

Berthold, Norbert; Fricke, Holger

Working Paper

Die Bundesländer im Standortwettbewerb

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 106

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Berthold, Norbert; Fricke, Holger (2009) : Die Bundesländer im Standortwettbewerb, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 106, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Würzburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/32464>

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

Die Bundesländer im Standortwettbewerb

Norbert Berthold

Holger Fricke

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

Nr. 106

2009

Sanderring 2 • D-97070 Würzburg

Die Bundesländer im Standortwettbewerb

Norbert Berthold

Holger Fricke

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik

Sanderring 2

D-97070 Würzburg

Tel.: 0931-3182925

Fax: 0931-3182774

Email:

norbert.berthold@uni-wuerzburg.de

h.fricke@wirtschaftsrat.de

1. Einleitung

Die Folgen der weltweiten Finanzkrise werfen Deutschlands ökonomische Leistungsfähigkeit zurück auf das Niveau von 2006. Bereits damals hatte Deutschland zuvor jahrelang die rot (-grün)e Laterne als Wachstumsschlusslicht der EU getragen. Umso wichtiger ist es für die neue Bundesregierung, nach der Krise auf einen dauerhaft höheren Wachstumspfad einzuschwenken, um verlorenen Boden wieder gutzumachen.

Vor allem gilt es, das Land von den Fesseln des bundesdeutschen kooperativen Föderalismus zu befreien, die das Land auch nach zwei Föderalismusreformen der Großen Koalition noch gefangen halten. Institutioneller Wettbewerb unter den Bundesländern hilft der Bundesrepublik insgesamt, im internationalen Standortwettbewerb wettbewerbsfähiger zu werden und zu höheren Wachstumsraten zu finden.

Um dies zu zeigen, werden im 2. Kapitel die Vorteile einer dezentralen föderalen Ordnung dargestellt. Vor dem Hintergrund des Wettbewerbsföderalismus als Idealbild wird die reale Lage des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik mit wachstumshemmendem Länderfinanzausgleich beleuchtet (3. Kapitel). Anschließend wird ausgeführt, welche Kompetenzen den Ländern verbleiben, um ihre Wirtschaftskraft zu stärken (4. Kapitel). Dabei wird auf die empirischen Ergebnisse der Studie „Die Bundesländer im Standortwettbewerb“ zurückgegriffen, in der diejenigen Faktoren identifiziert werden, mit denen die Landesregierungen den Erfolg ihres Bundeslandes beeinflussen können. Es zeigt sich, dass die Länder wegen des beschränkten Standortwettbewerbs ihre relative Position nur begrenzt verbessern können. Schließlich werden im fünften Kapitel Vorschläge unterbreitet, das föderale System umzugestalten und Kompetenzen neu zu definieren, um zu einer stärker an Effizienzkriterien orientierten föderalen Ordnung zu gelangen, die Wachstumsbremse des Länderfinanzausgleichs zu lösen, Entscheidungsblockaden zu beseitigen und von den Vorteilen des institutionellen Wettbewerbs zu profitieren. Das sechste Kapitel schließt mit einem Ausblick.

2. Föderaler Standortwettbewerb als Wachstumsmotor

2.1 Standortwettbewerb: Kampf um Mobiles

Standortwettbewerb äußert sich als Wettbewerb von Immobilem um die mobileren Produktionsfaktoren.¹ Der Staat mit seinem institutionellen Rahmen ist immobil, Arbeitskräfte sind relativ immobil, der Produktionsfaktor Kapital ist vergleichsweise mobil.² Qualität und Preis des Immobilien entscheiden über die Anziehungskraft, die auf den mobileren Faktor Kapital ausgeübt wird. Der Staat kann zur Attraktivität eines Standortes beitragen, indem er sich um effiziente institutionelle Rahmenbedingungen sowie eine effiziente und effektive Bereitstellung öffentlicher Güter bemüht. Preis und Qualität beziehungsweise Produktivität des zu Kapital komplementären Produktionsfaktors Arbeit beeinflussen ebenfalls, wie günstig sich die Standortbedingungen aus Sicht des mobileren Faktors Kapital darstellen.³ Ob ein Land als Investitionsstandort attraktiv ist, hängt letztendlich von der Netto-Kapitalrendite ab, die der Faktor Kapital erwirtschaften kann. Sie basiert auf der Produktivität des Faktors Kapital. Abhängig davon, wie hoch Lohnkosten sowie Steuern und Abgaben ausfallen, die an den Staat zu zahlen sind, verbleibt eine Netto-Kapitalrendite.⁴

Im Standortwettbewerb geht es darum, die drei Determinanten Kapitalproduktivität, Lohnkosten und Steuerlast des Faktors Kapital positiv zu beeinflussen: Durch eine hohe Qualität öffentlicher Güter, beispielsweise der Verkehrsinfrastruktur, kann die Kapitalproduktivität gesteigert werden. Ebenso tragen qualifizierte und flexibel einsetzbare Arbeitskräfte zur Produktivität des zu Arbeit komplementären Faktors Kapital bei. Ein funktionstüchtiger, deregulierter Arbeitsmarkt ist wichtig, damit die Löhne sich an den Knappheitsverhältnissen auf den Faktormärkten orientieren und die Lohnkosten die Wettbewerbsfähigkeit nicht gefährden.⁵

Schließlich entscheidet die Steuerbelastung des Faktors Kapital darüber, wie groß der Keil ist, der sich zwischen Brutto-Kapitalrendite und Netto-Kapitalrendite schiebt. Indem sich eine Regierung bemüht, bei der Bereitstellung öffentlicher Güter mögliche Ineffizienzen so weit wie machbar zu vermeiden, kann sie den Bedarf an Steuereinnahmen begrenzen. Beispielsweise könnten politische Akteure in ihrem Verhalten berücksichtigen, dass es im Standortwettbewerb mit hohen Kosten verbunden ist, politische Renten zu generieren, und

¹ Vgl. Giersch (1989), S. 3; Siebert und Koop (1993); Siebert (1996, 2000); Straubhaar (1994), S. 540.

² Vgl. Schuster und Vaubel (1996), S. 185. Die Autoren sehen sowohl Bürger als auch Kapital als mobil an.

³ Vgl. Berthold und Fricke (2004), S. 93f.

⁴ Vgl. Straubhaar (1994), S. 540.

Vgl. Apolte (1999), S. 35 zur Darstellung eines Zusammenhangs zwischen Kapitalrendite, Lohnkosten und Steuerbelastung.

⁵ Vgl. Berthold, Fricke und Kullas (2005), S. 98.

sich damit zurückhalten, eigene Interessen zu verfolgen. Nachdem sich Regierungen in einem ersten Schritt bemühen, den Bedarf an Steuereinnahmen nicht ausufern zu lassen, können sie in einem zweiten Schritt einen Standort dadurch für mobile Faktoren attraktiver machen, dass vor allem die immobilien Faktoren die Steuerlast zu tragen haben.

Die Bundesrepublik kann sich dem globalen Standortwettbewerb um die mobilen Produktionsfaktoren nicht entziehen. Will sie hierbei nicht weiter zurückfallen, müssen institutionelle Arrangements so gewählt werden, dass sie durch entsprechende Anreize auf eine hohe Kapitalproduktivität bei moderaten Lohnkosten und geringer Steuerbelastung des Faktors Kapital hinwirken. Diese Antriebe sind dann besonders ausgeprägt, wenn sich effiziente institutionelle Rahmenbedingungen besonders vorteilhaft auswirken, wenn sie mit einem besonders umfangreichen Zufluss des mobileren Produktionsfaktors Kapital belohnt werden. Je mobiler der Faktor Kapital, je elastischer er auf Differenzen der Netto-Kapitalrendite reagiert, desto größer die Vorteile effizienter institutioneller Arrangements.

Kapital ist innerhalb der Bundesrepublik mobiler als zwischen der Bundesrepublik und anderen Staaten. So liegen in den Volkswirtschaften der EU die Ersparnisse und das Investitionsvolumen jeweils relativ nahe beieinander, nicht einmal für Finanzkapital kann von vollständiger Kapitalmobilität zwischen den EU-Staaten ausgegangen werden⁶. Die Heimatpräferenz des Faktors Kapital wird zwischen den Bundesländern geringer als zwischen der Bundesrepublik und anderen Staaten ausfallen. Verzicht auf räumliche Nähe, Sprachbarrieren, unbekannte Rahmenbedingungen und damit einhergehend ein höheres unternehmerisches Risiko oder das Fehlen von Netzwerken sind bei einem Umzug innerhalb Deutschlands weniger bedeutend. Die Präferenz für ein konkretes Bundesland wird von wenig mehr als der erzielbaren Netto-Kapitalrendite geleitet sein, unabhängig vom Herkunftsbundesland des Kapitals. Tatsächlich zeigen empirische Untersuchungen für bestehende Föderationen – beispielsweise für die Vereinigten Staaten – keinen signifikanten Zusammenhang zwischen inländischer Ersparnisbildung und inländischer Investitionstätigkeit. Also kann von hoher Kapitalmobilität zwischen den Gliedern einer Föderation ausgegangen werden.⁷

Demnach bietet sich mit Blick auf Wirkungsmechanismen des institutionellen Wettbewerbs folgendes Arrangement an, damit Deutschland eine stärkere Position im internationalen Standortwettbewerb erlangen kann: Diejenigen Kompetenzen, die Kapitalproduktivität,

⁶ Vgl. Feldstein und Horioka (1980); Kleinewefers Lehner (1998); Berthold (1997), S. 66ff.; Feld und Kirchgässner (1995).

⁷ Vgl. Sinn (1992) sowie Bayoumi und Rose (1993).

Lohnkosten sowie Steuerlast des Kapitals und damit die Netto-Kapitalrendite maßgeblich beeinflussen, sind auf Bundesländerebene anzusiedeln. Dadurch, dass die Kapitalmobilität zwischen Bundesländern höher ausfällt als zwischen der Bundesrepublik und anderen Staaten, unterliegen Landesregierungen einem stärkeren Anreiz als die Bundesregierung, sich um möglichst effiziente Rahmenbedingungen und eine hohe erzielbare Netto-Kapitalrendite zu bemühen. Als Ergebnis dieses Bemühens ist zu erwarten, dass die Netto-Kapitalrendite im Bundesdurchschnitt ansteigt. Damit wird Deutschland insgesamt für den mobileren Faktor Kapital attraktiver und kann im Standortwettbewerb Boden gutmachen.

Zumindest vorübergehend kann hierdurch mehr Kapital attrahiert werden. Indem der Kapitalbestand steigt, mag je nach zugrunde liegender Produktionsfunktion und dem Wirken von Agglomerations- oder Überfüllungseffekten die Grenzproduktivität des Faktors Kapital zurückgehen, so dass der Vorteil bei der Netto-Kapitalrendite wieder verloren geht.⁸ Somit stellt sich ein neues Gleichgewicht mit höherem Kapitalbestand als in der Ausgangssituation ein.

Mit dem Kapitalstock steigen das Produktionspotenzial sowie die Arbeitsproduktivität und damit die Arbeitsnachfrage.⁹ Eine wettbewerbliche föderale Ordnung verspricht demzufolge, sowohl die Einkommens- als auch die Beschäftigungssituation in der Bundesrepublik zu verbessern. Der Preis hierfür sind ungleichere Lebensbedingungen, die sich einstellen, wenn einige Länder erfolgreicher als andere darin sind, die Verdienstmöglichkeiten für den Faktor Kapital zu verbessern.

Wettbewerbliche föderale Ordnungen bieten nicht nur die Anreize zu einer konsequenten Standortpolitik, sondern auch die Chancen, zusätzliche Wachstumspotenziale zu erschließen.¹⁰ Dezentral angesiedelte Entscheidungskompetenzen ermöglichen, unterschiedliche Wege zu beschreiten. Bundesländer könnten, wenn sie mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet wären, Politikparameter im Standortwettbewerb unterschiedlich wählen. Bürger und Unternehmen werden sich dort ansiedeln, wo das von einer Gebietskörperschaft angebotene Güterbündel und die dafür zu zahlenden Steuern am ehesten ihren Präferenzen und Anforderungen entsprechen. Somit werden sich in einer Gebietskörperschaft die Personen und Unternehmen mit relativ ähnlichen Präferenzen und Anforderungen zusammenfinden, wohingegen die Unterschiede zwischen den

⁸ Vgl. Lindner (2004), S. 8.

⁹ Die genannten Zusammenhänge gelten beispielsweise für eine Cobb-Douglas-Produktionsfunktion.

¹⁰ Vgl. zu ausführlichen Analysen der Wachstumspotenziale wettbewerblich organisierter Bundesstaaten: Berthold und Fricke (2006); Feld, Zimmermann und Döring (2003); Weingast (1995); Qian und Weingast (1997).

Gebietskörperschaften erhalten bleiben oder zunehmen.¹¹ Indem Unternehmen Gebietskörperschaften mit ihnen genehmen Standortbedingungen wählen und Regierungen auf eine relativ homogene Unternehmenslandschaft mit maßgeschneiderter Politik eingehen können, wird zusätzliches Wachstum generiert.

Gleichzeitig fungiert der institutionelle Wettbewerb unter den Gebietskörperschaften als Entdeckungsverfahren, da einzelne Gebietskörperschaften im Wettbewerb um Bürger und Unternehmen stehen.¹² Analog zum wirtschaftlichen Wettbewerb nimmt mit zunehmender Anzahl der Institutionen und sinkenden Mobilitätskosten der Unternehmen und Einwohner der Effizienzdruck auf die Bundesländer zu. Der Innovationsanreiz steigt, ein Güterbündel günstiger bereitzustellen als andere Gebietskörperschaften, um neue Unternehmen oder Bürger anzuziehen. Haben Länder tatsächlich Erfolg, so werden andere ihrem Beispiel folgen. Institutioneller Wettbewerb liefert Regierungen also nicht nur einen stärkeren Anreiz, effiziente Rahmenbedingungen zu schaffen; er verschafft den Regierenden auch bessere Informationen, wie solche Rahmenbedingungen aussehen.

