ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Berthold, Norbert; Drews, Stefan; Thode, Eric

Working Paper

Die föderale Ordnung in Deutschland - Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums?

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 42

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

Suggested Citation: Berthold, Norbert; Drews, Stefan; Thode, Eric (2001) : Die föderale Ordnung in Deutschland - Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums?, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 42, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Würzburg

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/32482

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

Die föderale Ordnung in Deutschland - Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums?

Norbert Berthold
Stefan Drews
Eric Thode

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge
des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre,
Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik

Prof. Dr. Norbert Berthold

Nr. 42

2001

Sanderring 2 • D-97070 Würzburg

Die föderale Ordnung in Deutschland – Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums?

Norbert Berthold

Stefan Drews

Eric Thode

Universität Würzburg
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,
Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik
Sanderring 2
D – 97070 Würzburg
Tel.: 09 31 – 31 29 25
Fax: 09 31 – 31 27 74
Email:
norbert.berthold@mail.uni-wuerzburg.de
stefan.drews@mail.uni-wuerzburg.de
eric.thode@mail.uni-wuerzburg.de

1. Einleitende Bemerkungen

Ein Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung zeigt, Deutschland spielt zwar weltweit nach wie vor in der 1. Liga. In den Kampf um die Spitze kann es allerdings immer weniger eingreifen, ein Platz im Mittelfeld ist die gegenwärtige Realität. Das institutionelle Set, das Deutschland in der Vergangenheit wirtschaftlich groß gemacht hat, droht immer mehr zum Handicap der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung zu werden. Der Gegensatz könnte nicht größer sein: Auf der einen Seite verändern sich Wirtschaft und Gesellschaft in einem atemberaubenden Tempo; weltweit mobile Unternehmungen sind ebenso ein Gebot der Stunde wie anpassungsfähige Arbeitnehmer und veränderungswillige Politiker und Verbandsfunktionäre. Auf der anderen Seite stehen kartellartige Strukturen auf den Arbeitsmärkten, ein in weiten Teilen leistungsfeindlicher Sozialstaat und eine föderale Ordnung, die wettbewerbliche Elemente weitgehend ächtet. Wir sitzen in einer institutionellen Verflechtungsfalle[1], aus der es schleunigst auszubrechen gilt, wenn wir nicht bald nur noch in der 2. Liga spielen wollen. Ein geringerer Lebensstandard und eine dauerhaft hohe Arbeitslosigkeit wären dann die unvermeidlichen Folgen.

Die ungünstige Entwicklung hat sich mit der Wiedervereinigung verschärft. Es war wirtschaftlich kontraproduktiv, den institutionellen Rahmen der alten Bundesrepublik den neuen Bundesländern überzustülpen. Eine dauerhaft hohe Arbeitslosigkeit und eine anhaltend große Lücke im materiellen Wohlstand sind die sichtbaren Konsequenzen. Der in Ostdeutschland aufgrund des Aufholprozesses notwendige schnellere strukturelle Wandel erfordert noch flexiblere Antworten der wirtschaftlichen und politischen Akteure als im Westen. Das ist nur in einem wirtschaftlichen und politischen Umfeld möglich, das den Wettbewerb als wichtiges Instrument nutzt, um adäquat auf eine veränderte Umwelt zu reagieren. Gefragt ist ein institutionelles Set, das nicht nur mehr Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten und im Bereich des Sozialen, sondern auch auf dem Felde der föderalen Ordnung zulässt. Die verteilungspolitische Kritik an der wettbewerblichen Strategie ist nicht neu, sie begleitet die Bundesrepublik seit ihrem Anbeginn. Schon Walter Eucken hat ihr allerdings entgegengehalten: „Soziale Gerechtigkeit sollte man also durch Schaffung einer funktionsfähigen Gesamtordnung und insbesondere dadurch herzustellen suchen, dass man die Einkommensbildung den strengen Regeln des Wettbewerbs, des Risikos und der Haftung unterwirft“[2].

---

1 Vgl. Berthold, N., Mehr Beschäftigung: Sisyphusarbeit gegen Tarifpartner und Staat. Bad Homburg 2000.

2 Eucken, W., Grundsätze der Wirtschaftspolitik. 4. Auflage. Tübingen 1968, S. 317.

Das kleine ökonomische Einmaleins, wonach materielle Güter erst produziert werden müssen, bevor sie verteilt werden können, ist in Deutschland in den letzten Jahrzehnten oft missachtet worden. Eine wuchernde inter-personelle Umverteilung über ein komplexes Steuer-Transfer-System ist ein Ergebnis, eine verstärkte inter-regionale Umverteilung über ein kaum noch durchschaubares System des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs ist ein anderes. Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und niedrige Raten des wirtschaftlichen Wachstums sind der Preis der ökonomischen Unvernunft. Trotz allem: Der möglichst schnelle Abbau der inter-regionalen Einkommensunterschiede zwischen Ost und West ist für viele vorrangig. Die Ergebnisse des weltweiten Prozesses der wirtschaftlichen Konvergenz sind eher ernüchternd: Die Empirie zeigt, dass sich der Abstand im Pro-Kopf-Einkommen zwischen Regionen mit einer Rate von 2 % pro Jahr verringert[3]. Der Rückstand einer Region, die ursprünglich nur ein halb so hohes Einkommen hatte, halbiert sich demnach nach 35 Jahren. Das alles ist nicht neu: Auch Bayern brauchte über 20 Jahre, um den Rückstand im Jahre 1960 von nur 10 % des Bruttoinlandproduktes pro Kopf aufzuholen. Das sind keine guten Nachrichten für Ostdeutschland.

Die Vorstellung ist weit verbreitet, den Kampf für die ökonomische Kohärenz der deutschen Regionen auch mit den Mitteln des Länderfinanzausgleichs zu führen. Der horizontale Ausgleich zwischen den Ländern soll ebenso wie der vertikale Ausgleich vom Bund zu den Ländern helfen, den wirtschaftlichen Aufholprozess zu beschleunigen. Damit nicht genug: Die Pessimisten befürchten, dass ohne diese Maßnahmen des finanziellen Ausgleichs die wirtschaftliche Entwicklung zwischen Ost und West weiter divergiert. Die reichen Bundesländer würden immer reicher, die ärmeren würden in ferner Zukunft gar am Hungertuch nagen. Kurz und gut, der „Rehagel-Effekt“ dominiere, die Chancen, der weniger reichen Bundesländer, durch eigene Anstrengungen auch einmal an die Spitze zu gelangen („Herberger-Effekt“), wären gleich Null[4]. Es gilt deshalb, zwei Fragen zu klären: (1) Verfügen die Bundesländer über ausreichend große wirtschaftspolitische Handlungsspielräume, die sie nutzen können, um wirtschaftlich aufzuholen oder sind diese gegenwärtig zu gering? (2) Ist der horizontale und vertikale Länderfinanzausgleich geeignet, den

---

[3] Das ist das Ergebnis der Entwicklung der Regionen in den USA für den Zeitraum von 1880 bis 1988. Vgl. Barro, R. und X. Sala-i-Martin, Convergence across States and Regions, in: Brooking Papers on Economic Activity, Heft 1 (1991), S. 108 – 158.

