), S. 329.

²¹ Vgl. Fehr und Tröger (2003), S. 395.

²² Vgl. Fehr und Tröger (2003), S. 391.

3.2 Anreize, neue Steuerquellen zu schaffen

Durch den bestehenden Finanzausgleich unterliegen die Länder schwächeren Anreizen, die Steuerzahler im Land zu mehren, denn schließlich kämen zusätzliche Steuereinnahmen dem jeweiligen Land kaum zugute. Es erscheint für die Bundesländer dadurch fiskalisch weniger lohnenswert, wirtschaftspolitisch aktiv zu werden und die Wirtschaftskraft in ihrem Land zu stärken. Ihr diesbezüglicher Handlungsspielraum ist zwar stark beschränkt, in gewissem Umfang ist es den Ländern aber dennoch möglich, Wirtschaftsförderung zu betreiben. So können Landesregierungen wirtschaftsbezogene Infrastruktur bereitstellen, die verkehrstechnische Erschließung vorantreiben und Gewerbeflächen zu einem günstigen Preis anbieten. Außerdem können potenzielle Arbeitskräfte ausgebildet und es kann an leistungsfähigen Verwaltungen mit ihren Genehmigungsbehörden und an attraktiven Wohn- und Lebensräumen gearbeitet werden.²³

Auch bei der Frage, wie intensiv sich die Länder bemühen, ihre Steuerbasis auszubauen, spielen Kosten- und Nutzenerwägungen eine Rolle: Einerseits fallen Kosten beispielsweise für den Ausbau der Infrastruktur an, um die Ansiedlung von Unternehmen zu fördern. Andererseits stehen den Kosten potenziell zusätzliche Steuererträge gegenüber, wenn aufgrund einer erfolgreichen Ansiedlungspolitik die Steuerquellen kräftiger sprudeln. Wenn aber durch den Länderfinanzausgleich zusätzliche Steuereinnahmen abgeschöpft werden, so gibt es eben keine zusätzlichen Erträge als positive Kehrseite von Ausgaben, und es sinken die Anreize der Bundesländer, Unternehmen anzusiedeln.²⁴ Für die öffentlichen Haushalte der Bundesländer ist die Rendite, die sie aus Infrastrukturinvestitionen erwarten können, negativ.

Verzerrt werden hierdurch nicht nur die Ausgabenstruktur der Bundesländer, sondern auch Felder wie die Regulierungspolitik, also ausgabenneutrale, potenziell wachstumsfördernde oder wachstumshemmende politische Ausrichtungen. Mit konfiskatorischem Länderfinanzausgleich lohnt es sich für die Bundesländer weniger, Marktkräfte zu erhalten, mit öffentlichen Mitteln sparsam und zielgerichtet umzugehen, politische Innovationen hervorzubringen und sich mit der Politik an den jeweiligen regionalen Gegebenheiten zu orientieren, also die Erfolgspotenziale föderaler Ordnungen auszuschöpfen und hierdurch Wachstum zu generieren.²⁵

²³ Vgl. Deubel (1999).

In Kapitel 4.1 wird genauer untersucht, welche Faktoren das wirtschaftliche Wachstum beeinflussen.

²⁴ Vgl. Huber und Lichtblau (1998), S. 145.

²⁵ Vgl. Berthold und Fricke (2006), S. 280-305.

Es liegt auf der Hand, dass sich eigene wirtschaftspolitische Anstrengungen für ein Land umso weniger lohnen, je höher der Abschöpfungssatz ausfällt. Der Tüchtige, der es schafft, hohe Steuereinnahmen zu erzielen, wird dadurch bestraft, dass ihm finanzielle Mittel entzogen werden. Landespolitiker werden zum Teil aus der Verantwortung entlassen, wenn die Ergebnisse ihrer Politik nivelliert werden.²⁶ In der Bundesrepublik zahlt es sich zumindest fiskalisch kaum aus, durch eine wirtschaftsfreundliche Politik das Wachstum zu fördern, weil die daraus resultierenden zusätzlichen Steuereinnahmen weitgehend abfließen. Welche Haushaltsmittel einem Bundesland zur Verfügung stehen, ist weitgehend unabhängig von seinen eigenen Steuereinnahmen.²⁷ Auch Ländern, die wirtschaftspolitisch nichts oder wenig tun, wird eine extrem hohe finanzielle Mindestausstattung garantiert. Weiter unten wird ausgeführt, dass der Länderfinanzausgleich mit der Begrenzung fiskalischer Interessen den Ausschlag dafür geben mag, dass eine weniger wachstumsorientierte Politik verfolgt wird, obwohl Wirtschaftswachstum auch mit verschiedenen nicht-fiskalischen Vorteilen verbunden ist.

3.3 Kosten-Nutzen-Kalkül einer wachstumsorientierten Politik

Die vorherigen Ausführungen sind etwas zu relativieren. Zusätzliche wirtschaftliche Aktivität bringt nicht nur steigende Erlöse aus Einkommen- und Körperschaftsteuer mit sich (die zum Großteil durch den Länderfinanzausgleich konfisziert werden), sondern darüber hinaus erhöht sich auch das Gewerbesteueraufkommen. Dieses kommt zwar teilweise über die Gewerbesteuerumlage auch dem Bund und den übrigen Ländern zugute, ein beachtlicher Teil verbleibt jedoch in den Ländern beziehungsweise bei ihren Kommunen.²⁸ Allerdings spielt das Gewerbesteueraufkommen verglichen mit den übrigen Steuereinnahmen nur eine untergeordnete Rolle, und die Gewerbesteuer fließt nicht den Länderhaushalten, sondern den Kommunen zu. Die direkten fiskalischen Anreizeffekte für die Landesregierungen bleiben also begrenzt.

Eine stärkere Wirtschaftskraft kann auch dadurch die finanzielle Situation der Bundesländer verbessern, dass sie gemeinsam mit den einhergehenden günstigeren Beschäftigungsmöglichkeiten ein Bundesland attraktiver erscheinen lässt, so dass die Einwohnerzahl ansteigt. Unsere ökonometrischen Berechnungen im Rahmen der Studie „Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005“ sowie Umfrageerhebungen legen nahe, dass 8/9 der Wanderungsbewegungen von Personen zwischen den Bundesländern auf wirtschaftliche Dynamik, Leistungsfähigkeit

²⁶ Vgl. Berthold, Drews und Thode (2001), S. 14.

²⁷ Vgl. Berthold und Fricke (2004), S. 87.

²⁸ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001), S. 331.

und Beschäftigungssituation zurückzuführen sind.²⁹ Gelingt es einem Land, durch eine erfolgreiche Standortpolitik Personen anzulocken, so sind hiermit höhere Einnahmen verbunden, weil sich der Finanzbedarf der Länder im Länderfinanzausgleich nach der Einwohnerzahl bemisst und die Differenz aus Finanzbedarf und tatsächlicher Finanzkraft größtenteils ausgeglichen wird.³⁰ Damit entwickeln sich die Einnahmen der Länder nach erfolgtem Länderfinanzausgleich ceteris paribus weitgehend proportional zur Einwohnerzahl. Die Ausgaben müssen nicht in gleichem Umfang ansteigen. So bemühen sich insbesondere die Stadtstaaten Hamburg und Bremen darum, Bürger hinzuzugewinnen, weil die hiermit verbundenen zusätzlichen Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich die Ausgabensteigerungen deutlich überträfen.³¹ Außerdem mögen die Sozialausgaben sinken, wenn sich den Bewohnern eines Landes gute Einkommens- und Beschäftigungschancen bieten. Es bestehen also doch begrenzte fiskalische Anreize, wirtschaftliches Wachstum zu fördern, um so die Einwohnerzahl zu steigern und dadurch über den Finanzausgleich mehr Geld zu erhalten.

Außerdem mag man einwenden, neben fiskalischen Aspekten gäbe es noch weitere Motive, die Standortqualität eines Bundeslandes zu verbessern.³² So müssten Landesregierungen allein schon deshalb die Wirtschaftskraft in ihrem Land fördern, um wiedergewählt zu werden. Daher beeinflussten die durch den Länderfinanzausgleich ausgelösten hohen Grenzbelastungen von Steuereinnahmen das Verhalten der Landesregierungen nicht.³³

Beizupflichten ist, dass inzwischen fast alle Regierungen der pauschalen Aussage zustimmen dürften „besser mehr Wachstum und mehr Beschäftigung, als weniger Wachstum und weniger Beschäftigung, selbst dann, wenn sich dadurch die Landeseinnahmen nicht erhöhen“. Schließlich werden Konzepte wie die der „nachhaltigen wirtschaftlichen Wachstumsrücknahme“ kaum mehr öffentlich propagiert, seit die vielen Arbeitslosen nur noch schwer durch den Sozialstaat alimentiert werden können.³⁴

Das Entscheidungskalkül von Landesregierungen wird jedoch komplexer, wenn eine wachstums- und beschäftigungsfördernde Politik mit Kosten verbunden ist. Auf Bundesebene wird

²⁹ Vgl. Berthold, Fricke und Kullas (2005), S. 12.

³⁰ Vgl. Kapitel 2.

³¹ Ole von Beust, Erster Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg, äußerte in seiner Regierungserklärung vom 31.3.2004, man wolle, dass Hamburg attraktiver werde, denn dann kämen zusätzliche Einwohner, die den finanziellen Spielraum der Hansestadt erweiterten.

Wohl auch aus diesen Motiven richtete die Elbmetropole ein „Welcome Center“ ein, um Personen den Umzug in die Hansestadt zu erleichtern.

Zuvor hatte bereits Bremen eine „Neubürgeragentur“ eingerichtet, weil jeder Bürger zusätzliches Geld im Länderfinanzausgleich bedeute.

³² Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001), S. 330.

³³ Vgl. Geske (2002), S. 99; Pohl (2005), S. 87.

³⁴ Vgl. zur Forderung eines niedrigeren Wirtschaftswachstums beispielsweise: Meadows, Meadows, Zahn und Milling (1972); Karathanassis (2003); Paech (2005).

überdeutlich, dass keine der großen Parteien eine Politik „Wachstum um jeden Preis“ anstrebt, wobei insbesondere Sozialkosten und Umweltkosten ins Gewicht fallen. Ökonomen und auch Politiker sind sich weitgehend einig, dass die hohen Sozialversicherungsbeiträge Wachstum und Beschäftigung hemmen.³⁵ Mit Ausnahme der PDS stimmen die Parteien überein, dass es sich positiv auswirkt, wenn die Sozialversicherungsbeiträge reduziert werden können. Zwischen den politischen Gruppierungen geht es lediglich darum, wo am ehesten „sozialverträglich“ gespart werden kann. Trotz der Einsicht „Sozialversicherungsbeiträge und Sozialausgaben beeinträchtigen Wachstum und Beschäftigung“ fordert keine der großen Parteien, den Sozialstaat radikal zurückzuschneiden. Offenbar überwiegen hier die Ängste vor Kosten in Form sozialer Härten gegenüber höheren Wachstums- und Beschäftigungsraten als erhofftem Nutzen einer solchen Politik. Im Umweltbereich sieht es ähnlich aus: Fast jede Umweltrichtlinie ist für Unternehmen mit Kosten verbunden, denn es ist ja das Ziel, hierdurch Verhaltensänderungen herbeizuführen, also einen ursprünglich wirtschaftlich effizienten Zustand zu verlassen. Durch diese Kosten verliert der Standort Deutschland an Attraktivität, daraus resultieren Wachstumsverluste. Dennoch ist jede Partei in irgendeiner Form für Umweltrichtlinien.

Es bleibt festzuhalten: Auf Bundesebene ist keine Partei vorbehaltlos für eine rein wachstumsorientierte Politik, die alle anderen Ziele unberücksichtigt lässt. Angesichts der Kosten, die hiermit verbunden wären, erscheint dies auch nicht sinnvoll.

Auf Länderebene spricht ebenfalls sehr viel dafür, dass viele Bundesländer nicht alles tun, was wachstumsfördernd wirkt, und dass der Länderfinanzausgleich hier eine wichtige Rolle spielt. Schließlich ist es auch für Bundesländer nicht nur mit Vorteilen (Nutzen), sondern gleichzeitig mit einem Bündel an Nachteilen (Kosten) verbunden, wenn Unternehmensansiedlungen gefördert werden. Als Vorteile sind mehr privater Wohlstand und Beschäftigung zu nennen. Als Nachteile können Umweltbelastungen und öffentliche Kosten auftreten. Ein weiterer Vorteil von Unternehmensansiedlungen, zusätzliche öffentliche Einnahmen, geht durch den Länderfinanzausgleich weitgehend verloren, und so mögen die hohen Grenzbelastungen zusätzlicher Steuereinnahmen dazu führen, dass sich die Waage letztendlich weg von Unternehmensansiedlungen neigt.³⁶

Dies lässt sich auch graphisch darstellen: Der Nutzen einer wachstumsfördernden Politik ist positiv (mehr Wachstum und Beschäftigung sind zunächst einmal gut; in Abbildung 3 ist der Grenznutzen eingezeichnet als Gerade g). Für einzelne Vorhaben mögen jedoch die Kosten

³⁵ Vgl. Berthold und Hilpert (1998) zur Wirkung von Sozialstandards.

³⁶ Vgl. Huber und Lichtblau (1998), S. 145.

(finanzielle Kosten, Sozialkosten, Umweltkosten; Grenzkosten sind als Gerade im Diagramm eingezeichnet) höher als der Nutzen sein. Der Länderfinanzausgleich sorgt nun dafür, dass der Nutzen einer wachstumsfördernden Politik für das jeweilige Bundesland künstlich abgesenkt wird (im Diagramm von Gerade g auf Gerade b), indem aus den wachstumsbedingt kräftiger sprudelnden Steuerquellen nur ein Rinnsaal in die jeweiligen Länderhaushalte tröpfelt, der Großteil der zusätzlichen Steuereinnahmen hingegen an die übrigen Länder fließt oder ohnehin beim Bund versickert. Zusätzliche Steuereinnahmen – als ein positiver Effekt einer wachstumsorientierten Politik – kommen dem entsprechenden Bundesland also so gut wie nicht zugute.

Dies gilt für Geberländer wie für Empfängerländer gleichermaßen: Wenn Geberländer zusätzliche Steuereinnahmen generieren, erhöht sich ihre Zahllast im horizontalen Finanzausgleich. Steigen die Steuereinnahmen der Empfängerländer, erhalten diese weniger Leistungen aus dem Länderfinanzausgleich. Damit stehen zusätzliche Steuereinnahmen sowohl Geberländern als auch Empfängerländern nach erfolgtem Länderfinanzausgleich nur zu einem geringen Teil zur Verfügung, ihr haushaltspolitischer Handlungsspielraum erweitert sich kaum. Der weitaus größere Teil zusätzlicher Steuereinnahmen fließt ab. Indem diese externen Effekte in den Systemen des Länderfinanzausgleichs sowohl Geberländer als auch Empfängerländer treffen, ergibt sich für beide Ländergruppen der in Abb. 3 eingezeichnete Keil zwischen den Geraden g und b.

Daher werden sowohl in Geberländern als auch in Empfängerländern einzelne wirtschaftsfördernde politische Vorhaben unterbleiben, obwohl sie ohne Länderfinanzausgleich stattfinden und gesamtwirtschaftlich sinnvoll wären. In der Abbildung ist dies daran ablesbar, dass die Punkte M und O auseinanderfallen: O stellt das gesamtgesellschaftliche Optimum dar, denn im Punkt O stimmen gesamtgesellschaftlicher Nutzen und die gesamten Kosten einer wachstumsorientierten Politikmaßnahme überein. Weil jedoch durch den Länderfinanzausgleich ein Teil des Nutzens unberücksichtigt bleibt (die zusätzlichen Steuereinnahmen), wird lediglich bis M eine wachstumsorientierte Politik betrieben. Dadurch kommt es zu Wohlfahrtsverlusten im Umfang der Fläche D, weil wachstumsorientierte Politik nicht stattfindet, für die der gesamtgesellschaftliche Grenznutzen höher wäre als die Grenzkosten.

öffentliche Ausgaben etc.). Damit macht es sich jeweils negativ bemerkbar, wie in der Abbildung gezeigt, dass das Land keine eigenen finanziellen Interessen hat.

3.4 Anreize, Wachstum durch öffentliche Investitionen zu fördern

In den wirtschaftspolitischen Beispielen zuvor ging es vor allem um Regulierungen und eine Unternehmen gegenüber mehr oder minder freundliche Atmosphäre, also weitgehend kostenlose Standortpolitik. Darüber hinaus wurden jedoch auch Investitionsmaßnahmen genannt, Ausgaben für Flughäfen, Straßen oder Forschungsprojekte. Bei diesen Projekten mögen Umweltkosten oder ideologische Bedenken auch eine Rolle spielen. Zusätzlich sind jedoch noch Opportunitätskosten relevant, denn Geld, das für Investitionen verwandt wird, kann nicht mehr anderweitig ausgegeben werden, konsumtiv, für soziale Aufgaben, für Kultur etc.

Durch den Länderfinanzausgleich wird das Entscheidungskalkül der Länder zu Lasten investiver Ausgaben verzerrt: Konsumtive Ausgaben kommen den Bürgern eines Landes voll zugute, die investiven Ausgaben (z.B. Ausgaben für Infrastruktur) hingegen nicht, denn Steuermehreinnahmen als eine Frucht der Investitionen fließen größtenteils ab.³⁷ Dadurch werden Investitionen künstlich verteuert. Eine Landesregierung wird sich darum bemühen, ihre Haushaltsmittel so einzusetzen, dass der Nutzen daraus in möglichst geringem Maße den Bewohnern anderer Länder zugute kommt bzw. über den Finanzausgleich abgeschöpft wird. Daher wird das Entscheidungskalkül systematisch zugunsten konsumtiver Ausgaben verzerrt.³⁸ Nachfolgend wird untersucht, welchen Restriktionen die investiven Ausgaben unterliegen.

Wollen Länder nicht auf Entschuldungszahlungen spekulieren, dann müssen sie ihre Haushaltslage im Blick behalten. Weil das Handeln der Landespolitik durch die Nebenbedingung einer zumindest halbwegs intakten Haushaltslage begrenzt wird, sorgt der durch den Länderfinanzausgleich höhere Preis für Investitionen dafür, dass lediglich in geringerem Umfang investiert werden kann, denn die Finanzierungsquellen der Bundesländer sind beschränkt. Wenn beispielsweise mehr in die Verkehrsinfrastruktur investiert wird, dann müssen diese Mehrausgaben irgendwie finanziert werden, auf der Einnahmen- oder auf der Ausgabenseite:

- 1) durch zusätzliche Neuverschuldung
- 2) durch zusätzliche Einnahmen (i) Privatisierungserlöse, ii) höhere Steuersätze, iii) breitere Steuerbasis)

³⁷ Vgl. Huber und Lichtblau (1998), S. 145.

³⁸ Vgl. Berthold, Drews und Thode (2001), S. 17.

3) durch Ausgabenkürzungen an anderer Stelle

Jedoch sind alle diese grundsätzlichen Finanzierungsmöglichkeiten, die jeweils allein oder kombiniert eingesetzt werden können, nur eingeschränkt nutzbar:

- 1) Zusätzliche Neuverschuldung kann sich ein Land nur begrenzt leisten, will es nicht in eine Schulden Spirale geraten und schließlich seine Handlungsfähigkeit verlieren.³⁹ Eine unsolide Finanzpolitik mit steigenden Zinslasten führt dazu, dass zukünftig weniger Spielraum für Investitionen besteht. Nicht zufällig weisen in West und Ost die beiden Bundesländer die jeweils mit Abstand höchsten Investitionsquoten auf, die bezogen auf die Einwohnerzahl wesentlich weniger als alle anderen verschuldet sind, nämlich Bayern und Sachsen.⁴⁰ Außerdem droht der nun verabschiedete nationale Stabilitäts pakt Ländern mit höherer Neuverschuldung eine entsprechend stärkere Beteiligung an eventuellen Sanktionsmaßnahmen Deutschlands an.⁴¹
- 2) Zusätzliche Einnahmen: Privatisierungserlöse haben mit Neuverschuldung gemein, dass sie an die Substanz eines Bundeslandes gehen, sofern die daraus resultierenden Einnahmen für konsumtive Zwecke verausgabt werden. Wenn mithilfe von Privatisierungen Investitionen finanziert werden, dann findet immerhin ein Aktivtausch statt, altes Vermögen wird in einen neuen Kapitalstock umgewandelt. Dennoch sind Privatisierungserlöse nur begrenzt realisierbar, die „Flexibilitätsreserve“ eines Landes wird aufgezehrt, wenn die Einnahmen daraus ausgegeben werden: Im Gegensatz zu verkauften Unternehmensanteilen lassen sich häufig die dafür erworbenen oder erstellten Investitionsobjekte, beispielsweise Straßen, nur schwer bis gar nicht veräußern. Bayern erzielte in den vergangenen zehn Jahren Privatisierungserlöse in Höhe von ca. fünf Mrd. €. Hiervon wurden Investitionsprogramme wie die „High-Tech-Offensive“ des Freistaates finanziert. Inzwischen merkt man jedoch auch in München, dass der Spielraum für solche Aktionen enger wird.⁴²

Außerdem ist es Bundesländern aufgrund ihrer fehlenden Steuerautonomie so gut wie nicht möglich, über höhere Steuersätze Einnahmensteigerungen zu erreichen. Auch

³⁹ Mit Verschuldungsmöglichkeiten wäre das Ergebnis ähnlich: Dem Grenznutzen investiver Ausgaben wird dann der daraus resultierende Grenzkosten in Geldeinheiten gegenübergestellt. Weil nur ein Teil des anfallenden Grenznutzens berücksichtigt wird, kommt es auch hier aus gesamtgesellschaftlicher Sicht zu einem zu geringen Investitionsvolumen.

⁴⁰ Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistische Landesämter, eigene Berechnungen.

Abgesehen wird hier vom Land Bremen, dass Entschuldungszahlungen erhielt und somit die Lasten vorheriger Verschuldung auf die anderen Bundesländer abwälzen konnte.

⁴¹ Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz (SZAG)

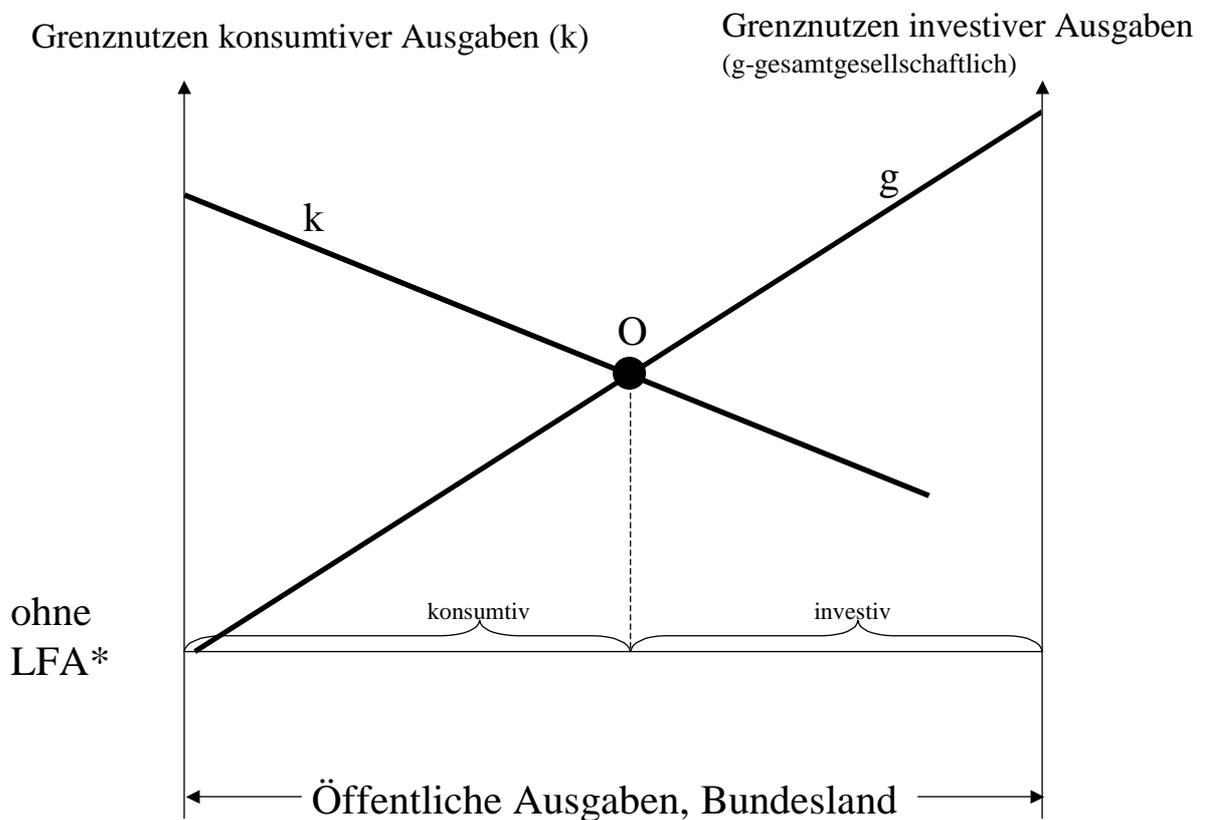
⁴² Vgl. Berthold, Fricke und Kullas (2005), S. 75, S. 80.

Ausweitungen der Steuerbasis bringen fast nichts, weil zusätzliche Steuereinnahmen eines Bundeslandes weitestgehend abgeführt werden.

- 3) Ausgabenkürzungen an anderer Stelle sind inzwischen nur noch unter großen Schmerzen möglich. Es tut weh, das Blindengeld streichen zu müssen etc. Außerdem gibt der Bund den Ländern einen Großteil ihrer Ausgabenposten vor, das potenzielle Einsparvolumen ist also begrenzt. Dennoch sind nachhaltige Spielräume für Investitionen nur durch Einsparungen im konsumtiven Bereich zu gewinnen.

Dieser Zusammenhang ist in Abbildung 4 dargestellt.

Abb. 4: Ausgabenallokation bei festem Haushaltsvolumen



*LFA – Länderfinanzausgleich.

Quelle: Eigene Erstellung.

Das Haushaltsvolumen der Länder ist im Modell exogen vorgegeben, was der Realität sehr nahe kommt. Bei langfristiger Betrachtungsweise entfällt auch die Möglichkeit, sich durch vorübergehende Neuverschuldung kurzfristig Ausgabenspielräume zu verschaffen. Im Diagramm bedeutet dieses feste Ausgabenvolumen, dass die Pfeilspitzen der Beschriftung „Öf-

fentliche Ausgaben, Bundesland“ stets gleichweit voneinander entfernt sind.⁴³ Dieses exogen vorgegebene Haushaltsvolumen ist zu 100% auf konsumtive und investive Ausgaben aufzuteilen. Kriterium wird dabei aus Sicht einer Regierung sein: „Was nutzt dem Land mehr, zusätzliche Investitionen oder zusätzliche konsumtive Ausgaben?“ Konsumtive Ausgaben sind solche, durch die Ressourcen in der aktuellen Periode verbraucht werden, ohne dass dadurch in den folgenden Perioden Rückflüsse entstehen. Sozialausgaben sind ein entsprechendes Beispiel. Für ein Optimierungskalkül ist zu ermitteln, wie viel Nutzen die konsumtiven Ausgaben den Bürgern stiften.

Der Nutzen investiver Ausgaben kann nur indirekt definiert werden: Dadurch, dass in der aktuellen Periode Ressourcen investiert werden, finden in den folgenden Perioden Rückflüsse statt. Diese Rückflüsse können konsumtiv verwandt werden und stiften dadurch den Bürgern eines Landes Nutzen. Weil der Länderfinanzausgleich Steuermehreinnahmen der Bundesländer weitestgehend beschlagnahmt, geht es primär um Rückflüsse an Private. Damit man den aktuellen Nutzen, der durch diese Rückflüsse entsteht, mit dem Nutzen zukünftiger Perioden vergleichen kann, ist dieser jeweils auf einen identischen Zeitpunkt abzudiskontieren.

Die Kosten bestimmter Ausgabeposten sind die Summe aus dem Ausgabenvolumen selbst sowie aus den Allokationsverzerrungen, die durch die Besteuerung zur Finanzierung der öffentlichen Ausgaben entstehen, jeweils in Geldeinheiten bewertet. Öffentliche Ausgaben sind prinzipiell dann finanzpolitisch sinnvoll, wenn öffentliche konsumtive Ausgaben den Bürgern einen höheren Nutzen stiften als die durch die Besteuerung unterbliebenen privaten konsumtiven Ausgaben oder wenn öffentliche investive Ausgaben für höhere Rückflüsse sorgen als die durch eine Besteuerung unterbliebenen privaten investiven Ausgaben und wenn außerdem die Allokationsverzerrungen der Besteuerung den Vorteil der öffentlichen Ausgaben nicht zunichte machen. Diese Bedingungen sind am ehesten bei öffentlichen Gütern erfüllt, die sich dadurch auszeichnen, dass zusätzliche Nutzer ein Gut nutzen können, ohne dass Mehrkosten entstehen, und dass potenzielle Nutzer nicht von der Nutzung ausgeschlossen werden können. Ein öffentliches Investitionsgut ist nach diesen Kriterien beispielsweise die Verkehrsinfrastruktur, ein konsumtives öffentliches Gut beispielsweise die Umverteilung. Gerade bei letzterer sind jedoch die Ineffizienzen durch staatliche Aktivität zu beachten.

Indem das Haushaltsvolumen aus Sicht eines Bundeslandes exogen vorgegeben ist, unterbleibt jedoch die im vorigen Absatz beschriebene Gegenüberstellung des Nutzens öffentlicher Ausgaben mit den entsprechenden Kosten: Wäre der Nutzen zusätzlicher Ausgaben höher als

⁴³ Diese Abbildung ist auf die gesamten öffentlichen Ausgaben normiert. Die Abszisse ist also für alle Bundesländer gleich lang.

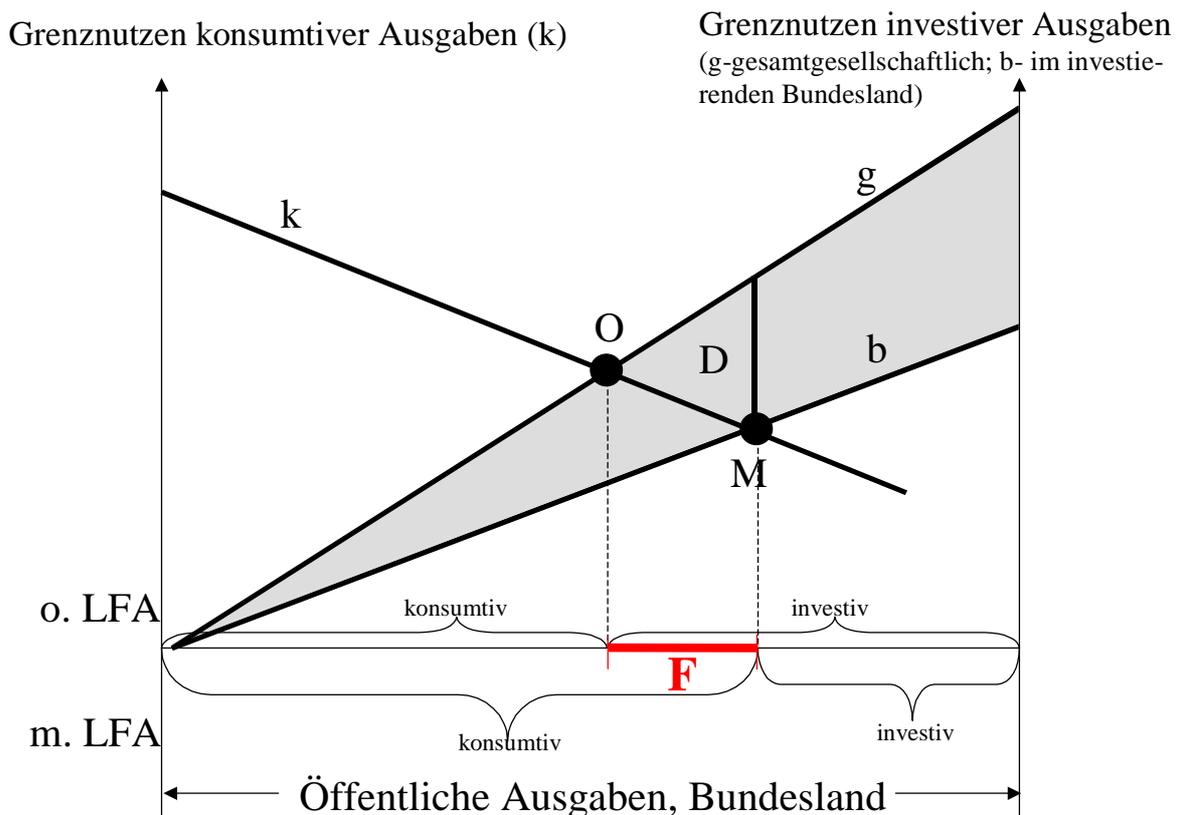
deren Kosten, dann könnte ein Land dennoch nicht mehr ausgeben, denn es ist nicht in der Lage, hierfür die Steuersätze zu erhöhen. Wäre der Nutzen niedriger, dann brächte es dennoch nichts, die Ausgaben zu reduzieren, denn es ist nicht möglich, den Bürgern das eingesparte Geld über niedrigere Steuersätze wieder zurückzugeben. Die Ausgaben orientieren sich also an den Einnahmen und werden auf konsumtive und investive Zwecke verteilt.

Sowohl für die konsumtiven als auch für die investiven Ausgaben wird ein fallender Grenznutzen angenommen: Beispielsweise kann mit den ersten Umverteilungsmaßnahmen das Existenzminimum hilfsbedürftiger Menschen gesichert werden, ihr Grenznutzen ist also immens hoch. Bei späteren Umverteilungsmaßnahmen geht es dann nicht mehr um existenzielle Bedürfnisse, sondern es wird eher innerhalb der Mittelschicht umverteilt. Für Investitionen gilt ähnliches: Die erste Straße, die eine Region erschließt, ermöglicht es überhaupt erst, einen Standort in Handel und Arbeitsteilung einzubeziehen. Später erfolgende Investitionen in Verkehrsleitsysteme etc. haben keine so überragende Bedeutung mehr.

Im Optimum O bei gegebenem Haushaltsvolumen sind der Nutzen der letzten investiven und der letzten konsumtiven Ausgaben identisch. Es ist dann nicht sinnvoll, das Investitionsvolumen zu steigern, denn zusätzliche Investitionen bringen weniger Nutzen als die im Gegenzug einzusparenden konsumtiven Ausgaben. Umgekehrt wäre es auch schädlich, die konsumtiven Ausgaben zu Lasten der investiven Ausgaben auszuweiten.