2.2 Dezentrale Lösungen: Pro und Contra

Neben wirtschaftlichen Aspekten bietet ein föderales System mit dezentraler Orientierung weitere Vorteile.¹³ In einer solchen föderalen Ordnung sind die Grundlagen gelegt, sich am Subsidiaritätsprinzip zu orientieren und die Eigenverantwortlichkeit kleiner gesellschaftlicher Einheiten gegenüber staatlichen Eingriffen zu schützen. Politisches Handeln wird überschaubarer, Verantwortlichkeiten für staatliches Handeln können besser zugeordnet werden. Bürger mögen sich eher zu politischem und gesellschaftlichem Engagement animiert fühlen, wenn sie sich für die Belange ihrer unmittelbaren Umgebung einsetzen können.

Dezentrale Lösungen bieten auch den Vorteil, dass es leichter fällt, den Bedürfnissen der Bürger zu entsprechen.¹⁴ Präferenzkosten können somit vermieden werden. Diese fallen an, wenn die Art oder Bereitstellungsmenge öffentlicher Leistungen nicht den Präferenzen der Individuen entsprechen. Zur graphischen Veranschaulichung wird von zwei Ländern und

¹¹ Vgl. Tiebout (1956).

¹² Vgl. Oates (1999), S. 1132; Walker (1969); Gray (1973); Rogers (1983); Berry und Berry (1990); Nice (1994); Rincke (2005), S. 10; Feld (2004), S. 51 zur innovationsfördernden Wirkung von wettbewerblichem Föderalismus.

Vgl. Hayek (1969) zur Funktion des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren.

¹³ Vgl. Berthold und Fricke (2004), S. 83; Sturm (2001), S. 11 sowie Laufer und Münch (1998), S. 28-33 zu nicht-ökonomischen Vorteilen einer föderalen Ordnung mit dezentralen Entscheidungskompetenzen.

Vgl. die Sozialenzyklika „Quaeresimo anno“ von Papst Pius XI. aus dem Jahre 1931 zum Subsidiaritätsprinzip in der katholischen Soziallehre.

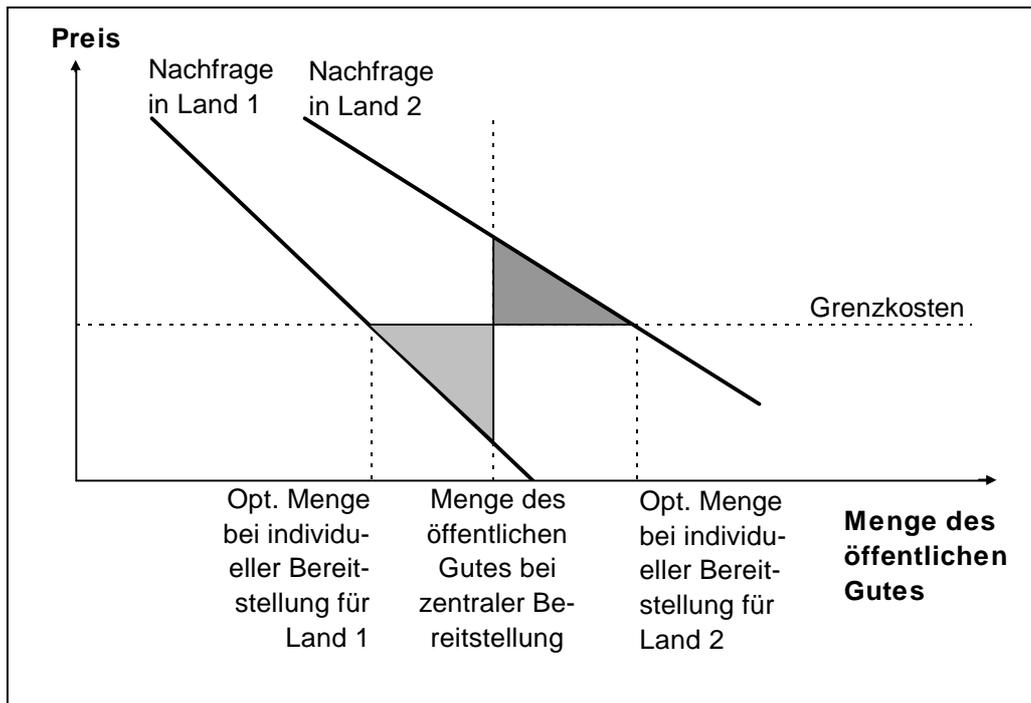
¹⁴ Vgl. Schuster und Vaubel (1996), S. 181f; Blankart (1994), S. 504-508.

einem öffentlichen Gut ausgegangen, das allen Bewohnern einer Region den gleichen Nutzen stiftet, außerhalb dieser Region jedoch keine Nutzenveränderung bewirkt (d.h., es treten keine externen Effekte auf). Die Grenzkosten des Gutes sind konstant und in beiden Ländern identisch. Fixkosten existieren nicht, so dass die Durchschnittskosten unabhängig von der Ausbringungsmenge sind. Die Kostenstruktur beeinflusst somit die Wahl der institutionellen Ebene nicht. Es wird weiterhin davon ausgegangen, dass das öffentliche Gut bei einer zentralen Bereitstellung in beiden Regionen in gleicher Menge bereitgestellt wird. Haben die Bewohner der beiden Länder unterschiedliche Präferenzen hinsichtlich des Gutes, fallen bei zentraler Produktion Präferenzkosten an. So fragen beispielsweise Länder mit einem hohen Einkommen (Land 2) mehr soziale Sicherheit als Länder mit geringerem Einkommen (Land 1) nach.

Bei einer zentralen Bereitstellung wird als Kompromiss eine mittlere Menge produziert. Dies führt in Land 1 zu einer zu hohen Bereitstellung. Es entstehen Präferenzkosten in Größe des dunklen Dreiecks. In Land 2 liegt die marginale Zahlungsbereitschaft über den Grenzkosten, was dazu führt, dass in dieser Region die zentral bereitgestellte Menge als zu niedrig empfunden wird. Somit entstehen in Land 2 ebenfalls Präferenzkosten (helles Dreieck). Wird das lokale öffentliche Gut in jedem Land jeweils eigenständig zur Verfügung gestellt, fallen diese Präferenzkosten nicht an, da die unterschiedlichen Präferenzen berücksichtigt werden können. Insgesamt zeigt sich, dass die Präferenzkosten umso größer sind, je unterschiedlicher die Präferenzen der einzelnen Regionen ausfallen.¹⁵ Analog zu einer zentralen Bereitstellung für die Länder 1 und 2 ist die Fusion zweier kleiner Länder zu einem großen Land zu sehen.

Abb. 1:	Präferenzkosten einheitlicher Bereitstellung bei regional unterschiedlichen Präferenzen
----------------	--

¹⁵ Vgl. Schuster und Vaubel (1996), S. 181f.



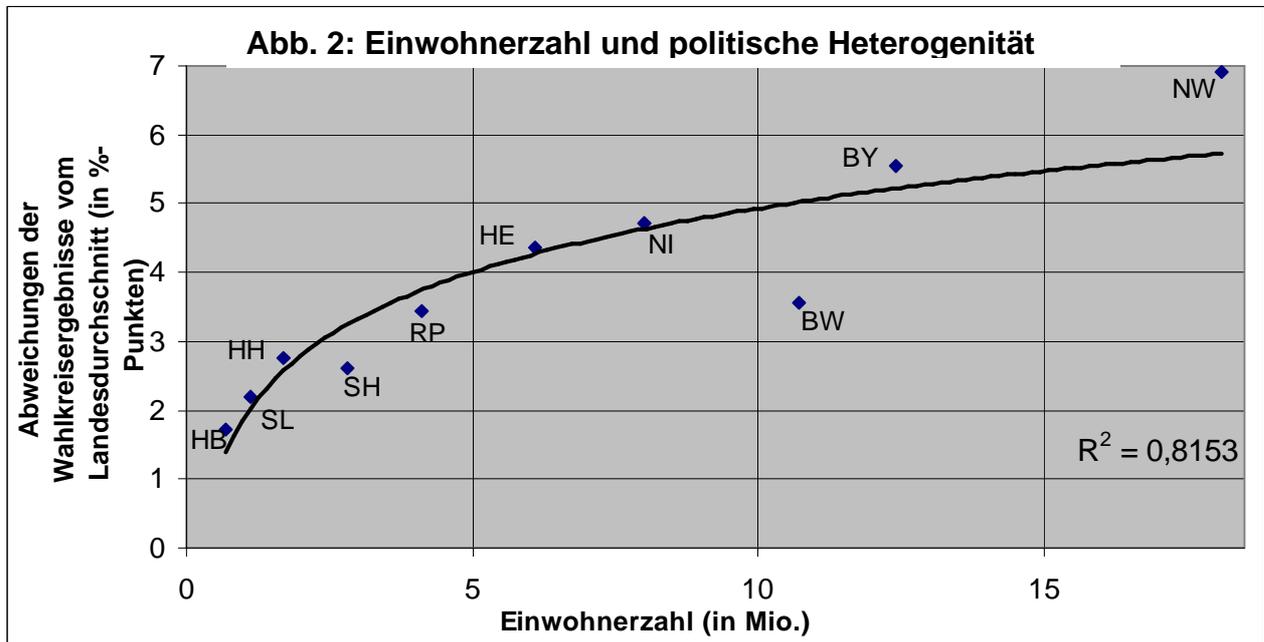
Quelle: Eigene Erstellung in Anlehnung an Schuster und Vaubel (1996), S. 181.

Eine eigene Analyse der vergangenen Bundestagswahlen belegt, dass in großen Bundesländern politische Präferenzen heterogener ausfallen und eine landesweit einheitliche Politik, die sich am Medianwähler orientiert, in großen Ländern mit höheren Präferenzkosten als in kleinen Bundesländern verbunden ist.¹⁶ Abbildung 2 zeigt für die westdeutschen Bundesländer und die Durchschnittswerte der Bundestagswahlen 2002 und 2005:¹⁷ Je größer die Bundesländer sind, desto heterogener fallen die politischen Präferenzen zwischen den einzelnen Wahlkreisen aus. Während in Bremen als einwohnerschwächstem Bundesland die durchschnittliche Abweichung der Wahlkreisergebnisse des bürgerlichen Lagers vom Landesdurchschnitt bei 1,7 Prozentpunkten liegt und beispielsweise in Rheinland-Pfalz bei 3,4 Prozentpunkten, erreicht sie in Nordrhein-Westfalen 6,9 Prozentpunkte. Lediglich Baden-Württembergs Wahlkreise wählen trotz der Größe des Landes vergleichsweise homogen; Hamburg und Schleswig-Holstein liegen fast gleichauf, obwohl Schleswig-Holstein etwas einwohnerstärker ist. Ansonsten entspricht die Reihenfolge der durchschnittlichen Abweichungen in den westdeutschen Bundesländern exakt der Reihenfolge der Bevölkerungszahl. Die unterschiedliche Einwohnerzahl erklärt in der von uns gewählten

¹⁶ Vgl. Berthold und Fricke (2006a, 2007, 2007a) für ausführliche Darstellungen des Zusammenhangs zwischen Größe von Gebietskörperschaften und Homogenität der politischen Präferenzen.

¹⁷ Es erscheint unproblematischer, die westdeutschen Bundesländer lediglich untereinander zu vergleichen, weil in Ostdeutschland mit Der Linken ein drittes politisches Lager mitmischte und die Wahlergebnisse dort wesentlich volatiler sind.

Regression zu 81,5% die durchschnittlichen Abweichungen der Wahlkreisergebnisse vom Landesdurchschnitt.¹⁸



Quelle: Berthold und Fricke (2007), S. 135.

Auch für sämtliche denkbaren Länderfusionen nimmt die politische Heterogenität verglichen mit der Ausgangssituation zu.¹⁹ Vor diesem Hintergrund sind Vorschläge mit Vorsicht zu genießen, zur Vermeidung vermeintlicher Nachteile dezentraler Lösungen Bundesländer zusammenzuschließen oder Kompetenzen auf die Bundesebene zu verlagern.

Als solche Nachteile dezentraler Lösungen nennt die klassische Theorie des fiskalischen Föderalismus nicht ausgeschöpfte Skalenerträge sowie externe Effekte.²⁰ Demnach ist möglicherweise eine bestimmte Größe erforderlich, um manche öffentliche Leistungen effizient bereitstellen zu können und strategisches Verhalten aufgrund von Nutzenspillovers zu begrenzen. Empirisch lassen sich jedoch selbst für die territorial stark fragmentierte und ausgesprochen dezentral organisierte Schweiz kaum Belege für die negativen Auswirkungen der Kleinheit von Gebietskörperschaften finden.²¹

Selbst dann, wenn Skalenerträge und externe Effekte relevant sein sollten, bedeutet dies noch nicht, dass eine Zentralisierung zu erfolgen hat. Anstelle dessen könnten Instrumente wie horizontale Verhandlungen und Kooperationen eingesetzt werden.²² Die zentrale Ebene

¹⁸ Unterstellt wurde ein logarithmischer Zusammenhang.

¹⁹ Vgl. Berthold und Fricke (2007), S. 137.

²⁰ Vgl. Blankart (1994), S. 504–512 sowie Berthold, Fricke und Müller (2007) zu einer ausführlichen Diskussion von Skalenerträgen und externen Effekten als möglichen Nachteilen dezentraler Lösungen.

²¹ Vgl. beispielsweise Feld, Kirchgässner und Schaltegger (2004), S. 16 oder Blankart (1978).