[4] Die These, wonach die reichen Vereine der Bundesliga ohne umfassende finanzielle Ausgleichsmaßnahmen zugunsten der ärmeren Vereine immer reicher würden und damit auf Jahre hinaus, von den Spitzenplätzen in der Tabelle und den lukrativen Finanzquellen nicht zu verdrängen seien, wurde von Otto Rehagel vertreten. Die andere Position, wonach alle Vereine die Chance hätten, oben mitzuspielen, wenn sie sich nur anstrengen würden, erhielt den Namen von Sepp Herberger („Der Ball ist rund“). Empirische Untersuchungen zeigen, dass für die gesamte Zeit seit Bestehen der Bundesliga der Herberger-Effekt den Rehagel-Effekt dominiert. Vgl. Klodt, H., Bundesliga ohne Wettbewerb?, in: Die Weltwirtschaft, H. 1 (1998), S. 108 – 114.

wirtschaftlichen Aufholprozess zu beschleunigen oder macht die Finanzverfassung alle Beteiligten (Bund und Länder) ärmer?

2. Wie hat sich das wirtschaftliche Wachstum welt- und europaweit, in Deutschland und den Bundesländern entwickelt?

Das Ende der Phase hoher Wachstumsraten deutete sich in den meisten hochentwickelten Volkswirtschaften schon in den späten 60er Jahren an. Endgültig beendet war sie nach den Ölpreisschocks Mitte und Ende der 70er Jahre. Die Ursachen dieser Entwicklung liegen auf der Hand: Während die Wirtschaftspolitik in den 50er und frühen 60er Jahren noch vorrangig bestrebt war, die Effizienz zu steigern, indem sie bestehende Hindernisse und Hemmnisse auf den Güter- und Faktormärkten aus dem Weg räumte, kam es in den späten 60er und frühen 70er Jahren zu einem grundlegenden Richtungswechsel. Nun gewannen Gerechtigkeitsziele an Bedeutung. Die Folge war ein Ausbau des Sozialstaates. Die Leistungen der Systeme der sozialen Sicherung wurden erhöht, der Umfang der umverteilungsbedingten Transfers stieg an, die staatlichen Regulierungen auf den Arbeitsmärkten nahmen zu. Es waren nicht nur die Arbeitnehmer, die staatlichen Schutz suchten, auch Unternehmungen und ganze Sektoren versuchten, sich mit staatlicher Hilfe, staatlichen Regulierungen und Subventionen, den „unsozialen“ Folgen des Wettbewerbs auf den Gütermärkten zu entziehen. Der geringere wettbewerbliche Druck begünstigt den Schlendrian von Wirtschaft und Staat, der exogene Schock weltweit explodierender Ölpreise setzte den Wirtschaftswunderjahren ein jähes Ende.

Die steigenden staatlichen Ausgaben, die immer weniger für investive und immer stärker für konsumtive Zwecke verausgabt wurden, müssen auch finanziert werden. Das geschah nicht nur durch eine verstärkte Kreditnahme des Staates, sondern auch über eine immer höhere Belastung der Produktionsfaktoren mit Steuern und Abgaben. Es ist kein Zufall, dass die Zeit der Umverteilung zum Ende der 60er Jahre auch eine Phase der antizyklischen Konjunktursteuerung war, der sogenannten Globalsteuerung. In dieser Periode wurden wichtige Elemente des wettbewerblichen fiskalischen Föderalismus außer Kraft gesetzt. Es ist unbestritten, dass produktivere private Investitionen weniger zum Zuge kommen, wenn der Staat einen Teil der knappen privaten Ersparnisse für sich reklamiert. Die Allokation der Ressourcen wird auch verzerrt, weil das gegenwärtige Steuer- und Abgabensystem das Arbeitsangebot, die privaten Ersparnisse und die privaten Investitionen negativ beeinflusst. Es verwundert deshalb auch nicht, wenn empirische Untersuchungen für die OECD-Länder zum Ergebnis kommen, dass nicht nur die Höhe des

staatlichen Konsums, sondern auch die steuerlichen Belastungen von Einkommen und Gewinnen negativ mit der Rate des wirtschaftlichen Wachstums korreliert sind[5].

Tab. 1: Wachstumsraten des BIP in OECD-Ländern

	Durchschnittliche jährliche Wachstumsraten des BIP pro Kopf		
	1995-98	1990-95	1990-98
Australien	4,0	2,7	3,3
Österreich	2,6	1,7	2,1
Belgien	2,3	1,4	1,8
Kanada	2,9	1,6	2,2
Dänemark	3,1	2,4	2,7
Finnland	4,6	-1,1	1,4
Frankreich	2,1	0,8	1,4
Deutschland	1,6	1,1	1,3
Griechenland	2,6	1,0	1,7
Irland	8,7	4,1	6,1
Italien	1,2	1,2	1,2
Japan	1,2	1,4	1,3
Niederlande	3,1	2,0	2,5
Neuseeland	1,5	2,6	2,1
Norwegen	3,7	3,5	3,6
Portugal	3,2	1,6	2,3
Spanien	3,3	1,2	2,1
Schweden	1,9	0,3	1,0
U.K.	2,7	1,4	2,0
USA	3,7	1,7	2,6

Quelle: OECD, Economic Outlook

Die Raten des wirtschaftlichen Wachstums haben sich von den Veränderungen der 70er Jahre nie mehr erholt. Ein Blick auf die 90er Jahre in Tab. 1 zeigt, dass das Klima in der ersten Hälfte weltweit wenig freundlich war, der Wachstumshimmel hellte sich erst in der zweiten Hälfte auf. Er zeigt aber auch, dass die Länder recht unterschiedlich abschnitten. Es verwundert nicht, dass diejenigen, die schneller als andere zu Markt und Wettbewerb zurückgefunden haben, wie etwa die angelsächsischen Länder, höhere Wachstumsraten aufweisen als die meisten kontinentaleuropäischen Volkswirtschaften. Deutschland befindet sich am Schluss der kontinentaleuropäischen Nachzügler. Das ist nicht weiter verwunderlich, die notwendigen Reformen hin zu mehr Wettbewerb haben noch kaum stattgefunden. Die Erfahrung zeigt auch, dass die Länder mit einem höheren wirtschaftlichen Wachstum über kurz oder lang auch mit einer höheren Beschäfti-