Durch den Länderfinanzausgleich wird das Entscheidungskalkül eines Landes jedoch verzerrt, so dass nicht das Optimum O realisiert wird: Ein Teil des Nutzens investiver Ausgaben kommt nun nicht mehr dem investierenden Land selbst zugute, denn zusätzliche Steuereinnahmen machen sich in Form externer Effekte bundesweit positiv bemerkbar (in Abbildung 5 dargestellt durch den grauen Keil zwischen dem gesamtgesellschaftlichen Grenznutzen g und dem Grenznutzen im betreffenden Bundesland b). Das Land berücksichtigt lediglich den Grenznutzen b investiver Ausgaben, der sich im investierenden Land selbst bemerkbar macht, und aus Sicht des Landes liegt das Optimum nun im Punkt M, mit einem niedrigeren Volumen investiver und einem höheren Volumen konsumtiver Ausgaben, als dies ohne Länderfinanzausgleich der Fall wäre. Weil zwischen den Punkten O und M der gesamtgesellschaftliche Grenznutzen g zusätzlicher Investitionen höher als der Grenznutzen zusätzlicher konsumtiver Ausgaben ist, das Land sich aber dennoch für konsumtive Ausgaben entscheidet, findet eine Fehlallokation von Ressourcen im Umfang F statt. Dadurch kommt es zu einem gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsverlust im betreffenden Land im Umfang der Fläche D.

Abb. 5: Fehlallokation von Haushaltsmitteln durch den Länderfinanzausgleich



Quelle: Eigene Erstellung.

Der Wohlfahrtsverlust kommt also dadurch zustande, dass zu wenig investiert wird, weil zusätzliche Steuereinnahmen umverteilt würden und weitestgehend abfließen. Steuermehreinnahmen kämen durch die zusätzliche wirtschaftliche Aktivität zustande, die aus den Investitionen resultierte. Damit verhindert der Länderfinanzausgleich in der Theorie zusätzliche wirtschaftliche Aktivität, er wirkt wachstumshemmend.

3.5 Überproportionale Investitionskürzungen bei Einnahmeausfällen

Dadurch, dass zusätzliche Steuereinnahmen aufgrund öffentlicher Investitionen durch den Länderfinanzausgleich abfließen, werden Investitionsprojekte teurer: Die Refinanzierung über Steuermehreinnahmen scheidet weitestgehend aus.

Zusätzliche Investitionen lassen sich also nur relativ schwer finanzieren, insbesondere, weil die Bundesländer mangels Steuerautonomie nicht ihre Steuersätze anpassen und dadurch

mehr einnehmen können. Angesichts der öffentlichen Haushaltsnöte folgt theoretisch auch aus diesem Effekt ein zu geringes Investitionsvolumen.

Es lässt sich leicht zeigen, dass Investitionen Haushaltsrestriktionen unterworfen sind, so dass es sich negativ bemerkbar macht, wenn Investitionen verteuert werden. So ging die Investitionsquote der Landeshaushalte seit der Wiedervereinigung mit zunehmenden Haushaltsnöten in der Tendenz kontinuierlich zurück, wie Tabelle 1 zeigt:^{44 45}

Tab. 1: Investitionsquote der Landeshaushalte (prozentualer Anteil der Investitionsausgaben am Landeshaushalt)				
	1991-1995	1996-1998	1999-2001	2001-2003
Deutschland	17,2	14,7	13,6	12,8
Sachsen	33,0	31,4	28,7	26,8
Mecklenburg-Vorp.	29,6	26,7	22,9	21,2
Thüringen	33,6	27,0	24,9	20,7
Sachsen-Anhalt	28,0	25,3	23,1	20,7
Brandenburg	31,8	24,7	22,8	20,5
Bayern	19,0	15,2	14,1	13,7
Baden-Württemberg	12,5	11,0	11,2	10,8
Saarland	11,3	11,1	11,4	10,7
Niedersachsen	11,4	11,9	10,9	10,7
Rheinland-Pfalz	15,8	13,8	12,1	10,5
Nordrhein-Westfalen	13,0	10,6	9,9	9,3
Schleswig-Holstein	13,1	10,2	10,0	9,2
Hessen	13,8	10,4	8,5	9,0
Bremen	12,1	12,5	15,0	17,4
Hamburg	11,7	11,1	10,4	12,0
Berlin	16,0	13,6	12,7	11,2
Quelle: StBA, Stat. Landesämter, eigene Berechnungen.				

⁴⁴ In Stadtstaaten fallen kommunaler Haushalt und Landeshaushalt zusammen. Aufgrund dieser Besonderheit lassen sich die Haushaltszahlen der Stadtstaaten nur bedingt mit denen der Flächenländer vergleichen. Darüber hinaus erfolgt die Abgrenzung der Investitionsausgaben nicht in allen Bundesländern einheitlich. Insbesondere interpretiert Bremen den Begriff der Investitionsausgaben weiter als andere Bundesländer.

⁴⁵ Bei den Haushaltsquoten wurden die Ausgaben nicht um Zahlungen im LFA bereinigt. Dies bedeutet, dass den Zahlerländern im Länderfinanzausgleich nur ein Teil ihres Haushaltsvolumens zur Verfügung steht, die Zahlungen im Länderfinanzausgleich also zu anderen Ländern abfließen, jedoch dem Haushalt des entsprechenden Bundeslandes zugerechnet werden. Dies führt dazu, dass u.a. in Geberländern wie Hessen, Baden-Württemberg oder Hamburg sämtliche Haushaltsquoten tendenziell niedriger ausfallen, weil Quoten auf Basis eines „zu hohen“ Haushaltsvolumens gebildet werden.

Neben den im Länderdurchschnitt immer weiter sinkenden Investitionsausgaben ist auch festzustellen, dass in den meisten westdeutschen Flächenländern die Investitionsausgaben zurückgehen, also nicht nur in den ostdeutschen, in denen nach der Wiedervereinigung zu Beginn die Infrastrukturlücke mit besonders hoher Geschwindigkeit geschlossen werden sollte. In den neuen Bundesländern ist dieser Rückgang ab dem Beobachtungszeitraum 1996 - 1998 besonders markant.

In Zeiten schwieriger Haushaltslage gehen Investitionen offenbar sogar überdurchschnittlich stark zurück, anders als beispielsweise die Personalausgaben. So blieb die Personalausgabenquote der Länder seit der Wiedervereinigung relativ konstant (Tab. 2).

Tab. 2: Personalausgabenquote der Landeshaushalte (prozentualer Anteil der Personalausgaben am Landeshaushalt)				
	1991-1995	1996-1998	1999-2001	2001-2003
Deutschland	37,0	37,6	37,4	37,4
Bayern	41,8	41,7	41,7	41,7
Saarland	38,3	38,6	40,1	41,5
Nordrhein-Westfalen	39,7	40,0	40,8	41,1
Rheinland-Pfalz	40,2	39,8	40,7	40,6
Baden-Württemberg	40,4	40,9	39,8	40,5
Schleswig-Holstein	38,7	40,2	39,8	40,1
Niedersachsen	40,9	42,1	40,0	38,1
Hessen	40,9	40,6	37,8	36,6
Berlin	33,6	33,5	33,3	33,4
Hamburg	38,7	34,6	33,6	33,4
Bremen	36,5	33,0	32,1	31,5
Mecklenburg-Vorp.	23,4	24,6	26,7	27,0
Sachsen-Anhalt	23,6	25,7	26,9	26,7
Thüringen	24,0	25,5	25,2	26,6
Sachsen	23,0	24,9	25,9	26,3
Brandenburg	21,0	25,4	25,0	24,4

Quelle: StBA, Stat. Landesämter, eigene Berechnungen.

Dies dürfte darin begründet liegen, dass Investitionen flexibler als andere Ausgabenarten gekürzt werden können. Bei den Personalausgaben kann selbst ein Anstieg kaum vermieden werden, wenn die Pensionslasten aufgrund einer zunehmenden Zahl von Ruheständlern wachsen. Konsumtive Ausgaben hingegen sind kurzfristig weniger gut beeinflussbar. Beispielsweise kann das Personal der Länder kurzfristig nur wenig verringert werden.

Diese Neigung, bei Einnahmeausfällen eher die Investitionen als die konsumtiven Ausgaben zurückzufahren, wird durch den Länderfinanzausgleich verstärkt, indem dieser investive Ausgaben künstlich verteuert, weil den Bundesländern die Steuerrückflüsse aus Investitionen kaum zugute kommen.

Die kräftigen Kürzungen bei den Investitionen führen dazu, dass weniger von der öffentlichen Hand investiert wird, als dies gesamtwirtschaftlich wünschenswert ist. Nachfolgend wird gezeigt, dass bereits in der Ausgangssituation höchstens soviel investiert wurde wie ökonomisch sinnvoll, so dass Ausgabenkürzungen bei den Investitionen sich negativ auswirken.

Es ist kaum denkbar, dass Anfang der 90er Jahre die Bundesländer mehr investierten, als dies gesamtwirtschaftlich effizient war, aufgrund der Kurzfristorientierung der Politik und ihrer Präferenz für konsumtive Ausgaben sowie wegen der negativen Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs tendenziell eher umgekehrt.

Wenn seit Anfang der 90er Jahre die öffentlichen Investitionsausgaben reduziert wurden, die Personalausgaben hingegen nicht, dann spricht dies dafür, dass man sich mit dem Investitionsvolumen noch weiter vom Optimum entfernt hat. Anders sähe dies nur dann aus, wenn Investitionen nun weniger vorteilhaft als damals wären. Kriterium ist hierfür, für welches Investitionsvolumen sich noch ein positiver Kapitalwert ergibt. Alle Investitionen mit einem positiven Kapitalwert steigern über die verschiedenen Perioden hinweg insgesamt das Einkommen des Investors. Ein positiver Kapitalwert ergibt sich, wenn der Investor neben seinem eingesetzten Kapital eine Verzinsung zurückerhält, die über dem Kapitalmarktzinssatz liegt.

Demnach könnte es aus zwei Gründen sinnvoll sein, weniger zu investieren: a) der Kapitalmarktzins steigt an, es wird also teurer, Investitionen zu finanzieren, bzw. es wird vorteilhafter, das Geld am Kapitalmarkt anzulegen; b) die Rentabilität der Investitionsobjekte geht zurück. Beides ist wohl kaum der Fall: a) Der Kapitalmarktzins ist seit Anfang der 90er Jahre deutlich gesunken.⁴⁶ b) Die Rentabilität öffentlicher Investitionsprojekte dürfte zumindest in den alten Bundesländern zugenommen haben. Dort ist die öffentliche Infrastruktur heute in einem deutlich schlechteren Zustand als Anfang der 90er Jahre.⁴⁷ Deshalb stiften Straßensanierungen und Ausbesserungsmaßnahmen heute einen größeren Nutzen als nach der Wiedervereinigung.

Öffentliche Investitionen sind heute also rentabler als Anfang der 90er Jahre, gleichzeitig ist das Zinsniveau deutlich niedriger, so dass sich für wesentlich mehr Investitionsprojekte ein

⁴⁶ Quelle: Deutsche Bundesbank.

⁴⁷ Vgl. Sinn (2004), S. 230.

positiver Kapitalwert ergibt. Wenn dennoch weniger investiert wird, dann spricht dies dafür, dass nicht alle rentablen Investitionsprojekte realisiert werden. Die vorherigen Ausführungen können wie folgt zusammengefasst werden:

Optimales Investitionsvolumen 2003 > Optimales Investitionsvolumen 1992 >
Tatsächliches Investitionsvolumen 1992 > Tatsächliches Investitionsvolumen 2003

⇔ Optimales Investitionsvolumen 2003 > Tatsächliches Investitionsvolumen 2003

Je geringer die finanziellen Spielräume der Länder ausfallen, desto schädlicher wirkt sich die verzerrende Wirkung des Länderfinanzausgleichs aus: Werden die Haushaltsrestriktionen enger, dann müssen sukzessive immer rentablere Investitionsprojekte gestrichen werden, mit immer stärker ausgeprägten wirtschaftsfördernden Wirkungen und positiven externen Effekten, die von ihnen ausgehen.

3.6 Länderfinanzausgleich und Investitionsvolumen: Fallbeispiele

Beispiele verschiedener Bundesländer zeigen, dass der Länderfinanzausgleich aufgrund seiner positiven externen Effekte tatsächlich wie postuliert das Investitionsvolumen negativ beeinflusst und dadurch das Wirtschaftswachstum bremst. Zu nennen sind der Sanierungsfall Berlin, außerdem Hamburg sowie die neuen Bundesländer.

3.6.1 Sanierungsfall Berlin

Das Land Berlin gab zu erkennen, dass es wegen des Länderfinanzausgleichs seine Sanierungsstrategie nicht gezielt darauf ausrichtet, seine Steuereinnahmen zu steigern. Die Bundeshauptstadt richtet also ihr Augenmerk weniger darauf aus zu investieren, dadurch die Steuerquellen stärker sprudeln zu lassen und so nicht mehr auf Hilfen von außen angewiesen zu sein. Eine solche investitionsorientierte Strategie klingt zwar zunächst einmal vernünftig, der Länderfinanzausgleich hebt sie jedoch aus: Zusätzliche Steuereinnahmen wirken sich wegen des Länderfinanzausgleichs in Form externer Effekte auf die gesamte Republik positiv aus, dem jeweiligen Bundesland kommen sie kaum zugute.

Um diesen unerwünschten Effekt zu vermeiden, auch die übrigen Bundesländer von Steuermehreinnahmen profitieren zu lassen, wollte Berlin deshalb Entschuldungszahlungen des

Bundes vollständig dazu verwenden, Kredite zurückzuzahlen, so der Berliner Finanzsenator Sarrazin.⁴⁸ Die Möglichkeit, durch eigene Investitionen die Steuerkraft zu stärken, spielte anscheinend in den Berliner Sanierungsüberlegungen nur eine untergeordnete Rolle. Offenbar wirkt der Länderfinanzausgleich hier anreizverzerrend⁴⁹

3.6.2 Investitionen unter Haushaltsvorbehalt in Hamburg

Auch am Beispiel der Hansestadt Hamburg lassen sich die potenziell investitionshehmenden Wirkungen des Länderfinanzausgleichs gut ablesen: Alle seine Investitionsprogramme führt Hamburg unter der Prämisse durch, das Geld für diese Investitionen an anderer Stelle einzusparen.⁵⁰ Diese Vorsicht ist angebracht, weil es den Länderfinanzausgleich gibt, der zusätzliche Steuereinnahmen weitestgehend schluckt. Ohne ihn könnte Hamburg seine Investitionen auch dadurch finanzieren, dass zukünftig die Steuerquellen kräftiger sprudeln. Mit dem gegenwärtigen System des Länderfinanzausgleichs ist es Bundesländern wie Hamburg jedoch nicht möglich, so wie Unternehmen zu kalkulieren und bei Investitionsprojekten systematisch den Ausgaben heute die daraus resultierenden Rückflüsse morgen gegenüberzustellen, denn Steuerrückflüsse kämen der Elbmetropole kaum zugute. Hier macht sich bemerkbar, dass der Länderfinanzausgleich Investitionen verteuert. Außerdem sorgt er dafür, dass ein Land wie Hamburg nicht einfach alle sinnvollen öffentlichen Investitionen durchführen kann, sondern nur diejenigen, die sich mit Verrenkungen und Haushaltsentlastungen an anderer Stelle bewerkstelligen lassen.

3.6.3 Investitionen nach Haushaltslage in den neuen Bundesländern

Die neuen Bundesländer liefern ein weiteres Beispiel dafür, dass einige Länder weniger investieren, als dies optimal wäre, und der Länderfinanzausgleich dürfte hierbei eine wesentliche Rolle spielen.

Sachsen gibt deutlich mehr als die übrigen neuen Bundesländer für öffentliche Investitionen aus, obwohl sicherlich nicht davon ausgegangen werden kann, dass der Freistaat einen größeren Aufholbedarf als die übrigen ostdeutschen Bundesländer hat.⁵¹ Weil Sachsens Zinslast-

⁴⁸ Nach der Klageabweisung durch das Bundesverfassungsgericht wird Berlin jedoch keine Entschuldungszahlungen erhalten.

⁴⁹ Vgl. Die Welt (2006).

⁵⁰ Vgl. Berthold, Fricke und Kullas (2005), S. 116.

⁵¹ Vgl. Berthold, Fricke und Kullas (2005), S. 226.

quote weniger als halb so hoch wie in allen übrigen ostdeutschen Bundesländern ist,⁵² kann sich einzig der Freistaat diese hohen Investitionsausgaben leisten. Zuvor wurde erläutert, dass eine Regierung wohl kaum mehr Geld für Investitionen ausgeben wird, als dies aus gesamtwirtschaftlicher Sicht optimal ist. Eher im Gegenteil: Aufgrund einer Kurzfristorientierung, wie sie für politische Entscheidungen generell angenommen wird, dürfte selbst der Freistaat Sachsen tendenziell noch zu wenig investieren. Sachsens hohes Investitionsvolumen ist von Erfolg gekrönt: Der Freistaat erzielt seit der Wiedervereinigung die höchsten Wachstumsraten unter den neuen Bundesländern und hat dadurch in dieser Ländergruppe nun das höchste Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner.⁵³

Wenn Sachsen nicht zu viel investiert, dann folgt für die anderen neuen Bundesländer, dass diese allesamt viel zu wenig investieren. Fielen die Grenzbelastungen im Länderfinanzausgleich moderater aus, dann würden sich öffentliche Investitionen zu einem größeren Teil über höhere Steuereinnahmen refinanzieren und wären billiger. Die Investitionsanreize wären ausgeprägter und die ostdeutschen Bundesländer näherten sich damit dem Optimum.

Gegen diese Argumentation wird eingewandt, dass die neuen Bundesländer durch die Zahlungen im Länderfinanzausgleich überhaupt erst die finanziellen Mittel erhalten, um sich ein hohes Investitionsvolumen leisten zu können. Allerdings stellt diese Umverteilung ein Nullsummenspiel dar: Was die armen Länder erhalten (und zusätzlich investieren können), das müssen die wohlhabenden Länder abgeben (und können die entsprechenden Geldbeträge nicht mehr für Investitionen nutzen). In summa bleibt die negative Anreizwirkung, durch die insgesamt weniger investiert wird. Die übrigen negativen Anreize, etwa der Anreiz, weniger wirtschaftsfreundliche Regulierungen zu wählen, sind unabhängig davon, wie viel Geld ein Land zur Verfügung hat.

3.7 Abschließende Einschätzung: Länderfinanzausgleich senkt Anreize, eine wachstumsfördernde Politik zu betreiben

Die theoretischen Überlegungen und einige Fallbeispiele lassen den Schluss zu: Durch hohe Grenzbelastungen im Finanzausgleich neigt sich die Waage der Vor- und Nachteile tendenziell gegen die Ansiedlung von Unternehmen und gegen eine aktive Wachstumspolitik.⁵⁴ Die Kombination mit der fehlenden Steuerautonomie ist besonders verheerend, denn beide wirken

⁵² Vgl. Berthold, Fricke und Kullas (2005), S. 231.

⁵³ Vgl. Berthold, Fricke und Kullas (2005), S. 232.

⁵⁴ Vgl. Huber und Lichtblau (1998), S. 145.

darauf hin, dass Investitionen hinter dem gesamtwirtschaftlichen Optimum zurückbleiben. So wird die Politik auf einen Holzweg gelockt: Um längerfristig den Wohlstand der eigenen Bürger zu steigern, sind mehr investive Ausgaben der Landesregierungen und viel weniger konsumtive Ausgaben wünschenswert.⁵⁵

4. Länderfinanzausgleich und Wirtschaftswachstum – empirische Ergebnisse

Aus theoretischer Sicht gibt es also viele Wirkungsmechanismen, wie der Länderfinanzausgleich das Wirtschaftswachstum bremst: Für Landesregierungen sinkt der Anreiz, eine wachstumsfördernde Politik zu betreiben, denn die damit einhergehenden höheren Steuererträge fließen weitestgehend ab. Ein hohes öffentliches Investitionsvolumen und ein niedriges Regulierungsniveau, beide potenziell wachstumsfördernd, erscheinen damit weniger attraktiv. Darüber hinaus bremst der Länderfinanzausgleich marktliche Anpassungsprozesse. Ob diese Aspekte tatsächlich wachstumshemmend wirken, wird nachfolgend ökonometrisch getestet.

Wir testen selbst für die Bundesrepublik Deutschland, welcher Zusammenhang zwischen Länderfinanzausgleich und Wirtschaftswachstum besteht. Darüber hinaus gehen wir noch auf andere Untersuchungen für Deutschland und andere Bundesstaaten ein.

4.1 Länderfinanzausgleich und Wirtschaftswachstum in Deutschland

Für unsere ökonometrische Schätzung bilden wir den Regressor (Wirkungsfaktor) „Absolute Leistungen im Länderfinanzausgleich horizontal“, indem wir die Beträge der Finanzströme im Rahmen des Umsatzsteuerausgleichs und des Länderfinanzausgleichs auf die Einwohnerzahl beziehen. Hohe Werte ergeben sich für alle Bundesländer, die besonders intensiv in Zahlungsströme des Länderfinanzausgleichs eingebunden sind, sei es als Zahler- oder als Empfängerland. Einen niedrigen Wert weisen die schwächeren Westländer wie Niedersachsen auf, die weder ausgeprägter Empfänger noch ausgeprägter Zahler sind.

Inwieweit die Bundesländer sich selbst wettbewerblich organisieren, indem sie Kommunen ein hohes Gewicht einräumen und so in stärkeren Standortwettbewerb miteinander treten las-

⁵⁵ Vgl. Berthold, Drews und Thode (2001), S. 16f.

Per definitionem werden Ressourcen, die konsumiert werden, sofort verbraucht und stehen zukünftig nicht mehr zur Verfügung. Werden Gelder investiert, dann können sie aktuell nicht konsumtiv verwandt werden, sorgen jedoch in den folgenden Perioden für Rückflüsse. Diese zusätzlichen Ressourcen können dann für zusätzlichen Konsum oder weitere zukünftige Investitionen eingesetzt werden.

sen, wird mithilfe des Haushaltsanteils der Kommunen am Gesamthaushalt eines Landes mit seinen Kommunen parametrisiert.

4.1.1 Determinanten des Wachstums im Modell

Um die Wirkungen dieser Faktoren zu untersuchen, werden zunächst in einem Modell die übrigen Determinanten spezifiziert, die aus theoretischer Sicht ausschlaggebend für wirtschaftliches Wachstum und hohe Wirtschaftskraft (mit Wirtschaftswachstum als der Veränderung der Wirtschaftskraft) sind. Werden die übrigen theoretisch plausiblen Einflussfaktoren des Wirtschaftswachstums im Schätzset berücksichtigt, tritt die tatsächliche Wachstumswirkung des Länderfinanzausgleichs klarer zutage: Durch die Regressoren neben dem Länderfinanzausgleich wird für andere Einflüsse kontrolliert. Verhindert wird also, dass der Länderfinanzausgleich lediglich eine Stellvertretergröße für andere Einflussfaktoren ist, die zufällig mit dem Länderfinanzausgleich korreliert sind, und dadurch ein falsches Schätzergebnis liefert. Ohne diese Kontrollvariablen könnte es sein, dass die ökonometrische Schätzung zwar einen signifikanten Einfluss auf das Wirtschaftswachstum ausweist, dies jedoch beispielsweise daran liegt, dass zufälligerweise in allen Ländern, in denen der Länderfinanzausgleich eine große Rolle spielt, auch die Sozialhilfe besonders hoch ausfällt und die Daten von Länderfinanzausgleich und Höhe der Sozialhilfe miteinander korreliert sind. Mit dem Regressor (Wirkungsfaktor) „Höhe der Sozialhilfe“ als Kontrollvariable wird dieser Einfluss aufgefangen. Wenn man andere Einflussgrößen (z.B. die Höhe der Sozialhilfe) mit ins Schätzset aufnimmt, verliert die Stellvertretergröße (in diesem Fall der Länderfinanzausgleich) von ihrem scheinbaren Erklärungsgehalt. Eine Verzerrung des eigentlich interessierenden Faktors „Länderfinanzausgleich“ wird dadurch vermieden.

Welches nun sind die Bestimmungsfaktoren des Wirtschaftswachstums? Die Menge der eingesetzten Produktionsfaktoren und deren Produktivität (beziehungsweise die Veränderungen dieser Determinanten) bestimmen über die Wertschöpfung (beziehungsweise über das Wirtschaftswachstum als Veränderung der Wertschöpfung in einem Bundesland).⁵⁶ Sowohl Menge als auch Produktivität der eingesetzten Produktionsfaktoren profitieren von einer effizienten Koordination auf den Märkten. Von der bundesstaatlichen Ordnung hängt ab, inwiefern Bundesländer zu einer wachstumsfördernden Politik angeregt werden und zu einer solchen Politik finanziell in der Lage sind.

⁵⁶ Vgl. Berthold und Zenzen (2005), S. 3: Die Wertschöpfung ist das Produkt aus Arbeitsproduktivität (Output pro Arbeitsstunde, Y/H) und den geleisteten Arbeitsstunden (H).

Wohlstand wird gefördert, wenn der ererbte Bestand an knappen Ressourcen auf die produktivste Weise verwandt wird. Dies gilt für die natürlichen Ressourcen, Sachkapital und Arbeitskräfte sowie für technologisches Wissen, das mit den Produktionsfaktoren verbunden ist.⁵⁷ Der marktliche Koordinationsmechanismus bietet die besten Voraussetzungen dafür, dass Ressourcen möglichst produktiv eingesetzt werden.⁵⁸ Die Politik hat für einen effizienten ordnungspolitischen Rahmen zu sorgen, indem sie möglichst wenig in Marktprozesse interveniert, so dass sich relative Preise weitgehend ungestört bilden können.⁵⁹ Von entscheidender Bedeutung ist dies für den Arbeitsmarkt.

Der Lohn stellt den Preis für den Produktionsfaktor Arbeit dar und bildet den wesentlichen Koordinationsmechanismus auf dem Arbeitsmarkt. Je flexibler Lohnstrukturen sind, desto eher wird der Faktor Arbeit produktiv eingesetzt und desto höher fällt das Bruttoinlandsprodukt aus, bei einer Veränderung wächst oder schrumpft die Wirtschaft.

Nicht nur für die Arbeitsproduktivität, auch für die Menge der eingesetzten Arbeitskräfte spielt ein funktionsfähiger Arbeitsmarkt eine wesentliche Rolle: Wenn der Preisbildungsprozess auf dem Arbeitsmarkt nicht beeinträchtigt würde, so fände jeder arbeitswillige Arbeitnehmer eine Arbeitsstelle zu einem Lohn, der seiner Produktivität entspricht. Wird der Arbeitsmarkt funktionsfähiger, dann erreicht das BIP als das Produkt aus Arbeitsmenge und Arbeitsproduktivität ein höheres Niveau, die Wirtschaft wächst. Nach diesem Muster sorgen auch funktionierende Kapital- und Gütermärkte dafür, dass Produktionsfaktoren produktiv eingesetzt werden und viel produziert wird.

⁵⁷ Vgl. Berthold und Zenzen (2005), S. 4, S. 12f: Die Arbeitsproduktivität steigt an, wenn die Arbeit mit höherer Kapitalausstattung erbracht werden kann.

Technologisches Wissen kann auch als Beschaffenheit der übrigen Produktionsfaktoren modelliert werden, nicht als eigenständiger Produktionsfaktor.

Vgl. Timmer, Ypma und van Ark (2003): In den Ländern der Europäischen Union gab es in der zweiten Hälfte der 90er Jahre einen Wachstumseinbruch. Dieser kam dadurch zustande, dass das Wachstum der traditionellen Kapitalausstattung einbrach (im Gegensatz zur Kapitalausstattung im Bereich der Informations- und Telekommunikationstechnologien, durch die das unterschiedliche Wachstumstempo in den USA und der EU kaum erklärt wird). Die Wachstumswirkungen, die von Veränderungen der traditionellen Kapitalausstattung ausgingen, halbierten sich. Somit liegt in der Kapitalausstattung bzw. den Investitionen als Veränderung der Kapitalausstattung ein erhebliches Wachstumspotenzial.

⁵⁸ Vgl. Inklaar, McGuickin und van Ark (2002); Timmer, Ypma und van Ark (2003); O'Mahony und van Ark (2003): Institutionelle Rahmenbedingungen beeinflussen, wie effizient die beiden Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital miteinander kombiniert werden. In den 90er Jahren fiel das Wachstum der totalen Faktorproduktivität in der EU nur halb so hoch wie in den USA aus, für Deutschland sieht das Bild noch düsterer aus: In der ersten Hälfte der 90er Jahre war Deutschland noch Spitzenreiter des Wachstums der totalen Faktorproduktivität im Einzelhandel, in der zweiten Hälfte der 90er Jahre hingegen abgeschlagen Schlusslicht (USA, UK und Frankreich als Referenzländer). Das schwache Wachstum der totalen Faktorproduktivität in Deutschland spricht dafür, dass ungünstige institutionelle Rahmenbedingungen eine effiziente Koordination der Faktoren Arbeit und Kapital behindern. Demnach schlummert hier erhebliches Wachstumspotenzial.

⁵⁹ Vgl. Berthold, Drews und Thode (2001), S. 7.

Informationen sind grundlegend für Entscheidungen, wie Produktionsfaktoren eingesetzt und kombiniert werden. Damit helfen sie, dass der Marktmechanismus reibungsloser funktionieren kann. Informationen werden per Telekommunikation oder im unmittelbaren persönlichen Kontakt ausgetauscht. Siedlungs- und logistische Infrastruktur beeinflussen, wie aufwendig es für Wirtschaftsakteure ist, sich zu kontaktieren. Räumliche Nähe und eine gut ausgebaute Verkehrsinfrastruktur erleichtern den Austausch zwischen Anbietern und Nachfragern. Die Leistungserstellung innerhalb einer Wertschöpfungskette wird erleichtert.

Flexible Märkte tragen wie beschrieben wesentlich dazu bei, dass viele der vorhandenen Produktionsfaktoren eingesetzt werden. Es gilt, flexible Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, damit die, die arbeiten wollen, dies auch können.⁶⁰ Wenn die Menge der Produktionsfaktoren ansteigt und nicht nur die vorhandenen Produktionsfaktoren besser ausgenutzt werden, dann erhöht dies die Produktionsbasis weiter. Der Kapitalstock wächst, wenn einheimische Betriebe investieren. Durch öffentliche Investitionen nimmt das Produktionspotential ebenfalls zu. Es ist also wichtig, wohin Ressourcen fließen, und temporärer Konsumverzicht zugunsten eines höheren Investitionsvolumens fördert das wirtschaftliche Wachstum.

In einer wettbewerblichen, föderalen Ordnung sind neben der Bildungs- auch die Steuer- und Sozialpolitik wichtige Politikfelder, auf denen um die mobilen Produktionsfaktoren geworben werden kann. Darüber hinaus animierte der Standortwettbewerb die Bundesländer zu wirtschaftsfreundlichen Regulierungen auf den Güter- und Faktormärkten. Indem diese wirklich entscheidenden Politikfelder den Ländern verbaut sind, spielen sie im Standortwettbewerb der Bundesländer keine Rolle. Bundesländer können sich hier nicht differenzieren, und entsprechend können diese Politikparameter auch nicht in die ökonometrische Schätzung einfließen, die von Land zu Land unterschiedliche Wachstumsraten erklärt. Den Bundesländern verbleibt vor allem die Wirtschaftsförderpolitik, um Unternehmen anzulocken.

Auch die Länder verfügen damit über Ansatzpunkte, das Wirtschaftswachstum zu fördern. Voraussetzung hierfür ist, dass die Bundesländer über genügend finanzpolitischen Freiraum verfügen. Dieser Spielraum hängt von aktueller Haushaltslage und der in den Vorjahren geübten oder nicht-geübten Ausgabendisziplin ab. Während investive Ausgaben positiv wirken, sollte gerade bei den konsumtiven Ausgaben des Staates Maß gehalten werden. Wird Verschwendung vermieden, so bleibt das jeweilige Bundesland finanziell handlungsfähiger.

⁶⁰ Vgl. Berthold und Zenzen (2005), S. 6f: Die Beschäftigungsquote beeinflusst die Menge der geleisteten Arbeitsstunden und damit die Wertschöpfung. Seit Anfang der 90er Jahre entwickelt sich Deutschlands Beschäftigungsquote ungünstiger als in den Referenzländern USA, UK, Frankreich und Italien. Um die Beschäftigungsquote zu steigern, ist es wichtig, dass flexible Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen, insbesondere für Frauen, für die sich noch häufig genaug Familie und Beruf nicht miteinander vereinbaren lassen.

Institutioneller Wettbewerb zwischen Kommunen innerhalb eines Bundeslandes stärkt die Wachstumskräfte, weil sich die einzelnen Kommunen stärker anstrengen müssen, um zu bestehen, wodurch letztlich alle besser werden. Das Wirtschaftswachstum wird gefördert, weil Kommunen unter den Bedingungen eines intensiven institutionellen Wettbewerbs eher geneigt sind, den Marktmechanismus nicht zu beeinträchtigen, ihre Verwaltung effizient und effektiv arbeiten zu lassen, sich um Innovationen zu bemühen und besonders intensiv an lokalen Gegebenheiten zu orientieren.⁶¹

4.1.2 Determinanten des Wachstums – empirische Ergebnisse

Die vorherigen theoretischen Überlegungen führen zu einem Schätzset, das Parameter für die wesentlichen Determinanten des Wirtschaftswachstums enthält. Die Schätzung ist damit angelehnt an die ökonometrischen Berechnungen im Rahmen der Studie „Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005“, wurde jedoch erweitert um den Haushaltsanteil der Kommunen als Maß für eine wettbewerbliche Organisation innerhalb der einzelnen Bundesländer.⁶² Zunächst wird das komplette Schätzset vorgestellt. Um möglichen Verzerrungen zu begegnen, haben wir auch ein reduziertes Schätzset gebildet, aus dem Wirkungsfaktoren herausgelassen wurden, die auch vom Länderfinanzausgleich abhängig sein mögen. Zunächst aber zum vollständigen Schätzset.

Parameter, die aus theoretischer Perspektive das Wirtschaftswachstum als Veränderungsrate des Bruttoinlandsproduktes beeinflussen, spiegeln sich in den ökonometrischen Berechnungsergebnissen wider (Vgl. Tabellen 3 und 4). Postulierte Zusammenhänge erweisen sich zumeist als sehr signifikant.⁶³ Die gewählten Wirkungsfaktoren erklären zu einem großen Teil, weshalb sich das Wirtschaftswachstum zwischen den einzelnen Bundesländern unterscheidet. Der Erklärungsgehalt der Schätzsets liegt bei 65,4%. Auf den ersten Blick lässt sich erkennen, dass für die erklärten Wachstumsunterschiede (65,4% der gesamten Wachstumsunterschiede)

⁶¹ Vgl. Berthold und Fricke (2006), S. 301-305.