²² Vgl. Coase (1960); Baretta, Fenge, Huber, Leibfritz und Steinherr (2000), S. 9f; Inman und Rubinfeld (1998), S. 7f.

besäße dann nicht die Aufgabe, Kompetenzen an sich zu ziehen, sondern stattdessen, die Rahmenbedingungen für horizontale Verhandlungen zu verbessern. Ein Mitspracherecht über Qualität und Umfang der bereitzustellenden öffentlichen Leistungen könnte von externen Effekten profitierende Gebietskörperschaften dazu bewegen, sich finanziell zu beteiligen.²³

Ein ineffizientes „Race-to-the-Bottom“ als distributive Fehlentwicklung, ausgelöst durch Dezentralisierung von Kompetenzen, muss angesichts der empirischen Ergebnisse offenbar ebenfalls nicht befürchtet werden: Studien aus der Schweiz und den USA unterstützen die Vermutung, dass dezentrale staatliche Umverteilung effizient sein kann, wenn reiche und arme Individuen sich altruistisch verhalten. Dies ist bei Umverteilungsaktivitäten im unmittelbaren Umfeld der Betroffenen eher zu erwarten.²⁴ Darüber hinaus ist letztlich das Preis-Leistungsverhältnis regionaler staatlicher umverteilungspolitischer Aktivitäten entscheidend. So gelangen Untersuchungen für die USA zum Ergebnis, dass Transferempfänger weniger wegen unterschiedlicher Leistungen des Sozialstaates, sondern vielmehr aufgrund regional unterschiedlicher Beschäftigungschancen wandern. Arbeitsmöglichkeiten sind aber dort besser, wo der regionale Sozialstaat weniger Leistungen effizient anbietet. Demnach werden höhere Sozialausgaben (verbunden mit schlechteren Arbeitschancen) als in benachbarten Gebietskörperschaften nicht zwangsläufig mit einem Zuzug an Transferempfängern bestraft.²⁵

3. Kooperativer Föderalismus als bundesdeutsche Realität

3.1 Föderaler Standortwettbewerb durch Bundeszuständigkeiten ausgetrocknet

Obwohl eine bundesstaatliche Ordnung nach dem Leitbild des Wettbewerbsföderalismus wie gezeigt große Vorteile bietet, war die föderale Ordnung in Deutschland von Anfang an kooperativ angelegt. Die Bundesländer hatten und haben eine relativ schwache Position. Der Schwerpunkt ihrer gesetzgeberischen Möglichkeiten liegt in Kooperation mit Bund und den übrigen Bundesländern in der Mitwirkung an Bundesgesetzen im Bundesrat. Eigenständige Schwerpunktsetzungen, unabhängig vom Bund und in Abgrenzung zu den übrigen Bundesländern, sind hingegen nur eingeschränkt möglich.²⁶ Nach der Idee des institutionellen

²³ Vgl. Pommerehne und Krebs (1991); Feld (2000), S. 52.

²⁴ Vgl. beispielsweise Pauly (1973); Gramlich und Laren (1984); Peterson und Rom (1989); Peterson, Rom und Scheve jr. (1999); Brueckner (2000) sowie Kaestner, Kaushal und van Ryzin (2003).

²⁵ Vgl. Berthold und von Berchem (2005), S. 16-22; Figlio, Kolpin und Reid (1999), S. 453.

²⁶ Vgl. zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern auch Laufer und Münch (1998), S. 124-141; Sturm (2001); Heinemann (2003), S. 71-80; Nawiasky (1950), S. 43 und 50-52; Hoppenstedt (2000), S. 41; Hesse (1962), S. 107.

Wettbewerbs müssten diejenigen Kompetenzen dezentral angesiedelt sein, mit denen die Gebietskörperschaften primär beeinflussen können, wie attraktiv ein Standort ist. Diejenigen Kompetenzen müssten also als Handlungsparameter im Standortwettbewerb eingesetzt werden können, welche Kapitalproduktivität, Lohnkosten und Steuerbelastung als Determinanten der Netto-Kapitalrendite beeinflussen.²⁷ Gerade in diesen Bereichen sind die Handlungsspielräume der Länder jedoch begrenzt:

Landesregierungen können sich anstrengen, die Grenzproduktivität des Faktors Kapital zu steigern. So ist es möglich, öffentliche Güter in besonders hochwertiger Qualität bereitzustellen, beispielsweise eine besonders effiziente Verkehrsinfrastruktur. Außerdem können sich Länder mit ihrer Bildungspolitik um eine hohe Qualität des Produktionsfaktors Arbeit bemühen, der komplementär zum Faktor Kapital ist. Weiterhin tragen deregulierte Märkte dazu bei, dass Bestandteile des Produktionsfaktors Kapital auf die effektivste Art und Weise untereinander und mit dem Produktionsfaktor Arbeit verknüpft werden. Ein flexibler Arbeitsmarkt spielt eine wichtige Rolle, das Arbeitskräftepotenzial auszuschöpfen und damit die Produktivität des komplementären Faktors Kapital zu steigern. Die Regulierung der Güter- und Faktormärkte obliegt jedoch dem Bund.

Während Landesregierungen die Kapitalproduktivität zwar beeinflussen, ihr Potenzial jedoch nicht annähernd ausschöpfen können, fallen landespolitische Handlungsspielräume bei den weiteren Determinanten der Netto-Kapitalrendite noch geringer aus: Lohnkosten und Steuerlast werden vor allem durch Arbeitsmarktregulierung, Sozialgesetzgebung und Steuerpolitik beeinflusst. Die entsprechenden Kompetenzen liegen allerdings fast vollständig beim Bund.²⁸

3.2 Wachstumsquellen durch Länderfinanzausgleich verstopft

Der kooperative Föderalismus deutscher Prägung vergibt nicht nur die möglichen Vorteile dezentraler, wettbewerblicher föderaler Ordnungen, sondern macht auch ein finanzielles Ausgleichssystem unter den Bundesländern erforderlich: Indem der Bund den Ländern sowohl Ausgabenvolumen als auch Steuersätze weitgehend vorschreibt, reicht für viele Bundesländer ihre Steuerbasis nicht aus, um die Steuereinnahmen für die obligatorischen Ausgabenposten zu erwirtschaften. Damit sind einige Bundesländer auf einen laufenden Finanzausgleich angewiesen, um ihren laufenden Verpflichtungen nachkommen zu können.

Vgl. Scharpf (1994), S. 45–58 sowie Lehbruch (2001) zu Entwicklungslinien des bundesdeutschen Föderalismus.

²⁷ Vgl. Apolte (1999), S. 35 zur Darstellung eines Zusammenhangs zwischen Kapitalrendite, Lohnkosten und Steuerbelastung.

²⁸ Vgl. Berthold und Fricke (2004), S. 87; Berthold, Drews und Thode (2001), S. 8f.

Abhängig von der Ausgestaltung können hierdurch Anreize beeinträchtigt werden, eine wachstumsfördernde Politik zu betreiben. Insbesondere eine anreizschädliche Übernivellierung wirkt sich negativ aus.²⁹ Die aufgrund des Länderfinanzausgleichs abfließenden Beträge lassen sich als Grenzbelastungen zusätzlicher Steuereinnahmen interpretieren. Diese entscheiden darüber, wie anreizkompatibel ein System ist.³⁰ 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.³¹

Je weniger ein Land von etwaigen Steuermehreinnahmen behalten kann, desto weniger attraktiv ist es aus fiskalischer Sicht, die eigenen Steuerquellen zu pflegen und Wirtschaftstätigkeit zu fördern. Probleme entstehen grundsätzlich dann, wenn Länder zwar einerseits Kosten von Aktivitäten (beispielsweise Standortpolitik) zu tragen haben, andererseits jedoch nur zu einem geringen Teil in den Genuss der daraus resultierenden Steuererträge gelangen.³²

Zwar dürften inzwischen fast alle Regierungen der pauschalen Aussage zustimmen „besser mehr Wachstum und mehr Beschäftigung, als weniger Wachstum und weniger Beschäftigung, selbst dann, wenn sich dadurch die Landeseinnahmen nicht erhöhen“. Das Entscheidungskalkül von Landesregierungen wird jedoch komplexer, wenn eine wachstumsfördernde Politik mit Kosten verbunden ist. Auf Bundesebene wird überdeutlich, dass keine der großen Parteien eine Politik „Wachstum um jeden Preis“ anstrebt, wobei insbesondere Sozialkosten und Umweltkosten ins Gewicht fallen. Letztendlich unterliegt also auch die Frage, wie wachstumsorientiert eine Politik ausfallen soll, einem Kosten-Nutzen-Kalkül.³³

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,

²⁹ Vgl. Huber und Lichtblau (1998), S. 142.

³⁰ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001), S. 329.

³¹ Vgl. Fehr und Tröger (2003), S. 395.

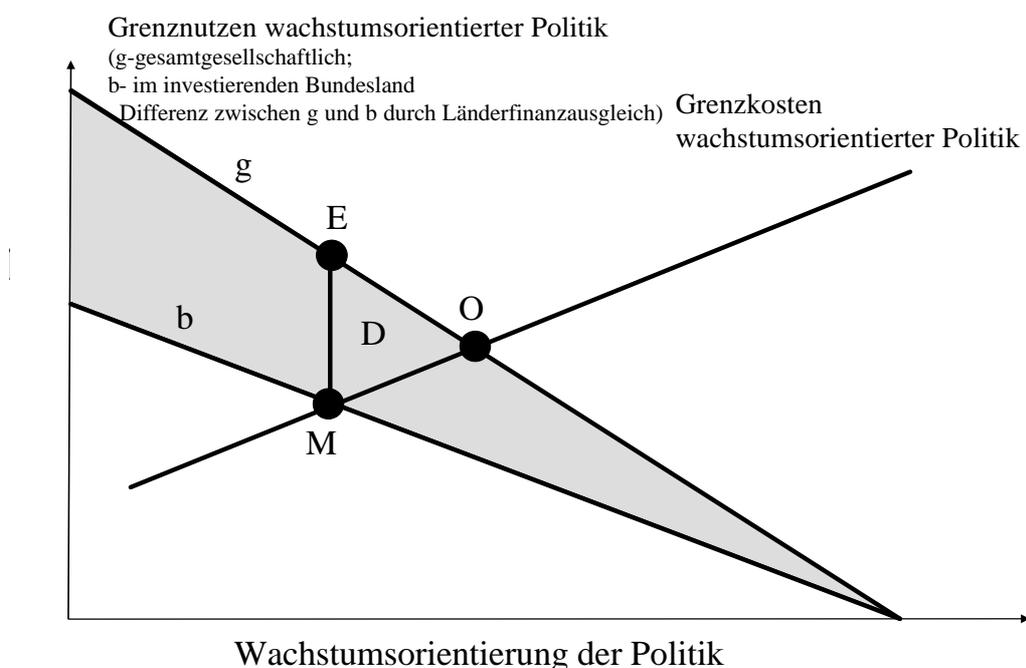
³² Vgl. Fehr und Tröger (2003), S. 391.

³³ Vgl. Berthold und Fricke (2007a), S. 5-7.

beispielsweise durch die Bereitstellung von Infrastruktur, auftreten. Ein weiterer Vorteil von Unternehmensansiedlungen, zusätzliche öffentliche Einnahmen, geht durch den Länderfinanzausgleich weitgehend verloren, und so mögen die hohen Grenzbelastungen zusätzlicher Steuereinnahmen letztlich dazu führen, dass sich die Waage weg von Unternehmensansiedlungen neigt.³⁴

Dieser Zusammenhang lässt sich graphisch darstellen: Der Nutzen einer wachstumsfördernden Politik ist positiv (in Abbildung 3 ist der Grenznutzen eingezeichnet als Gerade g). Für einzelne Vorhaben mögen jedoch die Kosten (finanzielle Kosten, Sozialkosten, Umweltkosten; Grenzkosten sind als steigende Gerade in der Abbildung eingezeichnet) höher als der Nutzen ausfallen. Der Länderfinanzausgleich sorgt nun dafür, dass der Nutzen einer wachstumsfördernden Politik für das jeweilige Bundesland künstlich abgesenkt wird (in der Abbildung von Gerade g auf Gerade b), indem aus den wachstumsbedingt kräftiger sprudelnden Steuerquellen nur ein Rinnsal 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.

Abb. 3: Kosten-Nutzen-Kalkül einer wachstumsorientierten Politik



Quelle: Berthold und Fricke (2007a), S. 7.

³⁴ Vgl. Huber und Lichtblau (1998), S. 145.

Hierdurch werden 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 (das Dreieck OME), weil wachstumsorientierte Politik nicht stattfindet, für die der gesamtgesellschaftliche Grenznutzen höher wäre als die Grenzkosten. So mag das Investitionsvolumen gegenüber konsumtiver Ausgaben suboptimal niedrig sein, der Regulierungsgrad hingegen suboptimal hoch, um hierdurch soziale und ökologische Ziele zu verfolgen.

4. Oasen landespolitischer Handlungsfelder

4.1 Die Studie „Die Bundesländer im Standortwettbewerb“

Die föderale Ordnung der Bundesrepublik Deutschland ist also alles andere als wettbewerblich, anreizverträglich und effizient. Die Möglichkeiten der Bundesländer, sich im Standortwettbewerb um Mobiles aus eigener Kraft einen Vorteil zu erarbeiten, sind begrenzt. Sie liegen vor allem darin, wie Gesetze ausgeführt werden. Diese eingeschränkten, aber dennoch bestehenden Einflussmöglichkeiten werden von den einzelnen Ländern in verschiedenem Maße genutzt, und entsprechend unterschiedlich erfolgreich sind sie. Im Bundesländerranking der Bertelsmann Stiftung untersuchen wir regelmäßig, wie sich die Bundesländer im Standortwettbewerb schlagen. Ziel ist es einerseits, den Erfolg der Länder anhand aussagekräftiger Parameter zu ermitteln, andererseits, die Faktoren zu identifizieren, die für Attraktivität und Erfolg der Länder verantwortlich sind. Insbesondere soll der politische Handlungsspielraum, der den Ländern im deutschen System des kooperativen Föderalismus verbleibt, auf seine standortpolitische Wirksamkeit hin untersucht werden.³⁵ In der aktuellen Studie steht der Erfolg der Länder im Beobachtungszeitraum 2006-2008 im Mittelpunkt.