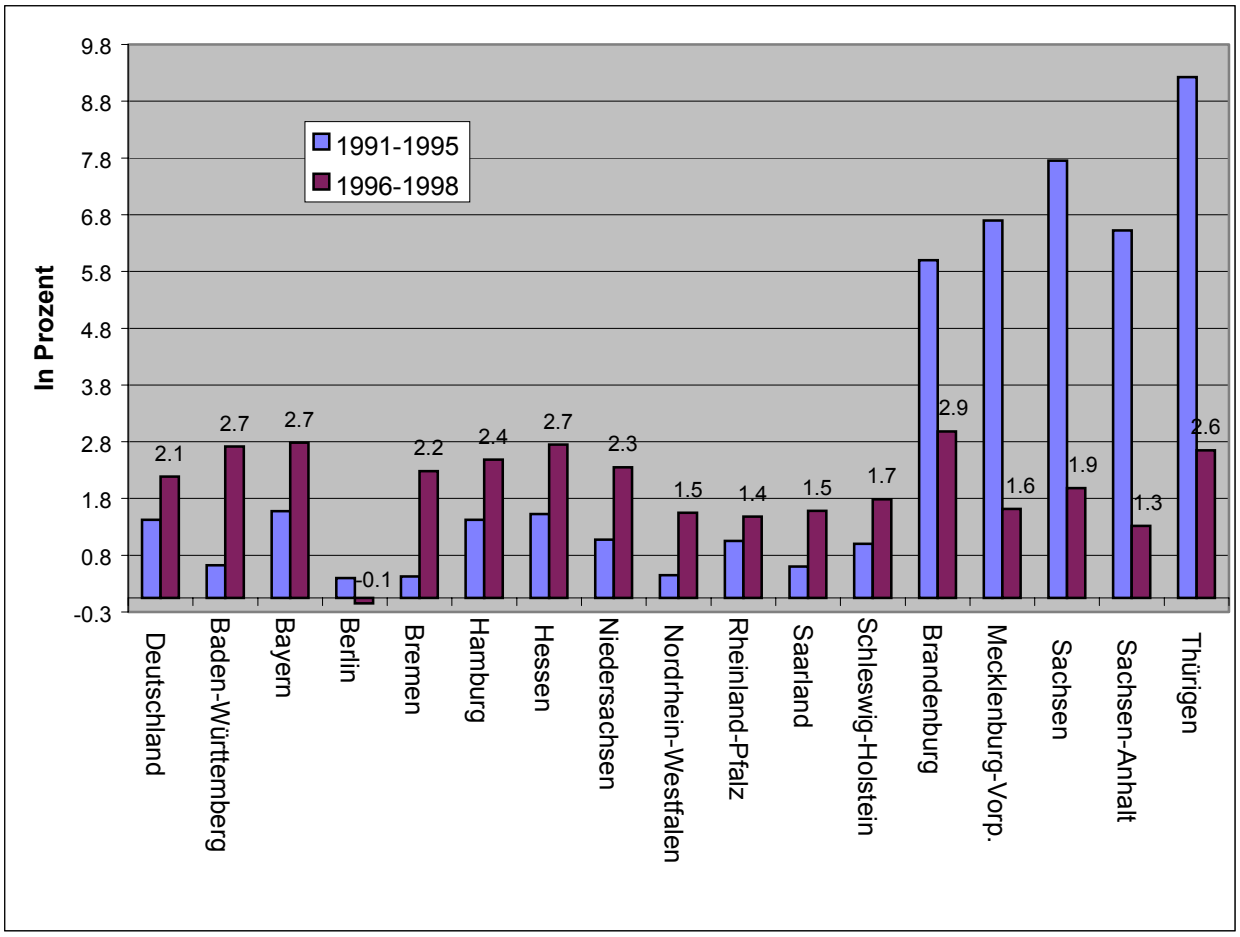
5 Vgl. Plosser, Ch., The Search for Growth, in: Federal Reserve Bank of Kansas City, Policies for Long-Run Economic Growth. Kansas City 1993, S. 79.

gung belohnt werden. Der Grund liegt auf der Hand: Mehr Wachstum ist nur möglich, wenn sowohl Güter- als auch Faktormärkte dereguliert werden[6]. Das macht die Arbeitsmärkte funktionsfähiger, ein Anstieg der Beschäftigung ist nur eine Frage der Zeit. Der Preis einer übermäßig egalitären Politik ist Stagnation und Arbeitslosigkeit.

Aber auch die Lage innerhalb Deutschlands in den Bundesländern ist alles andere als einheitlich. Der Wachstumsprozess auf der Ebene der Länder verlief in den 90er Jahren recht unterschiedlich. Wie nicht anders zu erwarten, gilt dies auch für die Entwicklung der Arbeitslosigkeit. Es fällt auf, dass die Raten des wirtschaftlichen Wachstums der neuen Bundesländer in der ersten Hälfte der 90er Jahre weit über denen der alten Länder lagen. Das niedrige Ausgangsniveau der wirtschaftlichen Entwicklung gekoppelt mit hohen staatlichen Investitionen vor allem in die Infrastruktur der neuen Bundesländer sowie das anfänglich hohe private Geldvermögen können diese Entwicklung gut erklären. Es verwundert nicht, dass einige für Ostdeutschland schon das eherne Gesetz der Konvergenz außer Kraft gesetzt sahen. Das hat sich geändert: Der Aufholprozess im Osten Deutschlands ist seit Mitte der 90er Jahre eindeutig zum Stillstand gekommen. Die Raten des wirtschaftlichen Wachstums in den neuen Ländern liegen inzwischen unter denen in den alten Bundesländern. Der Konvergenzoptimismus ist verflogen, die Entwicklung in Ostdeutschland zieht die Rate des wirtschaftlichen Wachstums in Gesamtdeutschland nach unten. Es nimmt nicht wunder, wenn der Abbau der Arbeitslosigkeit im Osten nicht voran kommt, sondern gleichläufig mit der Entwicklung beim wirtschaftlichen Wachstum weiter zwischen den neuen und den alten Bundesländern auseinanderdriftet.

6 Vgl. Boeri, T., G. Nicoletti und St. Scarpetta, Regulation and Labour Market Performance. CEPR Discussion Paper No. 2420. London 2000.