⁶² Für die Stadtstaaten werden Haushalte der Landesebene und der kommunalen Ebene nicht getrennt voneinander ausgewiesen. Es ist daher kaum möglich, für die Stadtstaaten den Haushaltsanteil der kommunalen Ebene festzulegen und mit den entsprechenden Werten der Flächenländer zu vergleichen. Wegen des verwandten Fixed Effects-Schätzers stellen Niveauunterschiede jedoch kein Problem dar, sie werden durch das Schätzverfahren eliminiert. Für das Schätzergebnis spielt es deshalb keine Rolle, ob man für die Stadtstaaten den Haushaltsanteil der Kommunen durchgängig mit 0%, 100% oder einem Wert dazwischen ansetzt.

⁶³ Signifikant sind Datenunterschiede bzw. Datenzusammenhänge dann, wenn die Wahrscheinlichkeit gering ist, dass diese durch Zufall zustande gekommen sind. Im Rahmen der Regression erfolgt ein Signifikanztest, der es erlaubt, die Irrtumswahrscheinlichkeit (die Wahrscheinlichkeit, dass sich bestimmte Datenkonstellationen ebenfalls zufällig ergeben haben) abzuschätzen. Es gilt: Signifikanz=1-Irrtumswahrscheinlichkeit. Signifikanzniveaus stellen Schranken dar, welche Signifikanz mindestens gefordert wird.

zu 19,6% der horizontale Finanzausgleich direkt verantwortlich ist, so das Ergebnis unserer Berechnungen.

Tab. 3: Zielgröße Wirtschaftswachstum (umfassendes Set)			
Erklärungsgehalt ^{**} : 65,4%			
Wirkungsfaktor	Wirkungsrichtung*	Gewicht in Prozent	Signifikanzniveau
Absolute Leistungen im	-		
Länderfinanzausgleich horizontal		19,6	(***)
Schuldenstand der Länder	-	15,7	(***)
Anteil der Bevölkerung in Großstädten	+	10,5	(**)
Investitionsquote des Landeshaushaltes	+	10,0	(**)
Haushaltsanteil der Kommunen, Einnahmen	+	9,5	(***)
Investitionsquote der Industrie	+	8,0	(*)
Selbständigenquote	+	7,9	(**)
Höhe der Sozialhilfe	-	5,9	(***)
Leistungen an die Länder vertikal	-	5,0	(***)
Patentanmeldungen im Hochtechnologiebereich	+	2,2	(**)
Frauen-Beschäftigungsquote	+	1,6	(*)
Ausgaben für Hochschulen	+	1,3	()
Intensität des Parteienwettbewerbs	+	1,2	(***)
Luftverkehr, beförderte Personen	+	1,1	(***)
Absolventen mit Hochschul- und Fachhochschulreife	+	0,4	()
Summe:		100,0	
* + steht jeweils für eine günstige,		(***) 99 %	Signifikanzniveau
- für eine ungünstige Wirkungsrichtung		(**) 95 %	Signifikanzniveau
** Der Erklärungsgehalt ist das bereinigte R ²		(*) 90 %	Signifikanzniveau

Quelle: Eigene Erstellung.

Viele ordnungspolitische Rahmenbedingungen, gerade diejenigen, die für die Funktionsfähigkeit der Märkte besonders bedeutsam sind, werden weitgehend auf Bundesebene festgelegt. Innerhalb des bundespolitisch vorgegebenen Rahmens ist es den Bundesländern jedoch möglich, mehr oder weniger Flexibilität zuzulassen. Der ökonomischen Theorie zufolge steigert ein flexibler Arbeitsmarkt das Einkommensniveau. Die Sozialhilfe schränkt die Anpassungsfähigkeit des Lohnes als Koordinationsmechanismus auf dem Arbeitsmarkt ein. Die Berechnungen zeigen, dass sich Sozialhilfezahlungen negativ auf wirtschaftliches Wachstum auswirken.

Können Informationen mit wenig Aufwand ausgetauscht werden und wirtschaftliche Akteure leicht miteinander in Kontakt treten, so sind Märkte funktionsfähiger, Produktionsfaktoren können flexibler miteinander kombiniert werden. Die Berechnungen liefern Anhaltspunkte für die erwartete einkommensfördernde Wirkung dieser Einflussgröße. Leistungsfähige Flughäfen erleichtern es Führungskräften, persönliche Kontakte zu Geschäftspartnern zu pflegen und

effizient zu kommunizieren. Die Zahl der im Luftverkehr beförderten Personen beeinflusst das Wirtschaftswachstum positiv, wenn auch nur mit geringem Gewicht.

Agglomerations- und Fühlungsvorteile werden durch den Anteil der Bevölkerung in Großstädten abgebildet und wirken sich positiv auf das Wirtschaftswachstum aus. In Ballungsgebieten ist räumliche Nähe zu Geschäftspartnern eher gegeben. Der persönliche Kontakt ist hilfreich, um komplexe Zusammenhänge zu vermitteln. Solche anspruchsvollen Informationen sind häufig auszutauschen, um neue, innovative Produkte zu entwickeln, zu produzieren und am Markt einzuführen. Gerade für solche Aufgaben ist also räumliche Nähe der beteiligten Akteure vorteilhaft. Diese innovativen Güter, die es erfordern, dass Geschäftspartner sich intensiv miteinander austauschen, tragen besonders zu wirtschaftlichem Wachstum bei.

Werden zusätzliche Produktionsfaktoren eingesetzt, dann kann mehr produziert werden. Wirtschaftliches Wachstum wird gefördert, das Einkommensniveau steigt an. Die Berechnungen stützen diesen Zusammenhang. So steigert eine hohe Frauen-Beschäftigungsquote das Wirtschaftswachstum. Beträchtliche Sozialhilfezahlungen beeinträchtigen den Anreiz zu arbeiten. Die Berechnungen ergeben negative Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum.

Selbständige sind Teil des Faktors Arbeit. Sie stellen im Produktionsprozess eine besonders knappe Ressource dar. Selbständige tragen unternehmerisches Risiko und entscheiden darüber, wie Produktionsfaktoren zu kombinieren sind. Innovative Unternehmer und Existenzgründer beleben den Wettbewerb und tragen zu einer dynamischen wirtschaftlichen Entwicklung bei. Entsprechend zeigen die Berechnungen, dass sich die Selbständigenquote positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirkt.

Ebenso belegen unsere Schätzergebnisse, dass wie vermutet auch mit dem Einsatz des Faktors Kapital die produzierte Gütermenge ansteigt. Investiert die Industrie, weitet sie also den Kapitalstock aus, so fördert dies das Wirtschaftswachstum. Der Humankapitaltheorie zufolge wirken sich Bildungsinvestitionen positiv auf Arbeitsproduktivität, Wachstum und Einkommen aus. Unsere Berechnungen weisen zwar daraufhin, dass dies tendenziell der Fall ist, eine Aussage kann jedoch nicht mit hinreichender Sicherheit getroffen werden, denn die entsprechenden Wirkungsfaktoren verfehlen die geforderten Signifikanzniveaus.

Auch beim Kapitalstock gibt es beträchtliche Produktivitätsunterschiede, die sich auf die Wertschöpfung auswirken. Ein modernerer Kapitalstock ist üblicherweise produktiver. Investitionen sind teilweise Erneuerungsinvestitionen und wirken dann häufig produktivitätssteigernd. Für das Wachstum erweisen sich gerade Innovationen und Patentanmeldungen in Zukunftsbranchen als bedeutsam.

Der Überblick über die ökonomischen Ergebnisse zeigt, dass Bundesländer mit öffentlichen Mitteln wachstumsfördernde Aktivitäten finanzieren können. Der finanzielle Handlungsspielraum wird deshalb zum gewichtigen Einflussfaktor: Mit dem Schuldenstand sinkt das Wirtschaftswachstum, wie unsere Berechnungen zeigen.

Damit besteht ein Schätzset, das die wesentlichen Determinanten wirtschaftlichen Wachstums enthält und einen hohen Erklärungsgehalt liefert. Hierdurch sind die Grundlagen gelegt, aussagekräftige Ergebnisse zu erhalten, wie sich der Länderfinanzausgleich im Zusammenspiel mit den anderen direkten Einflussfaktoren auf das Wirtschaftswachstum auswirkt.

Es zeigt sich: Horizontaler und vertikaler Finanzausgleich erklären zu einem beträchtlichen Teil die Wachstumsunterschiede zwischen den Bundesländern. Diese beiden Regressoren (Wirkungsfaktoren) sind hochsignifikant, der ökonomische Zusammenhang im Zeitablauf sehr stabil: Sowohl für die Studie „Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005“, der Finanzausgleichsdaten für die Jahre 1991-2003 zugrunde liegen, als auch für die Studie des Jahres 2003 mit Daten bis 2001, wie auch für die Studie des Jahres 2001 mit Daten bis 1998 wurde ermittelt, dass horizontaler und vertikaler Länderfinanzausgleich das wirtschaftliche Wachstum hochsignifikant und gewichtig bremsen.⁶⁴

Mithilfe der Instrumentvariablenmethode wurde überprüft und festgestellt, dass der ökonomisch ermittelte Zusammenhang in postulierter Richtung verläuft (Finanzausgleich schadet Wirtschaftswachstum), und nicht der umgekehrte Weg dominiert (Wirtschaftswachstum beeinflusst Ausgleichszahlungen). Im ökonomischen Anhang wird dieses Verfahren genauer erläutert. Darüber hinaus werden ausgeprägte Zahlerländer und ausgeprägte Empfängerländer in unserer Schätzung gleich behandelt (vgl. Kapitel 2.2), so dass nach unseren Schätzergebnissen auch Länder, die besonders viel zahlen, mit besonders hohen Wachstumsverlusten rechnen müssen. Auch dies spricht gegen eine umgekehrte Kausalitätsrichtung der Gestalt "wer rasch wächst, der zahlt auch viel im Länderfinanzausgleich".

Zusätzlich zu den bis hierher vorgestellten Berechnungen haben wir ein reduziertes Schätzset für die Zielgröße „Wirtschaftswachstum“ gebildet, um etwaige Verzerrungen auszuschalten: Gestrichen wurden solche Wirkungsfaktoren, über die als Mittler der Länderfinanzausgleich das Wirtschaftswachstum ebenfalls beeinflussen kann.

So haben wir die Investitionsquote des Landeshaushaltes aus dem Schätzset herausgelassen: Die theoretischen Zusammenhänge legen nahe, dass sich der Länderfinanzausgleich unter anderem dadurch negativ auswirkt, dass er die Investitionsquote der Länder senkt. Wenn die

⁶⁴ Vgl. Berthold, Fricke und Kullas (2005), S. 57; Berthold, Fricke, Drews und Vehrkamp (2003), S. 43; Berthold und Drews (2001), S. 82.

Investitionsquote der Landeshaushalte aber trotzdem mit ins Schätzset genommen wird und einen Erklärungsgehalt für das Wirtschaftswachstum liefert, dann mag teilweise verloren gehen, dass es eigentlich der Länderfinanzausgleich ist, der die Investitionsquote und darüber das Wirtschaftswachstum beeinflusst. Der Regressor „Verkehrsinfrastruktur“ wurde hingegen im Schätzset belassen, weil hiermit vor allem die vom Bund bereitgestellte Verkehrsinfrastruktur beurteilt wird, beispielsweise Bundesstraßen und Bundesautobahnen.

Nach dem Muster der öffentlichen Investitionsquote wurden weitere Regressoren (Wirkungsfaktoren) aus dem Schätzset herausgelassen, denn wenn der Länderfinanzausgleich beispielsweise über die Ausgaben für Hochschulen das Wirtschaftswachstum beeinflusst, dann soll dies in unserer Schätzung dem Länderfinanzausgleich zugerechnet werden, nicht den Hochschulausgaben, soweit sie nur Mittler sind. Im folgenden Hauptkapitel, in dem wir den Zusammenhang zwischen Länderfinanzausgleich und Beschäftigungssituation untersuchen, wird ausgeführt, dass es aufgrund des Länderfinanzausgleichs für Landesregierungen weniger lohnend erscheint, durch hochwertige Bildungsangebote die Möglichkeiten zur Einkommenserzielung zu verbessern und dadurch zusätzliche Einkommensteuer zu generieren. Deshalb wurde auch die Abiturientenquote aus dem Schätzset eliminiert.

Weiterhin wird der Haushaltsanteil der Kommunen am Gesamtbudget eines Landes nicht mehr mitgetestet, weil der Länderfinanzausgleich die Finanzbeziehungen der Länder zu ihren Kommunen beeinflusst: Haben die Kommunen eines Landes hohe Steuereinnahmen, dann muss das jeweilige Bundesland im Länderfinanzausgleich mehr zahlen (bzw. erhält weniger).⁶⁵ Die kommunalen Haushalte haben dann also mehr, die Länderhaushalte weniger. Dies wird mittelfristig dazu führen, dass die Einnahmen zwischen Landes- und kommunaler Ebene anders aufgeteilt werden. Der Haushaltsanteil der Kommunen ist also vom Länderfinanzausgleich abhängig und wird deshalb aus dem Schätzset herausgelassen. Weil, wie in Kapitel 6 beschrieben, die finanziellen Ausgleichszahlungen den Schuldenstand der Länder mit hohem Gewicht beeinflussen, wurde auch der Schuldenstand nicht mehr in die Berechnungen miteinbezogen. Damit ergibt sich das folgende, reduzierte Schätzset (Tab. 4):

⁶⁵ In die Finanzkraftmesszahl fließen die Steuereinnahmen eines Bundeslandes sowie 64% der Gemeindesteuern des entsprechenden Landes ein.

Tab. 4: Zielgröße Wirtschaftswachstum (reduziertes Set)			
Erklärungsgehalt ^{**} : 61,7%			
Wirkungsfaktor	Wirkungsrichtung*	Gewicht in Prozent	Signifikanzniveau
Absolute Leistungen im			
Länderfinanzausgleich horizontal	-	41,5	(***)
Höhe der Sozialhilfe	-	25,5	(***)
Frauen-Beschäftigungsquote	+	10,7	(***)
Anteil der Bevölkerung in Großstädten	+	6,7	(**)
Leistungen an die Länder vertikal			
Investitionsquote der Industrie	+	3,5	()
Patentanmeldungen im Hochtechnologiebereich	+	2,9	(***)
Luftverkehr, beförderte Personen	+	2,3	(*)
Selbständigenquote	+	0,6	(**)
Intensität des Parteienwettbewerbs	+	0,3	()
Summe:		100,0	
* + steht für wachstumsfördernd, - für wachstumshemmend		(***) 99 % Signifikanzniveau	
** Der Erklärungsgehalt ist das bereinigte R ²		(**) 95 % Signifikanzniveau	
		(*) 90 % Signifikanzniveau	

Quelle: Eigene Erstellung.

Ohne die gestrichenen Wirkungsfaktoren ergeben unsere Berechnungen ein höheres Gewicht des Länderfinanzausgleichs, der Erklärungsgehalt, mit dem das Schätzset die Wachstumsunterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern begründet, geht zurück. Dies ist plausibel. Natürlich werden herausgelassene Wirkungsfaktoren wie beispielsweise die Hochschulausgaben nicht nur vom Länderfinanzausgleich beeinflusst. Wird der Faktor „Ausgaben für Hochschulen“ aus dem Schätzset eliminiert, dann geht derjenige Erklärungsgehalt verloren, zu dem die „Ausgaben für Hochschulen“ nicht durch den Länderfinanzausgleich erklärt werden. Dadurch sinkt der gesamte Erklärungsgehalt der Schätzgleichung. Das Gewicht des Länderfinanzausgleichs im Schätzset nimmt zu, einerseits, weil andere Einflussfaktoren als Regressoren unberücksichtigt bleiben und sich die insgesamt „100%“ auf weniger Faktoren verteilen, andererseits, weil der Länderfinanzausgleich die ihm zustehenden Erklärungsgehalte „einsammelt“, mit denen er über andere Regressoren als Mittler die Zielgröße beeinflusst.

Wie groß die durch den Länderfinanzausgleich hervorgerufenen Wachstumsverluste tatsächlich sind, lässt sich näherungsweise bestimmen. Zunächst kann betrachtet werden, wie hoch der Erklärungsgehalt der einzelnen Regressoren (beispielsweise des horizontalen Finanzausgleichs) für das wirtschaftliche Wachstum ist. Hierfür ist das multiple Bestimmtheitsmaß die Grundlage, das angibt, welcher Anteil der Streuung der abhängigen Variablen (in diesem Fall der Wachstumsunterschiede) durch die unabhängigen Variablen (durch Regressoren wie den horizontalen Finanzausgleich) erklärt wird.

Die unterschiedlichen Gewichte des Länderfinanzausgleichs, die aus den beiden Schätzsets resultieren (aus dem umfassenden und dem reduzierten Set), geben eine Bandbreite an, innerhalb derer der Länderfinanzausgleich das wirtschaftliche Wachstum bremst. Eine solche Bandbreite erhält man auch, wenn man Werte für die konkreten Wachstumsverluste durch den Länderfinanzausgleich ermitteln möchte.

In unserem umfassenden Schätzset werden die Wachstumsunterschiede zu 65,4% erklärt. Diese 65,4% können anhand der Koeffizienten der Schätzgleichung auf die einzelnen Regressoren aufgeteilt werden. So ergibt sich, dass 19,6% der durch die Schätzung erklärten Wachstumsunterschiede darauf zurückgeführt werden können, dass die Bundesländer mehr oder weniger stark in den horizontalen Finanzausgleich eingebunden sind. Das reduzierte Schätzset soll auch indirekte Wirkungen des Länderfinanzausgleichs auffangen und vermeiden, dass einzelne Wirkungsfaktoren einander beeinflussen und die Schätzung verzerren. Dieses reduzierte Schätzset liefert einen Erklärungsgehalt von 61,7%, wovon wiederum 41,5% auf den Länderfinanzausgleich entfallen. Dies ist als die Obergrenze der Bandbreite anzusehen, in welcher der Länderfinanzausgleich das Wirtschaftswachstum bremst. Angesichts dieser Schätzergebnisse für das umfassende und das reduzierte Set ist im laufenden Länderfinanzausgleich tatsächlich Deutschlands Wachstumshemmnis Nummer 1 zu sehen.

Die ökonometrischen Schätzergebnisse erlauben es, die Wachstumswirkungen einzelner Regressoren näherungsweise zu quantifizieren. So lassen sich die vom horizontalen Finanzausgleich ausgelösten Wachstumsverluste ermitteln, indem die Ausgleichszahlungen eines jeweiligen Landes mit dem dazugehörigen Koeffizienten der Panel-Schätzung multipliziert werden. (dieser Koeffizient beläuft sich auf 0,0031 für das umfassende Schätzset und 0,0046 für das reduzierte Schätzset; siehe ökonometrischer Anhang). Im Falle des horizontalen Finanzausgleichs sagt der Koeffizient aus, dass im Beobachtungszeitraum 1991-2003 pro Euro je Einwohner an empfangener oder geleisteter Zahlung das Wirtschaftswachstum um 0,0031 bis 0,0046 Prozentpunkte zurückging. Demnach verhalten sich die Wachstumsverluste also proportional zur Einbindung eines Bundeslandes in den horizontalen Finanzausgleich. Je mehr ein Land zahlt oder empfängt, desto höher die Wachstumseinbußen.

Hierauf aufbauend lässt sich auch näherungsweise ermitteln, um wie viel die bundesdeutsche Wirtschaft ohne Länderfinanzausgleich stärker gewachsen wäre. Dazu werden die jeweiligen Wachstumsverluste mit dem Bruttoinlandsprodukt gewichtet. Das Ergebnis: Der horizontale Finanzausgleich kostet die Bundesrepublik Deutschland pro Jahr zwischen 1,0 und 1,6 Prozentpunkte an Wirtschaftswachstum (auch hier ergibt sich die Bandbreite aus den beiden un-

terschiedlichen Schätzsets). Angesichts einer tatsächlichen Wachstumsrate von durchschnittlich 0,7% in den vergangenen fünf Jahren⁶⁶ wird deutlich, wo Deutschland ohne den horizontalen Finanzausgleich stehen könnte: Deutschland läge dann unter den OECD-Ländern nicht mehr auf einem der Abstiegsränge, sondern hätte einen gesicherten Mittelfeldplatz inne. Weil sich die Wachstumsverluste proportional zu den Ausgleichszahlungen verhalten, könnte die deutsche Wirtschaft um 0,5 bis 0,8 Prozentpunkte rascher wachsen, wenn das Finanzvolumen des Länderfinanzausgleichs halbiert würde.

Die negativen Wachstumswirkungen des horizontalen Finanzausgleichs sind relativ stabil. Die konkreten Wachstumseinbußen aufgrund des Länderfinanzausgleichs verändern sich im Zeitablauf und durch die Hinzunahmen zusätzlicher Regressoren nur wenig: Berthold, Drews und Thode (2001) haben für den Zeitraum 1991-1998 den Einfluss des horizontalen Finanzausgleichs auf das Wirtschaftswachstum im Rahmen eines Schätzsets mit acht Regressoren (Wirkungsfaktoren) berechnet. Die Autoren ermitteln bundesweite Wachstumseinbußen von 1,1 Prozentpunkten. In unserer aktuellen Untersuchung für den Zeitraum 1991-2003 kommen wir mit dem kompletten Schätzset der Studie „Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005“ auf einen ähnlichen Wert. Erst, wenn Regressoren wie die „Investitionsquote der Landeshaushalte“ aus dem Schätzset eliminiert werden, ergibt sich der höhere Wachstumsverlust.

Unsere Analyse für die Bundesrepublik Deutschland deckt sich mit älteren Untersuchungen. So fanden Baretta, Huber und Lichtblau (2001) Anhaltspunkte dafür, dass mit hohen Grenzbelastungen durch den Länderfinanzausgleich das Wirtschaftswachstum zurückgeht. Außerdem ermitteln Baretta, Huber und Lichtblau (2002), dass das Steueraufkommen der westdeutschen Bundesländer bei hohen Grenzbelastungen in den Systemen des Länderfinanzausgleichs im Zeitraum 1970 bis 1998 signifikant niedriger ausfiel. Fehr und Tröger (2003) folgern vor dem Hintergrund dieser Untersuchungen, dass es inzwischen eine empirische Evidenz für Anreizprobleme durch den Länderfinanzausgleich gibt.⁶⁷

4.2 Interregionaler Finanzausgleich und Wirtschaftswachstum in Nordamerika

Auch für andere Bundesstaaten wurde untersucht, wie sich föderale Ausgleichsmechanismen auf das Wirtschaftswachstum auswirken. Feld, Kirchgässner und Schaltegger (2004) analysieren dies für die Schweiz, das Fraser Institute für Nordamerika.

⁶⁶ Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen des Bundes und der Länder.

⁶⁷ Vgl. Fehr und Tröger (2003), S. 397.

Ein interregionaler Finanzausgleich spielt in Kanada, Australien und Deutschland eine bedeutende Rolle, in den USA weniger. Dort leistet die Bundesregierung im Rahmen bestimmter Programme Finanzausgleichungen an die US-Staaten. Es geht weniger darum, die Finanzkraft der Staaten auszugleichen, als bestimmte Zielsetzungen der Zentralregierung durchzusetzen.⁶⁸ Dadurch bleiben Wachstumsanreize in den US-Staaten intakt: Wenn eine leistungsfähige Wirtschaft die Steuerquellen sprudeln lässt, so können die Staaten einen vergleichsweise hohen Anteil ihrer überdurchschnittlichen Steuereinnahmen behalten. Ob sich ein interregionaler Finanzausgleich tatsächlich auf die ökonomische Leistungsfähigkeit auswirkt, wurde neben unseren Untersuchungen besonders für Kanada und die Schweiz empirisch unter die Lupe genommen.

Das Fraser Institute analysiert jährlich, wie es um die wirtschaftliche Freiheit in den US-Staaten und den kanadischen Provinzen bestellt ist.⁶⁹ Kriterien eines übergeordneten Indexes sind dabei, inwieweit Individuen ihr Eigentum ohne zusätzliche Besteuerung nutzen können, wie wenig reglementiert sie wirtschaftliche Transaktionen durchführen können und wie frei Arbeitsverträge geschlossen werden können. Darüber hinaus werden einige Sub-Indizes gebildet, in denen unter anderem der interregionale Finanzausgleich eine bedeutsame Rolle spielt. Schließlich wird ökonometrisch getestet, wie sich wirtschaftliche Freiheit auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auswirkt, und erweist sich dabei als Schlüsselgröße. Die entsprechenden Ergebnisse sind stabil und unabhängig vom getesteten Zeitraum.⁷⁰

Die US-Staaten sind wirtschaftlich fast durchgängig freier. Lediglich das kanadische Alberta erreicht Platz 5 der Freiheitsskala und kann damit die US-Phalanx durchbrechen. Der größeren Freiheit entsprechend liegt Albertas Pro-Kopf-Einkommen um fast 16000\$ höher als in den übrigen kanadischen Provinzen im Durchschnitt. Fast drei Viertel der überdurchschnittlichen Wirtschaftskraft erklären sich den ökonometrischen Berechnungen zufolge durch die größere wirtschaftliche Freiheit. Albertas Wirtschaft ist vor allem dadurch freier, dass der kanadische Staat dorthin wesentlich weniger finanzielle Transfers als in jede andere Provinz leistet. Damit bleibt mehr Freiraum für privatwirtschaftliche Initiativen.⁷¹ Dass Alberta weniger als andere Provinzen in den interregionalen Finanzausgleich eingebunden ist, erweist sich somit als vorteilhaft für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit.

Der kanadische interregionale Finanzausgleich wirkt zwar nicht ganz so nivellierend wie sein deutsches Pendant, dennoch zählt er zu den umfangreichsten aller Industrienationen. Die Net-

⁶⁸ Vgl. Oates (1999), S. 1127.

⁶⁹ Vgl. Karabegovic und McMahon (2005).

⁷⁰ Vgl. Karabegovic und McMahon (2005), S. 19.

⁷¹ Vgl. Karabegovic und McMahon (2005), S. 15.

to-Transfers in die Atlantikprovinzen belaufen sich auf 20% bis 40% deren BIP. Generell ist davon auszugehen, dass die kanadische Wirtschaft aufgrund des Finanzausgleichs langsamer wächst. So fallen in Kanadas Provinzen die Anreize wesentlich schwächer als in den USA aus, wirtschaftliche Freiheit und damit Wachstumskräfte zu stärken. Den Berechnungen des Fraser Institutes zufolge erhöht sich die Wachstumsrate in den USA um 0,75%, wenn die ökonomische Freiheit um 1% ansteigt. In den kanadischen Provinzen steigt hierdurch das Wachstum lediglich um 0,49% an. Das Fraser Institute führt diesen Unterschied auf den kanadischen Finanzausgleich zurück: „The difference is likely because of Canada`s fiscal federalism which transfers money from rich to poor provinces.”⁷²

Nicht nur auf das Wachstum, auch auf die wirtschaftliche Konvergenz wirkt sich der umfangreiche kanadische interregionale Finanzausgleich offenbar negativ aus. Dem Fraser Institute zufolge wird hierdurch in den ärmeren Provinzen privatwirtschaftliche Aktivität verdrängt. Außerdem sind negative Anreizwirkungen zu nennen, die sich daraus ergeben, dass in den kanadischen Provinzen ein höheres Wachstum mit einem Weniger an Transfers erkaufte würde. Im Ergebnis führt laut Fraser Institute die interregionale Umverteilung dazu, dass die Konvergenzrate der schwächeren kanadischen Provinzen nur etwa bei einem Drittel bis der Hälfte der Konvergenzraten in den USA, Europa und Japan liegt.⁷³ Die Implikationen für Deutschland sind interessant, wo trotz umfangreicher Transfers in die neuen Bundesländer seit etwa zehn Jahren ebenfalls keine Konvergenz zu beobachten ist.

4.3 Interregionaler Finanzausgleich und Wirtschaftswachstum in der Schweiz

Feld, Kirchgässner und Schaltegger (2004) untersuchen für die Schweiz, wie sich Finanzausgleichszahlungen auswirken. Die Autoren schätzen Einflussfaktoren, von denen die ökonomische Leistungsfähigkeit, gemessen als BIP/Einwohner, einzelner Kantone abhängt.⁷⁴ Dabei wird das BIP/Einwohner für alle 26 Kantone in den Jahren 1980-1998 geschätzt. Im gewählten Modell, dem eine Cobb-Douglas-Produktionsfunktion zugrunde liegt, ist das BIP/Einwohner abhängig von der Ausstattung mit Arbeit (abgebildet als Arbeitskräfteeinsatz), Humankapital (Bildungsausgaben der Kantone als entsprechender Parameter) sowie Sachkapital (mit den Investitionen als Parameter) sowie als Kontrollvariable die Einwohnerzahl. Außerdem fließen föderale Institutionen in die Produktionsfunktion ein. Die gewählten

⁷² Siehe Karabegovic und McMahon (2005), S. 16.

⁷³ Vgl. Karabegovic und McMahon (2005), S. 16.

⁷⁴ Vgl. Feld (2004c), S.14-16 zur Schätzmethode.

Regressoren ähneln also denen unserer Untersuchung für Deutschland. Zunächst schätzen Feld, Kirchgässner und Schaltegger das Modell, ohne dass Variablen für fiskalischen Föderalismus verwandt werden. Dabei erweist sich diese Schätzung als ziemlich gut. Die entsprechenden Variablen sind hoch signifikant und haben das erwartete positive Vorzeichen. Damit erscheint der gewählte Ansatz geeignet, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu erklären.

Nachfolgend wird unter anderem getestet, wie sich der Schweizer Finanzausgleich auf das BIP/Einwohner auswirken. Trotz des vergleichsweise geringen Ausgleichsvolumens in der Schweiz beeinflusst die Höhe der Finanzausgleichszahlungen das Wirtschaftswachstum hochsignifikant negativ, sofern diese von der tatsächlichen Wirtschaftskraft abhängig gemacht werden. Dabei wirken sich offenbar negative Anreizwirkungen schädlich aus, die auch dem Schweizer Finanzausgleich innewohnen.⁷⁵ Pauschalzahlungen, die kein Ausgleichsziel verfolgen, also nicht die Starken bestrafen und die Schwachen belohnen, sind weniger anreizschädlich und beeinträchtigen in den empfangenden Kantonen den Berechnungen zufolge das Wirtschaftswachstum nicht.⁷⁶

Feld, Kirchgässner und Schaltegger (2004) erwägen, dass aufgrund einer umgekehrter Kausalität die Korrelation zwischen Wirtschaftskraft und Finanzausgleichszahlungen, die an die Wirtschaftskraft anknüpfen, zustande gekommen sein mögen: Kantone, die wirtschaftlich schwach sind, erhalten aufgrund ihrer Schwäche höhere Ausgleichszahlungen. Dem begegnen die Autoren mit einem speziellen Schätzverfahren (TSLS) und folgern, dass tatsächlich der kantonale Finanzausgleich die Wirtschaftskraft beeinträchtigt.

4.4 Länderfinanzausgleich und Wirtschaftswachstum – Abschließende Einschätzung

Empirische Untersuchungen für Deutschland, die Schweiz und Nordamerika kommen also übereinstimmend zum Ergebnis: Ein Finanzausgleich zur Einebnung der Finanzkraft beeinträchtigt das wirtschaftliche Wachstum.

Das Gesamtbild, wie sich der Länderfinanzausgleich auf Anreizstrukturen der Landesregierungen und letztendlich das Wirtschaftswachstum auswirkt, ist widerspruchsfrei und eindeutig: Die ökonomische Theorie lässt erwarten, dass durch den Länderfinanzausgleich die Anreize der Landesregierungen beeinträchtigt werden, eine wachstumsorientierte Politik zu betreiben, weil hierdurch hervorgerufene Steuermehreinnahmen größtenteils aus dem jeweili-

⁷⁵ Vgl. Schaltegger und Frey (2003).

⁷⁶ Vgl. Feld, Kirchgässner und Schaltegger (2004), S. 18.

gen Bundesland abfließen. Ein Teil des Nutzens von Wachstumsanstrengungen geht also verloren, die Kosten einer solchen Politik können damit im politischen Kalkül die Oberhand gewinnen, so dass Investitionsvolumen sowie Deregulierungsbestrebungen in den Ländern potenziell negativ beeinflusst werden. Dieser Zusammenhang wird empirisch eindeutig bestätigt, von uns für die Bundesrepublik Deutschland und von anderen Autoren für weitere Bundesstaaten. Die ermittelten Wachstumsverluste sind beträchtlich, von einer anreizkompatiblen Reform der finanziellen Ausgleichssysteme können also kräftige Wachstumsimpulse ausgehen.

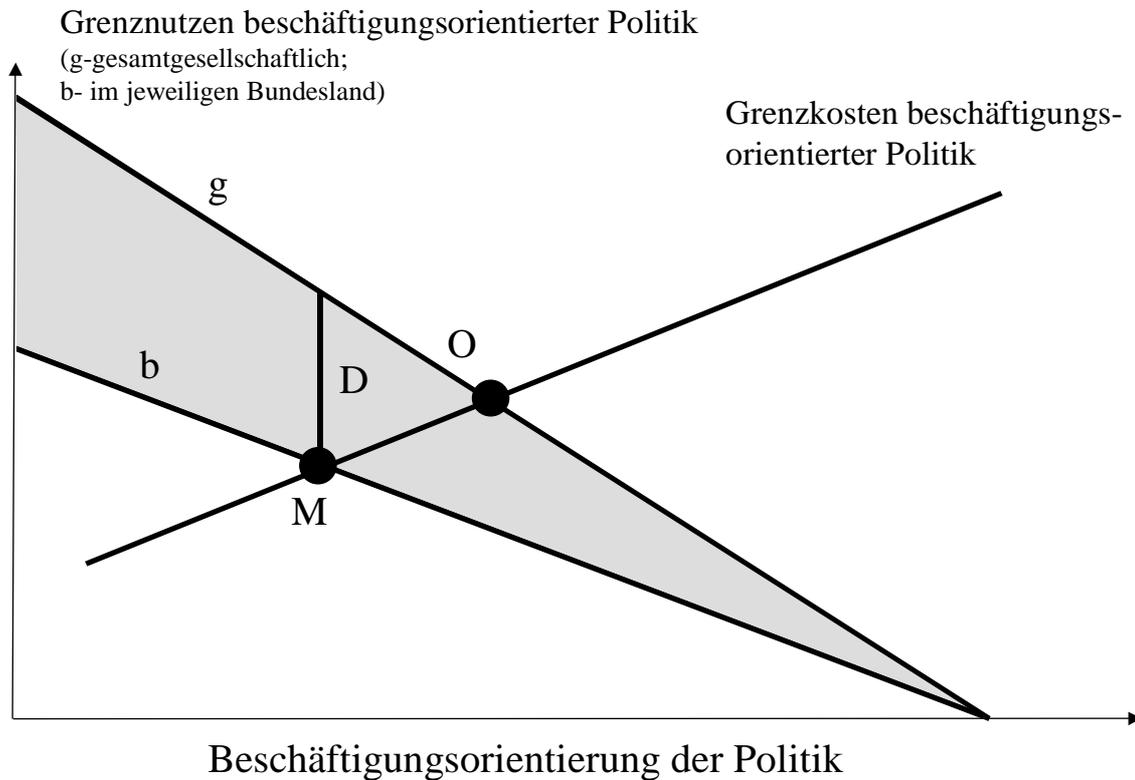
5. Länderfinanzausgleich und Beschäftigungssituation

5.1 Länderfinanzausgleich und Beschäftigungssituation in der Theorie

Nicht nur, dass durch den Länderfinanzausgleich eine wachstumsorientierte Politik weniger attraktiv erscheint. Es sinken auch die Anreize der Landesregierungen, beschäftigungsfreundlich zu handeln. Mit dem Beschäftigungsvolumen steigt auch das Einkommen der Wirtschaftssubjekte in einem Bundesland und damit das Einkommensteueraufkommen. Dieser Vorteil einer beschäftigungsfreundlichen Politik fließt in das Kosten-Nutzen-Kalkül der Landesregierungen jedoch nicht ein, denn zusätzliche Steuereinnahmen (auch der Einkommenssteuer) werden durch den Länderfinanzausgleich größtenteils abgeschöpft.