Der Erfolg als Ziel des politischen Handelns der Länder wird anhand von sechs Zielgrößen aus drei Bereichen ermittelt, welche die Attraktivität der Länder maßgeblich bestimmen.

³⁵ Vgl. Berthold, Kosturkova und Müller (2009).

Diese Indikatoren sind für den Zielgrößenbereich „Einkommen“ das BIP pro Einwohner sowie die Wachstumsrate des BIPs; für den Bereich „Beschäftigung“ die Quote der offenen und verdeckten Arbeitslosigkeit sowie die Erwerbstätigenquote, bezogen auf die Einwohner im erwerbsfähigen Alter; ferner für den Zielgrößenbereich „Sicherheit“ die Anzahl der nicht aufgeklärten Straftaten pro Einwohner als Parameter für die innere Sicherheit sowie der Anteil der Empfänger von Leistungen der Grundsicherung als Indikator der sozialen Sicherheit.

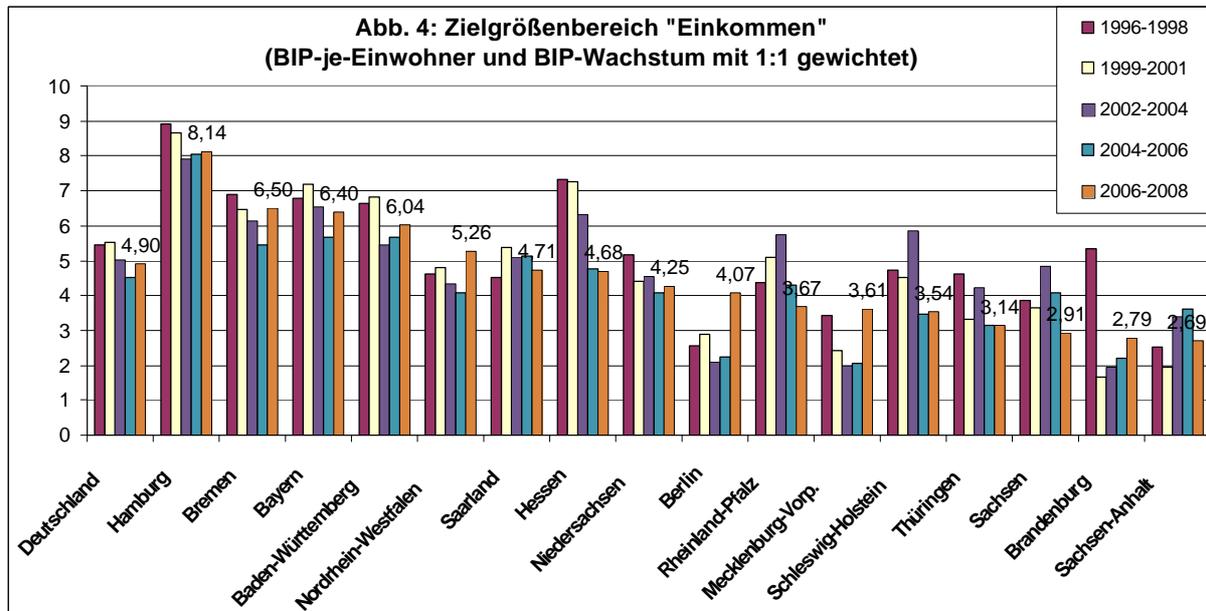
Dabei erhält für jede der sechs Zielgrößen und jedes Jahr des Beobachtungszeitraumes das jeweils beste Land die Maximalpunktzahl von zehn Punkten, das schlechteste Land einen Punkt. Alle übrigen Länder erhalten gemäß ihrer Performance relativ zum besten und schlechtesten realen Wert einen Punktwert zwischen eins und zehn.

In einem zweiten Schritt wird untersucht, welche Faktoren für den Erfolg, die Attraktivität der Länder im Standortwettbewerb, verantwortlich sind und welchen Einfluss die Landespolitik dabei hat. Hierfür wird zunächst in einer Panel-Analyse ökonometrisch untersucht, welche Faktoren die sechs Zielgrößen signifikant beeinflussen. Auch für die so ermittelten Wirkungsfaktoren wird das lineare Punktvergabe-Verfahren mit Punktwerten zwischen 1 für das schlechteste und 10 für das beste Land eingesetzt, um auf dieser Grundlage die weiteren Aggregationsschritte durchführen zu können. Für jede der sechs Zielgrößen werden Aktivitätsniveaus gebildet, in welche die Wirkungsfaktoren, die eine Zielgröße signifikant beeinflussen, mit ihrer jeweiligen Gewichtung einfließen. Die Aktivitätsniveaus spiegeln wider, wie aktiv und konsequent die Landesregierungen sich bemühen, bei der betreffenden Zielgröße gut abzuschneiden. Analog zum Erfolgsindex werden jeweils zwei dieser Aktivitätsniveaus zu einem der drei Aktivitätsbereiche „Einkommen“, „Beschäftigung“ und „Sicherheit“ aggregiert.

4.2 Mäßige Dynamik im Standortwettbewerb der Bundesländer

Im aktuellen Beobachtungszeitraum 2006-2008 liegt im Zielgrößenbereich „Einkommen“, der die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit abbildet und in den BIP-je-Einwohner sowie BIP-Wachstum einfließen, Hamburg an der Spitze (Abbildung 4). Den Platz an der Sonne hatte die Elbmetropole auch in allen bisherigen Beobachtungszeiträumen seit der Wiedervereinigung inne. Traditionell stark sind im Zielgrößenbereich „Einkommen“ auch der zweite westdeutsche Stadtstaat Bremen sowie die beiden Südländer Bayern und Baden-Württemberg. Ebenfalls wie gehabt befinden sich Brandenburg und Sachsen-Anhalt am Ende des Feldes.

Im Mittelfeld der Bundesländer kam es zu gewissen Verschiebungen, weil sich Nordrhein-Westfalen, Berlin und Mecklenburg-Vorpommern überdurchschnittlich stark entwickelten, während Rheinland-Pfalz zurückfiel. Parameter, mit denen die jeweiligen Landesregierungen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ihres Landes im Standortwettbewerb beeinflussen können, tragen zum unterschiedlichen Abschneiden bei.



Quelle: Berthold, Kosturkova und Müller (2009): Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2009.

Andererseits zeichnet der Zielgrößenbereich „Einkommen“ das Bild lediglich moderater Veränderungen: Wenn es einigen ostdeutschen Ländern aktuell auch gelungen sein mag, sich an die schwächsten Westländer Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein heranzuarbeiten, so konnten sie doch in den 19 Jahren seit der Wiedervereinigung nicht nachhaltig in die Gruppe der schwächeren westdeutschen Bundesländer vorstoßen. Die eingeschränkten Möglichkeiten der Bundesländer, sich aus eigener Kraft gegenüber den übrigen einen Vorteil zu verschaffen, sind Ausdruck des eingeschränkten institutionellen Wettbewerbs im kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland.

Die wesentlich dynamischere Entwicklung in ehemaligen Ostblock-Staaten wie Polen, Tschechien, Ungarn oder Slowenien sollte zu denken geben. Offenbar können sich Transformationsökonomien wesentlich erfolgreicher ohne einen rigiden institutionellen Rahmen wie denjenigen der Bundesrepublik entwickeln. Auch ohne hohe finanzielle Transfers schaffen es die Staaten in Mittel- und Osteuropa aufzuholen, weil sich deren institutionelle Arrangements an den Bedürfnissen aufholwilliger Ökonomien ausrichten.

4.3 Oasen landespolitischer Handlungsfelder in der Wüste kooperativer Ohnmacht

Auch wenn in Deutschland die meisten Gesetzesgebiete bundeseinheitlich geregelt sind und die einzelnen Bundesländer lediglich im Gesetzgebungsverfahren der Bundesebene mitwirken können, besteht dennoch ein gewisser landespolitischer Handlungsspielraum. Im deutschen System des Exekutivföderalismus obliegt es vor allem den Länderadministrativen, Gesetze, nicht zuletzt Bundesgesetze, auszuführen. Die ökonometrische Analyse in Form einer Panel-Schätzung destilliert heraus, welche Bestimmungsfaktoren für den Erfolg der Bundesländer im Bereich „Einkommen“ wesentlich sind. Diese Faktoren bestätigen gängige Theorien und zeigen den verbleibenden landespolitischen Handlungsspielraum (vgl. Abb. 5 und 6).

Abb. 5: Zielgröße Bruttoinlandsprodukt	
Erklärungsgehalt (bereinigtes R ²): 89,1%	
Wirkungsfaktor*	Gewicht (in %)
(+) Anteil der Teilzeitbeschäftigung	18,4
(+) Patentanmeldungen	14,7
(+) Frauen-Beschäftigungsquote	11,9
(+) Ausgaben für Forschung und Entwicklung	9,9
(-) Anteil der Beschäftigten im Agrarsektor	9,6
(-) Öffentliche Beschäftigung je Einwohner	7,4
(+) Studienanfängerquote	6,6
(+) Selbstständigenquote	6,0
(+) Mitglieder in Sportvereinen	3,8
(+) Fremdenverkehrsquote	3,4
(+) Professoren im technisch-naturwissenschaftlichen Bereich	3,2
(+) Anteil der Beschäftigten im Hochtechnologiebereich	3,0
(+) Welthandelsanteil	1,2
(+) Verkehrsinfrastruktur	0,7
* + steht jeweils für eine positive, - für eine negative Wirkungsrichtung	

Quelle: Berthold, Kosturkova und Müller (2009): Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2009.

Abb. 6: Zielgröße BIP-Wachstum	
Erklärungsgehalt (bereinigtes R ²): 65,0%	
Wirkungsfaktor*	Gewicht (in %)
(-) Horizontaler Länderfinanzausgleich	24,8
(+) Anteil der Frauen an der Teilzeitbeschäftigung	17,1
(+) Anteil der kommunalen Einnahmen	13,0
(+) Investitionsquote der Industrie	9,9
(-) Schuldenstand je Einwohner	6,8
(+) Investitionsausgaben je Einwohner	6,5
(+) Selbständigenquote	6,4
(+) Anteil der Bevölkerung in Großstädten	5,7
(+) Luftverkehr, beförderte Personen	3,1
(+) Patentanmeldungen im Hochtechnologiebereich	2,1
(+) Absolventen mit Hochschul- und Fachhochschulreife	2,1
(-) Ausgaben für Grundsicherung	1,6
(+) Intensität des Parteienwettbewerbs	0,8
(+) Autobahnkilometer	0,1
* + steht jeweils für eine positive, - für eine negative Wirkungsrichtung	

Quelle: Berthold, Kosturkova und Müller (2009): Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2009.

Ökonomische Theorie und die Eigenschaften volkswirtschaftlicher Produktionsfunktionen legen nahe, dass Wohlstand und Wachstumsdynamik als Zielgrößen des Bereichs „Einkommen“ wesentlich von der Menge der eingesetzten Produktionsfaktoren und deren Produktivität, ihrer Qualität, abhängen.³⁶ Die Berechnungen unterstützen die Bedeutung dieser Determinanten. Je mehr Sachkapital bei der Produktion eingesetzt wird und je moderner es ist, je mehr Arbeitskräfte tätig sind und je effektiver sie arbeiten, desto mehr wird produziert und desto höher ist das Wohlstandsniveau. Bildungspolitik, allgemeine Wirtschaftspolitik und Haushaltspolitik stellen wichtige Handlungsfelder dar, um Menge und Qualität der eingesetzten Produktionsfaktoren zu beeinflussen.

Bildungspolitik verfolgt das Ziel, den Humankapitalbestand zu erhöhen, die Produktivität der Arbeitskräfte zu fördern und so das Produktionspotenzial zu steigern.³⁷ Die ökonometrischen Berechnungen belegen die Bedeutung von Investitionen in Humankapital. Positiv wirkt es sich demnach aus, wenn viele Schulabsolventen die Hochschulreife oder die Fachhochschulreife erlangen und dort gerade im technisch-naturwissenschaftlichen Bereich eine gute Betreuung durch Professoren erfahren. Bundesländer verfügen auf dem Feld der Bildungspolitik über maßgebliche Kompetenzen nicht nur in der Anwendung von Gesetzen, sondern im Gesetzgebungsverfahren selbst.

³⁶ Vgl. Berthold und Zenzen (2005), S. 3: Die Wertschöpfung ist das Produkt aus Arbeitsproduktivität (Output pro Arbeitsstunde, Y/H) und den geleisteten Arbeitsstunden (H).

³⁷ Vgl. Becker (1993).

Die allgemeine Wirtschaftspolitik setzt Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Aktivität. Der ordnungspolitische Rahmen ist maßgeblich für die Funktionsfähigkeit marktwirtschaftlicher Koordinationsmechanismen und damit dafür, dass viele Produktionsfaktoren produktiv zum Einsatz kommen.³⁸ Dieser Rahmen wird nach aktueller Gesetzgebungskompetenz zu einem großen Teil für alle Bundesländer in gleicher Form durch den Bundesstaat vorgegeben. Bundesländer als Hauptträger der Verwaltung besitzen dennoch Gestaltungsspielräume, die Funktionsfähigkeit der Märkte zu fördern. Ausgaben für die soziale Grundsicherung und öffentliche Beschäftigung beeinflussen die Abläufe auf dem Arbeitsmarkt. Die Schätzungen zeigen negative Wirkungen dieser beiden Faktoren auf die Zielgrößen im Bereich „Einkommen“, die durch Entscheidungen auf Landes- und kommunaler Ebene direkt beeinflussbar sind. Mehrbedarfszuschläge sowie Leistungskürzungen in der sozialen Grundsicherung hängen davon ab, wie Länder und Kommunen die Gesetze ausüben.