Abb. 1: Wachstumsraten des BIP in den Bundesländern



Quelle: eigene Berechnungen

Die Wachstumslokomotiven dampfen seit Mitte der 90er Jahre wieder in den alten Bundesländern. Es sind vor allem Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, die auch schon in der Vergangenheit den deutschen Wachstumszug zogen. Dabei scheint sich vor allem Baden-Württemberg von der spürbaren Wachstumsschwäche in der ersten Hälfte der 90er Jahre gut erholt zu haben, aber auch die Sorgenkinder Bremen und Niedersachsen scheinen auf einem guten Weg. Die positive Ausnahme im Osten bildet Brandenburg; ob dies auf eigene Anstrengungen oder günstige äußere Umstände zurückzuführen ist, bleibt noch zu klären. Die eigentlich spannenden Fragen liegen auf der Hand: Worauf ist die unterschiedliche Entwicklung im wirtschaftlichen Wachstum der Bundesländer zurückzuführen? Hat es mit exogenen Schocks zu tun, von denen die Länder unterschiedlich getroffen wurden? Oder liegt es an der unterschiedlichen Qualität der wirtschaftspolitischen Aktivitäten der einzelnen Bundesländer?

3. Was sind die Gründe für die unterschiedlichen Raten des wirtschaftlichen Wachstums in den Bundesländern?

Der wirtschaftliche Erfolg eines Bundeslandes fällt nicht wie Manna vom Himmel, er muss hart erarbeitet werden. Diese Arbeit ist nicht umsonst, wenn es gelingt, den „ererbten“ Bestand an knappen Ressourcen eines Landes, wie das Human- und Realkapital sowie das technologische Wissen, aber auch natürliche Ressourcen in die produktivste Verwendung zu bringen. Das lässt sich am besten über den marktlichen Koordinationsmechanismus bewerkstelligen. Die Aufgabe der Politik besteht vor allem darin, einen ordnungspolitischen Rahmen zu installieren, in dem sich der Mechanismus der relativen Preise entfalten kann. Das wirtschaftliche Wachstum kommt auf Touren, wenn sich der Bestand an knappen Ressourcen vergrößert. Der Preismechanismus ist dabei eine unerlässliche Hilfe. Von alleine kommt dies allerdings nicht zustande, es erfordert temporären Konsumverzicht und Investition der Ersparnisse in die knappen Ressourcen. Wer nur von der Hand in den Mund lebt, kommt wirtschaftlich nicht voran. Das alles reicht aber in einer Welt international mobiler Produktionsfaktoren nicht mehr aus. Der Wettbewerb zwischen Regionen um mobile Faktoren hat sich verschärft. Ein Land ist nur noch dann erfolgreich, wenn es gelingt, Realkapital, qualifizierte Arbeit und technologisches Wissen anzulocken[7].

Die Bundesländer müssen um qualifizierte Produktionsfaktoren aus anderen in- und ausländischen Regionen konkurrieren. In einer wettbewerblichen föderalen Ordnung würde der Kampf auf allen Feldern der Wirtschaftspolitik vor allem in der Bildungs-, Steuer-, und Sozialpolitik ausgetragen. Der länderspezifischen Bildungspolitik käme eine besondere Bedeutung zu, legt sie doch die Grundlagen für den Aufbau von Humankapital. Nicht minder wichtig wäre eine eigenständige Steuerpolitik. Nur wenn die Erträge von Investitionen nicht konfiskatorisch besteuert, sondern die Steuerquellen gepflegt werden, ist inter-regional und international mobiles Kapital bereit, sich in einem Bundesland niederzulassen. Der Kampf um inter-regional mobile Faktoren würde auch auf dem Felde der Sozialpolitik geführt. Ein regionales Sozialsystem, das die Individuen effizient gegen die Wechselfälle des Lebens absichert und den wirklich Bedürftigen wirksam hilft, macht eine Region nicht nur für qualifizierte Arbeitnehmer, sondern auch für Unternehmungen attraktiv. Der Standortwettbewerb würde auch vor den Regulierungen auf Güter- und

[7] Schon Max Weber hat darauf hingewiesen, dass der Wettbewerb der Staaten um Kapital und technologisches Wissen der beste Schutz vor staatlicher Unterdrückung und konfiskatorischer Besteuerung ist. Vgl. Weber, M., Wirtschaftsgeschichte. München u.a. 1923, S. 288. Roland Vaubel vertritt die These, dass die Möglichkeit der Abwanderung die politische Grundlage der Freiheit, der geistigen Vielfalt und der materiellen Anreize der eigentliche Grund für das europäische Wunder gewesen seien. Vgl. Vaubel, R., Kommentar, in: E. Kantzenbach (Hrsg.), Probleme der internationalen Koordination der Wirtschaftspolitik. Berlin 1990, S. 71 – 77.

Faktormärkten nicht halt machen. Der Kampf um inter-regional mobile Faktoren würde auch mit Regulierungssystemen geführt, die sich von Bundesland zu Bundesland unterscheiden.

Von alledem ist in Deutschland wenig zu sehen. Der Grund ist einfach: Die Bundesländer können nur einen kleinen Teil dieser Parameter im Standortwettbewerb einsetzen, die meisten sind bundeseinheitlich geregelt. Die Bildungspolitik ist zwar formal Ländersache, tatsächlich wurde aber der Gestaltungsspielraum der Länder im Laufe der Zeit immer enger. Der Bund hat im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung immer größere Teile der rechtlichen Regelungen, wie etwa bei der Förderung der wissenschaftlichen Forschung oder der Besoldung der Beamten, an sich gezogen. Daneben hat der Bund die Rahmengesetzgebung vor allem im Hochschulwesen exzessiv genutzt. Die Mischfinanzierungen, wie etwa im Hochschulbau, der Bildungsplanung und der Forschungsförderung, sind die finanzielle Seite des Verlustes an länderspezifischer Autonomie. Schließlich werden die noch bestehenden bildungspolitischen Unterschiede zwischen den Bundesländern durch freiwillige „Selbstkoordination“ von Bund und Ländern, etwa in der Kultusministerkonferenz, eingeebnet. Von institutionellem Wettbewerb zwischen den Bundesländern ist in diesem Bereich wenig zu sehen.