Wie auch bei den Wachstumswirkungen des Länderfinanzausgleichs gilt, dass Landesregierungen natürlich eine beschäftigungsfreundliche Politik betreiben, wenn diese kostenlos zu haben ist. Sobald Kosten anfallen, sieht die Sache jedoch anders aus und das Kosten-Nutzen-Kalkül wird dadurch verzerrt, dass ein Teil des Nutzens (zusätzliche Steuereinnahmen) in den Länderfinanzausgleich einfließt. Dieser Zusammenhang, vergleichbar den Auswirkungen einer wachstumsorientierten Politik, wird in Abbildung 6 dargestellt.

Abb. 6: Kosten-Nutzen-Kalkül einer beschäftigungsorientierten Politik



Quelle: Eigene Erstellung.

Der Nutzen einer beschäftigungsfördernden Politik ist positiv (mehr Beschäftigung ist zunächst einmal gut; dieser Nutzen ist in Abbildung 6 als Gerade g eingezeichnet), für einzelne beschäftigungsfördernde Vorhaben mögen jedoch die Kosten höher sein (finanzielle Kosten, Sozialkosten; Grenzkosten sind als Gerade eingezeichnet). Der Länderfinanzausgleich sorgt nun dafür, dass der Nutzen einer beschäftigungsfördernden Politik für das jeweilige Bundesland künstlich abgesenkt wird (von der Gerade g auf die Gerade b): Die Steuermehreinnahmen aufgrund des höheren Beschäftigungsniveaus fließen größtenteils über die finanziellen Ausgleichssysteme ab. Zusätzliche Steuereinnahmen als ein positiver Effekt einer beschäftigungsorientierten Politik kommen dem entsprechenden Bundesland also kaum selbst zugute, sondern verteilen sich über die gesamte Republik. Dies gilt für Geberländer (deren Zahllast im Länderfinanzausgleich sich mit zusätzlichen Steuereinnahmen erhöht) ebenso wie für Empfängerländer (die weniger aus den Töpfen des Länderfinanzausgleichs erhalten, wenn sie ihre Steuereinnahmen steigern können).

Deshalb unterbleiben einzelne beschäftigungsfördernde politische Vorhaben, obwohl sie ohne Länderfinanzausgleich stattfänden und gesamtwirtschaftlich sinnvoll wären. In der Abbildung zeigt sich dies darin, dass die Punkte M und O auseinander fallen: O stellt das gesamtgesellschaftliche Optimum dar, denn im Punkt O stimmen gesamtgesellschaftlicher Nutzen und die gesamtgesellschaftlichen Kosten einer beschäftigungsorientierten Politikmaßnahme überein. Weil ein Teil des Nutzens jedoch unberücksichtigt bleibt (die zusätzlichen Steuereinnahmen), wird lediglich im Umfang M eine beschäftigungsorientierte Politik betrieben. Dadurch kommt es zu Wohlfahrtsverlusten im Umfang der Fläche D, weil beschäftigungsorientierte Politik nicht stattfindet, für die der gesamtgesellschaftliche Grenznutzen höher wäre als die Grenzkosten. Indem das Beschäftigungsziel für die Politik etwas an Bedeutung verliert, verschlechtert sich in der Theorie die Beschäftigungssituation. Betrachtet man die politische Praxis in den Bundesländern, scheint ein solcher Effekt tatsächlich aufzutreten.

Für Regierende sind solche Nutzenaspekte der Bevölkerung besonders relevant, durch die ihre Wahlchancen beeinflusst werden. Volljährige Personen, die bereits im entsprechenden Land wohnen, sind gleichzeitig auch potenzielle Wähler. Landesregierungen sind sicherlich sehr bestrebt, ihnen günstige Beschäftigungsperspektiven und ein erfreuliches Lebensumfeld zu bieten. Anders sieht dies jedoch für die Fragestellung aus, ob aus anderen Staaten oder Bundesländern Personen angezogen werden sollen, die gute Berufsperspektiven besitzen und damit vermutlich überdurchschnittlich hohe Einkommensteuer zahlen werden.

Ein klassisches Politikfeld, „High Potentials“ anzulocken, ist die Hochschulpolitik. Offenbar wurde in den Bundesländern bisher nicht alles dafür getan, eine bestmögliche akademische Ausbildung zu garantieren, denn die Studiengebühren wurden in einzelnen Ländern auch damit begründet, dass die Hochschulen gegenwärtig unterfinanziert seien und man deshalb zusätzliches Geld für sie benötige.⁷⁷ Tatsächlich ist es auch nicht sinnvoll, Hochschulen in die Weltspitze führen zu wollen, ohne die dabei anfallenden Kosten zu berücksichtigen. Zweifellos wird das Kosten-Nutzen-Kalkül der Landesregierungen gegenwärtig jedoch dadurch verzerrt, dass sich Hochschulausgaben wegen des Länderfinanzausgleichs so gut wie gar nicht refinanzieren und somit künstlich verteuert werden, vergleichbar zu den wachstumsfördernden Ausgaben: Wenn Landeskinder aufgrund einer hervorragenden akademischen Ausbildung besonders hohe Einkommen erzielen, zahlt sich das für ein Bundesland kaum in Form zusätzlicher Haushaltseinnahmen aus.⁷⁸ Zieht ein Land durch seine exzellenten Universitäten be-

⁷⁷ Vgl. beispielsweise Die Welt (2006a) zu einer solchen Argumentation des Wissenschaftsministers von Schleswig-Holstein.

⁷⁸ Vgl. IW (2006), S. 5.

sonders viele High Potentials an, die nachher im jeweiligen Bundesland bleiben und ihre Steuern zahlen, dann gewinnt es zwar durch den Einwohnerbezug im Länderfinanzausgleich.⁷⁹ Dass aber gerade solche Personen angelockt werden, die nachher ein überdurchschnittliches Einkommen erzielen, macht sich für den Landeshaushalt so gut wie nicht bemerkbar. Wenn Menschen zuwanderten, die kein zu versteuerndes Einkommen hätten, wären die Landesmittel nach Länderfinanzausgleich fast identisch. Die gegenwärtigen finanziellen Ausgleichssysteme bestrafen also systematisch Bundesländer, die viel in ihre Hochschulen investieren.⁸⁰

Wenn bei einem weniger konfiskatorischen Länderfinanzausgleich ein vitales fiskalisches Interesse daran besteht, dass Studenten möglichst rasch ins Berufsleben eintreten und dann möglichst hohe Einkommensteuer zahlen, wird sich der Druck der Landesregierungen auf die Hochschulen in vielen Bundesländern noch verstärken, Studiengänge so zu gestalten, dass dies möglich ist. Nimmt dieses politische Drängen nicht weiter zu, dann wird die Zahl derer, die relativ lange studieren, wenig marktverwertbares Humankapital bilden und womöglich noch in einem hohen Semester endgültig an Prüfungshürden scheitern, vergleichsweise hoch bleiben. Dadurch fallen die Beschäftigungschancen vieler Personen ungünstiger aus, als sie sein müssten. Außerdem sinkt das Erwerbspersonenpotenzial, wenn Menschen erst spät ihre Ausbildung abschließen und auf den Arbeitsmarkt treten. Die Erwerbstätigenquote verringert sich. Wenn also der Länderfinanzausgleich die fiskalischen Anreize verringert, effiziente Ausbildungsangebote bereitzustellen, dann beeinträchtigt dies die Beschäftigungssituation.

Die Bereiche Beschäftigung und Wachstum beeinflussen sich gegenseitig: Verfügt ein Land über viele gut und marktgerecht qualifizierte Arbeitskräfte, dann ist es als Unternehmensstandort attraktiv, zusätzliche Investitionen erfolgen und die Wirtschaft wächst rascher.⁸¹ Wenn der Unternehmenssektor günstige Rahmenbedingungen vorfindet und ein hohes Wirtschaftswachstum erzielt wird, dann verbessern sich auch die Beschäftigungsmöglichkeiten. Somit beeinträchtigt der Länderfinanzausgleich in der Theorie auch deshalb die Beschäftigungssituation, weil er, wie zuvor gezeigt, das Wachstum bremst.

⁷⁹ Vgl. IW (2006), S. 5.

⁸⁰ Vgl. IW (2006).

⁸¹ Vgl. IW (2006), S. 5.

5.2 Länderfinanzausgleich und Beschäftigungssituation – empirische Ergebnisse

Ob der Länderfinanzausgleich tatsächlich die Arbeitslosenquote erhöht und die Erwerbstätigenquote senkt, wie dies theoretisch zu vermuten ist, wird nachfolgend untersucht. Hierfür sind wie auch für das Wirtschaftswachstum Schätzsets zu bilden, die andere Einflussfaktoren soweit wie möglich auffangen, um die Wirkung des Länderfinanzausgleichs möglichst unverzerrt abzubilden. Als Vorlage für solche Schätzsets, die bereits einen hohen Erklärungsgehalt liefern und theoretisch plausible Regressoren (Wirkungsfaktoren) enthalten, dient auch hier die Studie „Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005“ mit entsprechenden Schätzergebnissen für die „Zielgrößen“ Arbeitslosenquote und Erwerbstätigenquote.⁸²

5.2.1 Determinanten der Beschäftigungssituation im Modell

Die Arbeitslosigkeit ist in sämtlichen Bundesländern besorgniserregend hoch. Dies spricht dafür, dass die landespolitischen Spielräume der Bundesländer nicht ausreichen, eine befriedigende Arbeitsmarktsituation zu erreichen. Die deutlichen Unterschiede auch zwischen vergleichbaren Bundesländern weisen jedoch darauf hin, dass die Politik der Bundesländer die Arbeitsmarktlage zu beeinflussen vermag. Wie erfolgreich Arbeitskräfte in den Arbeitsmarkt integriert werden können, hängt von vielem ab. Eine besonders bedeutsame Rolle spielt die Flexibilität des Arbeitsmarktes und bei rigiden Löhnen die Arbeitsproduktivität.⁸³

Ein funktionsfähiger und flexibler Arbeitsmarkt ist die Voraussetzung dafür, dass alle Personen, die arbeiten wollen, dies auch zu einem Reallohn können, der ihrer Produktivität entspricht, denn Arbeitgeber sind bereit, Arbeitnehmer ihrer Produktivität entsprechend zu entlohnen.⁸⁴ Die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland wird durch Arbeitsmarktrigiditäten verursacht.⁸⁵ Diese sorgen dafür, dass der Arbeitsmarkt weniger funktionsfähig ist, und verhindern, dass Geringqualifizierte ihrer geringen Produktivität entsprechend niedrig entlohnt werden.⁸⁶ Eine wichtige Ursache der inflexiblen Lohnstrukturen sind weitestgehend zentralisierte Lohnverhandlungen.⁸⁷ Bei den Tarifverhandlungen schaffen Pilotabschlüsse Präzedenzfälle für andere Branchen oder Regionen.⁸⁸ Lohnersatzleistungen beeinträchtigen die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes: Arbeitslosenunterstützung einschließlich Arbeitslosengeld II hindern

⁸² Vgl. Berthold, Fricke und Kullas (2005), S. 58.

⁸³ Vgl. Fehn (1997), S. 179; OECD (1994); Berthold, Fehn und Thode (1998).

⁸⁴ Vgl. Fehn (1997), S. 39.

⁸⁵ Vgl. Franz (2003), S. 364-378 zur Ursachenanalyse der Arbeitslosigkeit.

⁸⁶ Vgl. Franz (2003), S. 352 zur hohen Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter.

⁸⁷ Vgl. Berthold und Fehn (1998), S. 12-14 zur Problematik zentralisierter Lohnverhandlungen.

⁸⁸ Vgl. Berthold, Brischke und Stettes (2003), S. 21.

die Empfänger, eine Beschäftigung aufzunehmen. Sie stehen in Konkurrenz zum Arbeitseinkommen und bilden eine Lohnuntergrenze, unterhalb derer eine Beschäftigung keinen Einkommenszuwachs bringt und somit vermieden wird.⁸⁹

Weil sich das Lohngefüge aufgrund institutioneller Rahmenbedingungen nur eingeschränkt daran anpassen kann, wie produktiv Arbeitskräfte sind, ist die jeweilige Arbeitsproduktivität maßgeblich für die individuellen Beschäftigungsmöglichkeiten: Je mehr Arbeitnehmer eine Produktivität in Höhe des tarifvertraglich vorgegebenen Lohnniveaus erreichen, desto mehr Personen werden eingestellt und desto positiver gestaltet sich die Beschäftigungssituation. Die Arbeitsproduktivität hängt neben dem Humankapitalbestand der potenziell Beschäftigten von vielem ab: Vom Sachkapital, mit dem die Arbeitskräfte arbeiten, der Produktionstechnologie, mit der sie Güter produzieren, oder dem Marktpreis, welcher für die Güter erzielt wird.⁹⁰ Nachfolgend wird genauer ausgeführt, welche Faktoren die Arbeitsproduktivität beeinflussen.

Investitionen in Humankapital sind darauf ausgerichtet, Fähigkeiten und Kenntnisse zu mehren, Arbeitskräfte produktiver zu machen und so ihre Arbeitsmarktchancen zu verbessern. Bildungspolitik spielt hierbei eine entscheidende Rolle. Je umfangreicher und effizienter die Bildungsanstrengungen eines Landes sind, desto günstiger fällt daher die zu erwartende Arbeitsmarktsituation aus.⁹¹ Auch aktive Arbeitsmarktpolitik soll helfen, Humankapital zu bilden.

Auch Bundesländer verfügen damit über Ansatzpunkte, die Arbeitsproduktivität als eine Determinante der Beschäftigungssituation positiv zu beeinflussen. Voraussetzung hierfür ist, dass die Bundesländer über genügend finanzpolitischen Freiraum verfügen. Dieser Spielraum hängt von aktueller Haushaltslage und in den Vorjahren geübter oder nicht-geübter Ausgabendisziplin ab. Während investive Ausgaben die Beschäftigungsmöglichkeiten verbessern können, sollten gerade konsumtive öffentlichen Ausgaben maßvoll erfolgen. Private Nachfrage sollte nicht durch öffentliche verdrängt werden. Grundsätzlich ist darauf zu achten, dass die finanziellen Mittel effizient eingesetzt werden. Die positive Wirkung, die etwa für Bildungsausgaben angenommen wird, kommt nur zustande, wenn Gelder zielgerichtet verwendet werden.

⁸⁹ Vgl. McDonald (1995); Bean (1994) und Lindbeck (1993).

Die „Hartz“-Reformen verändern die Möglichkeiten der Bundesländer, die Höhe der Sozialhilfe festzulegen und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu gestalten. Die ökonomischen Berechnungen beziehen sich auf die Jahre 1991-2003, so dass sich die jüngeren Reformprojekte hier noch nicht auswirken.

⁹⁰ Dies ist beispielsweise bei Cobb-Douglas-Produktionsfunktionen der Fall. Bei diesen entscheiden Menge des Produktionsfaktors Arbeit, Menge des Produktionsfaktors Kapital und die Produktionstechnologie über die Höhe des Produktionsoutputs.

⁹¹ Vgl. Fehn (1997), S. 179f.

Damit ist der theoretische Rahmen abgesteckt, was die Beschäftigungssituation beeinflussen kann. Somit ist eine Grundlage geschaffen, auf der getestet werden kann, wie sich neben den hier genannten Determinanten auch der Länderfinanzausgleich auf Arbeitslosenquote und Erwerbstätigenquote auswirkt.

Wie auch beim Wirtschaftswachstum werden einige Regressoren (Wirkungsfaktoren) aus den Schätzsets gestrichen, die in der Studie „Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005“ mitgetestet wurden. Hierdurch soll vermieden werden, dass die Wirkung des Länderfinanzausgleichs kaschiert wird, wenn der Länderfinanzausgleich auch über „mittelnde“ Regressoren in den Schätzsets die Beschäftigungssituation beeinflusst und diese „mittelnden“ Regressoren Erklärungsgehalt auf sich vereinigen, der eigentlich vom Länderfinanzausgleich ausgelöst wurde. Deshalb werden Bildungs- und Verschuldungsparameter aus den Schätzsets eliminiert.⁹² Es wird darauf verzichtet, sowohl vollständige als auch reduzierte Schätzsets auszuweisen, weil sich dadurch die Wirkung des Länderfinanzausgleichs wesentlich weniger verändert, als dies beim Wirtschaftswachstum der Fall war.

5.2.2 Determinanten der Beschäftigungssituation – empirische Ergebnisse

Sowohl Erwerbstätigkeit als auch Arbeitslosigkeit spiegeln die Erwerbsperspektiven in einer Region wider. Diese zwei Zielgrößen sind daher eng miteinander verbunden, die Schätzergebnisse für beide werden in den Tabellen 5 und 6 abgebildet. Dabei steht (+) für eine günstige, das heißt die Arbeitslosigkeit reduzierende oder die Erwerbstätigkeit erhöhende, (-) für eine ungünstige Wirkungsrichtung.

⁹² Um einen tautologischen Zusammenhang der Art „wenn mehr Jugendliche und Frauen arbeiten, dann arbeiten auch insgesamt mehr Menschen“ zu vermeiden, finden sich die entsprechenden Faktoren nicht im Schätzset wieder. Die Teilzeitquote ist hingegen Bestandteil des Schätzsets, weil für deren Berechnung die Teilzeitbeschäftigten auf die Gesamtheit der Erwerbsbevölkerung bezogen wurden, nicht hingegen auf die gesamte Bevölkerung oder Bevölkerungsgruppen. Die Teilzeitquote kann auch dadurch ansteigen, dass es weniger Vollzeitarbeitsplätze gibt.

Tab. 5: Zielgröße Arbeitslosigkeit			Erklärungsgehalt**: 71,0%
Wirkungsfaktor	Wirkungsrichtung*	Gewicht in Prozent	Signifikanzniveau
Anteil der Beschäftigten im sekundären Sektor	+	28,6	(***)
Verfahrensdauer der Arbeitsgerichtsbarkeit	-	25,8	(***)
Ausbildungsstellenrelation	+	15,2	(***)
Insolvenzhäufigkeit	-	7,8	(*)
Ausgaben für Sozialhilfe	-	6,5	(**)
Absolute Leistungen im Finanzausgleich horizontal	-	6,3	(***)
Patentanmeldungen	+	4,2	(**)
Öffentliche Beschäftigung	+	2,4	(**)
Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik	+	1,8	(***)
Exportquote des verarbeitenden Gewerbes	+	0,9	(***)
Verkehrsinfrastruktur	+	0,4	(**)
		100,0	
* + steht jeweils für eine günstige, - für eine ungünstige Wirkungsrichtung		(***) 99 % Signifikanzniveau (**) 95 % Signifikanzniveau	
** Der Erklärungsgehalt ist das bereinigte R ²		(*) 90 % Signifikanzniveau	

Quelle: Eigene Erstellung.

Tab. 6: Zielgröße Erwerbstätigkeit			Erklärungsgehalt**: 60,8%
Wirkungsfaktor	Wirkungsrichtung*	Gewicht in Prozent	Signifikanzniveau
Verfahrensdauer der Arbeitsgerichtsbarkeit	-	31,1	(***)
Patentanmeldungen	+	21,2	(***)
Anteil der Teilzeitbeschäftigung	+	15,6	(***)
Absolute Leistungen im Finanzausgleich horizontal	-	10,3	(***)
Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik	+	8,8	(***)
Investitionsquote der Industrie	+	8,6	(***)
Direktinvestitionen	+	2,8	(*)
Ausbildungsstellenrelation	+	1,7	(**)
		100,0	
* + steht jeweils für eine günstige, - für eine ungünstige Wirkungsrichtung		(***) 99 % Signifikanzniveau (**) 95 % Signifikanzniveau	
** Der Erklärungsgehalt ist das bereinigte R ²		(*) 90 % Signifikanzniveau	

Quelle: Eigene Erstellung.

Die Arbeitsmarkttheorie postuliert, dass ein flexibler Arbeitsmarkt und produktive Arbeitskräfte die Beschäftigungssituation positiv beeinflussen. Die ökonometrischen Berechnungen stützen diese Zusammenhänge.

Ein funktionsfähiger und flexibler Arbeitsmarkt ist entscheidend dafür, dass die Märkte geräumt werden können. Gerade Personengruppen mit Beschäftigungshindernissen können so eher eine Arbeit aufnehmen. Dies gilt etwa für potenzielle Arbeitnehmer, die keine Vollzeitstelle ausfüllen wollen oder können. Der Anteil der Teilzeitbeschäftigung kennzeichnet, wie

aufnahmefähig der Arbeitsmarkt ist, und geht unseren Berechnungsergebnissen zufolge mit einer hohen Erwerbstätigkeit einher.

Die Sozialhilfe bzw. das Arbeitslosengeld II unterstützt Personen, die als bedürftig eingestuft werden. Damit ist sie aber eine Möglichkeit, jenseits des privaten Arbeitsmarktes Einkommen zu erzielen. Je höher die Unterstützungszahlungen ausfallen, desto weniger sind Personen bereit, auch gering bezahlte Beschäftigungsverhältnisse einzugehen oder aufrechtzuerhalten. Die Flexibilität des Arbeitsmarktes wird hierdurch eingeschränkt. Die Berechnungen zeigen, dass die Arbeitslosigkeit mit den Ausgaben für Sozialhilfe bzw. Arbeitslosengeld II zunimmt.

Rechtssicherheit ist eine wichtige Voraussetzung für funktionierende Märkte. Die Spielregeln, nach denen der Wettbewerb abläuft, sollen festliegen. Eine lange durchschnittliche Verfahrensdauer der Arbeitsgerichtsbarkeit unterminiert dieses konstituierende ordnungspolitische Prinzip. Der Arbeitsmarkt wird in seiner Funktionsfähigkeit gestört. Überdies schieben Arbeitsgerichtsverfahren eine Kündigung auf. Eine lange durchschnittliche Verfahrensdauer erhöht den Kündigungsschutz implizit. Hohe Kündigungshürden hindern Unternehmen daran, flexibel auf Auftragsschwankungen zu reagieren, Neueinstellungen werden zum Risiko.⁹³ Ein hoher Kündigungsschutz bildet somit ein Hindernis, zusätzliche Arbeitskräfte zu beschäftigen. Die ökonometrischen Berechnungen bestätigen, dass eine lange Verfahrensdauer der Arbeitsgerichtsbarkeit mit höherer Arbeitslosigkeit und geringerer Erwerbstätigkeit einhergeht.

Wie vermutet zeigen die Berechnungen, dass die Arbeitsproduktivität für die Beschäftigungssituation bedeutsam ist. Die Produktivität der Arbeitskräfte hängt von deren Kenntnissen und Fähigkeiten ab, die wiederum durch Investitionen in Humankapital gefördert werden. Die Ausbildungsstellenrelation trägt dazu bei, die Arbeitslosenquote zu verringern und die Erwerbstätigenquote zu erhöhen. Im Rahmen der Berufsausbildung wird Humankapital gerade bei einem Personenkreis gebildet, der ohne diese Ausbildung in besonderem Maße von Arbeitslosigkeit bedroht wäre: Unter ungelernten Arbeitskräften ist aufgrund der geringen Arbeitsproduktivität die Arbeitslosenquote besonders hoch.⁹⁴

Mit aktiver Arbeitsmarktpolitik soll der Humankapitalstock der Maßnahmenteilnehmer erhöht werden, um ihre Arbeitsproduktivität zu steigern und somit ihre Beschäftigungschancen zu verbessern. Die aktive Arbeitsmarktpolitik, die vor Hartz IV von den Bundesländern betrieben wurde, ist offenbar stärker als diejenige des Bundes an Effizienzkriterien orientiert. So bewir-

⁹³ Vgl. Fehn (1997), S. 150f.

⁹⁴ Vgl. Franz (2003), S. 352.

ken die Ausgaben der Länder für aktive Arbeitsmarktpolitik, dass die Erwerbstätigkeit ansteigt und die Arbeitslosigkeit zurückgeht.⁹⁵

Ein Arbeitnehmer kann auch dann produktiver arbeiten, wenn ihm dafür ein höherer Kapitalstock bereitsteht. Entsprechend wirken sich die Investitionsquote der Industrie und der Direktinvestitionssaldo signifikant positiv auf die Erwerbstätigkeit aus. Ebenso reduziert die Verkehrsinfrastruktur als öffentlich bereitgestellte Grundlage für die unternehmerische Leistungserstellung die Arbeitslosigkeit. Ein gut ausgebautes Wegenetz erleichtert den Zugang zu den Märkten, fördert Investitionen und schafft auf diese Weise Arbeitsplätze in einer Region.

Technischer Fortschritt beeinflusst, wie produktiv die Beschäftigten sind: Durch Prozessinnovationen kann ein einzelner Arbeitnehmer mehr Güter erzeugen, er wird aus Sicht von Unternehmen wertvoller und eher eingestellt. Patentanmeldungen dienen als Indikator für technischen Fortschritt und Wettbewerbsfähigkeit. Sie wirken sich günstig auf Arbeitslosenquote und Erwerbstätigenquote aus.

Können Unternehmen eines Landes eine starke Marktposition einnehmen und sich beispielsweise in Zukunftsmärkten positionieren, so sind sie in der Lage, für ihre Güter einen vergleichsweise hohen Marktpreis zu erzielen. Die Wertschöpfung pro Arbeitnehmer ist dann relativ hoch. Zu den in Deutschland gegebenen rigiden Löhnen können Arbeitnehmer in solchen konkurrenzfähigen Betrieben eher beschäftigt werden. Dass Wettbewerbsfähigkeit und Marktposition bedeutsam sind, spiegelt sich in den Berechnungsergebnissen wider. So ist ein geringer Anteil an Beschäftigten im sekundären Sektor mit einer hohen Arbeitslosigkeit verknüpft. Wenige Arbeitnehmer im verarbeitenden Gewerbe deuten darauf hin, dass in großem Umfang Industriestrukturen weggebrochen sind, die nicht mehr wettbewerbsfähig waren.

Der Dienstleistungssektor schafft es nicht, einen Beschäftigungsrückgang im sekundären Sektor vollständig aufzufangen. Lohnrigiditäten lassen dies nicht zu, und außerdem besteht üblicherweise ein Mismatch zwischen den Fähigkeiten, die in der Industrie gefragt waren, und denen, die im Dienstleistungssektor wichtig sind.⁹⁶ Ein hoher Anteil an Beschäftigten im sekundären Sektor spricht dafür, dass die Rahmenbedingungen es dem verarbeitenden Gewerbe erlauben, flexibel auf ein sich änderndes wirtschaftliches Umfeld zu reagieren. Es kann dann eher vermieden werden, dass Arbeitsplätze wegbrechen. So ist es kein Zufall, dass Baden-Württemberg einerseits das Land mit dem bei Weitem höchsten Beschäftigungsanteil des ver-

⁹⁵ Die Arbeitslosigkeit ist in diesem Gutachten als die Summe aus offen als arbeitslos Gemeldeten und Teilnehmern an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik definiert. Dadurch, dass vormals Arbeitslose an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilnehmen, wird die so definierte Arbeitslosigkeit also noch nicht reduziert. Vielmehr steigert die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer offenkundig die reguläre Beschäftigung.

⁹⁶ Vgl. Berthold (1999).

arbeitenden Gewerbes ist und andererseits seit Jahren die niedrigste Arbeitslosenquote unter allen Bundesländern aufweist.

Die Insolvenzquote zeigt ebenfalls an, ob Unternehmen im Strukturwandel bestehen können, ihre Marktposition behaupten und Arbeitsplätze damit erhalten bleiben. Eine hohe Insolvenzquote steigert die Arbeitslosigkeit signifikant. Ist die Exportquote hoch, dann können sich heimische Unternehmen offenbar auch am Weltmarkt behaupten, so dass produktive Arbeitsplätze vorhanden sind. Die Arbeitslosigkeit fällt signifikant niedriger aus. Patentanmeldungen weisen neben Prozessinnovationen auch auf Produktinnovationen hin. Durch sie verbessert sich die Marktposition, höhere Preise können erzielt werden, die Wertschöpfung der Arbeitskräfte steigt an. Auch auf diesem Wege macht sich technischer Fortschritt beschäftigungsfördernd bemerkbar.

Nicht nur private Unternehmungen, auch die öffentliche Hand tritt als Arbeitgeber auf. Die Schätzungen zeigen: Die öffentliche Beschäftigung verringert die Arbeitslosigkeit. Personen, die von einem Bundesland beschäftigt werden, sind naturgemäß nicht arbeitslos, sondern erwerbstätig, so dass der festgestellte empirische Zusammenhang einsichtig erscheint. Dennoch stellt öffentliche Beschäftigung ein zweischneidiges Schwert dar: Die Ausgaben hierfür verschlechtern die Finanzlage der Landeshaushalte. Langfristig machen sich steigende Versorgungslasten bemerkbar.

Diese Schätzsets für Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit, die sich aus theoretisch plausiblen Einflussfaktoren zusammensetzen, liefern jeweils bereits ohne Länderfinanzausgleich einen hohen Erklärungsgehalt. Sie bilden damit eine solide Grundlage, auf der die Wirkung des Länderfinanzausgleichs getestet werden kann. Tatsächlich zeigt sich, dass der horizontale Finanzausgleich sowohl die Arbeitslosenquote als auch die Erwerbstätigenquote hochsignifikant negativ beeinflusst. Die theoretischen Überlegungen werden also durch die empirischen Ergebnisse bestätigt. Offenbar sorgen die negativen Anreizwirkungen, die vom Länderfinanzausgleich ausgehen, neben den Wachstumsverlusten auch dafür, dass die Arbeitslosenquote höher und das Beschäftigungsniveau niedriger ausfallen.

Mithilfe der ökonometrischen Schätzergebnisse können die negativen Wirkungen des Länderfinanzausgleichs auf die Beschäftigungssituation quantifiziert werden, wie dies zuvor bereits für das Wirtschaftswachstum geschehen ist.

Der Koeffizient des Regressors „horizontaler Länderfinanzausgleich“ im Schätzset für den Regressanden (Zielgröße) „Arbeitslosigkeit“ sagt aus, dass im Beobachtungszeitraum 1991-2003 pro Euro an empfangener oder geleisteter Zahlung je Einwohner die Arbeitslosenquote

um 0,001617 Prozentpunkte anstieg, bei 100 € also immerhin um knapp 0,2 Prozentpunkte. Indem die im horizontalen Länderfinanzausgleich von sämtlichen Bundesländern durchschnittlich empfangenen oder geleisteten Zahlungen zugrundegelegt werden, lassen sich 0,5 Prozentpunkte der Arbeitslosenquote durch den Länderfinanzausgleich erklären. Wie auch bei den anderen untersuchten Größen (Wirtschaftswachstum, Erwerbstätigenquote, Schuldenstand) gilt: Wer in den Länderfinanzausgleich besonders stark eingebunden ist, leidet intensiver unter seinen negativen Wirkungen. Würden die Ausgleichszahlungen halbiert, fiel auch der Anstieg der Arbeitslosenquote durch den Länderfinanzausgleich nur etwa halb so hoch aus, weil ein proportionaler Zusammenhang zwischen diesen beiden Größen besteht.

Weiterhin ergeben unsere ökonometrischen Berechnungen, dass für jeden im horizontalen Länderfinanzausgleich gezahlten oder empfangenen Euro die Erwerbstätigenquote um 0,00358 Prozentpunkte sinkt.⁹⁷ Angesichts der von den Bundesländern im horizontalen Länderfinanzausgleich durchschnittlich bewegten Beträge wäre die Erwerbstätigenquote im Zeitraum 2001-2003 ohne den Länderfinanzausgleich um ca. 1,2 Prozentpunkte höher ausgefallen.

6. Einfluss des Länderfinanzausgleichs auf den Schuldenstand

6.1 Länderfinanzausgleich und Schuldenstand in der Theorie

Neben der schleppenden wirtschaftlichen Entwicklung und der ungünstigen Lage auf dem Arbeitsmarkt besteht ein weiteres volkswirtschaftliches Kernproblem in der horrenden und sich immer rascher auftürmenden öffentlichen Verschuldung.⁹⁸

Auf Zahler- wie auch auf Empfängerseite erscheint es plausibel, dass der Länderfinanzausgleich die Haushaltsdisziplin negativ beeinflusst. Bei den Empfängerländern bietet sich die Analogie zur privaten Lebenssphäre an: Wer, beispielsweise als Sozialhilfeempfänger, seinen Lebensunterhalt nicht selbst erarbeiten muss, sondern Transfereinkommen bezieht, ist auch sonst weniger geneigt, Verantwortung für sich zu übernehmen, seine Zukunft zu planen, Vorsorge zu betreiben etc. Sozialhilfedynastien zeigen, dass sich in der Sozialhilfefalle Unselbständigkeit ausbreitet und ein Lerneffekt einsetzt, anstelle auf sich lieber auf den Staat zu vertrauen.⁹⁹

⁹⁷ Der entsprechende Koeffizient beläuft sich auf diese 0,00358.

⁹⁸ Der Bund der Steuerzahler (BdSt) präsentiert auf seiner Homepage aktuelle Verschuldungszahlen.

⁹⁹ Vgl. Berthold (2003), S. 16.

Solche Lerneffekte können auch für die Bundesländer angenommen werden: Wenn ein Land seine Einnahmen überwiegend aus Transfers schöpft, dann existiert es weniger aus eigener Kraft, sondern mehr durch die Solidargemeinschaft. Diese Erfahrung lehrt, auch an anderer Stelle eher auf andere, als auf sich selbst zu vertrauen. Eigene Schwäche wird notfalls durch andere aufgefangen. Es liegt nahe, diese Einschätzung von permanenten Einnahmen und Ausgleichszahlungen im laufenden Länderfinanzausgleich auf den Schuldenstand und etwaige Entschuldungszahlungen zu übertragen.