Verkehrswege und Siedlungsstruktur wirken darauf ein, wie Informationen ausgetauscht sowie Angebot und Nachfrage zusammengebracht werden können. Sie beeinflussen damit, wie Märkte funktionieren. Beide Faktoren erweisen in den Schätzungen ihre Wirksamkeit. Die Länder und ihre Kommunen verfügen hier über direkte Einflussmöglichkeiten. Öffentliches finanzielles Engagement und Genehmigungsverfahren spielen eine Rolle.

Wirtschaftliche Dynamik wird sich eher entfalten, wenn die Politik zu einem wirtschaftsfreundlichen Klima beiträgt. Parameter sind hier beispielsweise niedrige bürokratische Hürden, kurze Genehmigungsverfahren und freier Marktzugang. Auch durch öffentliche Investitionen, die komplementär zu privaten erfolgen, beispielsweise in die Verkehrsinfrastruktur, und öffentliche Ausgaben für Forschung und Entwicklung können Landesregierungen zu wirtschaftlicher Aktivität und Innovationstätigkeit ermuntern und den Bestand an Produktionsfaktoren mehren. Die Berechnungen zeigen jeweils einen positiven Einfluss. Landesregierungen können durch solche Maßnahmen außerdem dazu ermutigen, den Schritt in die Selbständigkeit zu wagen. Die Bereitschaft, als Selbständiger unternehmerisches Risiko zu tragen und zu entscheiden, wie Produktionsfaktoren kombiniert werden, stellt im Produktionsprozess eine besonders knappe Ressource dar.³⁹ Entsprechend zeigen die Berechnungen den positiven Einfluss der Selbständigenquote.

³⁸ 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.

³⁹ Vgl. Schumpeter (1993), S. 100f.

Bedeutsam ist also, wie haushaltspolitische Schwerpunkte gesetzt werden. Investive Ausgaben stärken die wirtschaftliche Dynamik, konsumtive Ausgaben, Ausgaben für öffentliche Beschäftigung schwächen diese. Ein hoher Schuldenstand engt den Handlungsspielraum der Länder ein, günstige Voraussetzungen für privatwirtschaftliche Aktivitäten zu schaffen. Außerdem verringert er das Vertrauen in die Zukunftsfähigkeit eines Standortes. Entsprechend zeigt sich ein negativer Einfluss.

Neben der Ausgaben- ist auch die Einnahmenseite von Bedeutung. Der Länderfinanzausgleich wirkt anreizhemmend und schwächt der Theorie zufolge die wirtschaftliche Dynamik.⁴⁰ Die ökonometrischen Berechnungen bestätigen eindrucksvoll, dass der horizontale Finanzausgleich mit hohem Gewicht das Wirtschaftswachstum bremst. Unabhängig vom Beobachtungszeitraum erweist sich der Länderfinanzausgleich als Wachstumshemmnis Nummer 1 in Deutschland. Folglich wird im folgenden Kapitel ausgeführt, wie im Rahmen einer umfassenden Föderalismusreform der Länderfinanzausgleich neu gestaltet werden sollte.

5. Reform der föderalen Ordnung: mehr Effizienz und mehr Gerechtigkeit

5.1 Mehr Kompetenzen für die Länder

Um von der effizienzsteigernden Wirkung des institutionellen Wettbewerbs nachhaltig profitieren zu können, müssen Bundesländer diejenigen Politikparameter einsetzen können, die im Standortwettbewerb um Mobiles entscheidend sind. Eine Föderalismusreform hat an denjenigen Kompetenzdefiziten anzusetzen, die Bundesländer bisher hindern, bei sich die erzielbare Netto-Kapitalrendite positiv zu beeinflussen. Hierfür müssen die Länder wesentliche Kompetenzen in den Bereichen der Regulierung der Güter- und Faktormärkte, der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, der Agrar-, Regional- und Strukturpolitik sowie in der Steuerpolitik erhalten. Gerade die ostdeutschen Bundesländer würden hiervon profitieren. Sie könnten Nachteile bei der Kapitalproduktivität durch einen flexibleren Arbeitsmarkt mit niedrigeren Lohnsätzen und eine geringere Steuerlast kompensieren, um so mit einer wettbe-

⁴⁰ Vgl. Kap. 3.2.

werbsfähigen erzielbaren Netto-Kapitalrendite den Standortwettbewerb erfolgreich aufnehmen zu können. Hierdurch wäre es den ostdeutschen Bundesländern möglich, Kapital zu attrahieren, ihre Wertschöpfung zu steigern und aufzuholen. Eine solche Reform brächte Chancengerechtigkeit. Sie ermöglichte es wirtschaftlich rückständigen Bundesländern, sich selbst zu helfen.

Der Wettbewerb könnte als Entdeckungsverfahren wirken und die besten Lösungen zutage fördern. Außerdem könnten die Länder nach ihren Vorstellungen unterschiedliche Wege beschreiten. Beispielsweise könnte eines der neuen Bundesländer betrieblichen Bündnissen für Arbeit mehr Raum geben und seine Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik so gestalten, dass sie den Sprung in den regulären Arbeitsmarkt erleichtert. Ein anderes Land könnte Betriebsverfassungsgesetz und Mitbestimmungsregeln an die Bedürfnisse ausländischer Investoren anpassen, ein weiteres Unternehmenssteuern reduzieren, ein viertes Land das Bau- und Planungsrecht verschlanken und zu mittelstandsfreundlichen Genehmigungsverfahren gelangen. Andere Länder könnten aus den Erfahrungen lernen und erfolgreiche Reformschritte übernehmen.

Nachdem 2006 die Föderalismusreform I lediglich zaghafteste Ansätze lieferte, steht der große föderale Befreiungsschlag weiterhin aus.⁴¹ Um zu einer effizienten föderalen Ordnung zu gelangen, wäre es wünschenswert, auf konkurrierende Gesetzgebung (Art. 74 und 74a Grundgesetz (GG)) und Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a, 91b GG) zu verzichten und die entsprechenden Kompetenzen und finanziellen Mittel auf die Länder zu übertragen.

Eine derart konsequente Reform droht jedoch an Widerständen und den erforderlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat zu scheitern. Für diesen Fall wären alternative Reformschritte anzustreben. So sollten umfassende Gesetzgebungskompetenzen aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung gestrichen werden, insbesondere das „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 I, Ziff. 11 GG), das Arbeitsrecht einschließlich der Betriebsverfassung, des Arbeitsschutzes und der Arbeitsvermittlung (Art. 74 I, Ziff. 12 GG) sowie die Regelung der Ausbildungshilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74 I, Ziff. 13 GG).

⁴¹ Vgl. Boehl (2007), S. 14-16: Die Länder erhielten im Zuge der Föderalismusreform I neue Gesetzgebungskompetenzen für: Versammlungsrecht; Strafvollzug; Heimrecht; Ladenschlussrecht; Gaststättenrecht; Spielhallen/ Schausstellung von Personen; Messen, Ausstellungen, Märkte; landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr und Pachtwesen; Flurbereinigung; Siedlungs- und Heimstättenwesen; Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm; Presserecht; Dienstrecht, Besoldung und Versorgung der Landes- und Kommunalbeamten sowie Richter.

Weiter könnte Bundesländern etwa im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung das Recht zugestanden werden, von Bundesgesetzen abzuweichen, wenn der Bundestag nicht binnen einer bestimmten Frist Einspruch gegen diese abweichenden Landesregelungen einlegt.⁴² Als Minimallösung könnten Bundesgesetze regelmäßig um Experimentierklauseln ergänzt werden, die den Ländern konkret für das jeweilige Gesetz eine abweichende Regelung ermöglichen. An den Bundesländern läge es, den Weg der Dezentralisierung von Kompetenzen konsequent weiterzubeschreiten und ihren Kommunen mehr Spielraum einzuräumen. Die verfahrenre Situation der Optionskommunen, die Langzeitarbeitslose eigenständig betreuen und wegen des Kompetenzgerangels zwischen Bund und Ländern vor dem Aus stehen, zeigt, dass erweiterter landespolitischer Handlungsspielraum die Voraussetzung für eine Stärkung der kommunalen Ebene ist.

5.2 Mehr Besteuerungsrechte für die Länder

Die kaum vorhandene Finanzautonomie der deutschen Bundesländer bildet verglichen mit anderen Bundesstaaten die absolute Ausnahme.⁴³ Daran hat auch die zweite Stufe der Föderalismusreform, die die Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zum Ziel hatte, nichts Grundlegendes geändert. Dieses Manko ist auch angesichts der schwierigen Haushaltssituation in vielen Bundesländern und Kommunen problematisch. Wollen Länder ihren Haushalt ins Lot bringen, so beschränken sich ihre Möglichkeiten bisher weitgehend darauf, bei den Ausgaben anzusetzen. Denn die Bundesländer können ihre Einnahmen kaum beeinflussen. Dieses Defizit der föderalen Ordnung erschwert es den deutschen Ländern, sich selbst aus einer finanziellen Notsituation zu befreien. Gestaltungsspielraum wird ihnen genommen. Dadurch bleiben die beschriebenen Potenziale dezentraler föderaler Ordnungen ungenutzt. Deshalb ist es notwendig, Bundesländern substanzielle Einnahmenautonomie einzuräumen.

So sollten nachgeordnete Gebietskörperschaften zumindest für diejenigen Steuerarten, deren Einnahmen ihnen alleine zustehen, die Steuersätze eigenständig festlegen können. Weil jedoch die Verbundsteuern den Großteil der Steuereinnahmen in Deutschland ausmachen, ist darüber hinaus ein Zuschlagsrecht bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer erforderlich. Der Bund könnte dann als Grundtarif einen bestimmten Steuersatz vorgeben und das daraus

⁴² Vgl. Enquete-Kommission (1977) für ein frühes Beispiel eines solchen Vorschlags.

⁴³ Vgl. Huber (2005), S. 16; Schneider (2006).

Die im Zuge der Föderalismusreform I erhaltene Kompetenz für die Grunderwerbsteuer ist wegen ihres geringen Aufkommens kaum der Rede wert.

resultierende Aufkommen für sich vereinnahmen. Jede der Gebietskörperschaften untergeordneter staatlicher Ebenen könnte hierauf einen Zuschlag erheben.⁴⁴ Indem Bundesländer unterschiedliche Steuersätze festlegen können, wird ein anreizsteigernder institutioneller Wettbewerb initiiert, der positive Wachstumseffekte mit sich bringt.⁴⁵

Die Einnahmenautonomie, welche die Bundesländer auf diesem Weg erhalten, verringert ihre Abhängigkeit von finanziellen Ausgleichszahlungen, weil sie aus eigener Kraft eher zum Haushaltsausgleich fähig sind. Damit wird der Spielraum für eine tiefgreifende Reform des Länderfinanzausgleichs geschaffen, dessen schädliche Auswirkungen bereits gezeigt wurden. Nachfolgend wird das Konzept eines anreizgerechteren Länderfinanzausgleichs vorgestellt.

5.3 Mehr verbleibende Steuereinnahmen, weniger Länderfinanzausgleich

Je stärker die einzelnen Bundesländer in den Länderfinanzausgleich eingebunden sind, desto gravierender fallen seine negativen Anreizwirkungen aus. Gerade die ausgeprägten Zahler (Hessen, Hamburg) und Empfänger (die neuen Bundesländer) könnten besonders davon profitieren, wenn die Finanzausgleichszahlungen anreizverträglicher ausgestaltet würden. Der Länderfinanzausgleich in seiner gegenwärtigen Form ist also Gift für den angestrebten Aufholprozess der neuen Bundesländer.

5.3.1 Konzept zur Reform des Länderfinanzausgleichs

Verschiedene Autoren haben Konzepte vorgelegt, wie ein Länderfinanzausgleich strukturiert sein könnte, der einerseits mit moderaten Grenzbelastungen zusätzlicher Steuereinnahmen einhergeht, andererseits jedoch die schwachen Bundesländer weiterhin in ausreichendem Maße unterstützt. Diesen Konzepten ist gemeinsam, dass die Grenzbelastungen dadurch reduziert werden, dass der Umverteilungstarif abgesenkt wird, gleichzeitig jedoch die Verlierer einer solchen Reform durch Pauschalzahlungen kompensiert werden, so dass die Finanzkraft der Empfängerländer dem Länderdurchschnitt weiterhin weitgehend angenähert wird.⁴⁶

Pauschale Ausgleichszahlungen können auch eingesetzt werden, um alle grundsätzlich sinnvollen Reformen der Finanzordnung durchzuführen und die Verlierer jedes einzelnen Reformschrittes zu kompensieren. Auf diesem Wege könnten die Verteilungswirkungen

⁴⁴ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001), S. 324; Lindner (2004), S. 9.

⁴⁵ Vgl. Peffekoven (2005), S. 8.

⁴⁶ Vgl. Huber und Lichtblau (1998), S. 145f; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2000 und 2001).

ausgeglichen werden, die beispielsweise entstehen, wenn der Umsatzsteuervorwegausgleich abgeschafft wird, verschiedene Sonderlasten nicht weiter im Länderfinanzausgleich berücksichtigt werden und Mischfinanzierungstatbestände beseitigt werden. Die Pauschalzahlungen dienen somit als Schmiermittel einer umfassenden Reform, die es ermöglichen, dass die föderalen Finanzbeziehungen transparenter und anreizgerechter werden.