Der institutionelle Wettbewerb fristet aber auch in anderen Bereichen nur ein Schattendasein. Die Regulierungen auf Arbeits- und Gütermärkten sind überall in Deutschland einheitlich. Mit branchenspezifisch einheitlichen Regulierungen trägt man den Wünschen etablierter Wirtschaftszweige und Interessengruppen wie etwa dem Bergbau, der Energiewirtschaft, dem Handwerk, der Land- und Forstwirtschaft, dem Personen- und Güterverkehr, den Gewerkschaften, den freien Berufen und anderen mehr Rechnung[8]. Daneben gelten auch die Sozialgesetze einheitlich für das gesamte Bundesgebiet. Das war nicht immer so. Nur die Systeme der Sozialversicherung, die Sozialhilfe und die Sozialversorgung waren ursprünglich Bundesinstitutionen. Das hat sich geändert. Heute zählen auch das Kindergeld, der Familienlastenausgleich, die Ausbildungsförderung, das Wohngeld und weitgehend auch das Erziehungsgeld dazu. Auch im Bereich der Arbeitsmarktpolitik ist der institutionelle Wettbewerb weitgehend ausgeschaltet. Sowohl die aktive als auch passive Arbeitsmarktpolitik ist mehr oder weniger zentral ausgerichtet. Die Einführung von Innovationstöpfen bei regionalen Arbeitsverwaltungen ist kaum mehr als ein zaghafter erster Schritt in eine dringend notwendige dezentralere Zukunft der Arbeitsmarktpolitik.

---

[8] Vgl. Blankart, Ch., Öffentliche Finanzen in der Demokratie. 3. Aufl., München 1998, S. 553 – 554.

Der gegenwärtige kooperative fiskalische Föderalismus hindert die Bundesländer auch daran, steuerpolitische Instrumente im Kampf um mobile Produktionsfaktoren einzusetzen. Das umfassende Verbundsystem, das in Deutschland bei den wichtigsten Steuern besteht, installiert faktisch ein Steuerkartell. Die politischen Entscheidungsträger sowohl im Bund als auch in den Ländern können der Versuchung nicht widerstehen, den Wettbewerb um Steuerquellen weitgehend auszuschalten. Die gesamte Steuergesetzgebung ist mit Ausnahme der Hebesätze bei den Realsteuern auf kommunaler Ebene in Deutschland durch Bundesgesetze geregelt. Auch reine Ländersteuern, wie etwa die Kfz-Steuer, ist bundeseinheitlichen Regelungen unterworfen. Ein solches Steuerkartell geht eindeutig zu Lasten der Steuerzahler. Der höhere Preis, den die Bürger zahlen müssen, zeigt sich in steigenden steuerlichen Belastungen. Der Kartellgewinn aus einheitlichen, höheren Steuern wird zwischen Bund und Ländern aufgeteilt[9]. Die ökonomischen Folgen sind offenkundig: Der Leviathan wird gestärkt, der Marsch in den Steuerstaat erleichtert, die Steuer- und Abgabenschere öffnet sich, das wirtschaftliche Wachstum geht zurück, die Arbeitslosigkeit steigt an.

Die Möglichkeiten der Bundesländer, eigenständig wirtschaftspolitisch aktiv zu werden, sind zweifellos stark beschränkt. Dennoch bestehen nach wie vor gewisse länderspezifische Handlungsspielräume. Sie tun sich vor allem im weiten Bereich der Wirtschaftsförderung auf[10]. Es gibt trotz der Aufsicht der EU immer noch Möglichkeiten, wirtschaftliche Aktivitäten offen und verdeckt zu subventionieren. Vor allem wenn es darum geht, wirtschaftsbezogene Infrastruktur bereitzustellen, haben die Länder nach wie vor Handlungsspielräume. Das gilt etwa bei den Angeboten von Flächen, der verkehrsmäßigen Erschließung von Regionen, der Ausbildung von Arbeitskräften aber auch bei der Leistungsfähigkeit der Verwaltung und Genehmigungsbehörden sowie der Attraktivität von Wohn- und Lebensräumen. Trotz allem: Ein erheblicher Teil der Länderaufgaben wird vom Umfang und den Standards bundeseinheitlich geregelt. Diese geringen Handlungsspielräume der Länder, die sie nutzen können, um sich gegenüber anderen wirtschaftlich zu profilieren, werden durch einen exzessiven Länderfinanzausgleich weitgehend zunichte gemacht. Die Anreize, durch eigene Anstrengungen wirtschaftlich nach vorne zu kommen, werden konterkariert.

---

[9] Vgl. Blankart, Ch., Politische Ökonomie der Zentralisierung der Staatstätigkeit. Humboldt-Universität zu Berlin. Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät. Discussion Paper Nr. 108. Berlin 1998, S. 6 – 7.

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

Tab. 2: Bestimmungsgründe des wirtschaftlichen Wachstums

	LFA	SelbstQ	ÖffInvQ	PrivInvQ	LABHH	HSAbsolv	PersAusgQ	AusgHS
Koeffizient	-0,0033	1,5241	37,0468	0,1978	-0,0006	0,1029	-30,3952	0,9744
t-Statistik	-6,00	4,79	3,75	2,10	-2,37	2,38	-2,15	2,09
Anteil am R^2	48,93%	9,31%	9,81%	9,09%	13,50%	3,11%	4,68%	1,58%

Freiheitsgrade: 56
Adj. R^2: 0,633798
DW: 1,91
Quelle: Daten siehe Anhang; eigene Berechnungen

Der Wettbewerb zwischen den Bundesländern ist zwar alles andere als intensiv, auf einigen wenigen Feldern existiert er aber. Wir haben in einer Panelanalyse[11] für den Zeitraum 1991 bis 1998 festgestellt, dass es einige wenige Größen sind, die erklären können, weshalb sich die Raten des wirtschaftlichen Wachstums in den Bundesländern teilweise erheblich unterscheiden. Aus den Schätzergebnissen, die in Tab. 2 präsentiert werden, lassen sich die folgenden Schlüsse ziehen: Die Wachstumsraten sind um so höher, je mehr die staatlichen Ausgaben investiv verwendet werden (ÖffInvQ), je höher der Anteil der Selbständigen an den Erwerbstätigen ist (SelbstQ), je mehr Individuen eines Altersjahrgangs einen Abschluss an einer Hochschule und Fachhochschule erwerben (HSAbsolv) sowie je höher die Ausgaben für Hochschulen ausfallen und je größer die privaten Investitionen ausfallen (PrivInvQ). Demgegenüber wirken sich höhere Personalausgaben der Verwaltung, höhere Leistungen im horizontalen Finanzausgleich[12] und höhere vertikale Leistungen des Bundes an die Länder[13] negativ auf das wirtschaftliche Wachstum aus. Es zeigt sich also im Einklang mit den bekannten empirischen Untersuchungen auf internationaler Ebene[14], dass die Real- und Humankapitalbildung wesentliche Determinanten des wirtschaftlichen Wachstums sind. Insofern werden die theoretischen Aussagen sowohl der traditionellen als auch der neueren Wachstumstheorie bestätigt. Verteilungspolitische Maßnahmen wirken sich auf Länderebene dagegen hemmend auf das wirtschaftliche Wachstum aus, ebenso wie ein überbordender Staatsapparat, für den die Personalausgabenquote als Proxy dient.