Auch ausgeprägte Zahlerländer erfahren, dass die eigene Haushaltslage weniger von eigenverantwortlichem Handeln, als von Finanztransfers und „Solidarität“ im Bundesstaat abhängt. Darüber hinaus wird Ausgabendisziplin durch ein Gefühl der Ungerechtigkeit beeinträchtigt: Beispielsweise in Hamburg und Hessen klingt es immer wieder einmal durch, es sei ja eigentlich unfair, dass man einsparen müsse, denn man habe ja eigentlich genug Einnahmen, um sich mehr leisten zu können, wäre da nicht der Länderfinanzausgleich.¹⁰⁰

Darüber hinaus unterliegt die Entscheidung für eine expansive Ausgabenpolitik einem Kosten-Nutzen-Kalkül, wie es zuvor bereits für eine wachstums- und eine beschäftigungsorientierte Politik vorgestellt wurde: Einerseits sprechen Aspekte für ein hohes Volumen öffentlicher Ausgaben, andererseits werden hierdurch negative Auswirkungen hervorgerufen. Wegen des Nutzens öffentlicher Ausgaben werden diese überhaupt getätigt: Investive Ausgaben erfolgen, um den öffentlichen Kapitalstock als einen Produktionsfaktor auszuweiten und hierdurch in den folgenden Perioden einen höheren Produktionsoutput zu realisieren. Das Nutzenniveau der Bürger steigt dann dadurch an, dass sie zukünftig mehr konsumieren können. Konsumtive Ausgaben einer Gebietskörperschaft steigern das Nutzenniveau seiner Bürger hingegen sofort. Zu denken ist hier beispielsweise an Sozialtransfers, die von den Empfängern sofort in ein höheres Konsumniveau umgesetzt werden können. Dem Nutzen öffentlicher Ausgaben stehen deren Kosten gegenüber. Dies sind zunächst die Ausgaben selbst.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass sich die Steuereinnahmen durch die öffentlichen Ausgaben verändern. Ob durch eine expansive Ausgabenpolitik die Steuereinnahmen steigen oder fallen, hängt davon ab, ob hierdurch der Produktionsoutput wächst, denn mit dem Output steigen der erwirtschaftete Mehrwert, die Kapitalerträge und Lohneinkommen als Besteuerungsgrundlagen.

¹⁰⁰ Vgl. Die Welt (2004) zur in Hamburg so wahrgenommenen Ungerechtigkeit, selbst zu sparen und gleichzeitig andere finanzieren zu müssen.

Wie sich der Produktionsoutput entwickelt, kann à priori nicht eindeutig vorhergesagt werden: Einerseits könnten zusätzliche investive Ausgaben dafür sorgen, dass der Produktionsfaktor „öffentliches Kapital“ wächst, wodurch der Produktionsoutput steigt. Andererseits mag es sein, dass Mehrausgaben zu einem niedrigeren Produktionsoutput führen, wenn die konsumtiven Ausgaben ausgeweitet werden und in den Marktmechanismus eingegriffen wird.¹⁰¹ So könnten zusätzliche Ausgaben dazu verwandt werden, nicht mehr wettbewerbsfähige Sektoren finanziell zu unterstützen. Durch solche Maßnahmen wird auch die notwendige Arbeitsmarktflexibilität untergraben. Tarifvertragsparteien können darauf vertrauen, dass nicht sie Anpassungslasten schultern müssen, sondern dies den Interventionen des jeweiligen Bundeslandes überlassen können, das lahrenden Sektoren und Regionen finanziell unter die Arme greift.

Beschäftigungsverträglicher Strukturwandel aus den Kräften des Marktes heraus mit flexiblen sektoralen und regionalen Lohnstrukturen wird hierdurch gehemmt.¹⁰² Die Wirtschaftsstruktur und Standortentscheidungen werden verzerrt. Wenn zusätzliche Ausgaben auf diese Art und Weise eingesetzt werden, dann sinken Produktionsoutput und dadurch auch die Steuereinnahmen. Es hängt also von der Ausgabenstruktur ab, in welche Richtung sich bei zusätzlichen öffentlichen Ausgaben die Steuereinnahmen entwickeln und ob sich somit zusätzliche Kosten oder zusätzlicher Nutzen einer expansiven Fiskalpolitik einstellen.

Die einnahmeseitigen fiskalischen Effekte zusätzlicher öffentlicher Ausgaben sind wohlfahrtsökonomisch solange unproblematisch, wie die entscheidende Gebietskörperschaft sämtliche Auswirkungen ihrer Entscheidung selbst zu tragen hat, einschließlich der Steuermehr- oder -mindereinnahmen. Wegen des Steuerverbundes und der finanziellen Ausgleichsysteme in Deutschland ist dies jedoch nicht der Fall: Steuermehreinnahmen aufgrund zusätzlicher Ausgaben fließen weitestgehend aus dem jeweiligen Bundesland ab und versickern als positive externe Effekte auf anderen staatlichen Ebenen und in anderen Bundesländern. Steuermindereinnahmen belasten das jeweilige Bundesland kaum, weil Steuereinnahmeherausfälle durch andere staatliche Ebenen und Bundesländer fast vollständig ausgeglichen werden. Ein Bundesland kann geringere Steuereinnahmen also als negative externe Effekte auf andere staatliche Ebenen und andere Bundesländer abwälzen.

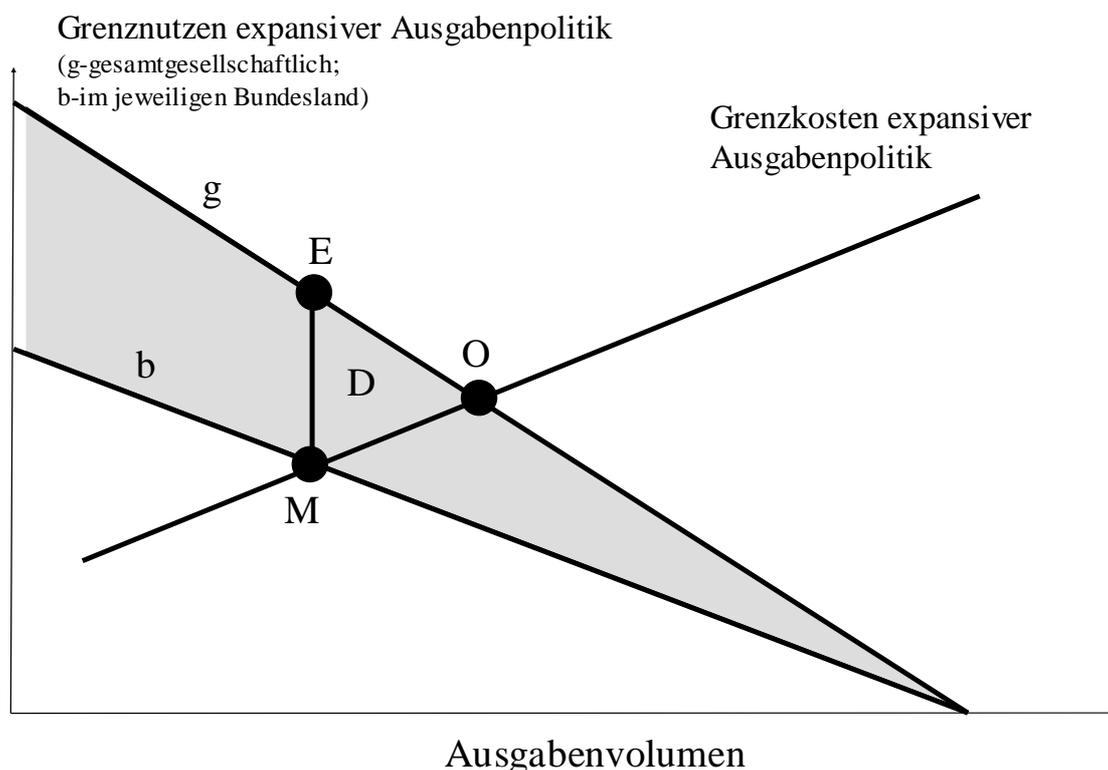
Externe Effekte in Form veränderter Einnahmen der übrigen Gebietskörperschaften fließen in das Entscheidungskalkül desjenigen Bundeslandes, das sein Ausgabenvolumen festlegt, nicht ein. Deshalb ist das Ausgabenniveau eines Bundeslandes niedriger als optimal, wenn hier-

¹⁰¹ Vgl. Qian und Weingast (1997), S. 2f; Weingast (1995), S. 2.

¹⁰² Vgl. Berthold, Drews und Thode (2001), S. 18.

durch ein zusätzlicher Nutzen in Form von Steuermehreinnahmen hervorgerufen wird, der aber insoweit unberücksichtigt bleibt, als die Steuermehreinnahmen wegen des Finanzausgleichs als positive externe Effekte anderen Gebietskörperschaften zugute kommen. Andererseits ist das Ausgabenniveau eines Bundeslandes zu hoch, wenn hierdurch Nutzeneinbußen in Form von Steuermindereinnahmen hervorgerufen werden, die aber insoweit unberücksichtigt bleiben, als die Steuermindereinnahmen wegen des Finanzausgleichs als negative externe Effekte andere Gebietskörperschaften belasten. Geht man von Steuermehreinnahmen und damit von positiven externen Effekten aus, dann kommt es zu Wohlfahrtsverlusten aufgrund eines zu geringen Ausgabenvolumens:

Abb. 7: Kosten-Nutzen-Kalkül einer expansiven Ausgabenpolitik I



Quelle: Eigene Erstellung.

Der Nutzen von Ausgaben ist positiv (mehr Konsum oder mehr Investitionen durch Mehrausgaben sind für sich betrachtet sinnvoll; in Abbildung 7 ist der gesamtgesellschaftliche Grenznutzen eingezeichnet als Gerade g). Für einzelne Vorhaben mögen jedoch die Kosten (finanzielle Kosten, Sozialkosten, Umweltkosten, je nachdem, welche Ausgaben stattfinden; Grenzkosten sind als steigende Gerade in Abbildung 7 eingezeichnet) höher als der Nutzen sein.

Deshalb kann nur bis zum Punkt O die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt durch zusätzliche Ausgaben gesteigert werden. Wenn nun durch eine expansive Ausgabenpolitik Steuermehreinnahmen erzielt werden, dann sorgt der Länderfinanzausgleich dafür, dass dieser Nutzen einer expansiven Ausgabenpolitik für das jeweilige Bundesland künstlich abgesenkt wird (in der Abbildung Absenkung des Grenznutzens von Gerade g auf Gerade b), weil der Großteil der zusätzlichen Steuereinnahmen an die übrigen Länder oder Gebietskörperschaften fließt. Zusätzliche Steuereinnahmen – sofern diese als ein positiver Effekt einer expansiven Ausgabenpolitik entstehen – kommen dem jeweiligen Bundesland also so gut wie nicht zugute.

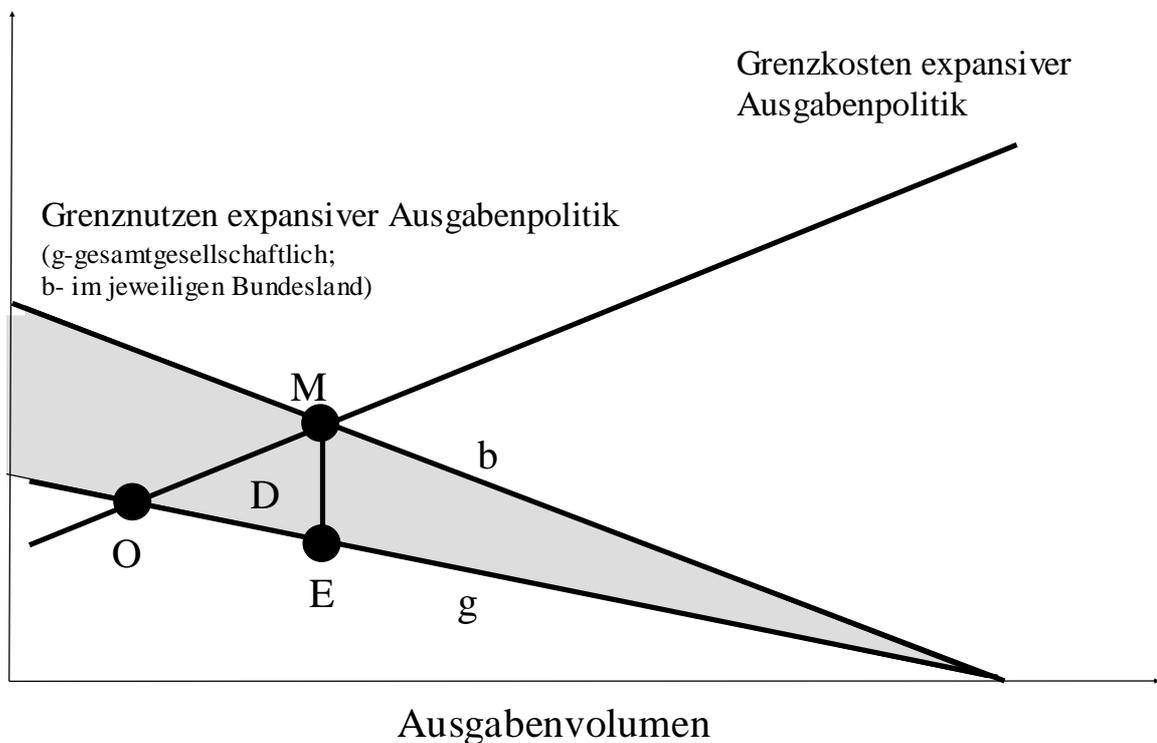
Hierdurch unterbleiben einzelne Ausgaben, obwohl sie ohne Länderfinanzausgleich stattfinden und gesamtwirtschaftlich sinnvoll wären (falls sie tatsächlich zu Steuermehreinnahmen führen). In Abbildung 7 ist dies daran ablesbar, dass die Punkte M und O auseinander fallen: O stellt das gesamtgesellschaftliche Optimum dar, denn im Punkt O stimmen gesamtgesellschaftlicher Nutzen und die gesamten Kosten des Ausgabenvolumens überein. Weil jedoch durch den Länderfinanzausgleich ein Teil des Nutzens unberücksichtigt bleibt (die zusätzlichen Steuereinnahmen), erfolgen Ausgaben lediglich bis zum Punkt M. Dadurch kommt es zu Wohlfahrtsverlusten im Umfang der Fläche D (des Dreiecks OME), weil Ausgaben nicht stattfinden, für die der gesamtgesellschaftliche Grenznutzen höher wäre als die Grenzkosten.

Gäbe es aufgrund des Länderfinanzausgleichs solche positiven externen Effekte zusätzlicher Ausgaben, dann fiel das Ausgabenvolumen der Länder durch den Länderfinanzausgleich niedriger aus, als dies optimal und ohne den Länderfinanzausgleich der Fall wäre. Der Länderfinanzausgleich reduzierte also die Ausgaben. Weil die Länder über keine Einnahmenautonomie verfügen und sie ihre eigenen Steuereinnahmen daher kaum dem Ausgabenvolumen anpassen können, bedeutete dies eine Verringerung der Defizite der Länder. Der Länderfinanzausgleich senkte in diesem Fall also die Ausgaben und dadurch den Schuldenstand.

Diese Betrachtung gilt, sofern eine expansive Ausgabenpolitik tatsächlich zu Steuermehreinnahmen führt. Da jedoch der Länderfinanzausgleich seine negativen Wachstumswirkungen entfaltet, erscheint eher das Gegenteil wahrscheinlich: Zuvor wurde gezeigt, dass öffentliche Mittel aufgrund des Länderfinanzausgleichs tendenziell weniger wachstumsorientiert ausgegeben werden, da wachstumsbedingt höhere Steuereinnahmen zu positiven externen Effekten führen und anderen Gebietskörperschaften zugute kommen, nicht dem Land, das die Ausgaben tätigt (dargestellt in den Kapiteln 3 und 4). Dies führt dazu, dass Gelder tendenziell eher konsumtiv als investiv ausgegeben werden und mit öffentlichen Ausgaben weniger das Ziel verfolgt wird, Wachstum und zusätzliche Steuereinnahmen zu generieren.

Der Länderfinanzausgleich induziert externe Effekte, und das Optimierungskalkül einer Gebietskörperschaft wird hierdurch tendenziell eher dahingehend verzerrt, dass eigene Lasten beziehungsweise Nutzeneinbußen in Form negativer externer Effekte auf andere abgewälzt werden, als dass zusätzlicher Nutzen gestiftet wird, der als positiver externer Effekt anderen Gebietskörperschaften zugute kommt. Wenn Bundesländer dementsprechend zusätzliche Ausgaben so einsetzen, dass sie Steuermindereinnahmen und damit negative externe Effekte erzeugen, führt dies zu den in Abbildung 8 dargestellten Wohlfahrtseffekten:

Abb. 8: Kosten-Nutzen-Kalkül einer expansiven Ausgabenpolitik II



Quelle: Eigene Erstellung.

Wie in der vorherigen Abbildung 7 sind auch hier Kosten und Nutzen öffentlicher Ausgaben dargestellt. Anders als zuvor wird diesmal jedoch davon ausgegangen, dass Mehrausgaben keine positiven, sondern negative externe Effekte auslösen, weil die zusätzlichen öffentlichen Ausgaben keine Steuermehreinnahmen, sondern Steuermindereinnahmen hervorrufen: Aufgrund des Länderfinanzausgleichs sind von veränderten Steuereinnahmen auch andere Gebietskörperschaften betroffen, und diesmal eben negativ. Zusätzlich zum Nutzenniveau b, das

dem Bundesland zugute kommt, welches die Ausgaben tätigt, sind also externalisierte Steuermindereinnahmen als negative externe Effekte zu berücksichtigen. Diese Nutzeneinbußen führen dazu, dass der gesamtgesellschaftliche Grenznutzen g geringer als der Grenznutzen für das jeweilige Bundesland b ausfällt. Für das Bundesland, das seine Ausgaben festlegt, übersteigt bis zum Punkt M der Grenznutzen die Grenzkosten zusätzlicher Ausgaben. Daher realisiert das Land das Ausgabenvolumen des Punktes M . Diese Ausgaben finden statt, obwohl ab dem Ausgabenvolumen des Punktes O die gesamtgesellschaftlichen Kosten den gesamtgesellschaftlichen Nutzen übersteigen (der gesamtgesellschaftliche Nutzen ist wegen der negativen externen Effekte geringer als der Nutzen des Landes, das sein Ausgabenvolumen festlegt). Indem über das gesamtgesellschaftliche Optimum O hinaus Ausgaben erfolgen, kommt es zu Wohlfahrtsverlusten im Umfang der Fläche D (des Dreiecks OME).

Gibt es solche negativen externen Effekte zusätzlicher öffentlicher Ausgaben, dann fällt das Ausgabenvolumen der Länder durch den Länderfinanzausgleich also größer aus, als dies optimal und ohne den Länderfinanzausgleich der Fall wäre. Der Länderfinanzausgleich erhöht in diesem Fall die Ausgaben. Weil aus Sicht eines Bundeslandes die Steuersätze exogen vorgegeben sind, so dass die Länder kaum ihre Einnahmen dem Ausgabenvolumen anpassen können, führt dies dazu, dass sich die Defizite der Länder erhöhen. Der Länderfinanzausgleich steigert also im Fall negativer externer Effekte die Ausgaben und Schuldenstände der Bundesländer, und er verringert die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt.

Unabhängig davon, ob Zahler- oder Empfängerländer betrachtet werden und ob zusätzliche Ausgaben von positiven externen Effekten (Steuermehreinnahmen) oder von negativen externen Effekten (Steuermindereinnahmen) begleitet werden, gilt: Je mehr ein Land in den Länderfinanzausgleich eingebunden ist, desto stärker fließen veränderte Steuereinnahmen in Form externer Effekte ab, desto stärker fallen in den Abbildungen der gesamtgesellschaftliche Nutzen g und der Nutzen für das Bundesland b auseinander, desto weiter entfernt sich das tatsächlich realisierte Ausgabenvolumen vom gesamtgesellschaftlich optimalen Ausgabenvolumen und desto größer sind die Wohlfahrtsverluste, die dieses Land verursacht. Im Fall positiver externer Effekte sind die Wohlfahrtsverluste, die ein stark in den Länderfinanzausgleich eingebundenes Land verursacht, größer als in weniger stark eingebundenen Bundesländern, weil das Ausgabenvolumen besonders weit hinter dem Optimum zurückbleibt. Im Fall negativer externer Effekte übersteigt das Ausgabenvolumen in einem solchen Land das Optimum besonders stark. Bei festem Einnahmenvolumen führen diese negativen externen Effekte *ceteris paribus* dazu, dass ein Land, das besonders stark in den Länderfinanzausgleich eingebunden ist, sich auch besonders stark verschuldet.

In den Kapiteln 7.2 und 7.3 untersuchen wir ökonometrisch und anhand des Fallbeispiels Bremen, wie ein hohes Ausgabenvolumen beziehungsweise ein hoher Schuldenstand als Folge hoher Ausgaben Wachstum, Beschäftigung und Steuereinnahmen beeinflussen. Ökonometrisch gelangen wir zum Ergebnis, dass hierdurch die Wirtschaftskraft und die Beschäftigungssituation beeinträchtigt werden. Indem die Steuerbasis geschwächt wird, kommt es dadurch zu niedrigeren Steuereinnahmen. Das Fallbeispiel Bremen bestätigt diesen Befund: Das Zwei-Städte-Land gab seit der Wiedervereinigung besonders viel aus, gleichzeitig entwickelten sich die Steuereinnahmen ungünstiger als in anderen Bundesländern.

Offenbar sind hohe öffentliche Ausgaben also mit Steuermindereinnahmen und wegen des Länderfinanzausgleichs mit negativen externen Effekten verbunden. Diese negativen externen Effekte führen theoretisch dazu, dass die öffentlichen Ausgaben das Optimum übersteigen. Je stärker ein Land in den Länderfinanzausgleich eingebunden ist, desto kräftiger fällt dieser Effekt aus und desto höher sollten ceteris paribus das Ausgabenvolumen und der Schuldenstand sein. Es ist also zu erwarten, dass der Länderfinanzausgleich den Schuldenstand erhöht. Diese Hypothese wird nachfolgen empirisch untersucht.

6.2 Länderfinanzausgleich und Schuldenstand – empirische Ergebnisse

6.2.1 Determinanten des Schuldenstandes im Modell

Um den Zusammenhang zwischen Länderfinanzausgleich und Schuldenstand zu analysieren, gilt es auch hier, zunächst ein theoretisch plausibles Schätzset zusammenzustellen, das andere Einflussfaktoren auffängt und somit ein möglichst unverzerrtes Bild abgeben kann, wie sich konkret der Länderfinanzausgleich auswirkt.

Neben den negativen Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs beeinflussen zwei wesentliche Determinanten das Ausgabenvolumen: Objektive Ausgabenbedürfnisse und politische Konstellationen mit politökonomisch hervorgerufenem Ausgabenanstieg.¹⁰³

Weil es den Ländern so gut wie unmöglich ist, ihre Einnahmen den notwendigen und sinnvollen Ausgaben anzupassen,¹⁰⁴ können sich besondere Ausgabenbedürfnisse verschuldungssteigernd auswirken, denn der Weg, anderweitig zu sparen, ist der steinigere und verlangt Disziplin.

¹⁰³ Vgl. Blankart (1994), S. 141-167 zum Budgetwachstum aufgrund politökonomischer Einflussfaktoren.

¹⁰⁴ Vgl. Berthold, Fricke und Kullas (2005), S. 20.

Besondere Ausgabenbedürfnisse bestehen, wenn die soziale Lage angespannt ist. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Arbeitslosenquote hoch ist und es viele Bedürftige gibt. Außerdem können Bundesländer im Rahmen ihrer Zuständigkeiten unterschiedliche Wege beschreiten und so zum Teil freiwillige Ausgaben tätigen. Ein Kostenfaktor, den die Länder beeinflussen können, indem sie mehr oder weniger Studienplätze schaffen, sind die Studentenzahlen.

Neben den objektiven Ausgabenbedürfnissen beeinflussen politökonomische Konstellationen die Verschuldung. Die politische Ökonomie legt nahe, dass ein insgesamt großes Gewicht vieler kleiner Parteien in Parlament und Regierung ausgabensteigernd wirkt: Um Koalitionen zu bilden, werden die finanziellen Forderungen verschiedener Gruppierungen berücksichtigt und zusammengefasst, so dass mehr ausgegeben wird, als wenn nur eine Partei die Politik bestimmte.¹⁰⁵ Die Einnahmen können dann mangels Finanzautonomie der Länder nicht den höheren Ausgaben angepasst werden. Höhere Verschuldung bei politisch bedingt höheren Ausgaben und unveränderten Einnahmen kann der Theorie zufolge auch durch die politische Couleur der Regierungen hervorgerufen werden. Internationale Studien zeigen, dass linke Regierungen mehr ausgeben.¹⁰⁶ Wenn die Einnahmen dem nicht folgen können, steigt die Verschuldung.

Darüber hinaus ermöglichen es Regierungswechsel, Lasten der eigenen Politik auf andere zu überwälzen: Heutige Ausgaben können über Kredite finanziert werden, so dass letztendlich die nachfolgenden Regierungen die Lasten zu tragen haben und in ihrem Handlungsspielraum eingeeignet werden. Mit Hegemoniewechseln sollte daher die Verschuldung ansteigen.

Ausgleichszahlungen pro Einwohner im Länderfinanzausgleich beruhen im Wesentlichen auf zwei Einflussgrößen: Steuereinnahmen-pro-Kopf und Siedlungsstruktur. Man mag vermuten, hierdurch werde auch der Schuldenstand beeinflusst, die entsprechenden Faktoren werden deshalb gemeinsam mit den übrigen getestet.

Als „Zielgröße“ (Regressanden) haben wir ein Schuldenstandsmaß nach umfassender Definition gewählt und Schattenhaushalte sowie kommunale Haushalte mitberücksichtigt. Schattenhaushalte werden einbezogen, um zu realistischen Daten zu gelangen. Die kommunalen Schulden fließen mit ein, weil Bundesländer vielfältige Möglichkeiten besitzen, den Kommunen zusätzliche Lasten aufzubürden und so einen Teil ihrer Schulden abzuschieben.

¹⁰⁵ Vgl. Blankart (1994), S. 151-153.

¹⁰⁶ Vgl. Fehr (2004) zu einem entsprechenden Modell.

6.2.2 Determinanten des Schuldenstandes - empirische Ergebnisse

Unseren Berechnungen zeigen, dass eine schwierige soziale Lage wie vermutet die Verschuldung erhöht (vgl. Tabelle 7): Je mehr Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger es gibt, desto höher der Schuldenstand der Länder. Außerdem befinden sich Alleinerziehende in einer schwierigen Situation. Sie sind auf besondere Hilfsangebote angewiesen, auch seitens der Länder und ihrer Kommunen, um berufstätig sein zu können. Dementsprechend erhöht der Anteil der Alleinerziehenden den Schuldenstand tendenziell, eine hohe Frauen-Beschäftigungsquote reduziert ihn. Eine fragile Sicherheitslage fordert die Länder ebenfalls, auf ihrem Kernfeld der inneren Sicherheit. Das Schätzergebnis belegt, dass eine hohe Straftatenhäufigkeit die Verschuldung steigert. Ausgabenposten wie Mittel für Hochschulen belasten auch deshalb den Haushalt, weil zusätzliche Einkommensteuereinnahmen, die womöglich aus solchen Investitionen in Humankapital resultieren, aufgrund des Länderfinanzausgleichs kaum dem jeweiligen Bundesland zugute kommen. Entsprechend zeigen die Berechnungen, dass sich mit der Studienanfängerquote auch die Verschuldung erhöht.

Tab. 7: Zielgröße Schuldenstand		Erklärungsgehalt ^{**} : 85,0%	
(Haushalte von Ländern, Kommunen und Schattenhaushalte)			
Wirkungsfaktor	Wirkungsrichtung*	Gewicht in Prozent	Signifikanzniveau
Absolute Leistungen im			
Länderfinanzausgleich horizontal	-	33,3	(***)
Hegemoniewechsel	-	13,0	(***)
Studienanfängerquote	-	10,2	(***)
Alleinerziehende	-	8,9	(**)
Sitzanteil der großen Parteien	+	7,4	(***)
Sozialhilfeempfängeranteil	-	6,5	(***)
Bruttoinlandsprodukt	-	6,0	()
Arbeitslosenquote (offen und verdeckt)	-	4,7	(*)
Linke Landesregierung	-	3,9	(**)
Anteil der Bevölkerung in Großstädten	+	3,6	()
Frauen-Beschäftigungsquote	+	2,3	(**)
Straftatenhäufigkeit	-	0,2	(***)
		100,0	
* + steht jeweils für eine günstige,		(***)	99 % Signifikanzniveau
- für eine ungünstige Wirkungsrichtung		(**)	95 % Signifikanzniveau
** Der Erklärungsgehalt ist das bereinigte R ²		(*)	90 % Signifikanzniveau

Quelle: Eigene Erstellung.

Die politökonomischen Hypothesen schlagen sich ebenfalls in unseren ökonometrischen Berechnungen nieder. Spielen kleine Parteien zusammengenommen eine gewichtige Rolle, so dass tendenziell eher Mehrparteien-Regierungen gebildet werden, dann ist die Verschuldung

tendenziell ausgeprägter, ebenso, wenn Landesregierungen weiter links im politischen Spektrum anzusiedeln sind. Darüber hinaus steigern Hegemoniewechsel unseren Berechnungen zufolge die Verschuldung deutlich.

Das ökonometrische Schätzergebnis bestätigt also die politökonomische Theorie, der zufolge die Verschuldung dort besonders niedrig ausfällt, wo große Parteien den Ton angeben, durchgängig regieren und nicht dem linken politischen Spektrum angehören.¹⁰⁷ Im Untersuchungszeitraum (1991-2003) trifft dies auf Bayern und Sachsen zu: Dort regierten die Unionsparteien durchgängig und mit absoluter Mehrheit, und tatsächlich ist in diesen beiden Freistaaten die Verschuldung unter allen Bundesländern am niedrigsten. Dicht dahinter folgt Baden-Württemberg, wo sich üblicherweise nur die Frage stellt: „Regiert die CDU allein, oder koaliert sie mit der FDP?“¹⁰⁸

Man könnte einwenden, Schuldenstand und Länderfinanzausgleich würden gemeinsam von einer dritten Größe beeinflusst, so dass eine ökonometrische Schätzung lediglich einen Scheinzusammenhang abbilde. Weil sich die Zahlungen pro Einwohner im Länderfinanzausgleich insbesondere nach den Steuereinnahmen und der Einwohnerwertung richten, kommen diese am ehesten als solche in Wahrheit ausschlaggebenden Größen in Betracht. Um Verzerrungen zu vermeiden, haben wir entsprechende Kontrollvariablen dem Schätzset hinzugefügt. Die Steuereinnahmen hängen von der Wirtschaftskraft ab, weshalb das BIP-pro-Einwohner in das Schätzset aufgenommen wird. Es zeigt sich jedoch, dass das BIP insignifikant ist und sogar das weniger erwartete Vorzeichen hat (nach unseren Berechnungen tendenziell eher: „je höher das BIP, desto höher die Verschuldung“). Die Wirkung des Länderfinanzausgleichs auf den Schuldenstand ist in unserem Schätzset unabhängig davon, ob das BIP-pro-Einwohner mitgetestet wird. Wird der horizontale Länderfinanzausgleich aus dem Schätzset eliminiert, bleibt das BIP-pro-Einwohner insignifikant, das Vorzeichen ändert sich nicht.

Hier kommt die Bevölkerungsstruktur ins Spiel, die nicht nur die Einnahmenseite betrifft (Finanzbedarf im Länderfinanzausgleich mit Einwohnerveredelung zugunsten der Stadtstaaten und dünn besiedelter ostdeutscher Bundesländer), sondern theoretisch auch die Ausgaben (höhere Kosten in Ballungsgebieten, Kosten durch die Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen etc.).¹⁰⁹ Man könnte postulieren, dass die Siedlungsstruktur sowohl die Ausgleichszah-

¹⁰⁷ Von den Faktoren, welche die Regierungszusammensetzung abbilden, entfällt auf die politische Couleur mit Abstand das niedrigste Gewicht. Sicherlich gibt es auch Beispiele, dass linke Regierungen eine verhältnismäßig solide und bürgerliche Kabinette eine relativ unsolide Haushaltspolitik betreiben.

¹⁰⁸ Diese Regel gilt seit 1972, mit Ausnahme der großen Koalition, die Baden-Württemberg von 1992-1996 regierte.

¹⁰⁹ Vgl. Berthold, Fricke und Müller (2006).

lungen im Länderfinanzausgleich betreffe, als auch über die Ausgaben den Schuldenstand, so dass eine festgestellte Korrelation zwischen Länderfinanzausgleich und Schuldenstand in Wirklichkeit dadurch zustande komme, dass beide von der Siedlungsstruktur abhängig seien.

Auch der Anteil der Bevölkerung in Großstädten ist jedoch insignifikant und hat bezogen auf gängige Behauptungen das falsche Vorzeichen: Wenn ein hoher Bevölkerungsanteil der Großstädter den Schuldenstand beeinflusst, dann tendenziell eher schuldensenkend. Die empirisch festgestellte Wirkung des Länderfinanzausgleichs auf den Schuldenstand bleibt nahezu unverändert, wenn der Bevölkerungsanteil der Großstädter mitgetestet wird. Ebenso wenig verändern sich Vorzeichen und Insignifikanz des Anteils der Großstädter, wenn die Zahlungen im horizontalen Länderfinanzausgleich aus dem Schätzset herausgenommen werden.

Das beschriebene, theoretisch plausible Schätzset erklärt unseren ökonometrischen Berechnungen zufolge tatsächlich einen erheblichen Anteil des Schuldenstandes der Länder. Außerdem wurde mit Hilfe von Kontrollvariablen ausgeschlossen, dass BIP-pro-Einwohner oder Siedlungsstruktur die Schätzergebnisse verzerren. Die gewählten Regressoren (Wirkungsfaktoren) bilden damit eine solide Grundlage, auf der getestet werden kann, wie sich der horizontale Finanzausgleich auf den Schuldenstand der Länder auswirkt. Es bestätigt sich, dass der horizontale Finanzausgleich zu einem beträchtlichen Teil den unterschiedlichen Schuldenstand in den einzelnen Bundesländern erklärt.

7. Auswirkungen von Entschuldungszahlungen

Neben dem laufenden Länderfinanzausgleich gibt es finanzielle Transfers in besonderen Situationen, wenn einem Bundesland vom Bundesverfassungsgericht zugesprochen wird, es befinde sich in einer extremen Haushaltsnotlage und habe sich in der Vergangenheit bemüht, diese Notlage abzuwenden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung bestätigt, dass nach dem bündischen Prinzip Bundesländern beizustehen ist, die sich in einer Haushaltsnotlage befinden.¹¹⁰ Ein effizienter Haftungsausschluss existiert nicht. Bremen und das Saarland erhielten von 1994 bis 2004 Entschuldungszahlungen.¹¹¹

¹¹⁰ Vgl. Peffekoven (2005), S. 10 zu den Problemen des bündischen Prinzips.

¹¹¹ Vgl. Lang und Hicel (2002).