Auch unserem Konzept liegt die Idee zugrunde, das gesamte Ausgleichssystem in pauschale Zahlungen einerseits und Transfers mit einem durchgängigen Ausgleichstarif andererseits aufzuspalten. Dieses Modell, das wir erstmals in Berthold und Fricke (2007a) vorstellten, wurde inzwischen von der FDP in identischer Form als Gesetzentwurf aufgegriffen und weitgehend wortwörtlich der Föderalismuskommission II zur Beratung vorgelegt.⁴⁷

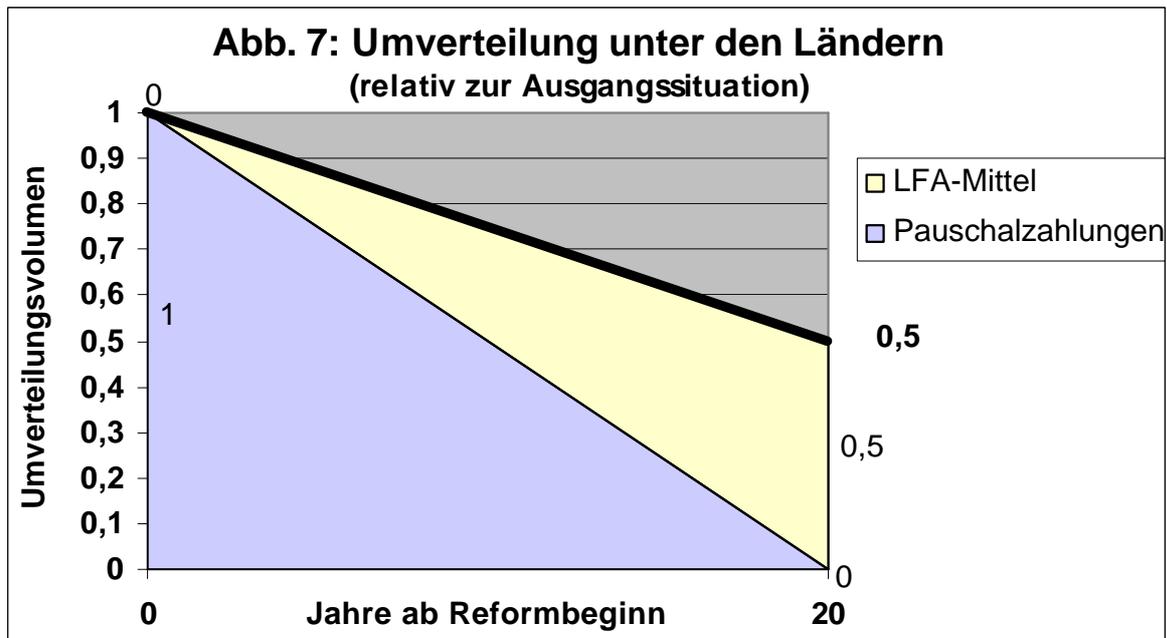
Erhalten die Bundesländer zusätzliche Kompetenzen und weit reichende finanzielle Autonomie, erscheint eine zügige Konvergenz der Bundesländer möglich. Deshalb schlagen wir vor, das Ausgleichsvolumen rasch abzuschmelzen. Langfristig erscheint ein einheitlicher, durchgängiger Ausgleichstarif von 50% sinnvoll: Überdurchschnittliche Finanzkraft wird diesem Tarif entsprechend abgeschöpft und ein negativer Differenzbetrag zur bundesdurchschnittlichen Finanzkraft nach diesem Tarif ausgeglichen. Um kurzfristig den Besitzstand der jetzigen Empfängerländer zu sichern und ihnen die Zustimmung zu einer entsprechenden Reform zu ermöglichen, sollen diesen Ländern Pauschalzahlungen zugestanden werden, welche die Verluste ausgleichen, die durch die Absenkung des Ausgleichstarifs entstehen. Dadurch befinden sich die Bundesländer unmittelbar nach der Reform in der gleichen finanziellen Position wie ohne diese Reform, weil die Reformgewinner in entsprechender Höhe Pauschaltransfers zu leisten haben und die Reformverlierer Pauschalzahlungen erhalten.⁴⁸

Danach werden die Pauschaltransfers mit einer Rate von beispielsweise jährlich 5% vom Ausgangsbetrag abgeschmolzen, so dass sie in 20 Jahren auslaufen. Die Höhe der Pauschaltransfers ist lediglich abhängig von der Finanzstärke zum Reformzeitpunkt, nicht jedoch davon, wie sich die Steuereinnahmen eines Landes nach der Reform entwickeln. Damit steht bereits zum Reformzeitpunkt fest, welche Pauschalzahlungen die Bundesländer in den nächsten 20 Jahren zu leisten haben bzw. erhalten.

⁴⁷ Vgl. FDP (2008), S. 32; FDP (2008a), S. 5.

⁴⁸ Vgl. Huber und Lichtblau (1998) oder OECD (1998) zu ähnlichen Vorschlägen.

Unser Modell beinhaltet gegenüber älteren Konzepten, beispielsweise von Huber und Lichtblau (1998) oder dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2000, 2001), eine wesentliche Neuerung, die wir nachfolgend ausführen: Wir schlagen vor, unmittelbar nach der Reform den Ausgleich zwischen den Ländern zu 100% über Pauschaltransfers und zu 0% über einen tarifgebundenen Länderfinanzausgleich laufen zu lassen. Während sich die Pauschaltransfers um jährlich 5% vom Ausgangsbetrag verringern, gleicht der Länderfinanzausgleich die Finanzkraftunterschiede von Jahr zu Jahr um zusätzliche 2,5 Prozentpunkte aus. Nach 20 Jahren ist dann der Endzustand erreicht: Die Pauschaltransfers sind auf 0 gesunken, und der Länderfinanzausgleich nivelliert die Finanzkraftunterschiede zu 50%. Abbildung 7 zeigt, wie sich das Volumen von Pauschalzahlungen und tarifgebundenem Finanzausgleich (LFA-Mittel) im Zeitablauf entwickelt.



Quelle: Berthold und Fricke (2007a), S 19.

Dieses Konzept verbindet die Vorteile pauschaler Zahlungen mit denen eines tarifgestützten Länderfinanzausgleichs nach jeweils aktueller Finanzkraft: Pauschale Zahlungen, die unabhängig von der finanziellen Entwicklung des jeweiligen Bundeslandes geleistet werden, induzieren keinerlei Grenzbelastung zusätzlicher Steuereinnahmen. Dagegen sorgt ein Länderfinanzausgleich nach zum jeweiligen Zeitpunkt aktueller Finanzkraft für einen Risikoausgleich hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung der Finanzkraft: Je weiter Länder zurückfallen, desto umfangreicher sind die ihnen zufließenden Transferzahlungen.

Der Schleier der Unwissenheit, wie sich die Steuereinnahmen eines Bundeslandes entwickeln werden, ist für die nahe Zukunft sehr löchrig: Steuereinnahmen werden durch die

Wirtschaftskraft der Länder maßgeblich beeinflusst, und diese Wirtschaftskraft verändert sich mit den Wirtschaftswachstumsraten, die zwischen den Ländern um wenige Prozentpunkte variieren mögen. Keinesfalls werden unterschiedliche Wachstumsraten jedoch dazu führen, dass sich beispielsweise Sachsen-Anhalt mit Wachstumsraten von jährlich 50% binnen weniger Jahre an die Spitze der Bundesländer vorarbeitet, Hessens Wirtschaft hingegen jährlich um 30% schrumpft und das Land daher binnen kurzem die rote Laterne unter den Bundesländern übernimmt. Deshalb weicht die relative Finanzkraft der Bundesländer in der kurzen Frist nur wenig von den erwarteten Werten ab. Ein Finanzausgleich, der sich an jeweils aktueller Finanzkraft orientiert und Grenzbelastungen induziert, ist somit überflüssig, denn mit eingangs festgelegten Pauschalzahlungen kann kurzfristig fast das gleiche Ergebnis erzielt werden.

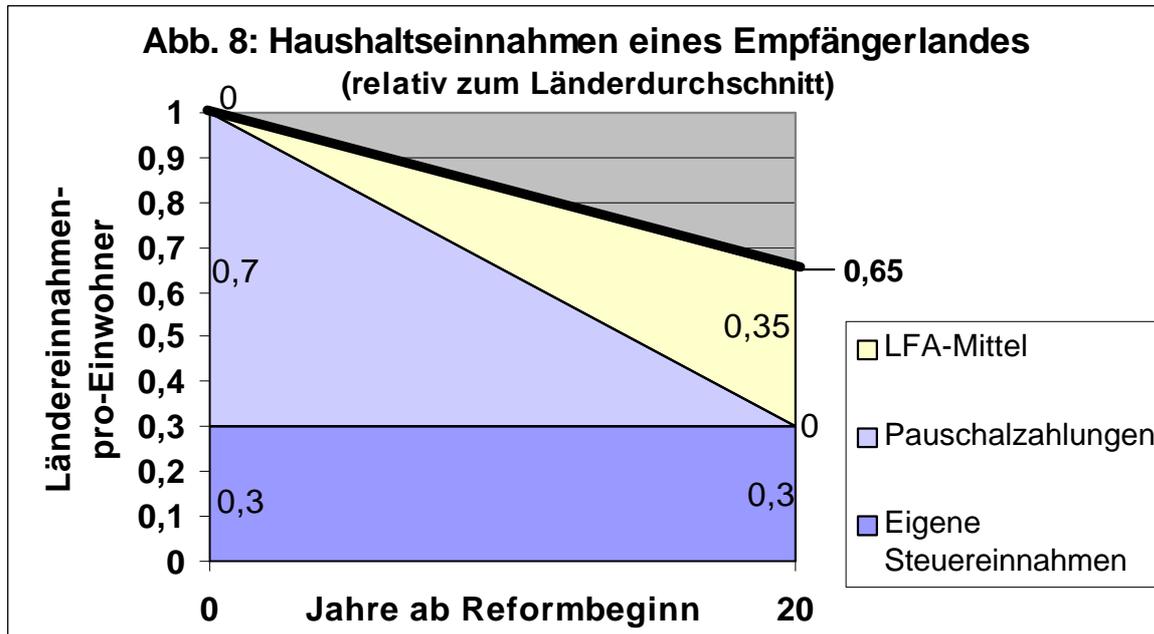
Je weiter der Blick in die Zukunft reicht, desto unsicherer ist die Entwicklung der Finanzkraft der Länder. Daher werden nach dem hier unterbreiteten Reformvorschlag die Pauschaltransfers sukzessive auf 0 zurückgeführt, der tarifgebundene Finanzausgleich gewinnt dafür an Gewicht und stellt ab dem 21. Jahr nach Reformbeginn die einzige Umverteilungsart zwischen den Bundesländern dar. Dadurch, dass der Ausgleichstarif nach unserem Konzept dann bei 50% statt, wie gegenwärtig, nahe 100% liegt, bleiben Wachstumsanreize dennoch intakt.

5.3.2 Verteilungswirkungen der vorgeschlagenen Reform

Wenn Länder durch die vorgeschlagene Reform Politikinstrumente und Anreize erhalten, ihre Wirtschaft und damit ihre Steuereinnahmen zu stärken, kommt die Rangfolge der Länder in Bewegung. Die finanzschwachen Bundesländer werden eher aufholen und ursprünglich wirtschafts- und finanzstärkere Länder überholen können. Um die Effekte unseres Modells isoliert betrachten zu können, wird dennoch nachfolgend die finanzielle Situation eines Landes aufgezeigt, das auf niedrigem Niveau stagniert (Abb. 8).

In diesem Bundesland mögen die Pro-Kopf-Steuereinnahmen annahmegemäß dauerhaft um 70% unter dem Durchschnittswert liegen. Unmittelbar nach der Reform werden diese 70% vollständig durch Pauschaltransfers ausgeglichen, wie Abbildung 8 zeigt. Während die Pauschalzahlungen binnen 20 Jahren vollständig auslaufen, steigt der tarifgebundene Finanzausgleich (LFA-Mittel) in dieser Zeitspanne auf seine endgültige Transferrate an und deckt schließlich 50% der Finanzkraftlücke von 70% ab. Insgesamt belaufen sich die Pro-Kopf-Haushaltseinnahmen des betrachteten Landes nach 20 Jahren dadurch auf 65% vom

Bundesdurchschnitt (30% durch eigene Steuereinnahmen, 35% durch den tarifgebundenen Finanzausgleich, 0% durch Pauschalzahlungen).



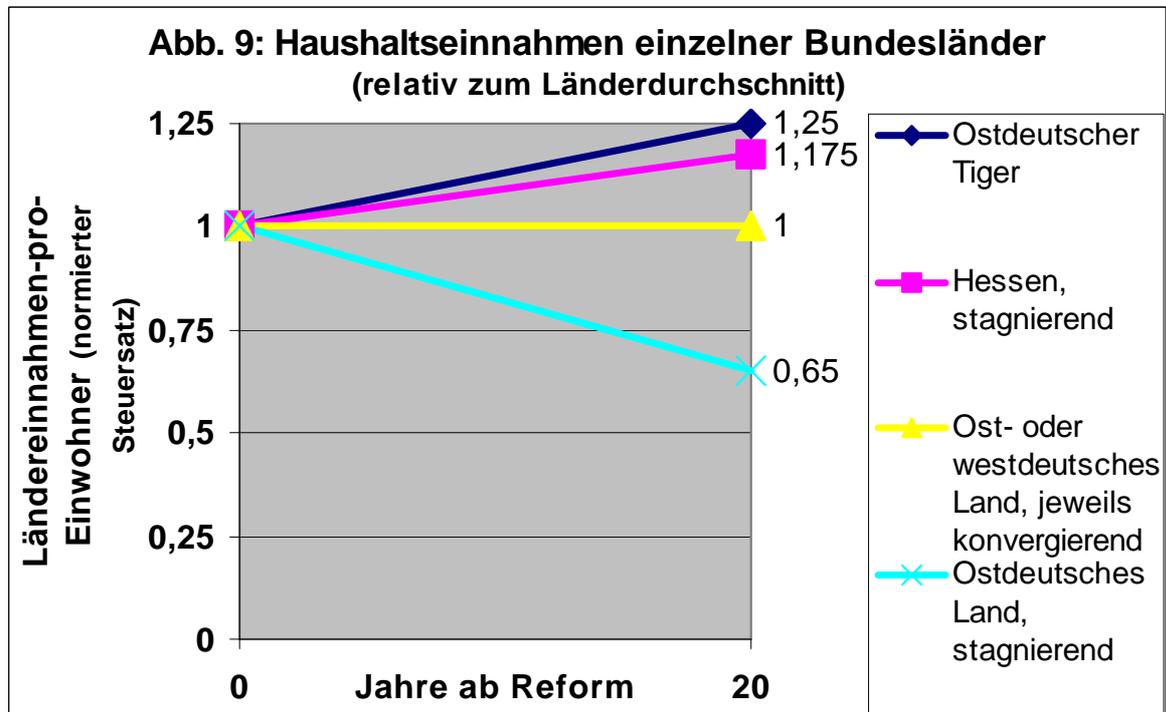
Quelle: Berthold und Fricke (2007a), S. 20.