[11] Vgl. zur Methodik der Schätzung die Ausführungen im Anhang. Dort findet sich auch eine detaillierte Beschreibung der verwendeten Daten.

[12] Die Leistungen im horizontalen Finanzausgleich umfassen den Umsatzsteuervorwegausgleich und den Länderfinanzausgleich im engeren Sinn. Die neuen Länder sind ab 1995 voll in den Länderfinanzausgleich einbezogen. Im Zeitraum 1991 – 1994 ist der Ausgleich jeweils innerhalb der Gruppen vorgenommen worden.

[13] Die vertikalen Zahlungen des Bundes an die Länder umfassen die Leistungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a GG), der Bildungsplanung und Wissenschaftsförderung (Art. 91b GG), der Geldleistungsgesetze (Art. 104a III GG), der Finanzhilfen (Art. 104a IV GG), der Bundesergänzungszuweisungen I und II (Art. 107 GG), das Regionalisierungsgesetz (Art. 106a GG und der sonstigen Bundeszuständigkeiten, wie etwa Bundesfernstraßen, Bundeswasserstraßen, Mittelstandsförderung, Werfthilfen, Seeschifffahrtshilfen, Verteidigungsausgaben, Wohnungsfürsorge etc..

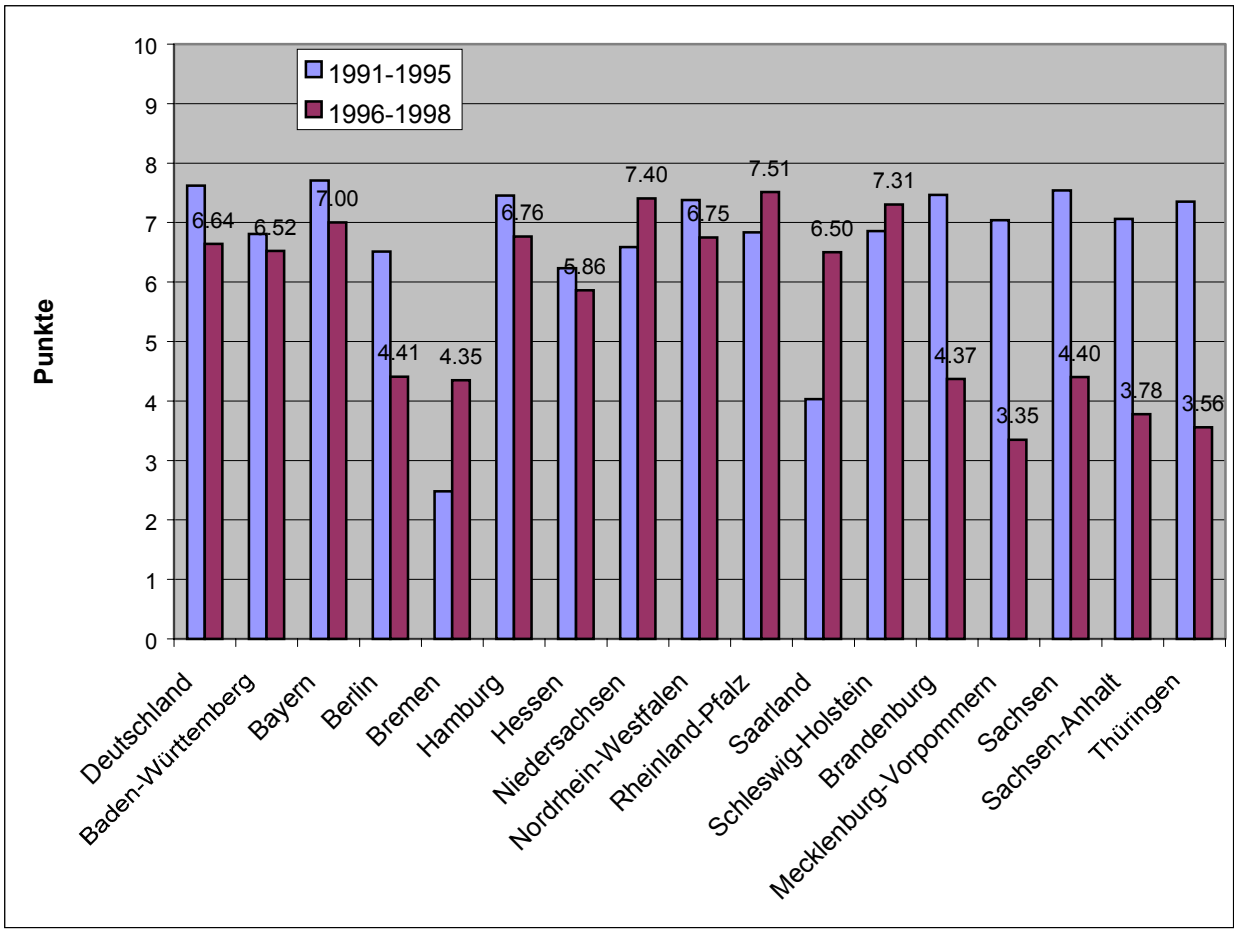
[14] In den Vorläufern zu der präsentierten Schätzung fand auch das Niveau des Bruttoinlandsproduktes Eingang in das ökonometrische Modell. Der Koeffizient dieser Variablen erwies sich jedoch als nicht signifikant bei konventionellen Signifikanzniveaus.

Der Erklärungsgehalt der Regressoren für das wirtschaftliche Wachstum schwankt allerdings beträchtlich. Unser Maß für die Aussagekraft der einzelnen Variablen beruht auf dem multiplen Bestimmtheitsmaß, welches bekanntermaßen den Anteil der Streuung der abhängigen Variablen angibt, der von der Streuung der unabhängigen Variablen erklärt wird.[15] Die erklärte Streuung lässt sich wiederum aufspalten in die jeweiligen Beiträge der einzelnen Variablen. Der Erklärungsgehalt der *i*-ten Variablen lässt sich somit aus $\left|\beta_i x_i' y\right| \Big/ \sum_i \left|\beta_i x_i' y\right|$ ermitteln. Unter Verwendung dieses Maßes erweist sich der horizontale Finanzausgleich mit 48,93 % als einflussreichste Größe, gefolgt von den vertikalen Leistungen des Bundes (13,5 %). Ungefähr gleichauf mit jeweils 9 % bis 10 % liegen die Quote der Selbständigen sowie die Quoten der öffentlichen und privaten Investitionen. Alle anderen Faktoren sind von geringerer Bedeutung.