7.1 Entschuldungszahlungen und Verschuldungsanreize

Dass Länder in einer finanziellen Notlage besondere finanzielle Hilfen erhalten können, bringt Anreizprobleme mit sich. Zu sachgerechten Entscheidungen wird es eher kommen, wenn Handlung und Haftung zusammenfallen und der Entscheider alle Konsequenzen selbst zu tragen hat, die positiven wie die negativen. Dazu zählt auch, Lasten seiner Aktionen allein zu schultern, einschließlich einer höheren Verschuldung, die aus zusätzlichen Ausgaben resultiert. Besteht eine Aussicht auf Entschuldungszahlungen, dann werden im Entscheidungskalkül einer Landesregierung nicht die wahren Kosten berücksichtigt, weil ein Teil ja abgewälzt werden kann. Indem gerade bei konsumtiven Ausgaben einem Land der gesamte Nutzen zufließt, ein Teil der Kosten jedoch unberücksichtigt bleibt, besteht der Anreiz, mehr auszugeben, als dies gesamtwirtschaftlich sinnvoll ist. Ein höherer Schuldenstand ist die Folge.

Privatpersonen wird es nicht zur Sparsamkeit animieren, wenn man das Geld anderer ausgibt, weil letztlich jemand anderes die entstehenden Schulden abbezahlt. So ist dies auch bei Bundesländern. Die Aussicht der Länder, im Falle finanzieller Notlagen Schulden auf andere abwälzen zu können, lässt es für alle weniger problematisch erscheinen, sich übermäßig zu verschulden. Dies könnte ein Treibsatz für die hohe Kreditbelastung der Bundesländer sein.

Berlins Klage auf Entschuldungshilfen kann ökonomisch daher nur im Sinne des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beurteilt werden. Die fünf Wirtschaftsweisen hatten schon vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vor „fatalen Folgen“ gewarnt, falls Berlin sich vor dem Bundesverfassungsgericht durchsetzen sollte.¹¹² Eine solche Entscheidung wäre aus Anreizgesichtspunkten tatsächlich verheerend gewesen. Gebietskörperschaften mit angespannter Haushaltslage würde bedeutet, mit dem Sparen nicht richtig ernst machen zu müssen, weil im Zweifel schon andere Gebietskörperschaften für ihre Schulden einstehen. Bund und finanzstarke Länder würden zur Einschätzung verleitet, dass es sich nicht lohnt, finanzielle Spielräume zu erarbeiten, weil diese sowieso verloren gingen, wenn die Starken zur Entschuldung anderer beitragen müssen.

Umso katastrophaler wäre eine solche Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gewesen, als die Haushaltslage in den meisten Bundesländern bereits äußerst angespannt ist. Die vielerorts notwendigen drastischen Kürzungen, auch bei Sozialausgaben, erfahren heftige Gegenwehr. Um dieser zu trotzen, verweisen Landesregierungen darauf, dass nur mithilfe der jeweiligen Sparmaßnahmen die zukünftige Handlungsfähigkeit des betreffenden Landes gesichert

¹¹² Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004), S. 544 sowie Berthold, Fricke und Kullas (2004), S. 85f zur Problematik von Entschuldungszahlungen.

werden könne.¹¹³ Hätte das Bundesverfassungsgericht jedoch Entschuldungszahlungen angeordnet, dann hätte dieses Argument an Gewicht verloren. Landespolitische Aufgaben würden anscheinend notfalls durch andere finanziert. Landespolitikern, die sich für einen konsequenten Sparkurs einsetzen, fiel es noch schwerer, politische Mehrheiten zu erringen. Wenn aber alle weitere finanzielle Lasten anhäufen und in die Zukunft verschieben, in der Hoffnung, diese Lasten werde dann schon jemand anderes tragen, dann werden schließlich alle unter der gemeinsamen Last zusammenbrechen. „Die bundesstaatliche Gemeinschaft könnte auf diese Weise nach wenigen Jahren an den Rand ihrer Leistungsfähigkeit geraten, von dem sie schon heute nicht weit entfernt ist“, so die fünf Wirtschaftsweisen.¹¹⁴

Die fiskalische Haftungsgemeinschaft von Bund und Ländern, die horizontale wie vertikale Zahlungen umfasst, führt also zu einem hohen Ausgabenvolumen, einer hohen Staatsquote und einem hohen staatlichen Schuldenstand. Dadurch werden die Bürger und Unternehmen letztendlich stärker mit Steuern und Abgaben belastet, denn heute oder morgen müssen die Ausgaben finanziert werden. Je höher der Schuldenstand, umso kräftiger werden zukünftige Generationen durch höhere Steuern zur Kasse gebeten. Die Attraktivität des Standortes Deutschland leidet hierunter. Diejenigen Produktionsfaktoren, die mit höheren Steuersätzen belastet werden, weichen aus. Kapital kehrt Deutschland den Rücken, die Investitionsbereitschaft sinkt, ebenso die Arbeitsbereitschaft.¹¹⁵ Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsvolumen gehen zurück.

7.2 Entschuldungszahlungen und Anreize zu einer interventionistischen Politik

Entschuldungszahlungen wirken sich auch deshalb negativ aus, weil sie die Budgetrestriktion aufweichen: Regierende werden dazu verleitet, mit finanziellem Engagement in den Marktmechanismus zu intervenieren, wenn sie die Kosten hierfür über Entschuldungszahlungen auf andere abwälzen können.¹¹⁶ Bundesländer sind dann eher dazu bereit, nicht mehr wettbewerbsfähige Sektoren finanziell zu unterstützen.

Durch solche Möglichkeiten wird auch die notwendige Arbeitsmarktflexibilität untergraben. Tarifvertragsparteien können darauf vertrauen, dass nicht sie Anpassungslasten schultern

¹¹³ Vgl. Berthold, Fricke und Kullas (2005), S. 147: Der niedersächsische Ministerpräsident Wulff begründet die schmerzhaften Sparmaßnahmen, die er dem Land verordnet, damit, sie seien alternativlos, wolle man die Handlungsfähigkeit des Landes erhalten.

¹¹⁴ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004), S. 544.

¹¹⁵ Vgl. Blankart (1994), S. 536.

¹¹⁶ Vgl. Qian und Weingast (1997), S. 2f; Weingast (1995), S. 2.

müssen, sondern dies den Interventionen des jeweiligen Bundeslandes überlassen können, das lahmen Sektoren und Regionen finanziell unter die Arme greift. Beschäftigungsverträglicher Strukturwandel aus den Kräften des Marktes heraus mit flexiblen sektoralen und regionalen Lohnstrukturen wird hierdurch gehemmt.¹¹⁷ Verzerrt wird dadurch, welche Wirtschaftszweige dominieren. Außerdem wird beeinflusst, an welchem Ort sich diese Wirtschaftszweige entwickeln. Der Standortwettbewerb unter den Bundesländern wird dadurch verzerrt, dass sie finanzielle Lasten mithilfe etwaiger Entschuldungszahlungen abwälzen und so einen merkantilistischen Subventionswettbewerb um Unternehmensansiedlungen führen können. Der Standortwettbewerb ist dadurch zumindest teilweise fremdfinanziert und deshalb oft wenig effizient.¹¹⁸ Anzuführen ist, dass institutioneller Wettbewerb darüber hinaus grob zulasten derer verzerrt wird, die für Entschuldungszahlungen aufkommen müssen, was ebenfalls zu Fehlallokationen führt.

7.3 Fallbeispiel Bremen

Die gesamtwirtschaftlichen Kosten, die dadurch entstehen, dass Entschuldungszahlungen in Aussicht gestellt werden, sind also aus verschiedenen Gründen exorbitant hoch. Wie sieht es mit dem Nutzen für die Empfänger von Entschuldungszahlungen aus, wird ihnen wenigstens ein Weg in eine Zukunft auf solidem Fundament gebahnt? Um diese Fragestellung zu untersuchen, schließt sich eine Fallstudie für das Land Bremen an.¹¹⁹

Anfang der 90er Jahre berief sich das Zwei-Städte-Land auf eine extreme Haushaltsnotlage, um vom Bundesverfassungsgericht Entschuldungshilfen zugesprochen zu bekommen, und tatsächlich flossen diese von 1994 bis 2004 an die Weser. Man sollte vermuten, dass ein Land, das für sich selbst eine extreme Haushaltsnotlage reklamiert, alle nur erdenklichen Sparanstrengungen ergreift. Die Dokumentation „Bund – Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung“ des Bundesministeriums der Finanzen aus dem Jahr 2005 belegt hingegen:¹²⁰ Genau das Gegenteil war der Fall: Nur ein einziges Land erhöhte vom Zeitpunkt des Urteils, 1992, bis 2003, dem letzten Jahr, für das Daten angegeben werden, alljährlich seine Ausgaben je Einwohner: Bremen. Das gleiche Ergebnis zeigt sich, wenn man erst die Jahre ab 1996 miteinander vergleicht, weil man unterstellt, dass

¹¹⁷ Vgl. Berthold, Drews und Thode (2001), S. 18.

¹¹⁸ Vgl. Berthold, Drews und Thode (2001), S. 17: „Die deutsche Finanzverfassung ermöglicht es den Bundesländern, finanzielle Anabolika auf Rezept zu verschreiben, die Rechnung wird den Steuerzahlern im Bundesgebiet präsentiert.“

¹¹⁹ Nachfolgender Abschnitt profitiert in hohem Maße von Berthold, Fricke und Kullas (2005), S. 108-110.

¹²⁰ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2005).

Verhaltensänderungen nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts erst zeitverzögert in den danach verabschiedeten Haushalten zutage treten. Die Ausgaben Bremens stiegen seitdem klar überdurchschnittlich an, wie Tabelle 8 zeigt.

Tab. 8: Pro-Kopf-Gesamtausgaben der Landeshaushalte	
Veränderung von 1996 bis 2003 (in %)	
Bremen	9,1
Durchschnitt der Stadtstaaten	0,9
Durchschnitt aller Bundesländer	5,6

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2005), eigene Berechnungen.

Das Land, das 2003 bezogen auf die Einwohnerzahl mit Abstand am meisten ausgibt: Bremen. Selbst dann, wenn man die hohe Schuldenlast an der Weser berücksichtigt und Zinszahlungen herausrechnet, ist immer noch Bremen das Bundesland mit den weitaus höchsten Pro-Kopf-Ausgaben. Dabei zeigt Hamburgs Ausgabenvolumen, dass auch Stadtstaaten bezogen auf die Einwohnerzahl mit deutlich weniger auskommen können.

Bremens Ausgabenfreude erklärt auch dieses scheinbare Paradoxon: 1994 belastete Bremen eine Schuldenlast von ca. 8,5 Mrd. €. Ziemlich genau diese 8,5 Mrd. € flossen zwischen 1994 und 2004 an die Weser. Dennoch türmt sich der Schuldenberg heute ca. 13 Mrd. € hoch auf und entspricht damit einer schwindelerregenden Pro-Kopf-Verschuldung von ca. 20 000 €. Zu keinem Zeitpunkt, als die „Entschuldungshilfen“ gewährt wurden, fand tatsächlich eine Entschuldung statt: Zwischen 1994 und 2001 hielt man an der Weser die Verschuldung in einer relativ engen Bandbreite zwischen 8,1 und 8,9 Mrd. €, seit 2002 steigt sie gar drastisch an.

Die steigenden Ausgaben wurden mit folgendem Argument gerechtfertigt: Mithilfe von Investitionen müssten die Grundlagen für wirtschaftliche Aktivität und damit für sprudelnde Steuerquellen geschaffen werden. Dieses Ziel wurde eindeutig verfehlt. Nur in einem einzigen Bundesland lagen die Pro-Kopf-Steuereinnahmen im Jahr 2002 niedriger als 1992: In Bremen. Einmalig kontinuierlicher Ausgabenanstieg einerseits und einmalig stagnierende Steuereinnahmen andererseits führten dazu, dass das strukturelle Defizit immer weiter anstieg, nur kaschiert durch die bis 2004 laufenden Entschuldungszahlungen. Mit 4 Mrd. € jährlich gibt das Land etwa ein Drittel mehr aus, als es einnimmt. Die knappe Milliarde, die in den vergan-

genen Jahren als „Entschuldungshilfen“ an Bremen floss, jedoch zusätzlich ausgegeben wurde, fehlt nun.

Offenbar bewirkten die Entschuldungszahlungen also keineswegs, dass das Empfängerland Bremen finanziell wieder auf die Beine kam, sondern eher das Gegenteil. Zumindest Bremen hat sich offenbar an die Entschuldungszahlungen gewöhnt und diese wie normale Haushaltseinnahmen behandelt: Den zusätzlichen Einnahmen entsprechend wurden die Ausgaben ausgedehnt. Nachdem die „Entschuldungszahlungen“ als zusätzliche Einnahmenquelle weggefallen sind, ist es nicht möglich, die Ausgaben in gleichem Maße zu drosseln, beispielsweise, weil Personal nicht von heute auf morgen entlassen werden kann und neu errichtete Anlagen zu unterhalten sind. Dadurch öffnete sich nach Wegfall der „Entschuldungszahlungen“ die Schere zwischen Ausgaben und Einnahmen in rekordverdächtigem Ausmaß, die Haushaltsnöte sind nun ärger als jemals zuvor. Offenbar haben also die „Entschuldungszahlungen“ im Empfängerland Bremen die Haushaltslage eher noch verschlimmert als verbessert.

Es spricht somit alles dagegen, den Ländern Entschuldungszahlungen in Aussicht zu stellen. Die Fehlanreize, die hiervon ausgehen, sind verheerend: Die Verschuldung steigt, wodurch sich Haushaltsspielräume letztendlich verringern. Die Neigung wächst, den Marktmechanismus zu beeinträchtigen. Bei den Empfängerländern klafft langfristig die Einnahmen-Ausgaben-Schere noch weiter auseinander. Bund und anderen Ländern fehlt aufgrund von Entschuldungszahlungen das Geld, beispielsweise für Investitionen.¹²¹ Diese Art der Umverteilung zwischen den Ländern wirkt sich wirklich katastrophal aus.

7.4 Entschuldungszahlungen, Verschuldungsanreize und Wirtschaftswachstum – empirische Ergebnisse

Dass letztlich keinem damit gedient ist, wenn die impliziten Verschuldungsanreize einer föderalen Haftungsgemeinschaft zu einer hohen öffentlichen Verschuldung führen, zeigen auch unsere ökonometrischen Berechnungen im Rahmen der Studie „Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005“.

¹²¹ Durch die Entschuldungszahlungen wird der Bund unmittelbar belastet, weil er diese zu leisten hat. Mittelbar tragen jedoch auch die übrigen Bundesländer die Kosten: Laut Grundgesetz haben alle staatlichen Ebenen gleichmäßig einen Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben (Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG). Wenn eine Ebene (in diesem Fall der Bund) durch Entschuldungszahlungen zusätzlich belastet wird, dann führt dies mittelfristig dazu, dass die Steueraufteilung zugunsten des Bundes und zu Lasten der Länder verändert wird.

Demnach lähmt das süße Gift der Kreditaufnahme wie vermutet die wirtschaftliche Dynamik. Die ökonometrischen Berechnungen bestätigen, wie bedeutsam die Haushaltspolitik ist (Tab. 9).¹²² So bremst ein hoher Schuldenstand das Wirtschaftswachstum. 12,9% des Erklärungsgehalts der ökonometrischen Schätzung für die Zielgröße Wirtschaftswachstum entfallen auf diesen Wirkungsfaktor (dargestellt in der folgenden Tabelle 9).¹²³ Wichtig ist nicht nur, dass Landesregierungen durch eine sparsame Haushaltsführung Verschuldung und Zinslast begrenzen, um handlungsfähig zu bleiben. Entscheidend ist auch, dass Bundesländer haushaltspolitischen Spielraum behalten, gezielt Schwerpunkte setzen zu können. Als positiv erweisen sich unseren Berechnungen zufolge Investitionen in die Zukunft des Landes.¹²⁴ Mit hohem Investitionsvolumen, gut ausgestatteten Hochschulen und einer angemessen geförderten Forschungslandschaft, von der Innovationsimpulse ausgehen, werden günstige Voraussetzungen für wirtschaftliche Aktivität und ein hohes Beschäftigungsniveau geschaffen.¹²⁵

¹²² Vgl. Berthold, Fricke und Kullas (2005), S. 44-59 zu den Bestimmungsfaktoren erfolgreicher Länderpolitik.

¹²³ Zugrundegelegt wird hier das vollständige Schätzset der Studie „Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005“, nicht das reduzierte, mit dem im Rahmen dieses Gutachtens untersucht wurde, wie sich speziell der Länderfinanzausgleich auf das Wirtschaftswachstum auswirkt. Wie zuvor gezeigt, wird der Schuldenstand durch den Länderfinanzausgleich beeinflusst. Das ändert aber nichts daran, dass der Schuldenstand, wodurch auch immer in die Höhe getrieben, das Wirtschaftswachstum bremst.

¹²⁴ Auch hier liegt das ursprüngliche Schätzset der Studie „Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005“ zugrunde, nicht das reduzierte Set, mit dem gezielt untersucht wird, wie sich der Länderfinanzausgleich auswirkt.

¹²⁵ Dargestellt sind die Gewichte, die sich aus den ursprünglichen Schätzsets der Studie „Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005“ ergeben. Grundlage sind also nicht die ansonsten in diesem Gutachten verwandten Schätzsets, aus denen beispielsweise Verschuldungsparameter eliminiert wurden, um die gesamten, auch indirekten Wirkungen des Länderfinanzausgleichs zu erfassen. Die ökonometrischen Berechnungen im Rahmen dieses Gutachtens belegen, dass der Länderfinanzausgleich die Verschuldung der Länder erhöht. Nichtsdestotrotz ist es auch die Verschuldung an sich, die sich negativ auswirkt, mag sie auch durch den Länderfinanzausgleich in die Höhe getrieben worden sein.

Ausgaben für Hochschulen wirken sich zwar positiv auf Beschäftigungssituation und wirtschaftliche Dynamik aus, so dass für Landesregierungen durchaus ein gewisser Anreiz besteht, für eine angemessene finanzielle Ausstattung der Hochschullandschaft zu sorgen. Wären die Abschöpfungsquoten in den Systemen des Länderfinanzausgleichs moderater und könnten Bundesländer somit mehr von zusätzlichen Steuereinnahmen behalten, fielen diese Anreize kräftiger aus. Mehr Wachstum und Beschäftigung wären die positiven Folgen.

Tab. 9: Haushaltspolitische Bestimmungsfaktoren erfolgreicher Länderpolitik			
Wirkungsfaktor	Zielgröße	Wirkungs- richtung	Gewicht in %
Schuldenstand der Länder	Wirtschaftswachstum	-	12,9
Zinslastquote	Erwerbstätigkeit	-	26,5
Zinssteuerquote	Arbeitslosigkeit	-	7,6
Investitionsquote	Wirtschaftswachstum	+	10,9
Verkehrsinfrastruktur	Bruttoinlandsprodukt	+	4,6
	Arbeitslosigkeit	+	0,6
	Innere Sicherheit	+	4,8
Ausgaben für Hochschulen	Arbeitslosigkeit	+	4,8
	Wirtschaftswachstum	+	1,1
Ausgaben für Forschung und Entwicklung	Bruttoinlandsprodukt	+	10,1

Quelle: Eigene Erstellung.

Dass es sehr bedeutsam ist, Länder zu einer soliden Haushaltspolitik zu animieren, verdeutlicht die nachfolgende Tabelle mit haushaltspolitischen Kennziffern für die einzelnen Bundesländer. Im Erfolgsindex der Studie „Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005“ scheidet unter den westdeutschen Flächenländern, den ostdeutschen Flächenländern und den Stadtstaaten jeweils dasjenige Bundesland am besten ab, dessen Pro-Kopf-Verschuldung die niedrigste ist. Unter den westdeutschen Flächenländern ist Bayern am erfolgreichsten und gleichzeitig am niedrigsten verschuldet, unter den ostdeutschen Flächenländern ist dies Sachsen, unter den Stadtstaaten Hamburg. Diese Länder haben den größten Spielraum zu investieren, in Sachkapital und Humankapital. Der Wirkungszusammenhang wird auch nicht in umgekehrter Richtung verlaufen, denn wegen der nivellierenden Wirkung des Länderfinanzausgleichs verfügen erfolgreiche Länder kaum über zusätzliche Haushaltsmittel.

Tab. 10: Haushaltspolitische Kennzahlen, Durchschnittswerte der Jahre 2001-2003						
	Schuldenstand	Zinslastquote	Investitionsquote	Verkehrsinfrastruktur	FuE-Ausgaben	Ausgaben für Hochschulen
Deutschland	4681	7,4	12,8	3,85	230	8,2
Bayern	1560	2,9	13,7	4,30	226	8,8
Baden-Württemberg	3175	5,4	10,8	3,25	238	9,7
Hessen	4106	6,9	9,0	7,68	223	9,7
Nordrhein-Westfalen	4929	9,6	9,3	3,95	207	9,6
Niedersachsen	5038	10,1	10,7	3,36	235	9,7
Rheinland-Pfalz	5154	9,3	10,5	4,23	159	6,2
Saarland	6144	11,4	10,7	3,96	204	7,5
Schleswig-Holstein	6177	11,4	9,2	3,18	173	7,2
Sachsen	2450	3,7	26,8	3,29	253	8,0
Mecklenburg-Vorp.	4992	6,5	21,2	3,24	215	6,8
Thüringen	5094	6,8	20,7	3,08	234	6,9
Brandenburg	5716	7,6	20,5	3,87	124	3,6
Sachsen-Anhalt	6045	7,7	20,7	2,75	224	7,2
Hamburg	10667	10,1	12,0	5,07	337	6,4
Berlin	12960	10,1	11,2	3,40	444	6,2
Bremen	14674	12,2	17,4	3,88	403	5,4

Schuldenstand der Länder (in Euro pro Einwohner)

Zinslastquote (prozentualer Anteil der Zinsausgaben des Landes am Landeshaushalt)

Zinssteuerquote (Zinsausgaben des Landes in Prozent der Steuereinnahmen)

Investitionsquote des Landeshaushalts (prozentualer Anteil der Investitionsausgaben des Landes am Landeshaushalt)

Verkehrsinfrastruktur (Kombinierter Indikator; Bundesautobahnen, Bundesstraßen, Luftfahrtpassagiere, Fläche und Einwohnerzahl fließen ein)

Ausgaben für Forschung und Entwicklung (in Euro pro Einwohner)

Ausgaben für Hochschulen (in Prozent, Anteil am Landeshaushalt)

Quellen jeweils: Statistisches Bundesamt, Statistische Landesämter, eigene Berechnungen

Quelle "Ausgaben für Forschung und Entwicklung": BMBF "Faktenbericht 2004", eigene Berechnungen

Quelle: Eigene Erstellung.

8. Abschließende Bemerkungen

Aus theoretischer Perspektive ist zu erwarten, dass sich der Länderfinanzausgleich negativ auf die ökonomische Performance einer Volkswirtschaft auswirkt, auf das wirtschaftliche Wachstum, die Beschäftigungssituation und den Schuldenstand. Unsere empirischen Ergebnisse bestätigen dies jeweils eindeutig. Wären kräftiges wirtschaftliches Wachstum, ein hohes Beschäftigungsniveau und ein niedriger Schuldenstand kostenlos zu haben, dann würden sich Regierungen sicherlich stets dafür entscheiden, selbst dann, wenn durch den Länderfinanzausgleich die fiskalischen Interessen an einer solchen Politik weitgehend beseitigt werden. Diese Ziele sind jedoch nicht kostenlos zu erreichen. Es gibt immer Zielkonflikte und widerstreitende Interessen, und deshalb macht es sich bemerkbar, wenn ein Motiv für mehr Wachstum und Beschäftigung (zusätzliche Steuereinnahmen) weitgehend ausgeschaltet wird. Gegenläufige Interessen haben es dadurch leichter sich durchzusetzen.

Ein konfiskatorischer Länderfinanzausgleich verringert die Anreize der Bundesländer, eine wachstumsorientierte Politik zu betreiben, um Steuerquellen kräftiger sprudeln zu lassen, denn zusätzliche Steuereinnahmen fließen zum Großteil aus dem jeweiligen Land ab. Wirtschaftsfreundliche Rahmenbedingungen und öffentliche Investitionen können so ins Hintertreffen geraten, soziale und umweltpolitische Regulierungsbedürfnisse sowie konsumtive Ausgaben werden gestärkt. Unsere ökonometrischen Berechnungen zeigen, dass im Länderfi-

nanzausgleich tatsächlich Deutschlands Wachstumshindernis Nummer eins zu sehen ist. Ohne ihn könnte die deutsche Wirtschaft jährlich um mindestens einen Prozentpunkt rascher wachsen.

Weil ein Land von zusätzlichen Einkommensteuereinnahmen weniger hat, werden auch die Anreize, eine beschäftigungsfreundliche Politik zu betreiben, geschwächt. Beispielsweise mag es durch den Länderfinanzausgleich dazu kommen, dass weniger in Bildung investiert und das Geld anderweitig ausgegeben wird. Die Berechnungen zeigen, dass durch den Länderfinanzausgleich die Arbeitslosenquote in Deutschland um etwa ein halbes Prozentpunkt höher ausfällt, die Erwerbstätigenquote um über einen Prozentpunkt niedriger.

Der Länderfinanzausgleich lehrt die Länder, dass Eigenverantwortlichkeit weniger bedeutsam ist, der bundesstaatlichen „Solidarität“ hingegen hohes Gewicht zukommt. Es liegt nahe, diese Erfahrung auf Ausgabenvolumen und Schuldenpolitik zu übertragen und in der Hoffnung auf etwaige Entschuldungshilfen unsolide zu wirtschaften. Unseren ökonometrischen Ergebnissen zufolge könnte der Schuldenstand der Bundesländer ohne den Länderfinanzausgleich um gut 50 Mrd. € niedriger ausfallen. Entschuldungszahlungen ermutigen zu hohen Haushaltsdefiziten, und unsere Berechnungen zeigen, dass dies schlecht für Wachstum und Beschäftigung ist.

Je stärker die einzelnen Bundesländer in den Länderfinanzausgleich eingebunden sind, desto gravierender fallen die negativen Anreizwirkungen aus. Gerade die ausgeprägten Zahler (Hessen, Hamburg) und Empfänger (die neuen Bundesländer) könnten besonders davon profitieren, wenn die Finanzausgleichszahlungen auf ein anreizverträgliches Maß reduziert würden. Der Länderfinanzausgleich in seiner gegenwärtigen Form ist also Gift für den angestrebten Aufholprozess der neuen Bundesländer. Mindestens ein Prozentpunkt Wachstumsverlust, eine um 0,5 Prozentpunkte höhere Arbeitslosenquote, gut 50 Mrd. € zusätzliche Schulden der Bundesländer und Aushebelung des Konvergenzprozesses sind starke Argumente, über eine durchgreifende Reform des Länderfinanzausgleichs nachzudenken.

9. Anhang: Datenreihen und ökonometrisches Schätzverfahren

9.1 Datenpunkte

Unseren Schätzungen liegt der Beobachtungszeitraum 1991 bis 2003 zugrunde, berücksichtigt wurden jeweils alle 16 deutschen Bundesländer. Somit ergibt sich die theoretische Anzahl von maximal 208 Beobachtungen. Die Datenreihen und ihre genaue Definition finden sich in tabellarischer Form am Ende dieses Anhangs.

9.2 Schätzverfahren¹²⁶

Die Daten, welche unserer empirischen Untersuchung zugrunde liegen, weisen die Struktur eines gleichmäßigen Panels auf. Für alle sechzehn Bundesländer liegt also dieselbe Anzahl von dreizehn Beobachtungen vor.¹²⁷ Das Modell sieht dann wie folgt aus:

$$y_{it} = X_{it}\beta + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

mit dem Länderindex $i=1,..,16$ und dem Zeitindex $t=1991-2003$.

Für die vorliegende Aufgabenstellung ist es sinnvoll, eine spezielle Struktur des Störterms zu postulieren: $\varepsilon_{it} = \alpha_i + \eta_{it} \times \eta_{it}$ (2)

Dieser Störterm ist dabei annahmegemäß reines weißes Rauschen und somit unkorreliert mit den exogenen Variablen. α_i repräsentiert demgegenüber den länderspezifischen Effekt im Störterm, also latente Größen, die nicht beobachtbar sind bzw. für die keine gesicherten Daten vorliegen. Diese unterscheiden sich zwischen den Bundesländern, über den gesamten Beobachtungszeitraum hinweg sind sie jedoch annahmegemäß für jedes einzelne Land konstant. Diese Darstellung bedeutet intuitiv gesprochen, dass sich zwei Beobachtungen bei ein und demselben Bundesland eher ähneln, als zwei Beobachtungen bei unterschiedlichen Ländern. Weil a priori nicht ausgeschlossen werden kann, dass der individuelle Effekt im Störterm mit den Regressoren unkorreliert ist, soll hier davon ausgegangen werden, dass eine Korrelation zwischen α_i und X_{it} vorliegt. Somit gilt:

$$E[X_{it} \varepsilon_{it}] \neq 0 \quad (3)$$

¹²⁶ Vgl. Berthold, Drews und Thode (2001), S. 28-30 zum Schätzverfahren. Der besondere Dank gilt Herrn Thode.

¹²⁷ Bei einzelnen Variablen liegen nicht für alle dreizehn Jahre Daten vor. Daraus resultiert für die Schätzung ein Rückgang der Freiheitsgrade.

Auf diese Weise werden Vorkehrungen für den Fall getroffen, dass latente Variablen die in der Schätzung berücksichtigten Daten beeinflussen könnten und somit die Schätzergebnisse verzerren würden.¹²⁸ Wenn eine solche Möglichkeit hingegen von vornherein in Betracht gezogen wird, steht mit dem Fixed-Effects-Verfahren eine effiziente Methode zur Verfügung, um konsistente und effiziente Schätzer zu erhalten. Durch die Schätzmethode bei Fixed Effects werden sämtliche zeitinvarianten Variablen, unabhängig davon, ob sie beobachtbar sind oder nicht, aus der Schätzung getilgt. Dadurch ist es einerseits nicht nötig, für länderspezifische Besonderheiten, beispielsweise den Stadtstaatenstatus einiger Länder, zu kontrollieren, andererseits ist es aber auch nicht möglich, die Koeffizienten für derartige Variablen zu schätzen. Ein bedeutender Vorteil liegt darin begründet, dass der Fixed-Effects-Schätzer bezüglich des Weglassens von zeitinvarianten relevanten Variablen robust ist. Der Fixed-Effects-Schätzer besitzt noch die Eigenschaft, dass er selbst dann konsistente Ergebnisse liefert, wenn in Wirklichkeit das Random-Effects-Modell¹²⁹ das wahre Modell darstellt. Das eigentliche Schätzverfahren erfolgt zweistufig. Zunächst werden alle Daten um die länderspezifischen Mittelwerte, die sich über die Zeit hinweg ergeben, bereinigt. Dadurch entfallen die zeitinvarianten Variablen. Die auf diese Weise transformierten Daten lassen sich konsistent mit der Kleinst-Quadrate-Methode schätzen. Ein solches Vorgehen bewirkt im Gegensatz zur Dummy-Variablen-Methode, dass alle individuellen Effekte in der Schätzgleichung nicht auftreten und somit auch keinen Erklärungsgehalt für die Schätzgleichung liefern. Dies hat insbesondere den Vorteil, dass länderspezifische Effekte keinen Beitrag zum ausgewiesenen R^2 (Erklärungsgehalt) leisten und somit auch die Güte der Schätzung nicht scheinbar in die Höhe treiben können, obwohl dann ein Großteil der Varianz der endogenen Variable durch von uns nicht greifbare und vor allem nicht beeinflussbare länderspezifische Effekte erklärt werden würde.

Dem Endogenitätsproblem bei den Variablen für den Finanzausgleich wurde mithilfe der Instrumentvariablenmethode begegnet. Für den horizontalen und den vertikalen Finanzausgleich wurde je ein Set von geeigneten Instrumenten eingesetzt, die zwar mit der jeweiligen Finanzausgleichsgröße stark korrelieren, mit der abhängigen Variablen (z.B. Wirtschaftswachstum) jedoch möglichst wenig. Im Einzelnen wurden als Instrumente eingesetzt: Das BIP-Niveau, die Arbeitslosenquote (offen und verdeckt), die Erwerbstätigenquote, die Sozial-

¹²⁸ Für die vorliegende Problemstellung sind die wirtschaftliche Struktur (Gewichte der einzelnen Sektoren), Stadtstaatenstatus oder Unterschiede in der Mentalität der Bevölkerung Beispiele für mögliche latente zeitinvariante länderspezifische Variablen. Diese beeinflussen eventuell explizit berücksichtigte Wirkungsfaktoren.

¹²⁹ Das Random-Effects-Modell unterstellt, dass die individuellen Effekte im Störterm nicht mit den Regressoren korrelieren.

versicherungsdichte, der Sozialhilfeempfängeranteil, die Ausgaben der Länder für aktive Arbeitsmarktpolitik sowie die Zinssteuerquote der Länderhaushalte. Dadurch verändern sich die Schätzer für den Einfluss des Finanzausgleichs nicht wesentlich, die Gewichte beider Regressoren blieben erhalten, Gütekriterien der Schätzungen wie etwa Signifikanzniveaus ebenfalls. Diese Ergebnisse lassen den Schluss zu, dass die postulierte Kausalitätsrichtung (Finanzausgleich beeinträchtigt z.B. Wirtschaftswachstum) die Realität abbildet.

9.3 Übersicht der ökonometrischen Auswertung

Panel-Analyse (Fixed Effects) für Zielgröße Wirtschaftswachstum (umfassendes Schätzset)

Abhängige Variable: Wirtschaftswachstum
 Panel (13): jährliche Daten von 1991 bis 2003
 Verwendete Beobachtungen: 137
 Freiheitsgrade: 110
 Bereinigtes R^2 : 0.654215

Variablen	Koeff.	Std. Fehler	T-Stat	Signif.

1. LFA1ABSOLUT	-0.003145841	0.000943645	-3.33371	0.00116835
2. LABHH	-0.000336062	0.000121588	-2.76395	0.00669701
3. BEVGROSS	0.603379055	0.259569935	2.32453	0.02193281
4. SCHULAND1	-0.000502344	0.000188653	-2.66279	0.00891234
5. INVQ	0.171751793	0.067785556	2.53375	0.01269317
6. INVESTQI	0.110138257	0.061993226	1.77662	0.07839558
7. SELBSTQ	0.568033132	0.247846578	2.29187	0.02381645
8. DMPEMPF	-0.000973228	0.000311186	-3.12748	0.00225646
9. PA6	0.010022613	0.004426883	2.26403	0.02553296
10. BE3	0.044488843	0.025440452	1.74874	0.08312481
11. LUFTV	2.847449891	0.811651427	3.50822	0.00065456
12. POLSTB	-0.090560505	0.026257734	-3.44891	0.00079883
13. HSABSOLV	0.012505722	0.033974036	0.36810	0.71350871
14. AUSGFHS	0.147508597	0.223750702	0.65925	0.51111030
15. KOMMEIN	0.133263270	0.050017563	2.66433	0.00887421

Gewichte der Regressoren:

LFA1ABSOLUT	Absolute Leistungen im Länderfinanzausgleich horizontal	0.19595
LABHH	Leistungen an die Länder vertikal	0.05029
BEVGROSS	Anteil der Bevölkerung in Großstädten	0.10483
SCHULAND1	Schuldenstand der Länder	0.15669
INVQ	Investitionsquote des Landeshaushaltes	0.09960
INVESTQI	Investitionsquote der Industrie	0.08019
SELBSTQ	Selbständigenquote	0.07947
DMPEMPF	Höhe der Sozialhilfe	0.05900
PA6	Patentanmeldungen im Hochtechnologiebereich	0.02228
BE3	Frauen-Beschäftigungsquote	0.01631
LUFTV	Luftverkehr, beförderte Personen	0.01139
POLSTB	Intensität des Parteienwettbewerbs	0.01191
HSABSOLV	Absolventen mit Hochschul- und Fachhochschulreife	0.00442
AUSGFHS	Ausgaben für Hochschulen	0.01251
KOMMEIN	Haushaltsanteil der Kommunen, Einnahmen	0.09517

Panel-Analyse (Fixed Effects) für Zielgröße Wirtschaftswachstum (reduziertes Schätzset)

Abhängige Variable: Wirtschaftswachstum
 Panel (13): jährliche Daten von 1991 bis 2003
 Verwendete Beobachtungen: 122
 Freiheitsgrade: 100
 Bereinigtes R²: 0,617005

Variablen	Koeff.	Std. Fehler	T-Stat	Signif.