Die aggregierten Effekte (zurückgehende Pauschaltransfers einerseits, ansteigender tarifgebundener Finanzausgleich andererseits) sind in der nachfolgenden Abbildung 9 für verschiedene Szenarien (über- oder unterdurchschnittliche Finanzkraft, stattfindende oder ausbleibende Konvergenz) vereinfachend dargestellt. Alle Bundesländer starten mit durchschnittlichen Pro-Kopf-Haushaltseinnahmen, weil Pauschalzahlungen etwaige Finanzkraftunterschiede vollständig ausgleichen. Wenn durch einen Konvergenzprozess hin zum Länderdurchschnitt genau ausgeglichen wird, dass die Pauschalzahlungen stärker zurückgehen, als die Zahlungen im tarifgebundenen Finanzausgleich ansteigen, dann bleibt es für sämtliche Bundesländer bei der durchschnittlichen Finanzkraft.

Wenn ein Land mit überdurchschnittlicher Finanzkraft seine relative Position zum Länderdurchschnitt hält (in Abbildung 9 am Beispiel Hessens gezeigt, dessen Pro-Kopf-Steuerereinnahmen mit 135% des Länderdurchschnitts angenommen werden), so steigen durch die Reform die Pro-Kopf-Haushaltseinnahmen im Zeitablauf an: Die zu leistenden Pauschalzahlungen gehen stärker zurück, als die tarifgebundenen zu leistenden Finanzausgleichszahlungen zunehmen.

Im Endzustand, der nach 20 Jahren erreicht ist, wird von der überdurchschnittlichen Finanzkraft (mit 35% vom Länderdurchschnitt angesetzt) die eine Hälfte durch die tarifgebundenen Finanzausgleichszahlungen abgeschöpft, die andere verbleibt dem jeweiligen

Bundesland. Pauschaltransfers finden nicht mehr statt. Die Pro-Kopf-Haushaltseinnahmen nach erfolgtem Finanzausgleich liegen dann im gewählten Beispiel bei 117,5% vom Länderdurchschnitt.



Quelle: Berthold und Fricke (2007a), S. 21.

Die Gerade für das ostdeutsche Tigerland mag erstaunen. Ihr liegt ungefähr eine Wirtschaftsentwicklung zugrunde, wie sie Irland in den vergangenen gut 20 Jahren bis zum Ausbruch der Wirtschafts- und Finanzkrise nahm.⁴⁹ Die neuen Bundesländer liegen beim BIP-pro-Einwohner sogar etwas weniger weit hinter Westdeutschland zurück, als dies 1987 für Irland der Fall war.⁵⁰ Heute liegt das irische BIP-pro-Einwohner weit über dem westdeutschen.⁵¹ Nähmen die neuen Bundesländer eine ähnlich dynamische Entwicklung, dann resultierten daraus überdurchschnittliche Steuereinnahmen pro Einwohner, von denen nach Länderfinanzausgleich beispielsweise noch 25% übrig blieben.

⁴⁹ Vgl. zur Entwicklung Irlands: OECD (1999); OECD (2003); Kuntze (2003); OECD (2003a); Bundesministerium für Gesundheit und Soziales (BMGS) (2001), S. 479.

Irlands wirtschaftlicher Einbruch im Zuge der Finanzkrise liegt darin begründet, dass der Finanzsektor für die Volkswirtschaft des Landes von herausragender Bedeutung ist. Der eingeschlagene Aufholkurs durch von außen erhaltene, pauschale Finanztransfers einerseits sowie eine Niedrig-Steuer-Politik andererseits ist für die jüngsten Schwierigkeiten Irlands hingegen nicht verantwortlich.

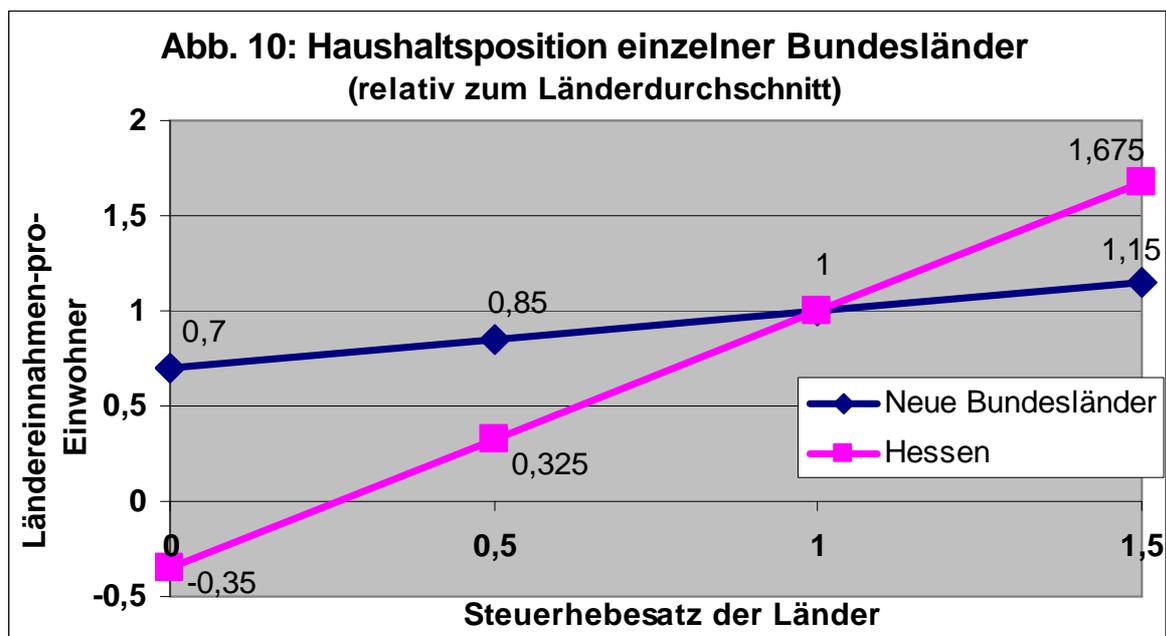
⁵⁰ Quellen: Statistisches Bundesamt, Eurostat, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des Bundes und der Länder, eigene Berechnungen.

⁵¹ Quellen: Statistisches Bundesamt, Eurostat, VGR des Bundes und der Länder, eigene Berechnungen.

5.3.3 Pauschale Zahlungen als Chance für eine Niedrig-Steuer-Politik

Für die grüne Insel war es ein wichtiger Erfolgsfaktor, dass das Land bedeutende Haushaltseinnahmen als pauschale Transfers von der EU erhielt.⁵² Dadurch kam Irland mit niedrigen Steuersätzen aus und konnte so Investoren ins Land locken. Dies wäre nach unserem Modell auch für die neuen Bundesländer möglich, wenn einerseits ein Großteil ihrer Haushalte durch Transfers (so weit wie möglich pauschal und damit unabhängig von der tatsächlichen Entwicklung der Finanzkraft) finanziert wird und sie andererseits die Kompetenz erhalten, die Steuerhebesätze selbst festzulegen (dargestellt in Abbildung 10).

Gegenwärtig liegen in den neuen Bundesländern die Pro-Kopf-Steuereinnahmen nur bei etwa einem Drittel des Bundesdurchschnitts. Zwei Drittel der Einnahmen der neuen Länder stammen aus Transferleistungen.⁵³ Nach unserem Modell erhielten die neuen Bundesländer Transferzahlungen pauschal und anfangs weiterhin in voller Höhe. Darüber hinaus wären sie zu kompensieren, wenn Mischfinanzierungen entfallen, von denen sie überdurchschnittlich profitieren. Insgesamt könnten die neuen Bundesländer nach einer Reform etwa 70% ihrer gesamten Haushaltseinnahmen als Pauschaltransfers erhalten, wenn sie die Steuersätze unverändert ließen. Im Rahmen der von uns vorgeschlagenen Steuerautonomie könnten sie jedoch ihre Hebesätze, beispielsweise auf die Einkommens- und die Körperschaftsteuer, senken und somit die Steuerlast, die sie den Unternehmen und Bürgern abverlangen, reduzieren.



Quelle: Berthold und Fricke (2007a), S. 22.

⁵² Vgl. Berthold, Fricke und Kullas (2005a), S. 92.

⁵³ Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Wenn in unserem Reformszenario ein neues Bundesland, beispielsweise Thüringen, seine Hebesätze und damit die eigenen Steuereinnahmen halbiert (von 30% auf 15% der ursprünglichen gesamten Haushaltseinnahmen), dann verfügt es immer noch über 85% der anfänglichen gesamten Haushaltseinnahmen: 70% der ursprünglichen Finanzausstattung als pauschale Transferleistungen, 15% in Form eigener Steuereinnahmen. Wenn Bundesländer zusätzliche Aufgaben- und Ausgabenautonomie erhalten, erscheinen die hierfür nötigen Einsparungen möglich. Als Folge einer solchen Politik wird Thüringen für Investoren und qualifizierte Arbeitskräfte wesentlich attraktiver, der Aufschwung kann beginnen.⁵⁴ Solange Thüringen finanzielle Transfers pauschal erhält, unabhängig von seiner Steuerkraft, kann es einen Großteil zusätzlicher Steuereinnahmen behalten, die aus verbesserter Wirtschaftskraft resultieren, ohne dass sich die erhaltenen Finanzausgleichszahlungen verringern. Damit gibt das vorgeschlagene Reformmodell wirtschaftlich rückständigen Bundesländern neben der Möglichkeit auch den Anreiz, sich durch eine Niedrig-Steuer-Politik auf den Sprung nach vorne zu begeben. Angesichts dieser Perspektiven erscheint es gut möglich, dass die neuen Bundesländer in die Spuren Irlands treten und Westdeutschland überholen. Daher profitieren sie womöglich letztendlich davon, dass das Ausgleichsvolumen im hier vorgeschlagenen Modell ab dem 21. Jahr nach Reformbeginn nur halb so hoch wie vor der Reform ist.

Ein finanzstarkes Land wie Hessen muss unmittelbar nach der Reform seine sämtlichen überschüssigen Steuereinnahmen abführen, ähnlich, wie bisher auch. Im hier vorgeführten Rechenbeispiel wären dies Pro-Kopf-Haushaltseinnahmen von etwa 35% des Länderdurchschnitts. Dieser Betrag würde auch dann abgeschöpft, wenn Hessen seine Steuerhebesätze verringerte. Weil sich Steuersenkungen in wirtschafts- und finanzstarken Bundesländern auf eine breitere Steuerbasis auswirken, fielen die Steuermindereinnahmen besonders kräftig aus. Halbierte Hessen seine Steuerhebesätze, dann gingen die gesamten Haushaltseinnahmen des Landes auf 32,5% des Ausgangsniveaus zurück, während ein neues Bundesland bei einer solchen Politik lediglich auf 85% zurückfielen (Abbildung 10). Dieser Vergleich zeigt, dass finanzstarke Länder einen Unterbietungswettlauf bei den Steuersätzen nicht gewinnen könnten. Die vielfach geäußerte Furcht, dass die finanzschwachen Länder in einem Steuerwettbewerb unter die Räder kämen, ist offenkundig unbegründet, wenn substanzielle Pauschalzahlungen von den finanzstarken an die finanzschwachen Bundesländer stattfinden.

⁵⁴ Vgl. Fuest und Fuest (2004) zur Bedeutung niedriger Steuersätze für den wirtschaftlichen Aufholprozess.

Je mehr Transfers die neuen Bundesländer pauschal erhalten, desto länger und desto leichter können sie mithilfe einer ausgeprägten Niedrig-Steuer-Politik Investitionen anlocken. Denn anders als bei tarifgebundenen Transfers, die sich an der tatsächlichen Finanzkraft orientieren, verringern sich Pauschalzahlungen nicht dadurch, dass ein Land aufholt. Decken Pauschaltransfers auch in einem aufholenden Land weiterhin einen beträchtlichen Teil des Landeshaushalts ab, dann ist dieses Land nach wie vor nur wenig auf eigene Steuereinnahmen angewiesen, so dass es weiterhin mit niedrigen Steuersätzen Investoren und qualifizierte Arbeitskräfte anlocken kann. Vorteilhafter als tarifgebundene Transfers sind Pauschaltransfers grundsätzlich für alle Länder, deren Steuerkraft sich überdurchschnittlich positiv entwickelt, unabhängig davon, ob es sich um Transferzahler oder Transferempfänger handelt. Von unserem Modell zur Reform des Länderfinanzausgleichs bei gleichzeitiger Steuerautonomie der Länder profitierten alle Seiten:

- Die finanzschwachen Länder (insbesondere die neuen Bundesländer), weil ihr Haushalt zu einem beträchtlichen Teil pauschal von außen finanziert wird, so dass sie sich mit sehr niedrigen Steuersätzen im Standortwettbewerb um Investoren hervortun können.
- Finanzstarke Länder profitieren, weil sich das Ausgleichsvolumen langfristig halbiert und sie weniger zahlen müssen. Darüber hinaus haben sie die Perspektive, dass die finanzschwachen Länder endlich aufholen können, ihre Finanzkraft sich dem Bundesdurchschnitt annähert, wodurch die finanzschwachen Bundesländer ebenfalls weniger Transfers erhalten und die übrigen Länder abermals entlastet werden.⁵⁵
- Der gesamten Republik kommt es zugute, dass ein solches Ausgleichssystem effizienter ist. Wachstumsverluste durch den Länderfinanzausgleichs fallen geringer aus. Deutschland kann im Standortwettbewerb Boden gutmachen.