Wie hoch die Rate des wirtschaftlichen Wachstums in den einzelnen Bundesländern ausfällt, ist nicht zufällig, sie kann von den Landesregierungen mithilfe wirtschaftspolitischer Aktivitäten gesteuert werden, zumindest teilweise. Es gibt allerdings Wirkungsgrößen, wie etwa die Leistungen im horizontalen Finanzausgleich oder die vertikalen Leistungen des Bundes, bei denen die Länder nur indirekt Einfluss nehmen können. Wie aktiv die einzelnen Bundesländer sind, erkennt man am besten, wenn man die signifikanten Einflussgrößen des wirtschaftlichen Wachstums in eine Rangfolge bringt. Dabei erhält das Bundesland, das bei der jeweiligen Wirkungsgröße an der Spitze liegt, den Wert 10, das schlechteste Land den Wert 1. Mit einem linearen Verfahren werden die Werte der Länder zwischen den beiden Extremen ermittelt. Diese Prozedur wird für jedes Jahr von 1991 bis 1998 für jeden einzelnen Wirkungsfaktor durchgeführt. Dann werden die Punktesummen für diesen Zeitraum für jeden Wirkungsfaktor mit dem Gewicht dieser Größe bei der Erklärung des wirtschaftlichen Wachstums multipliziert.

[15] Die zugrunde liegende übliche Streuungszerlegung lautet $y'y = \hat{\beta}' X' y + u' u$.

Abb. 2: Wirtschaftspolitische Aktivitäten der Bundesländer



Quelle: eigene Berechnungen

Die größten Anstrengungen, um wirtschaftlich voranzukommen, unternahm im Zeitraum 1991 - 1995 eindeutig der Freistaat Bayern. Die Freie und Hansestadt Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und die ganze Phalanx der neuen Bundesländer folgten auf dem Fuß. Es zeigt sich, dass die hohen Raten des wirtschaftlichen Wachstums in den neuen Bundesländern die Wachstumsraten in Gesamtdeutschland erhöhten. Die Rangfolge der wachstumsorientierten wirtschaftlichen Aktivitäten änderte sich in der Zeit zwischen 1996 und 1998. An der Spitze lagen nun westdeutsche Bundesländer aus der zweiten Reihe: Rheinland-Pfalz, gefolgt von Niedersachsen und Schleswig-Holstein; Bayern und Hamburg folgten mit einem gewissen, Baden-Württemberg mit einem deutlicheren Abstand. Das wirklich Spannende ereignete sich allerdings in den neuen Bundesländern: Die für das wirtschaftliche Wachstum relevanten Aktivitäten brachen überall drastisch ein, sie lagen nun wieder unter den Wachstumsraten der alten Bundesländer. Die Wachstumslokomotive dampft seit Mitte der 90er Jahre nicht mehr in Ostdeutschland, der ostdeutsche Wachstumszug bremst vielmehr die gesamtdeutsche wirtschaftliche Entwicklung, die von Westdeutschland dominiert wird.

4. Wie wirkt sich das System des Finanzausgleichs auf das wirtschaftliche Wachstum der Bundesländer aus?

Die gegenwärtige Finanzverfassung übt einen beträchtlichen Einfluss auf das wirtschaftliche Wachstum in den Bundesländern aus. Der horizontale Länderfinanzausgleichs hemmt das wirtschaftliche Wachstum ebenso wie die vertikalen Leistungen des Bundes an die Länder. Die eigentliche spannende Frage ist, weshalb sich diese Transfers negativ auf das wirtschaftliche Wachstum der Bundesländer auswirken. Die Antwort auf diese Frage fällt bei den horizontalen Transfers zwischen den Bundesländern nicht schwer: Der eigentliche Grund sind die erheblichen Fehlanreize, die wegen hoher Grenzbelastungen[16] auf die politischen Akteure ausgeübt werden. Dem Finanzminister eines Bundeslandes verbleibt von jeder zusätzlichen Steuermark im eigenen Land nur ein Teil, der andere fließt an den Bund oder die anderen Bundesländer. Je geringer dieser Eigenanteil ist, desto weniger attraktiv ist es, wirtschaftliche Aktivitäten zu entfalten. Es gibt immer stille Teilhaber, die davon profitieren, ohne dafür etwas zu tun, Trittbrettfahrerverhalten dominiert, die wirtschaftlichen Aktivitäten aller gehen zurück. Die ersten Fehlanreize entstehen bei der primären Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern. Wegen des Verbundcharakters der meisten Steuern, können die Länder nur einen Teil der eingenommen Steuern behalten, der Bund muss am Aufkommen beteiligt werden[17]. So müssen die Länder beispielsweise von jeder eingenommen DM aus der Einkommensteuer 42,5 % an den Bund abtreten. Die Anreize, die Steuerquellen im eigenen Land zu pflegen, sind geringer als in einer Situation, in dem die Länder nicht mit dem Bund teilen müssen.

Erhebliche Fehlanreize existieren bei den Empfängerländern im horizontalen Länderfinanzausgleich. Dieser ist so konstruiert, dass er den Bundesländern bestimmte Mindestausstattungen an Finanzkraft[18] pro Kopf der Bevölkerung garantiert. So sorgt der Umsatzsteuervorwegausgleich dafür, dass mit maximal 25 Prozent des gesamten Umsatzsteueraufkommens Länder, deren Steuereinnahmen (ohne Umsatzsteuer und Gemeindesteuern) unterhalb von 92 Prozent des Bundesdurchschnitts liegen, bezuschusst werden, um eine Mindestfinanzausstattung im Bundesgebiet zu

[16] Vgl. Huber, B. und K. Lichtblau, Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, in: Wirtschaftsdienst, 78 (1998), S. 142 – 147; Ebert, W. und S. Meyer, Die Anreizwirkungen des Finanzausgleichs, in: Wirtschaftsdienst, 79 (1999), S. 106 – 114. Die hohen Grenzbelastungen sind unumstritten, umstritten ist, wie stark sich die Fehlanreize auf das wirtschaftliche Wachstum auswirken. Der Grund liegt darin, dass es bislang für Deutschland keine empirischen Untersuchungen für diesen Zusammenhang gibt.

[17] Vgl. Donges, J.B. u.a., Die föderative Ordnung in Not. Zur Reform des Finanzausgleichs. Bad Homburg 2000, S. 17 (Schaubild 2).