1. LFA1ABSOLUT	-0.005084729	0.000891144	-5.70585	0.00000012
2. LABHH	-0.000332442	0.000143960	-2.30926	0.02298583
3. BEVGROSS	0.602469278	0.267536284	2.25192	0.02651430
4. INVESTQI	0.036541405	0.085835517	0.42571	0.67123089
5. SELBSTQOPS	0.488800908	0.227153805	2.15185	0.03381643
6. DMPEMPF	-0.001642211	0.000300478	-5.46533	0.00000034
7. PA6	0.015588393	0.005929941	2.62876	0.00992152
8. BE3	0.139244571	0.028451995	4.89402	0.00000379
9. LUFTV	1.638965645	0.908496106	1.80404	0.07423522
10. POLSTB	-0.043299655	0.028108935	-1.54042	0.12661574

Gewichte der Regressoren:

LFA1ABSOLUT	Absolute Leistungen im Länderfinanzausgleich horizontal	0.41521
LABHH	Leistungen an die Länder vertikal	0.06048
BEVGROSS	Anteil der Bevölkerung in Großstädten	0.06656
INVESTQI	Investitionsquote der Industrie	0.03463
SELBSTQOPS	Selbständigenquote	0.00633
DMPEMPF	Höhe der Sozialhilfe	0.25458
PA6	Patentanmeldungen im Hochtechnologiebereich	0.02897
BE3	Frauen-Beschäftigungsquote	0.10706
LUFTV	Luftverkehr, beförderte Personen	0.02347
POLSTB	Intensität des Parteienwettbewerbs	0.00271

Panel-Analyse (Fixed Effects) für Zielgröße Arbeitslosigkeit

Abhängige Variable: Arbeitslosenquote (offen und verdeckt)

Panel (13): jährliche Daten von 1991 bis 2003

Verwendete Beobachtungen: 142

Freiheitsgrade: 119

Bereinigtes R²: 0.709904

Variablen	Koeff.	Std. Fehler	T-Stat	Signif.

1. SOZIAL_1	-0.052458664	0.015635540	-3.35509	0.00106510
2. EM2	-0.206505713	0.042456204	-4.86397	0.00000356
3. INSOLVEN	0.007940917	0.004278020	1.85621	0.06589678
4. JUS_AG	1.062025003	0.186506181	5.69432	0.00000009
5. OEFFBE	-0.267799244	0.120351724	-2.22514	0.02795666
6. AUSALMP2	-0.001054201	0.000367817	-2.86610	0.00491546
7. EXPORTQ	-0.143912381	0.027527705	-5.22791	0.00000074
8. RANKING9	0.006772069	0.002857234	2.37015	0.01938870
9. PA3	-0.004079897	0.001673411	-2.43807	0.01624384
10. VERKINFRA	-1.427069322	0.641099762	-2.22597	0.02789928
11. LFA1ABSOLUT	0.001617027	0.000536424	3.01446	0.00314697

Gewichte der Regressoren:

SOZIAL_1	Ausbildungsstellenrelation	0.15205
EM2	Anteil der Beschäftigten im sekundären Sektor	0.28605
INSOLVEN	Insolvenzhäufigkeit	0.07828
JUS_AG	Verfahrensdauer der Arbeitsgerichtsbarkeit	0.25828
OEFFBE	Öffentliche Beschäftigung	0.02386
AUSALMP2	Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik	0.01820
EXPORTQ	Exportquote des verarbeitenden Gewerbes	0.00872
RANKING9	Ausgaben für Sozialhilfe	0.06457
PA3	Patentanmeldungen	0.04249
VERKINFRA	Verkehrsinfrastruktur	0.00429
LFA1ABSOLUT	Absolute Leistungen im Länderfinanzausgleich horizontal	0.06320

Panel-Analyse (Fixed Effects) für Zielgröße Erwerbstätigkeit

Abhängige Variable: Erwerbstätigenquote
 Panel (13): jährliche Daten von 1991 bis 2003
 Verwendete Beobachtungen: 144
 Freiheitsgrade: 124
 Bereinigtes R²: 0.608169

Variablen	Koeff.	Std. Fehler	T-Stat	Signif.

1. JUS_AG	-1.245905832	0.194668998	-6.40012	0.00000000
2. PA3	0.007648441	0.001545497	4.94885	0.00000238
3. INVESTQI	0.199944733	0.049333623	4.05291	0.00008866
4. BE2	0.251096786	0.056349736	4.45604	0.00001843
5. SOZIAL_1	0.035378898	0.017048139	2.07524	0.04003229
6. AUSALMP2	0.001948035	0.000398967	4.88270	0.00000316
7. DINVSALD	0.000170874	0.000088917	1.92173	0.05693377
8. LFA1ABSOLUT	-0.003582544	0.000550788	-6.50440	0.00000000

Gewichte der Regressoren:

JUS_AG	Verfahrensdauer der Arbeitsgerichtsbarkeit	0.31053
PA3	Patentanmeldungen	0.21180
INVESTQI	Investitionsquote der Industrie	0.08642
BE2	Anteil der Teilzeitbeschäftigung	0.15612
SOZIAL_1	Ausbildungsstellenrelation	0.01657
AUSALMP2	Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik	0.08773
DINVSALD	Direktinvestitionen	0.02812
LFA1ABSOLUT	Absolute Leistungen im Länderfinanzausgleich horizontal	0.10271

Panel-Analyse (Fixed Effects) für Zielgröße Schuldenstand

Abhängige Variable: Schuldenstand der Länder (Haushalte von Ländern, Kommunen und Schattenhaushalte)

Panel (13): jährliche Daten von 1991 bis 2003

Verwendete Beobachtungen: 175

Freiheitsgrade: 151

Bereinigtes R²: 0.849639

Variablen	Koeff.	Std. Fehler	T-Stat	Signif.

1. LFA1ABSOLUT	2.0795170	0.2888616	7.19901	0.0000000
2. IW_BIP	19.5761342	16.7521170	1.16858	0.24441579
3. ALQ2	114.0822366	40.9637043	2.78496	0.00603951
4. HLUNORM	19.0399204	7.9006767	2.40991	0.01715951
5. INNEN_3	0.2265720	0.0604175	3.75011	0.00025131
6. ALLERZ	59.9673341	29.9140413	2.00466	0.04678747
7. BE3	-29.5481163	12.3073467	-2.40085	0.01757370
8. K2B97	47.7633381	12.3669531	3.86218	0.00016629
9. POLSTB	-59.3602004	10.4350273	-5.68855	0.00000006
10. INNEN_LT	165.2421783	36.5896629	4.51609	0.00001262
11. BEVGROSS	-125.7397727	93.5220080	-1.34449	0.18080496
12. REG	129.4417045	34.3361076	3.76984	0.00023383

Gewichte der Regressoren:

LFA1ABSOLUT	Absolute Leistungen im Länderfinanzausgleich horizontal	0.33329
IW_BIP	Bruttoinlandsprodukt	0.05955
ALQ2	Arbeitslosenquote (offen und verdeckt)	0.04739
HLUNORM	Sozialhilfeempfängeranteil	0.06464
INNEN_3	Straftatenhäufigkeit	0.00165
ALLERZ	Alleinerziehende	0.08912
BE3	Frauen-Beschäftigungsquote	0.02285
K2B97	Studienanfängerquote	0.10184
POLSTB	Sitzanteil der großen Parteien	0.07409
INNEN_LT	Hegemoniewechsel	0.13019
BEVGROSS	Anteil der Bevölkerung in Großstädten	0.03634
REG	Linke Landesregierung	0.03905

9.4 Definition der Zielgrößen

Zielgrößen sind definiert als ...
Wirtschaftswachstum	Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts
Arbeitslosigkeit	Die Zahl der Arbeitslosen (offen und verdeckt), bezogen auf die Zahl der abhängigen zivilen Erwerbspersonen
Erwerbstätigkeit	Die Zahl der Erwerbstätigen, bezogen auf die Zahl der Einwohner im erwerbsfähigen Alter (zwischen 15 und 65 Jahren)
Schuldenstand	Die Summe der Verschuldung von Landeshaushalt, kommunalen Haushalten und Schattenhaushalten des Jahres, bezogen auf die Einwohnerzahl

9.5 Definition der Wirkungsfaktoren

Wirkungsfaktoren sind definiert als ...
Absolute Leistungen im Länderfinanzausgleich horizontal	Länderfinanzausgleich im engeren Sinne und Umsatzsteuervorwegausgleich; die neuen Länder sind 1995 voll in den Länderfinanzausgleich einbezogen worden; von 1991-1994 wurde der Ausgleich jeweils
Absolventen ohne Hauptschulabschluss	Zahl der Schulentlassenen, die nach Beendigung der Vollzeitschulpflicht nicht einmal einen Hauptschulabschluss erreichen, bezogen
Alleinerziehende	Zahl der Alleinerziehenden, bezogen auf die Zahl der Kinder und Jugendlichen
Anteil der Beschäftigten im sekundären Sektor	Anteil der Beschäftigten im sekundären Sektor (produzierendes Gewerbe) an der Gesamtbeschäftigung
Anteil der Bevölkerung in Großstädten	Anteil der Einwohner der Großstädte an der Gesamteinwohnerzahl eines Bundeslandes
Anteil der Teilzeitbeschäftigung	Anteil der Teilzeitbeschäftigten an der Gesamtbeschäftigung
Arbeitslosenquote (offen und verdeckt)	Die Zahl der Arbeitslosen (offen und verdeckt), bezogen auf die Zahl der abhängigen zivilen Erwerbspersonen
Ausbildungsstellenrelation	Angebots-Nachfrage-Relation bei Ausbildungsstellen der beruflichen Bildung
Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik	Netto-Landesmittel für aktive Arbeitsmarktpolitik (Ausgaben abzüglich Erstattungen durch Bund / ESF / Sonstige); die so definierten Netto-Landesmittel, bezogen auf die Zahl der Arbeitslosen
Ausgaben für Forschung und Entwicklung	Ausgaben des Landes und seiner Gemeinden (Grundmittel) für Forschung und Entwicklung, bezogen auf die
Ausgaben für Sozialhilfe	Sozialhilfeausgaben pro Einwohner
Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf	Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner
Direktinvestitionen	Differenz aus ausländischen Anlagen im Inland und inländischen Anlagen im Ausland, bezogen auf die Einw
Exportquote des verarbeitenden Gewerbes	Anteil des Auslandsumsatzes am Gesamtumsatz des verarbeitenden Gewerbes
Frauen-Beschäftigungsquote	Anteil der beschäftigten Frauen an der gesamten Frauenpopulation

Wirkungsfaktoren sind definiert als ...
Haushaltsanteil der Kommunen, Einnahmen	Die Einnahmen der kommunalen Haushalte, bezogen auf den Gesamthaushalt des jeweiligen Bundeslandes
Hegemoniewechsel	Regierungswechsel (gleich welcher Art) werden in Punkte umgerechnet und über die Zeit hinweg aufsummiert (siehe Faktor "Linke Landesregierung" zum System der Punktvergabe) Die Regierungsbeteiligten werden hier keiner Wertung unterzogen
Höhe der Sozialhilfe	Betrag der Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) pro Empfänger
Insolvenzhäufigkeit	Konkurse und Vergleichsverfahren von Erwerbsunternehmen, bezogen auf 10 000 Unternehmen; für die neuen Länder von 1991-1993 eröffnete und mangels Masse abgelehnte Gesamtvollstreckungsverfahren
Intensität des Parteienwettbewerbes	Mandatsbezogene Statistik (in Prozentanteilen)
Investitionsquote der Industrie	Anteil der Investitionsausgaben des verarbeitenden Gewerbes am Gesamtumsatz des verarbeitenden Gewerbes
Investitionsquote des Landeshaushalts	Anteil der Investitionsausgaben des Landes am Landeshaushalt
Leistungen an die Länder vertikal	Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a GG) (+) Zusammenwirken von Bund und Land bei Bildungsplanung (+) Geldleistungsgesetze (Art. 104a III GG) (+) Finanzhilfen (Art. 104a IV GG) (+) Bundesergänzungszuweisungen I und II (Art. 107 GG) (+) Regionalisierungsgesetz (Art. 106a GG) (+) sonstige Bundeszuständigkeiten wie z.B.: Bundesfernstraßen, Bundeswasserstraßen, Mittelstandsförderung, Werft-hilfen, Verteidigungsausgaben, Wohnungsfürsorge usw.
Linke Landesregierung	Abhängig von den Regierungsbeteiligten wird ein Punktwert zwischen -3 (CDU/CSU-Alleinregierung) und +3 (SPD-PD)
Luftverkehr, beförderte Personen	Zahl der auf den Flughäfen des Landes zusteigenden Fluggäste, bezogen auf die Einwohnerzahl
Öffentliche Beschäftigung	Anteil des Personals der Länder an der Gesamtheit der Erwerbstätigen
Patentanmeldungen	Anzahl der Patentanmeldungen (IPK Klassifikation, europaweiter Patentschutz) pro 1 Mio. Einwohner
Patentanmeldungen im Hochtechnologiebereich	Anzahl der High-Tech-Patentanmeldungen (europaweiter Patentschutz) pro 1 Mio. Erwerbspersonen
Personalausgabenquote	Anteil der Personalausgaben des Landes am Landeshaushalt
Schuldenstand der Länder	Schuldenstand der Länder (Kreditmarktschulden im weiteren Sinn), bezogen auf die Einwohnerzahl
Schüler-je-Lehrer-Relation	Anzahl der Schüler pro Lehrkraft
Selbständigenquote	Anteil der Selbständigen an der Gesamtheit der Erwerbstätigen
Sitzanteil der großen Parteien	Relativer Anteil der Mandate von SPD und CDU in einem Landtag
Sozialhilfeempfängeranteil	Die Zahl der Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen, bezogen auf die Einwohnerzahl
Straftatenhäufigkeit	Anzahl der Straftaten, bezogen auf die Einwohnerzahl (Häufigkeitszahl)
Studienanfängerquote	Anzahl der Studienanfänger nach ihrem Studienort, bezogen auf die altersspezifische Einwohnerzahl des Bundeslandes
Verfahrensdauer der Arbeitsgerichtsbarkeit	Durchschnittliche monatliche Verfahrensdauer der Arbeitsgerichtsbarkeit
Verkehrsinfrastruktur	Kombinierter Verkehrsinfrastrukturindikator. Die Länge der Bundesautobahnen und Bundesstraßen wird jeweils sowohl auf die Fläche des Bundeslandes als auch auf dessen Einwohnerzahl normiert. Außerdem wird die Zahl der zusteigenden Fluggäste auf den Flughäfen des Landes, die auf die Einwohnerzahl bezogen wird, herangezogen. Nach dem linearen Punktvergabeverfahren werden jeweils Punktwerte

9.6 Datenanhang

Die Angaben beziehen sich auf Menge, Betrag, Anteil etc. innerhalb eines Jahres

Zielgrößen

Zielgröße Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes (in Prozent)

	Schlesw.-Hol.	Rheinl.-Pf.	Sachsen	Bayern	Thüringen	Saarland	Hessen	Nieders.	Deutschl.	Bad.-Württ.	Hamburg	Sachsen-Anh.	Bremen	NRW	Meckl.-Vorp.	Brandenb.	Berlin
1991-1995	1,0	1,0	7,7	1,5	9,2	0,6	1,5	1,0	1,4	0,6	1,4	6,5	0,4	0,4	6,7	6,0	0,4
1996-1998	1,7	1,4	1,9	2,7	2,6	1,5	2,7	2,3	2,1	2,7	2,4	1,3	2,2	1,5	1,6	2,9	-0,1
1999-2001	1,0	1,7	1,3	2,4	1,2	1,6	2,1	1,3	1,7	2,2	1,8	0,3	1,6	1,3	0,5	0,1	0,3
2002-2004	1,2	1,0	1,2	0,9	0,9	0,6	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,3	0,3	-0,2	-0,2	-0,5

Quelle: SIBA, VGR der Länder, IW, eigene Berechnungen

Zielgröße Arbeitslosenquote (offen und verdeckt) in Prozent der abhängigen zivilen Erwerbspersonen

	Bad.-Württ.	Bayern	Rheinl.-Pf.	Hessen	Saarland	Nieders.	Schlesw.-Hol.	NRW	Hamburg	Deutschl.	Bremen	Thüringen	Berlin	Sachsen	Brandenb.	Meckl.-Vorp.	Sachsen-Anh.
1991-1995	7,4	7,5	9,0	8,3	13,2	11,6	10,2	11,3	11,1	12,7	15,9	24,1	15,9	22,8	22,5	26,1	25,2
1996-1998	9,3	9,4	11,0	11,1	14,9	13,9	12,2	13,2	14,1	14,6	19,2	25,6	20,0	24,1	25,0	27,6	28,6
1999-2001	7,0	7,5	9,1	9,3	12,4	11,9	11,1	11,5	11,8	12,9	16,7	23,0	20,8	24,0	23,9	26,1	27,5
2002-2004	7,2	8,2	9,1	9,4	11,2	11,5	11,5	11,7	11,9	12,6	16,0	20,9	21,7	22,2	22,8	24,7	25,0

Quelle: SIBA, Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

Zielgröße Erwerbstätigkeit (Erwerbstätige pro 100 Einwohner im erwerbsfähigen Alter)

	Bremen	Hamburg	Bayern	Bad.-Württ.	Hessen	Saarland	NRW	Deutschl.	Nieders.	Rheinl.-Pf.	Schlesw.-Hol.	Sachsen	Berlin	Thüringen	Meckl.-Vorp.	Sachsen-Anh.	Brandenb.
1991-1995	85,3	87,1	73,9	72,0	70,3	64,3	65,1	67,8	64,0	63,2	65,1	65,1	66,6	63,5	61,2	61,1	61,7
1996-1998	83,2	84,9	72,8	71,3	69,6	65,8	64,9	66,7	63,3	62,4	64,2	63,8	63,3	61,2	59,8	58,8	58,7
1999-2001	86,4	87,0	75,3	74,1	72,3	70,7	68,8	69,1	65,6	65,1	65,9	64,5	63,7	63,2	59,5	58,2	57,4
2002-2004	87,6	86,7	74,9	74,7	72,9	71,4	69,2	69,2	66,2	65,5	65,4	64,6	62,8	61,9	58,1	57,7	55,8

Quelle: SIBA, Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder, eigene Berechnungen

Zielgröße Schuldenstand

	Bayern	Sachsen	Bad.-Württ.	Hessen	Deutschl.	Nieders.	Meckl.-Vorp.	Rheinl.-Pf.	Thüringen	Brandenb.	NRW	Schlesw.-Hol.	Saarland	Sachsen-Anh.	Hamburg	Berlin	Bremen
1991-1995	2211	1659	3043	4445	3720	4501	1714	4278	2224	2551	4633	5079	7926	2290	6909	4043	12389
1996-1998	2582	3366	3388	4943	4808	5232	4590	5083	4724	5489	5422	6032	7669	5519	8567	7867	12640
1999-2001	2635	3617	3585	5011	5235	5447	5520	5679	5710	5810	5919	6461	7207	6595	9747	10162	12797
2001-2003	2754	3780	3857	5473	5778	6037	6190	6269	6341	6409	6497	7017	7018	7338	10667	12960	14674

Quelle: StBA, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktoren

Wirkungsfaktor Absolute Leistungen im Länderfinanzausgleich horizontal (in Euro pro Einwohner; negative Werte stehen für erbrachte Leistungen, positive für empfangene)

	Nieders.	Rheinl.-Pf.	Schlesw.-Hol.	Saarland	NRW	Deutschl.	Bayern	Bad.-Württ.	Hamburg	Bremen	Hessen	Brandenb.	Berlin	Sachsen	Thüringen	Sachsen-Anh.	Meckl.-Vorp.
1991-1995	56,55	58,73	25,05	280,80	-38,21	46,16	-47,25	-106,91	-23,77	406,21	-184,17	101,53	105,99	115,93	144,56	140,49	137,17
1996-1998	-61,44	-64,45	-104,72	112,86	-193,35	152,68	-230,78	-243,47	-241,63	372,94	-383,15	652,34	569,56	694,50	767,54	761,35	752,82
1999-2001	1,72	-58,94	-86,63	181,01	-177,02	176,02	-286,14	-312,77	-354,69	468,95	-555,60	750,33	690,28	815,71	863,37	872,69	850,49
2001-2003	-12,10	-34,79	-97,06	120,80	-155,36	165,30	-286,88	-306,52	-335,62	463,58	-470,99	686,70	731,46	776,78	796,06	802,45	818,37

Quelle: StBA, Haushaltspläne der Länder, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Absolventen ohne Hauptschulabschluss (in Prozent)

	NRW	Bad.-Württ.	Brandenb.	Bremen	Rheinl.-Pf.	Hessen	Deutschl.	Bayern	Nieders.	Saarland	Sachsen	Berlin	Schlesw.-Hol.	Hamburg	Thüringen	Meckl.-Vorp.	Sachsen-Anh.
1991-1995	6,2	8,7	8,8	8,7	9,5	9,3	8,6	7,9	9,6	10,3	8,6	14,1	9,5	9,1	11,0	10,9	11,8
1996-1998	6,0	8,1	8,7	9,5	9,5	8,9	8,9	8,9	10,0	10,9	10,0	12,0	10,3	11,1	12,6	9,5	10,6
1999-2001	6,2	7,8	8,8	9,1	9,3	9,8	9,2	9,4	9,8	10,7	11,7	10,7	10,5	12,1	12,7	10,9	13,9
2001-2003	6,9	7,7	8,9	9,1	9,1	9,2	9,3	9,8	9,9	10,1	10,7	10,7	10,8	12,0	12,1	12,8	16,1

Quelle: Kultusministerkonferenz, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Alleinerziehende (in Prozent, bezogen auf die Zahl der Kinder und Jugendlichen)

	NRW	Bad.-Württ.	Nieders.	Rheinl.-Pf.	Bayern	Hessen	Saarland	Deutschl.	Schlesw.-Hol.	Hamburg	Bremen	Thüringen	Sachsen-Anh.	Meckl.-Vorp.	Sachsen	Brandenb.	Berlin
1991-1995	13,2	12,3	14,0	13,7	13,6	14,5	16,4	15,1	15,7	22,0	21,1	18,2	18,6	18,3	18,5	18,7	23,9
1996-1998	12,8	11,9	13,3	13,1	13,2	14,1	16,0	15,3	15,1	21,4	21,0	20,1	20,6	20,4	20,3	20,1	24,9
1999-2001	13,8	13,6	14,0	14,8	14,6	15,6	16,6	16,8	16,5	22,0	23,0	23,5	24,9	25,3	25,7	26,7	28,2
2001-2003	14,9	15,0	15,0	15,7	16,0	17,3	18,0	18,4	19,2	22,9	23,5	27,3	28,0	28,7	29,1	31,4	32,1

Quelle: StBA, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Anteil der Beschäftigten im sekundären Sektor (in Prozent)

	Bad.-Württ.	Bayern	Rheinl.-Pf.	Saarland	Thüringen	Sachsen	NRW	Deutschl.	Nieders.	Sachsen-Anh.	Hessen	Brandenb.	Meckl.-Vorp.	Bremen	Schlesw.-Hol.	Hamburg	Berlin
1991-1995	42,3	39,5	36,1	38,8	39,6	39,6	37,0	36,4	33,5	37,8	33,8	35,4	28,8	32,2	30,8	21,2	26,4
1996-1998	37,9	34,1	31,6	33,6	34,2	35,0	32,3	31,9	29,7	33,5	29,4	31,9	27,7	26,5	25,8	19,0	21,8
1999-2001	36,8	31,9	30,1	32,1	32,1	32,1	30,1	30,0	28,2	30,5	27,3	29,2	24,9	24,5	23,4	17,9	19,7
2001-2003	40,8	36,2	34,3	33,8	33,5	33,2	32,9	32,8	31,3	30,9	30,3	27,9	26,5	24,7	24,1	21,1	20,0

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Anteil der Bevölkerung in Großstädten (in Prozent)

	Brandenb.	Rheinl.-Pf.	Schlesw.-Hol.	Meckl.-Vorp.	Thüringen	Saarland	Sachsen-Anh.	Bad.-Württ.	Nieders.	Bayern	Hessen	Sachsen	Deutschl.	NRW	Hamburg	Berlin	Bremen
1991-1995	14,3	14,5	17,4	19,5	17,0	17,7	20,4	19,6	20,7	21,9	23,3	29,5	32,2	47,7	100,0	100,0	100,0
1996-1998	13,0	14,1	16,7	18,3	17,2	17,7	19,4	19,1	20,1	21,2	22,7	28,3	31,5	46,7	100,0	100,0	100,0
1999-2001	11,8	13,8	16,1	17,2	17,0	17,9	18,5	18,8	19,1	20,7	22,5	29,2	31,0	46,1	100,0	100,0	100,0
2001-2003	10,7	13,7	15,9	17,0	17,0	17,7	18,3	18,8	19,4	20,8	22,5	30,3	30,9	45,8	100,0	100,0	100,0

Quelle: StBA, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Anteil der Teilzeitbeschäftigung (in Prozent)

	Schlesw.-Hol.	Bremen	Bad.-Württ.	Saarland	Nieders.	NRW	Rheinl.-Pf.	Bayern	Hessen	Deutschl.	Hamburg	Berlin	Sachsen	Brandenb.	Thüringen	Sachsen-Anh.	Meckl.-Vorp.
1991-1995	17,4	17,6	17,6	13,1	17,0	14,9	15,7	17,4	16,7	15,1	17,2	14,9	9,6	8,5	8,8	8,1	8,7
1996-1998	20,2	20,1	19,8	17,5	19,4	17,5	18,9	19,3	19,7	17,4	19,7	17,1	11,4	9,3	10,4	9,5	10,1
1999-2001	23,0	22,2	22,0	21,2	21,1	20,6	21,0	20,7	21,3	19,5	21,0	18,9	13,7	11,9	11,7	10,9	10,4
2001-2003	23,2	23,0	22,8	NA	22,0	21,8	21,6	21,3	21,3	20,2	20,1	19,8	14,9	12,8	11,8	11,7	11,5

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Arbeitslosenquote (offen und verdeckt) in Prozent der abhängigen zivilen Erwerbspersonen

	Bad.-Württ.	Bayern	Rheinl.-Pf.	Hessen	Saarland	Nieders.	Schlesw.-Hol.	NRW	Hamburg	Deutschl.	Bremen	Thüringen	Berlin	Sachsen	Brandenb.	Meckl.-Vorp.	Sachsen-Anh.
1991-1995	7,4	7,5	9,0	8,3	13,2	11,6	10,2	11,3	11,1	12,7	15,9	24,1	15,9	22,8	22,5	26,1	25,2
1996-1998	9,3	9,4	11,0	11,1	14,9	13,9	12,2	13,2	14,1	14,6	19,2	25,6	20,0	24,1	25,0	27,6	28,6
1999-2001	7,0	7,5	9,1	9,3	12,4	11,9	11,1	11,5	11,8	12,9	16,7	23,0	20,8	24,0	23,9	26,1	27,5
2002-2004	7,2	8,2	9,1	9,4	11,2	11,5	11,5	11,7	11,9	12,6	16,0	20,9	21,7	22,2	22,8	24,7	25,0

Quelle: StBA, Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Ausbildungsstellenrelation (Ausbildungsplätze pro 100 Ausbildungssuchende)

	Bad.-Württ.	Bayern	Nieders.	Rheinl.-Pf.	Schlesw.-Hol.	Saarland	Deutschl.	NRW	Hessen	Sachsen-Anh.	Hamburg	Bremen	Thüringen	Sachsen	Meckl.-Vorp.	Berlin	Brandenb.
1991-1995	123,2	123,6	111,1	116,1	108,3	112,3	109,9	108,7	109,2	101,0	104,1	102,7	100,9	97,9	99,0	97,8	99,8
1996-1998	102,5	102,7	98,4	100,3	101,3	100,2	98,0	99,1	99,8	93,5	95,1	94,1	94,9	90,7	93,3	92,4	83,0
1999-2001	104,7	104,5	100,9	101,6	101,4	100,1	100,0	99,6	100,9	98,4	97,6	95,9	96,1	93,4	95,0	94,3	90,2
2001-2003	103,8	102,4	100,1	100,0	100,0	99,9	98,8	98,7	98,4	98,1	97,0	95,8	95,2	95,1	92,2	89,2	88,5

Quelle: StBA, Stat. Landesämter, Bundesanstalt für Arbeit, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (in Euro pro Arbeitslosem)

	Hamburg	Bremen	Berlin	Sachsen	Meckl.-Vorp.	Sachsen-Anh.	Saarland	NRW	Rheinl.-Pf.	Thüringen	Deutschl.	Brandenb.	Hessen	Nieders.	Bad.-Württ.	Schlesw.-Hol.	Bayern
1991-1995	1675	742	971	628	487	1143	428	295	91	680	326	677	92	106	70	265	27
1996-1998	1321	449	955	685	782	906	374	344	192	1052	343	415	63	89	79	143	71
1999-2001	1733	504	732	513	557	525	285	294	283	867	276	178	78	132	78	170	32
2001-2003	1646	441	516	313	414	378	403	279	254	344	202	75	127	122	71	56	21

Quelle: Haushaltspläne der Länder, Hans-Böckler-Stiftung, Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Ausgaben für Forschung und Entwicklung (in Euro pro Einwohner)

	Berlin	Bremen	Hamburg	Sachsen	Bad.-Württ.	Nieders.	Thüringen	Deutschl.	Bayern	Sachsen-Anh.	Hessen	Meckl.-Vorp.	NRW	Saarland	Schlesw.-Hol.	Rheinl.-Pf.	Brandenb.
1991-1995	441	264	306	197	208	171	184	187	192	168	202	146	166	186	173	140	98
1996-1998	436	283	333	246	218	180	243	213	229	212	203	208	178	188	186	160	138
1999-2001	442	361	348	248	235	203	234	220	221	214	214	220	187	200	173	163	130
2001-2003	444	403	337	253	238	235	234	230	226	224	223	215	207	204	173	159	124

Quelle: BMBF "Faktenbericht 2004", eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Ausgaben für Sozialhilfe (in Euro pro Einwohner)

	Sachsen	Thüringen	Bad.-Württ.	Brandenb.	Bayern	Sachsen-Anh.	Meckl.-Vorp.	Rheinl.-Pf.	Deutschl.	Saarland	Nieders.	NRW	Hessen	Schlesw.-Hol.	Berlin	Hamburg	Bremen
1991-1995	115	105	181	149	164	138	137	218	238	280	288	289	293	302	400	564	528
1996-1998	110	127	180	151	177	167	174	235	248	297	285	298	298	316	455	536	581
1999-2001	127	140	176	169	189	185	188	226	254	289	285	296	302	323	500	534	598
2001-2003	143	152	175	182	199	204	208	230	262	288	292	304	310	332	519	529	597

Quelle: StBA, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf (in Tausend Euro)

	Hamburg	Bremen	Hessen	Bayern	Bad.-Württ.	NRW	Deutschl.	Saarland	Schlesw.-Hol.	Rheinl.-Pf.	Nieders.	Berlin	Sachsen	Thüringen	Brandenb.	Sachsen-Anh.	Meckl.-Vorp.
1991-1995	38,4	28,4	27,4	23,6	23,8	21,1	20,3	19,4	19,4	18,9	19,2	20,3	9,8	9,6	10,3	10,0	9,5
1996-1998	42,5	30,7	29,7	26,3	25,9	22,9	22,7	21,2	21,1	19,9	21,0	22,9	13,7	13,2	14,6	13,1	13,3
1999-2001	43,6	33,4	30,4	28,7	28,2	25,0	24,6	22,9	22,5	22,1	22,4	23,0	16,0	15,6	15,9	15,3	15,5
2001-2003	43,7	34,7	31,3	29,7	29,0	25,6	25,5	23,8	23,1	22,9	22,9	22,7	17,4	17,1	17,0	16,9	16,8

Quelle: StBA, VGR der Länder, IW, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Direktinvestitionen (in Euro pro Einwohner)

	Hamburg	Bayern	Hessen	Rheinl.-Pf.	Bad.-Württ.	Berlin	Brandenb.	Bremen	Thüringen	Meckl.-Vorp.	Sachsen-Anh.	Sachsen	Deutschl.	Saarland	Nieders.	Schlesw.-Hol.	NRW
1991-1995	-692,02	-192,95	-386,64	-150,05	-122,53	-12,17	16,76	-247,45	0,27	3,07	-0,78	2,75	-143,43	-12,94	-120,05	-43,16	-165,61
1996-1998	-268,83	-411,99	-761,45	-225,19	-1093,54	107,21	27,61	64,48	-22,56	95,08	-64,79	25,29	-354,29	-77,74	-229,82	54,24	-310,29
1999-2001	-958,66	-405,66	-937,07	419,82	154,66	22,18	43,91	-152,13	39,98	-2,86	-15,69	-16,91	228,18	-211,11	1184,02	257,68	1110,47
2001-2003	1607,65	526,56	261,32	303,54	159,51	145,16	94,47	46,23	42,42	40,07	31,15	7,62	-24,89	-57,06	-114,80	-229,40	-844,32

Quelle: Deutsche Bundesbank, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Exportquote des verarbeitenden Gewerbes (in Umsatzprozent)

	Bremen	Rheinl.-Pf.	Bayern	Bad.-Württ.	Saarland	Nieders.	Hessen	Deutschl.	NRW	Schlesw.-Hol.	Sachsen	Thüringen	Berlin	Meckl.-Vorp.	Sachsen-Anh.	Brandenb.	Hamburg
1991-1995	40,7	35,4	31,1	29,9	30,0	28,3	27,6	26,9	26,4	22,3	12,0	13,2	12,2	15,7	15,7	8,1	12,7
1996-1998	46,0	41,3	36,1	35,4	35,8	33,9	32,3	31,6	31,0	28,5	16,2	18,0	17,6	12,8	13,0	12,2	14,0
1999-2001	50,8	41,3	39,9	41,1	40,7	39,5	36,2	35,8	34,3	31,6	26,0	21,6	23,1	18,5	15,7	17,6	16,5
2001-2003	52,9	43,6	43,1	43,1	42,3	40,6	39,3	37,7	35,7	33,6	29,3	24,8	24,8	21,1	19,4	18,9	15,5