6. Mehr Föderalismus wagen!

Es gilt, die föderalen Wachstumsbremsen zu lösen und anstelle dessen die bundesstaatliche Ordnung als Wachstumsmotor auf hohen Touren laufen zu lassen. Mit diesem Ziel sollte der deutsche kooperative Föderalismus in ein echtes Wettbewerbsmodell umgewandelt werden. Messen sich die Bundesländer in einem intensiven institutionellen Wettbewerb miteinander und werden dadurch besser, kann Deutschland insgesamt im Standortwettbewerb Boden gutmachen. Hierfür ist es erforderlich, die standortpolitisch entscheidenden Kompetenzen auf

⁵⁵ Vgl. Fuest und Fuest (2004), S. 441 zur Einschätzung, dass auch reiche Länder profitieren, wenn ärmere Länder mit niedrigeren Steuerraten Investitionen anziehen, so dass es zu einem Konvergenzprozess kommt und der Transferbedarf sinkt.

die Ebenen der Länder und Kommunen zu verlagern, ihnen Finanzautonomie einzuräumen sowie den Länderfinanzausgleich anreizgerechter und weniger konfiskatorisch zu gestalten.

Wie die Empirie zeigt, wären Länderfusionen hingegen kontraproduktiv: Negative Begleiterscheinungen kleiner Bundesländer sind kaum messbar, während die Präferenzkosten aufgrund politischer Heterogenität mit der Ländergröße klar zunehmen.⁵⁶ Der neuen Bundesregierung möchte man mit auf den Weg geben: Mehr Föderalismus wagen!

⁵⁶ Vgl. Kapitel 2.2.

Literatur

- Apolte, T. (1999): Chancen und Risiken nationaler Wirtschaftspolitik bei hoher Kapitalmobilität, in: Apolte, T., Caspers, R. und Welfens, P. (Hrsg.): Standortwettbewerb, wirtschaftspolitische Rationalität und internationale Ordnungspolitik, Baden-Baden, S. 21–44.
- Baretti, C., Fenge, R., Huber, B., Leibfritz, W. und Steinherr, M. (2000): Chancen und Grenzen föderalen Wettbewerbs, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung; 1, München.
- Bayoumi, T. und Rose, A. (1993): Domestic Savings and Intra-National Capital Flows, in: European Economic Review, Vol. 37, S. 1197–1202.
- Becker, G. (1993): Human Capital – a Theoretical and Empirical Analysis with Special References to Education, 3. Auflage, Chicago.
- Berry, F. und Berry, W. (1990): State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis, in: American Political Science Review, Vol. 84, S. 395–415.
- Berthold, N. (1997): Der Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung, Tübingen.
- Berthold, N., Drews, S. und Thode, E. (2001a): Die föderale Ordnung in Deutschland – Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums?, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik Nr. 42, Würzburg.
- Berthold, N. und Fricke, H. (2004): Deutschland im Frühjahr 2004 – Blockierter Standortwettbewerb der Bundesländer?, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Vol. 30, S. 81–110.
- 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, S. 279–316.
- Berthold, N. und Fricke, H. (2006a): Small is beautiful – Kleine Gebietskörperschaften erfüllen die politischen Präferenzen besser!, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik Nr. 90, Würzburg.
- Berthold, N. und Fricke, H. (2007): Vom Kopf auf die Füße – Warum kleine Bundesländer von Dezentralisierung besonders profitieren, in: Baus, R., Fischer, T. und Hrbek, R. (Hrsg.): Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat, Baden-Baden, S. 131–143.
- Berthold, N. und Fricke, H. (2007a): Der Länderfinanzausgleich – wie sehr schadet er, wie sollte er reformiert werden?, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik Nr. 94, Würzburg.

- 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 für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Vol. 31, S. 76–103.
- Berthold, N., Fricke, H. und Müller, A. (2007): Kleine Bundesländer – Achillesferse des Föderalismus?, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Vol. 56, S. 152–178.
- Berthold, N., Kosturkova, N. und Müller, A. (2009): Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2009, Gütersloh.
- Berthold, N., und von Berchem, S. (2005): Lokale Solidarität – die Zukunft der Sozialhilfe?, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik Nr. 76, Würzburg.
- 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. (1978): Zunehmende Skalenerträge in der Nutzung als wohlfahrtsökonomisches Problem, in: Helmstädter, E. (Hrsg.): Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften, Berlin, S. 319–338.
- Blankart, C. (1994): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 2. Auflage, München.
- Boehl, H. (2006): Die Föderalismusreform I: Die wesentlichen Punkte, in: Baus, R., Fischer, T. und Hrbek, R. (Hrsg.): Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat, Baden-Baden, S. 11–18.
- Brueckner, J. (2000): Welfare Reform and the Race to the Bottom: Theory and Evidence, in: Southern Economic Journal, Vol. 66, S. 505–525.
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziales (2001): Sozialbericht 2001, Berlin.
- Coase, R. (1960): The Problem of Social Cost, in: Journal of Law and Economics, Vol. 3, S. 1–44.
- Enquete-Kommission (1977): Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform. Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages. Teil II: Bund und Länder, Bonn.
- FDP (2008): Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Finanzverfassung (Finanzverfassungsreformgesetz – FinanzVerfReformG), Berlin.

- FDP (2008a): Positionspapier der FDP-Arbeitsgemeinschaft Föderalismusreform II – Themenkomplex Finanzthemen, Kommissionsdrucksache Nr. 116 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Berlin.
- Fehr, H. und Tröger, M. (2003): Die Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs: Reformanspruch und Wirklichkeit, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Vol. 73, S. 391–406.
- Feld, L. (2000): Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz, Tübingen.
- Feld, L. (2004): Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz – Vorbild für die Reform der deutschen Finanzverfassung?, Gütersloh.
- Feld, L. und Kirchgässner, G. (1995): Fiskalischer Wettbewerb in der EU: Wird der Wohlfahrtsstaat zusammenbrechen?, in: Wirtschaftsdienst, Vol. 75, S. 562–568.
- Feld, L., Kirchgässner, G. und Schaltegger, C. (2004): Fiscal Federalism and Economic Performance: Evidence from Swiss Cantons, in: Volkswirtschaftliche Beiträge Nr. 20/2004, Marburg.
- Feld, L., Zimmermann, H. und Döring, T. (2003): Föderalismus, Dezentralität und Wirtschaftswachstum, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Vol. 72, S. 361–377.
- Feldstein, M. und Horioka, C. (1980): Domestic Saving and International Capital Flows, in: The Economic Journal, Vol. 90, S. 314–329.
- Figlio, D., Kolpin, V. und Reid, W. (1999): Do States Play Welfare Games?, in: Journal of Urban Economics, Vol. 46, S. 437–454.
- Fuest, C. und Fuest, W. (2004): Der Steuerwettbewerb und die Osterweiterung der EU, in: Wirtschaftsdienst, Vol. 84, S. 438–442.
- Giersch, H. (1989): Anmerkungen zum weltwirtschaftlichen Denkansatz, Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 125, Kiel.
- Gramlich, E. und Laren, D. (1984): Migration and Income Redistribution Responsibilities, in: The Journal of Human Resources, Vol. 19, S. 489–511.
- Gray, V. (1973): Innovation in the States: A Diffusion Study, in: American Political Science Review, Vol. 67, S. 1174–1185.
- Hayek, F. (1969): Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: Freiburger Studien, Gesammelte Aufsätze, Tübingen.
- Heinemann, A. (2003): Die staatliche Aufgaben- und Einnahmenverteilung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a. M.
- Hesse, K. (1962): Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe.

- Hoppenstedt, H. (2000): Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes zwischen Unitarismus und Föderalismus – Ein Beitrag zur Entwicklung des föderalen Systems seit 1949 unter besonderer Berücksichtigung des Bundesrates, Würzburg.
- Huber, B. (2005): Föderalismusreform bleibt weiter dringlich, in: Wirtschaftsdienst, Vol. 85, S. 14–17.
- 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.
- Inman, R. und Rubinfeld, D. (1998): Subsidiarity and the European Union, NBER Working Paper No. 6556, Cambridge.
- Kaestner, R., Kaushal, N. und van Ryzin, G. (2003): Migration Consequences of Welfare Reform, in: Journal of Urban Economics, Vol. 53, S. 357–376.
- Kleinewefers Lehner, A. (1998): Kapitalmobilität in der Europäischen Union, in: Quartalshefte der Schweizerischen Nationalbank, Vol. 26, S. 49–54.
- Kuntze, O. (2003): Irland: Keine Tigersprünge mehr beim Wirtschaftswachstum, aber weiter auf der westeuropäischen Überholspur, in: ifo Schnelldienst, Vol. 56, S. 58.
- Laufer, H. und Münch, U. (1998): Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Lehmbruch, G. (2001): Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit im Wandel, in: Benz, A. und Lehmbruch, G. (Hrsg.): Föderalismus – Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, Politische Vierteljahresschrift, Vol. 42, S. 53–110.
- Lindner, C. (2004): Steuerwettbewerb und Finanzausgleich. Kann die Finanzverfassung reformiert werden?, in: Decker, F. (Hrsg.): Föderalismus an der Wegscheide? Optionen und Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung, Wiesbaden.
- Nawiasky, H. (1950): Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart.
- Nice, D. (1994): Policy Innovation in State Government, Ames.
- Oates, W. (1999): An Essay on Fiscal Federalism, in: Journal of Economic Literature, Vol. 37, S. 1120–1149.
- OECD (1998): OECD-Wirtschaftsberichte 1997–1998, Deutschland, Paris.
- OECD (1999): OECD Economic Surveys 1998–1999, Ireland, Paris.
- OECD (2003): OECD Economic Surveys 2002–2003, Ireland, Paris.

- OECD (2003a): OECD Economic Outlook No. 73, 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, Luxemburg.
- Papa, P. XI. (1931): Enzyklika Quadragesimo Anno, Rom, URL: http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_pxi_enc_19310515_quadragesimo-anno_en.html, Informationsabfrage vom 01.06.2008.
- Pauly, M. (1973): Income Redistribution as a Local Good, in: Journal of Public Economics, Vol. 2, S. 35–58.
- Peffekoven, R. (2005): Zweifel an der Reformfähigkeit der Politik, in: Wirtschaftsdienst, Vol. 85, S. 7–10.
- Peterson, P. und Rom, M. (1989): American Federalism, Welfare Policy and Residential Choices, in: American Political Science Review, Vol. 83, S. 711–728.
- Peterson, P., Rom, M. und Scheve, K. (1999): Interstate Competition and Welfare Policy, in: Schramm, S. und Beer, S. (Hrsg.): Welfare Reform – A Race to the Bottom?, Washington, S. 41–42.
- Pommerehne, W. und Krebs, S. (1991): Fiscal Interactions of Central City and Suburbs: The Case of Zurich, in: Urban Studies, Vol. 28, S. 783–801.
- Qian, Y. und Weingast, B. (1997): Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives, Working Papers 97-042, Economics Department, Stanford University, Stanford, URL: <http://www-econ.stanford.edu/faculty/workp/swp97042.pdf>, Informationsabfrage vom 01.06.2008.
- Rincke, J. (2005): Dezentralisierung und Innovationen im öffentlichen Sektor, in: ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen, Vol. 8, S. 10–11.
- Rogers, E. (1983): Diffusion of Innovations, 3. Auflage, New York.
- 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.
- Scharpf, F. (1994): Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt a.M.
- Schneider, H. (2006): Finanzautonomie von föderalen Gliedstaaten und Kommunen. Ein internationaler Vergleich, Gütersloh.
- Schumpeter, J. (1993): Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Eine Untersuchung über Unternehmerrisiko, Kapital, Kredit, Zins und Konjunkturzyklus, Berlin.

- Schuster, T. und Vaubel, R. (1996): Europäische Sozialpolitik, in: Ohr, R. (Hrsg): Europäische Integration, Stuttgart, S. 173–199.
- Siebert, H. (1996): On the Concept of Locational Competition, Kiel Working Paper No. 731, Kiel.
- Siebert, H. (2000): The Paradigm of Locational Competition, Kiel Discussion Paper No. 367, Kiel.
- Siebert, H. und Koop, M. (1993): Institutional Competition versus Centralization: Quo Vadis Europe?, in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 9, S. 15–30.
- Sinn, S. (1992): Saving-Investment Correlations and Capital Mobility: On the Evidence from Annual Data, in: Economic Journal, Vol. 102, S. 1162–1170.
- Straubhaar, T. (1994): Internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft – was ist das?, in: Wirtschaftsdienst, Vol. 74, S. 534–540.
- Sturm, R. (2001): Föderalismus in Deutschland, Opladen.
- Tiebout, C. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, Vol. 64, S. 416–424.
- 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.
- Walker, J. (1969): The Diffusion of Innovation among the American States, in: American Political Science Review, Vol. 63, S. 880–899.
- 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.