Quelle: StBA, Stat. Landesämter, VGR der Länder, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Frauen-Beschäftigungsquote (in Prozent aller Frauen)

	Bayern	Bad.-Württ.	Hamburg	Nieders.	Sachsen-Anh.	Hessen	Rheinl.-Pf.	Deutschl.	Saarland	NRW	Schlesw.-Hol.	Berlin	Brandenb.	Thüringen	Meckl.-Vorp.	Bremen	Sachsen
1991-1995	62,5	59,1	59,5	52,8	58,6	55,7	53,7	56,0	45,3	49,2	56,5	61,7	59,2	58,0	58,3	52,0	58,1
1996-1998	61,1	59,4	59,4	54,3	55,0	56,2	53,9	55,9	47,6	50,2	57,6	58,8	57,0	57,5	56,4	51,7	57,2
1999-2001	63,6	62,0	61,1	56,5	54,7	59,5	57,4	58,3	52,4	53,8	59,3	57,3	58,1	59,9	56,6	55,2	58,7
2001-2003	57,4	56,2	54,5	53,6	53,4	52,6	52,7	52,3	52,0	51,0	51,4	51,4	51,1	51,3	50,3	50,9	48,4

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Haushaltsanteil der Kommunen, Einnahmen (in % des Gesamtbudgets eines Bundeslandes mit seinen Kommunen)

	NRW	Hessen	Bayern	Schlesw.-Hol.	Nieders.	Bad.-Württ.	Deutschl.	Rheinl.-Pf.	Saarland	Brandenb.	Sachsen	Meckl.-Vorp.	Sachsen-Anh.	Thüringen	Berlin	Bremen	Hamburg
1991-1995	66,08	60,97	56,17	50,45	48,93	49,69	43,10	39,31	36,67	24,43	32,89	26,49	26,39	27,14	NA	NA	NA
1996-1998	65,75	59,03	52,70	50,01	46,00	46,57	41,23	36,99	30,67	24,19	28,82	22,80	22,28	21,01	NA	NA	NA
1999-2001	63,89	54,90	51,21	46,70	46,25	46,14	40,47	36,68	29,99	23,79	23,77	22,17	21,29	18,60	NA	NA	NA
2001-2003	63,24	54,66	49,33	47,12	46,96	46,43	40,20	36,30	33,53	23,83	21,94	21,17	20,62	18,29	NA	NA	NA

Quelle: StBA, Stat. Landesämter, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Hegemoniewechsel

	Bayern	Sachsen	NRW	Schlesw.-Hol.	Bremen	Nieders.	Rheinl.-Pf.	Bad.-Württ.	Brandenb.	Thüringen	Deutschl.	Saarland	Meckl.-Vorp.	Berlin	Sachsen-Anh.	Hessen	Hamburg
1991-1995	0,00	0,00	0,20	0,00	0,80	0,40	1,60	1,60	0,40	0,20	0,00	0,00	0,00	3,00	1,60	4,00	1,60
1996-1998	0,00	0,00	1,00	1,00	2,00	1,00	2,00	3,00	1,00	1,00	1,33	0,00	1,67	3,00	4,33	4,00	3,33
1999-2001	0,00	0,00	1,00	1,00	2,00	1,00	2,00	3,00	3,00	3,00	4,00	4,00	5,00	4,33	5,00	8,00	5,67
2001-2003	0,00	0,00	1,00	1,00	2,00	2,00	2,00	3,00	3,00	3,00	4,00	4,00	5,00	7,00	7,00	8,33	9,00

Quelle: StBA, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Höhe der Sozialhilfe (in Euro pro Empfänger)

	Sachsen	Sachsen-Anh.	Meckl.-Vorp.	Thüringen	Brandenb.	Rheinl.-Pf.	Nieders.	Hamburg	Bayern	Deutschl.	Saarland	Bad.-Württ.	Berlin	Hessen	Bremen	Schlesw.-Hol.	NRW
1991-1995	1921	1930	1891	2567	1876	3239	3340	3633	3006	3263	3543	3220	4017	3688	4523	3507	3357
1996-1998	2253	2060	2228	2116	2302	2874	2785	2484	2734	2910	3060	3014	2620	3089	2845	3446	3349
1999-2001	2265	2236	2468	2424	2533	2919	2864	2918	2942	3005	3100	3161	2904	3256	3164	3380	3286
2001-2003	2214	2265	2352	2357	2359	2827	2860	2928	2935	2999	3033	3044	3051	3245	3278	3295	3346

Quelle: StBA, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Insolvenzhäufigkeit (pro 10 000 Unternehmen)

	Bad.-Württ.	Bayern	Hessen	Rheinl.-Pf.	Saarland	Hamburg	Nieders.	Bremen	Deutschl.	Schlesw.-Hol.	NRW	Thüringen	Brandenb.	Berlin	Sachsen	Meckl.-Vorp.	Sachsen-Anh.
1991-1995	43	46	63	53	81	62	58	66	79	65	67	105	90	136	88	80	81
1996-1998	61	70	90	72	96	76	85	86	97	86	86	198	193	171	207	151	211
1999-2001	58	67	83	72	79	80	99	87	100	95	92	181	188	192	190	208	242
2001-2003	76	88	95	96	98	110	116	123	125	130	146	168	186	191	193	235	275

Quelle: StBA, Stat. Landesämter, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Intensität des Parteienwettbewerbes (Mandatsbezogene Statistik)

	Berlin	Sachsen-Anh.	Hamburg	Brandenb.	Sachsen	Thüringen	Meckl.-Vorp.	Deutschl.	NRW	Schlesw.-Hol.	Bad.-Württ.	Hessen	Rheinl.-Pf.	Bremen	Nieders.	Bayern	Saarland
1991-1995	26,0	29,4	17,0	26,6	21,2	25,4	26,0	17,2	8,0	8,6	19,6	16,2	12,8	25,8	9,8	10,0	6,0
1996-1998	31,0	29,7	19,7	21,0	18,0	19,0	26,7	18,9	11,0	15,0	28,0	19,0	15,0	26,0	8,0	9,0	6,0
1999-2001	34,8	35,0	21,6	30,3	25,0	23,9	28,0	18,8	15,5	16,6	25,2	12,7	15,3	11,0	7,6	7,0	0,0
2001-2003	44,0	36,0	34,7	30,3	25,0	23,9	21,5	17,8	17,7	16,9	15,6	14,8	13,9	13,0	10,4	7,4	0,0

Quelle: StBA, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Investitionsquote der Industrie (in Umsatzprozent)

	Sachsen	Thüringen	Brandenb.	Sachsen-Anh.	Meckl.-Vorp.	Saarland	Rheinl.-Pf.	Hessen	Bayern	Bad.-Württ.	Deutschl.	NRW	Nieders.	Berlin	Schlesw.-Hol.	Bremen	Hamburg
1991-1995	12,6	14,3	14,8	14,6	15,2	4,5	4,8	5,2	4,8	4,5	4,9	4,5	4,4	4,1	4,0	2,8	1,9
1996-1998	11,4	7,1	9,9	14,3	7,5	5,9	4,3	4,1	4,1	4,0	4,3	3,8	4,1	3,2	3,3	2,3	1,5
1999-2001	9,3	8,2	7,0	7,3	6,0	4,5	4,2	4,3	4,2	4,0	4,1	3,8	3,3	3,1	3,3	3,4	1,5
2001-2003	8,7	7,9	6,1	6,0	5,1	4,7	4,3	4,1	4,0	3,9	3,9	3,6	3,3	3,1	2,8	2,5	1,5

Quelle: VGR der Länder, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Investitionsquote des Landeshaushalts (prozentualer Anteil der Investitionsausgaben des Landes am Landeshaushalt)

	Sachsen	Meckl.-Vorp.	Thüringen	Sachsen-Anh.	Brandenb.	Bremen	Bayern	Deutschl.	Hamburg	Berlin	Bad.-Württ.	Nieders.	Saarland	Rheinl.-Pf.	NRW	Schlesw.-Hol.	Hessen
1991-1995	33,0	29,6	33,6	28,0	31,8	12,1	19,0	17,2	11,7	16,0	12,5	11,4	11,3	15,8	13,0	13,1	13,8
1996-1998	31,4	26,7	27,0	25,3	24,7	12,5	15,2	14,7	11,1	13,6	11,0	11,9	11,1	13,8	10,6	10,2	10,4
1999-2001	28,7	22,9	24,9	23,1	22,8	15,0	14,1	13,6	10,4	12,7	11,2	10,9	11,4	12,1	9,9	10,0	8,5
2001-2003	26,8	21,2	20,7	20,7	20,5	17,4	13,7	12,8	12,0	11,2	10,8	10,7	10,7	10,5	9,3	9,2	9,0

Quelle: StBA, Stat. Landesämter, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Leistungen an die Länder vertikal (in Euro pro Einwohner)

	Hessen	Bad.-Württ.	Bayern	Nieders.	NRW	Rheinl.-Pf.	Hamburg	Schlesw.-Hol.	Deutschl.	Saarland	Berlin	Sachsen	Brandenb.	Thüringen	Sachsen-Anh.	Meckl.-Vorp.	Bremen
1991-1995	188,26	229,55	287,85	441,41	295,15	421,25	392,25	548,64	439,30	1511,72	1392,92	755,35	889,63	799,42	776,01	948,21	2503,37
1996-1998	238,70	256,42	315,83	487,67	465,66	537,08	461,18	498,53	737,62	2644,20	1630,82	1806,44	1973,52	1904,18	1959,16	2112,82	3803,26
1999-2001	219,19	245,61	318,67	375,02	423,43	401,35	411,49	484,65	577,60	1018,74	1147,93	1229,11	1365,77	1383,71	1441,53	1531,54	2227,67
2001-2003	220,13	241,76	327,08	362,05	403,57	412,38	449,52	490,52	565,21	938,24	1113,03	1204,63	1321,91	1347,16	1386,56	1600,29	2105,90

Quelle: StBA, Haushaltspläne des Bundes und der Länder, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Linke Regierung

	Bayern	Sachsen	Thüringen	Saarland	Hamburg	Hessen	Bad.-Württ.	Bremen	Brandenb.	Sachsen-Anh.	Rheinl.-Pf.	Nieders.	Deutschl.	NRW	Schlesw.-Hol.	Berlin	Meckl.-Vorp.
1991-1995	-3,0	-3,0	-1,8	1,0	0,4	2,0	-1,4	0,2	0,4	-0,4	-0,4	1,6	-2,0	1,2	1,0	-1,0	-2,0
1996-1998	-3,0	-3,0	-1,0	1,0	1,3	2,0	-2,0	-1,0	1,0	1,7	0,0	1,0	-0,7	2,0	2,0	-1,0	-0,3
1999-2001	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	0,3	-2,0	-2,0	-1,0	-1,0	1,0	0,0	1,0	2,0	2,0	2,0	0,3	3,0
2001-2003	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-2,3	-2,0	-1,0	-1,0	-1,0	0,0	0,0	2,0	2,0	2,0	3,0	3,0

Quelle: StBA, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Luftverkehr, beförderte Personen (Zusteiger pro Einwohner)

	Hessen	Hamburg	Berlin	Bremen	Bayern	Deutschl.	NRW	Sachsen	Bad.-Württ.	Brandenb.	Nieders.	Saarland	Rheinl.-Pf.	Thüringen	Schlesw.-Hol.	Meckl.-Vorp.	Sachsen-Anh.
1991-1995	2,7	2,1	1,3	0,9	0,6	0,6	0,5	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1996-1998	3,3	2,5	1,4	1,2	0,8	0,7	0,6	0,4	0,3	0,4	0,3	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
1999-2001	3,9	2,8	1,6	1,4	1,1	0,9	0,7	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
2001-2003	3,9	2,7	1,6	1,3	1,1	0,9	0,7	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0

Quelle: StBA, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Natürliche Bevölkerungsentwicklung (Überschuss der Geburten (+) bzw. Sterbefälle (-) pro 1000 Einwohner)

	Bad.-Württ.	Bayern	Hessen	Nieders.	NRW	Deutschl.	Berlin	Hamburg	Schlesw.-Hol.	Rheinl.-Pf.	Meckl.-Vorp.	Bremen	Brandenb.	Thüringen	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anh.
1991-1995	2,0	0,9	-0,4	-0,3	0,1	-0,2	-3,3	-2,6	-0,9	-0,3	-4,0	-2,5	-5,1	-5,3	-1,8	-6,9	-6,1
1996-1998	1,6	0,5	-0,2	-0,2	-0,3	-1,0	-2,4	-2,0	-0,9	-0,6	-4,2	-2,4	-4,8	-5,3	-2,4	-6,4	-6,0
1999-2001	1,1	0,3	-0,2	-0,3	-0,6	-0,9	-1,4	-1,5	-1,0	-1,0	-2,7	-2,3	-3,2	-3,9	-3,3	-4,3	-4,6
2001-2003	0,7	-0,2	-0,5	-0,9	-1,0	-1,2	-1,2	-1,3	-1,4	-1,5	-2,5	-2,7	-3,2	-3,5	-3,8	-4,0	-4,6

Quelle: StBA, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Öffentliche Beschäftigung (prozentualer Anteil des Personals des Landes an allen Beschäftigten)

	Berlin	Bremen	Sachsen-Anh.	Meckl.-Vorp.	Hamburg	Brandenb.	Thüringen	Sachsen	Nieders.	Saarland	Deutschl.	Rheinl.-Pf.	Bayern	Schlesw.-Hol.	Bad.-Württ.	NRW	Hessen
1991-1995	18,8	12,0	8,1	7,9	11,4	7,1	8,0	7,0	6,4	6,7	6,7	6,3	5,0	6,0	5,5	5,2	5,6
1996-1998	15,6	9,8	8,2	7,6	9,4	7,1	7,8	6,7	6,3	6,3	6,4	6,1	5,2	5,9	5,6	5,3	5,7
1999-2001	13,9	10,1	7,9	7,4	7,7	6,9	7,1	6,2	5,9	5,8	5,8	5,4	4,9	4,9	5,0	4,9	4,9
2001-2003	11,2	10,6	7,8	7,5	7,0	6,9	6,9	6,1	5,9	5,8	5,6	5,5	4,9	4,9	4,9	4,8	4,2

Quelle: Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Patentanmeldungen (Anzahl pro 1 Mio. Einwohner)

	Bad.-Württ.	Bayern	Hessen	Rheinl.-Pf.	Deutschl.	NRW	Hamburg	Berlin	Nieders.	Schlesw.-Hol.	Saarland	Thüringen	Sachsen	Bremen	Brandenb.	Sachsen-Anh.	Meckl.-Vorp.
1991-1995	288,1	227,4	80,1	71,7	134,9	69,8	245,4	86,2	220,0	11,9	18,1	59,0	19,6	136,6	68,0	35,7	163,2
1996-1998	385,5	323,8	130,1	90,4	181,9	106,8	288,5	133,4	251,3	29,3	38,1	43,0	15,0	115,1	53,6	57,9	203,1
1999-2001	537,5	480,1	266,9	204,0	275,9	206,5	311,4	194,4	268,9	83,6	96,9	88,0	64,7	164,2	85,3	77,1	198,6
2001-2003	592,0	497,1	352,7	318,3	310,6	292,7	230,8	213,2	191,2	163,1	153,7	108,5	108,2	104,9	82,3	57,8	45,2

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Patentanmeldungen im Hochtechnologiebereich (Anzahl pro 1 Mio. Erwerbspersonen)

	Bayern	Bad.-Württ.	Berlin	Deutschl.	NRW	Hessen	Nieders.	Hamburg	Sachsen	Rheinl.-Pf.	Brandenb.	Bremen	Thüringen	Schlesw.-Hol.	Sachsen-Anh.	Saarland	Meckl.-Vorp.
1991-1995	61,6	45,0	23,4	26,2	15,0	21,5	13,5	48,4	22,5	9,5	2,6	17,2	5,9	15,8	3,2	3,0	2,7
1996-1998	126,5	65,0	49,2	46,7	29,3	39,1	30,0	49,1	13,0	15,4	30,1	12,6	13,5	19,7	5,3	8,1	3,6
1999-2001	239,2	120,3	95,2	88,4	63,6	65,5	58,1	58,0	46,1	37,3	32,6	23,5	19,4	29,8	15,4	25,6	10,4
2001-2003	242,4	140,1	113,0	96,6	72,4	70,6	63,6	56,7	51,9	46,0	43,1	34,0	26,4	25,9	20,8	17,9	10,1

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Selbständigenquote (prozentualer Anteil der Selbständigen an der Erwerbstätigenzahl)

	Hamburg	Berlin	Bayern	Schlesw.-Hol.	Hessen	Rheinl.-Pf.	Deutschl.	Bad.-Württ.	Nieders.	Sachsen	NRW	Brandenb.	Bremen	Saarland	Thüringen	Meckl.-Vorp.	Sachsen-Anh.
1991-1995	10,8	9,0	10,5	9,7	9,3	9,4	8,7	9,3	8,8	6,3	8,4	6,1	8,4	8,1	6,3	5,7	5,8
1996-1998	11,5	11,3	11,7	10,5	10,6	9,5	9,8	10,1	9,7	8,1	9,1	7,7	9,1	9,2	7,5	7,0	7,2
1999-2001	12,1	11,7	11,5	10,9	10,6	9,9	9,9	9,8	9,7	9,0	9,2	8,9	9,1	8,9	8,1	7,5	6,9
2001-2003	12,7	12,3	11,5	11,2	10,8	10,1	10,1	9,9	9,8	9,4	9,3	9,2	9,0	8,7	8,6	8,2	7,2

Quelle: StBA, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Sitzanteil der großen Parteien

	Saarland	Bayern	Nieders.	Bremen	Rheinl.-Pf.	Hessen	Bad.-Württ.	Schlesw.-Hol.	NRW	Deutschl.	Meckl.-Vorp.	Thüringen	Sachsen	Brandenb.	Hamburg	Sachsen-Anh.	Berlin
1991-1995	94,0	90,0	90,2	74,2	87,2	83,8	80,4	91,4	92,0	82,8	74,0	74,6	78,8	73,4	83,0	70,6	74,0
1996-1998	94,0	91,0	92,0	74,0	85,0	81,0	72,0	85,0	89,0	81,1	73,3	81,0	82,0	79,0	80,3	70,3	69,0
1999-2001	100,0	93,0	92,4	89,0	84,7	87,3	74,8	83,4	84,5	81,2	72,0	76,1	75,0	69,7	78,4	65,0	65,2
2001-2003	100,0	92,6	89,6	87,0	86,1	85,2	84,4	83,1	82,3	82,2	78,5	76,1	75,0	69,7	65,3	64,0	56,0

Quelle: StBA, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Sozialhilfeempfängeranteil (Empfänger von HLU außerh. von Einrichtungen) (pro 1 000 Einwohner)

	Bayern	Bad.-Württ.	Thüringen	Rheinl.-Pf.	Brandenb.	Sachsen	Deutschl.	Meckl.-Vorp.	NRW	Sachsen-Anh.	Nieders.	Hessen	Saarland	Schlesw.-Hol.	Hamburg	Berlin	Bremen
1991-1995	16,1	22,3	13,2	27,2	18,6	11,3	28,6	17,9	36,1	21,2	34,6	37,3	41,7	36,8	67,4	42,5	59,9
1996-1998	19,7	23,7	18,5	29,9	20,5	19,0	34,4	24,5	38,0	26,5	42,7	43,0	48,4	43,8	82,5	75,4	101,2
1999-2001	17,6	20,4	20,1	25,7	23,3	25,0	33,1	29,9	37,0	32,5	39,3	38,8	43,6	42,9	70,9	78,8	95,0
2002-2004	18,0	21,0	22,7	25,1	29,2	30,3	33,8	37,2	37,4	37,6	39,1	39,1	41,4	41,5	69,5	76,1	91,0

Quelle: StBA, Stat. Landesämter, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Straftatenhäufigkeit

	Bad.-Württ.	Bayern	Saarland	Thüringen	Rheinl.-Pf.	Hessen	Nieders.	Deutschl.	Sachsen	NRW	Sachsen-Anh.	Schlesw.-Hol.	Brandenb.	Meckl.-Vorp.	Bremen	Hamburg	Berlin
1991-1995	5727	5496	5904	5720	6071	7953	8021	7808	6887	7553	9134	9933	10212	10433	16032	16746	15927
1996-1998	5680	5762	6185	7114	6571	7558	7367	8008	8211	7558	10843	9107	11254	11513	14191	16670	17126
1999-2001	5488	5671	6068	6602	6696	6953	7228	7734	7909	7632	9351	8854	9617	10232	13884	16844	16862
2001-2003	5524	5697	6498	6805	6842	7083	7413	7864	7915	8009	9059	9104	9471	10350	14308	16619	16926

Quelle: StBA, polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschl., eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Studienanfängerquote (prozentualer Anteil an der altersspezifischen Einwohnerzahl)

	Bremen	Berlin	Hamburg	Hessen	Rheinl.-Pf.	NRW	Bad.-Württ.	Deutschl.	Sachsen	Nieders.	Bayern	Saarland	Thüringen	Sachsen-Anh.	Schlesw.-Hol.	Brandenb.	Meckl.-Vorp.
1991-1995	40,2	52,0	51,6	35,2	29,5	33,4	32,5	29,7	25,8	23,4	27,2	31,6	19,4	17,4	23,1	13,8	16,7
1996-1998	42,4	48,7	50,0	32,4	29,3	32,3	30,7	29,9	30,4	25,1	27,3	29,9	22,0	22,3	21,5	19,1	21,9
1999-2001	53,0	50,9	51,7	34,5	32,0	33,8	35,5	32,4	30,6	28,1	30,5	28,9	25,4	24,0	23,1	20,9	23,0
2001-2003	68,6	56,1	51,9	41,0	40,7	39,3	39,0	37,3	34,5	34,3	34,1	32,5	29,6	29,4	27,0	25,6	25,0

Quelle: StBA, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Verfahrensdauer der Arbeitsgerichtsbarkeit (durchschnittliche Dauer in Monaten)

	Schlesw.-Hol.	Brandenb.	Rheinl.-Pf.	Bad.-Württ.	Sachsen-Anh.	Sachsen	Saarland	Nieders.	NRW	Hamburg	Deutschl.	Bremen	Meckl.-Vorp.	Berlin	Thüringen	Hessen	Bayern
1991-1995	2,8	3,5	3,3	3,3	3,7	3,8	3,6	3,6	3,5	3,6	3,8	4,2	5,8	4,8	5,3	4,3	3,8
1996-1998	3,2	3,6	3,7	3,7	3,7	3,8	3,6	4,3	4,0	3,9	4,1	4,9	4,4	5,0	4,6	4,5	4,3
1999-2001	2,9	2,8	3,0	3,1	3,1	3,3	2,9	3,2	3,1	3,1	3,3	3,6	3,4	3,8	3,5	3,9	3,8
2001-2003	2,6	2,7	2,8	3,0	3,1	3,1	3,1	3,1	3,2	3,3	3,3	3,3	3,6	3,6	3,6	3,7	3,7

Quelle: StBA, eigene Berechnungen

Wirkungsfaktor Verkehrsinfrastruktur (Kombinierter Indikator; Bundesautobahnen, Bundesstraßen, Luftfahrtpassagiere, Fläche und Einwohnerzahl fließen ein)

	Hessen	Hamburg	Bayern	Rheinl.-Pf.	Saarland	NRW	Bremen	Brandenb.	Deutschl.	Berlin	Nieders.	Sachsen	Bad.-Württ.	Meckl.-Vorp.	Schlesw.-Hol.	Thüringen	Sachsen-Anh.
1991-1995	7,9	5,8	4,2	4,2	4,2	4,2	3,9	3,8	3,9	3,8	3,5	3,2	3,4	2,9	3,2	2,4	2,4
1996-1998	7,8	5,6	4,3	4,2	4,1	4,2	4,0	4,1	3,9	3,4	3,5	3,4	3,4	2,9	3,2	2,8	2,5
1999-2001	7,8	5,4	4,4	4,2	4,1	4,1	4,0	4,0	3,9	3,4	3,5	3,4	3,3	3,0	3,2	3,1	2,7
2001-2003	7,7	5,1	4,3	4,2	4,0	4,0	3,9	3,9	3,9	3,4	3,4	3,3	3,2	3,2	3,2	3,1	2,8

Quelle: StBA, eigene Berechnungen

Literaturverzeichnis

Baretti, C., Huber, B. und Lichtblau, K. (2001): Weniger Wachstum und Steueraufkommen durch den Finanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst, Vol. 81, S. 38-44.

Baretti, C., Huber, B. und Lichtblau, K. (2002): A Tax on Tax Revenue – The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany, in: International Tax and Public Finance, Vol. 9, S. 631–650.

Bean, C. (1994): The Role of Demand Management Policies in Reducing Unemployment, in: Federal Reserve Bank of Kansas City (Hrsg.): Reducing Unemployment: Current Issues and Policy Options, Jackson Hole, WY, S. 99-132.

Berthold, N. (1999): Sozialstaat und struktureller Wandel: eine verhängnisvolle Beziehung?, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik Nr. 27, Würzburg.
erschienen in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Vol. 135 (1999), S. 407-437.

Berthold, N. (2003): Mehr Effizienz und Gerechtigkeit: Wege zur Entflechtung des Sozialstaates, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (Hrsg.), Arbeitspapiere Nr. 115/2003, Sankt Augustin.

Berthold, N., Brischke, M. und Stettes, O. (2003): Betriebliche Bündnisse für Arbeit - Eine empirische Untersuchung für den deutschen Maschinen- und Anlagenbau, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik Nr. 68, Würzburg.

Berthold, N. und Drews, S. (2001): Die Bundesländer im Standortwettbewerb, Gütersloh.

Berthold, N., Drews, S. und Thode, E. (2001): Die föderale Ordnung in Deutschland – Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums?, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik Nr. 42, Würzburg.

Berthold, N. und Fehn, R. (1998): Die zehn Gebote der Arbeitsmarktpolitik, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik Nr. 21, Würzburg.
erschienen in: Klemmer, P., Becker-Soest, D. und Wink, R. (Hrsg.): Liberale Grundrisse einer zukunftsfähigen Gesellschaft, Baden-Baden (1998), S. 353-372.

Berthold, N., Fehn, R. und Thode, E. (1998): Real Wage Rigidities, Fiscal Policy, and the Stability of EMU in the Transition Phase, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik Nr. 22, Würzburg.
erschienen in: Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 135 (1999), S. 545-572.

Berthold, N. und Fricke, H. (2004): Deutschland im Frühjahr 2004 – Blockierter Standortwettbewerb der Bundesländer?, in: List Forum, Vol. 30, S. 81-111.

Berthold, N. und Fricke, H. (2006): Föderalismus und Wachstum – eine vernachlässigte Beziehung, in: Empter, S. und Vehrkamp, R. (Hrsg.): Wirtschaftsstandort Deutschland, Schriften der Zeppelin University zwischen Wirtschaft, Kultur und Politik, Wiesbaden.

Berthold, N., Fricke, H., Drews, S. und Vehrkamp, R. (2003): Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2003, Gütersloh.

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

Berthold, N., Fricke, H. und Kullas, M. (2005a): Mehr institutioneller Wettbewerb in Deutschland – Wirksame Hilfe für die neuen Bundesländer, in: List Forum, Vol. 31, S. 76-103.

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

Berthold, N. und Hilpert, J. (1998): Sozialstandards unter globalem Druck: Erhalten, senken, erhöhen?, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik Nr. 20, Würzburg.

erschienen in: Berg, H. (Hrsg.): Globalisierung der Wirtschaft: Ursachen - Formen - Konsequenzen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Vol. 263, Berlin (1999), S. 127-156.

Berthold, N. und Zenzen, J. (2005): Wachstumsschwäche in Europa – Wege aus der Stagnation, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik Nr. 84, Würzburg.

Blankart, C. (1994): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 2. Auflage, München.

Bundesministerium der Finanzen (2002): Solidarität im Bundesstaat: Die Finanzverteilung, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2005): Bund – Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung, Berlin.

Büttner, T. und Schwager, R. (2000): Länderautonomie in der Einkommensteuer: Konsequenzen eines Zuschlagsmodells, ZEW Discussion Paper Nr. 00-50, Mannheim.

Deubel, I. (1999): Wettbewerb um Steuerquellen: Anmerkungen aus praktischer Sicht, in: Morath, K. (Hrsg.): Reform des Föderalismus, Bad Homburg, S. 67-72.

Fehn, R. (1997): Der strukturell bedingte Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa, Baden-Baden.

Fehr, H. (2001): Fiskalische und allokativen Konsequenzen des neuen Finanzausgleichs, in: Wirtschaftsdienst, Vol. 81, S. 573–579.

Fehr, H. und Tröger, M. (2003): Die Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs: Reformanspruch und Wirklichkeit, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Vol. 73, S. 391-406.

- Feld, L., Kirchgässner, G. und Schaltegger, C. (2004): Fiscal Federalism and Economic Performance: Evidence from Swiss Cantons, Volkswirtschaftliche Beiträge Nr. 20/2004, Marburg.
- Franz, W. (2003): Arbeitsmarktökonomik, 5. Auflage, Berlin, Heidelberg, New York.
- Geske, O. (2002): Die Maßstäbebildung – eine neue Gesetzgebung zum bundesstaatlichen Finanzausgleich, in: Hüttig, C. und Nägele, F. (Hrsg.): Neue Maßstäbe? Finanzausgleich und die Zukunft des deutschen Föderalismus, Loccum, S. 73-104.
- Homburg, S. (1997): Hat die Währungsunion Auswirkungen auf die Finanzpolitik?, in: Willeke, F. (Hrsg.): Die Zukunft der D-Mark, Landsberg a. L., S. 93-108.
- Huber, B. und Lichtblau, K. (1998): Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, in: Wirtschaftsdienst, Vol. 78, S. 142-147.
- Inklaar, R., McGuckin, R. und van Ark, B. (2002): Changing Gear: Productivity, ICT and Service Industries: Europe and the United States, GGDC Research Memorandum Nr. GD-60, Groningen.
- IW (2006): Hochschulfinanzierung: Wer sät, darf ernten, in: iwD, Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln Nr. 34, 24. August 2006, , Vol. 32, S. 4-5.
- Karabegovic, A. und McMahon, F. (2005): Economic Freedom of North America – 2005 Annual Report, Vancouver, BC.
- Karathanassis, A. (2003): Naturzerstörung und kapitalistisches Wachstum : Ökosysteme im Kontext ökonomischer Entwicklungen, Hamburg.
- Lang, W. und Hickel, R. (2002): Sanierungshilfen des Bundes durch Teilentschuldung 1994 bis 2004: Überwindung der „extremen Haushaltsnotlage; und Stärkung der Wirtschaftskraft; eine Zwischenbilanz; Stadtstaat Bremen und das Saarland im Vergleich; IAW Arbeitspapier 2/2002, Bremen.
- Lindbeck, A. (1993): Unemployment and Macroeconomics, Cambridge, MA, London.
- McDonald, I. (1995): Models of the Range of Equilibria, in: Cross, R. (Hrsg.): The Natural Rate of Unemployment – Reflections of 25 Years of the Hypothesis, Cambridge, S. 101-152.
- Meadows, D. L., Meadows, D., Zahn, E. und Milling, P. (1972): Die Grenzen des Wachstums, Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, München.
- Oates, W. (1999): An Essay on Fiscal Federalism, in: Journal of Economic Literature, Vol. 37, S. 1120-1149.
- OECD (1994): The OECD Jobs Study, Paris.
- O'Mahony, M. und van Ark, B. (2003): EU Productivity and Competitiveness: An Industry Perspective. Can Europe Resume the Catching-up Process?, European Commission, Enterprise Publications, Luxembourg.
- Paech, N. (2005): Nachhaltiges Wirtschaften jenseits von Innovationsorientierung und Wachstum: eine unternehmensbezogene Transformationstheorie, Marburg, 2005.

Peffekoven, R. (2005): Zweifel an der Reformfähigkeit der Politik, in: Wirtschaftsdienst, Vol. 85, S. 7-10.

Pohl, R. (2005): Die Reform der föderalen Finanzverfassung: Wünsche und Wirklichkeit, in: Wirtschaftsdienst, Vol. 85, S. 85-92.

Qian, Y. und Weingast, B. (1997): Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives, Working Papers 97-042, Economics Department, Stanford University, Stanford, CA. URL des Artikels: <http://www-econ.stanford.edu/faculty/workp/swp97042.pdf>, Informationsabfrage vom 28.10.2005.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2000): Chancen auf einen höheren Wachstumspfad, Jahresgutachten 2000/2001, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001): Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus, Jahresgutachten 2001/2002, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004): Erfolg im Ausland, Herausforderungen im Inland, Jahresgutachten 2004/2005, Wiesbaden.

Schaltegger, C. und Frey, R. (2003): Finanzausgleich und Föderalismus: Zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz; in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Vol. 4, S. 239-258.

Schneider, H. (2006): Finanzautonomie von föderalen Gliedstaaten und Kommunen; Ein internationaler Vergleich, Gütersloh.

Sinn, H. (2004): Ist Deutschland noch zu retten?, 5. Auflage, München.

Timmer, M., Ypma, G. und van Ark, B. (2003): IT in the European Union: A Driving Productivity Divergence?, GGDC Research Memorandum Nr. GD-67, Groningen.

Weingast, B. (1995): The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development, in: Journal of Law, Economics and Organization, Vol. 11, S. 1-31.

Online-Artikel ohne Verfasser

Die Welt (2004): Neuer Finanzschock für die Hansestadt, 24.5.2004, URL des Artikels: <http://www.welt.de/data/2004/05/24/282073.html>, Informationsabfrage vom 30.8.2006.

Die Welt (2005): Vernunft, 18.4.2005, URL des Artikels: <http://www.welt.de/data/2005/04/18/706205.html>, Informationsabfrage vom 30.8.2006.

Die Welt (2006): "Wir haben unsere Hausaufgaben gemacht", 16.1.2006, URL des Artikels: <http://www.welt.de/data/2006/01/16/832004.html>, Informationsabfrage vom 30.8.2006.

Die Welt (2006a): Minister will Hochschulen verbessern, 4.8.2006, URL des Artikels: <http://www.welt.de/data/2006/08/04/985234.html>, Informationsabfrage vom 30.8.2006.

FAZ.Net (2006): Entflochten wird nur ein Faden, 30.6.2006, URL des Artikels:

<http://www.faz.net/s/RubFC06D389EE76479E9E76425072B196C3/Doc~EC84146A95AEE440DA4183089384DDFB0~ATpl~Ecommon~Scontent.html>, Informationsabfrage vom 12.8.2006.