[18] Die Finanzkraft ist definiert als Steuereinnahmen eines Landes nach USt-Vorwegausgleich zuzüglich der Hälfte der Steuereinnahmen seiner Gemeinden.

erhalten. Der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne erhöht diese Marke auf 95 % des durchschnittlichen Finanzbedarfs der Länder. Diese garantierten Mindestausstattungen wirken auf die Empfängerländer wie Armutsfallen. Allen Bundesländern, deren Finanzkraft unter dem Wert von 92 % liegt, werden die eigenen Steuereinnahmen, die ihre Finanzkraft erhöhen, voll auf die Leistungen aus dem Umsatzsteuervorweg- und dem Länderfinanzausgleich angerechnet. Die Grenzbelastungen liegen bei 100 %. Diese Länder erhalten finanzielle Mittel der anderen Länder nicht dafür, dass sie wirtschaftspolitisch aktiv werden, sie werden vielmehr dafür entlohnt, dass sie nichts tun. Es nimmt deshalb nicht wunder, dass die Anreize, aus dieser Armutsfalle zu entkommen, relativ gering sind. Der horizontale Länderfinanzausgleich trägt mit dazu bei, dass die ärmeren Länder weiter in der Armuts- oder Entwicklungsfalle gefangen gehalten werden.

Aber auch die wirtschaftliche Entwicklung der Geberländer im horizontalen Länderfinanzausgleich wird beeinträchtigt. Dieses Mal allerdings nicht durch Armutsfallen, sondern einen progressiven Tarif bei der Abschöpfung der überdurchschnittlichen Finanzkraft. Die Bundesländer, deren Finanzkraft zwischen 100 und 101 % liegt, müssen 15 % ihrer überdurchschnittlichen Ergebnisse abführen, für die zwischen 101 und 110 % liegt der Satz schon bei 66 %, bei allen über 110 % werden 80 % abgeschöpft[19]. Auch in diesem Falle gilt, dass sich eigene wirtschaftliche Anstrengungen nur noch bedingt lohnen. An jeder zusätzlichen selbst verdienten DM partizipieren stille Teilhaber. Je größer die wirtschaftlichen Abstände zwischen den Bundesländern sind, desto stärker werden die reicheren Länder zur Kasse gebeten. Die Wiedervereinigung hat diese Entwicklung ganz erheblich verschärft. Es liegt auf der Hand, dass sich eigene wirtschaftspolitische Anstrengungen eines Landes immer weniger lohnen, je höher der Abschöpfungssatz ausfällt. Die negativen Anreizwirkungen, die davon ausgehen, dass der Fleißige der Dumme ist, wirken sich negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung aller am horizontalen Finanzausgleich beteiligten Bundesländer aus.

Die Gründe für die negativen Wirkungen der vertikalen Zuweisungen des Bundes sind etwas komplexer. Auch hier existiert eine Armutsfalle: Der horizontale Länderfinanzausgleich füllt die Finanzkraft der finanzschwächeren Länder auf 95 % des normierten Finanzbedarfs auf. Die verbleibende Differenz zu diesem Finanzbedarf wird zu 90 % durch Fehlbetragsergänzungszuweisungen ausgeglichen. Es wird ein Niveau der Finanzausstattung von 99,5 % des bedarfsmodifizierten Durchschnitts garantiert. Eigene wirtschaftliche Anstrengungen der finanzschwächeren

[19] Die Einwohnerveredelung gewichtet die Bevölkerung der Stadtstaaten mit 135 %, während die der Flächenstaaten mit 100 % angesetzt wird. Das führt gegenwärtig dazu, dass sich der Abschöpfungssatz des finanzstarken Stadtstaates Hamburg von 80 % auf 66 % verringert.

Bundesländer lohnen kaum, da sie die finanziellen Transfers vom Bund an diese Länder schmälern. Die Grenzbelastungen sind enorm hoch. Bei den Sonderbedarfsergänzungszuweisungen des Bundes an sonderbelastete Länder[20] stellt sich das Problem etwas anders. Die Zuweisungen wegen der Haushaltsnotlage von Bundesländern schaffen Fehlanreize. Der Grund liegt auf der Hand: Die Länder müssen gegenseitig für die Schulden einstehen, ein effizienter Haftungsausschluss existiert nicht. Damit sind Fehlanreize vorprogrammiert. Die Aussicht der Länder, im Falle finanzieller Notlagen auf die anderen zurückgreifen zu können, verstärkt für alle die Anreize, sich stärker zu verschulden. Hier liegt ein Treibsatz für die hohe Verschuldung der Länder[21].

Die vertikalen Leistungen enthalten auch Zahlungen, die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben, der Bildungsplanung und Wissenschaftsförderung, der Geldleistungsgesetze und der Finanzhilfen geleistet werden. Diese Aufgaben werden von Bund und Ländern gemeinsam finanziert. Mischfinanzierungen werfen zwei Probleme auf: Zum einen verliert die Politik die lokalen Präferenzen der Bürger aus dem Auge, zum anderen handelt sie immer weniger ökonomisch effizient. Mit den zweckgebundenen, kofinanzierten vertikalen Leistungen werden eher die Präferenzen des Bundes als die der Bürger untergeordneter Gebietskörperschaften getroffen. Es werden Aufgaben finanziert, welche die Bürger vor Ort nicht unbedingt finanzieren würden, wenn sie dafür allein aufkommen müssten. Erst die Beteiligung des Bundes lässt solche Projekte lohnend erscheinen. Dieser „Flypaper-Effekt“ wäre allokativ erwünscht, wenn diese Aktivitäten überregionale positive externe Effekte aufwiesen oder erhebliche Verbundvorteile aufträten. Das ist allerdings nicht immer der Fall. Es kann deshalb nicht ausbleiben, dass die Investitionsentscheidungen untergeordneter Gebietskörperschaften durch die Kofinanzierung des Bundes verzerrt werden. Effizient ist das sicher nicht, wachstumsfördernd auch nicht[22].

---

[20] Mit den Sonderbedarfsergänzungszuweisungen des Bundes sollen überdurchschnittliche Kosten der politischen Führung, teilungsbedingte Sonderlasten, überproportionale Belastungen finanzschwächerer alter Bundesländer durch die Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich sowie Haushaltsnotlagen ausgeglichen werden.

[21] Die Erfahrung zeigt, dass fiskalische Haftungsgemeinschaften unterschiedlich großer Länder im allgemeinen asymmetrisch wirken. Kleine Länder beuten die größeren systematisch aus. Vgl. Homburg, St., Hat die Währungsunion Auswirkungen auf die Finanzpolitik?, in: F.-U. Willeke (Hrsg.), Die Zukunft der D-Mark. Landsberg a. L. 1997, S. 102 – 107. Es verwundert deshalb auch nicht, dass die kleinen Bundesländer, wie Berlin, Bremen und das Saarland, sich pro Kopf stärker als die großen verschulden und die großen Bundesländer systematisch ausbeuten. Dieses Problem lässt sich nur mit einer effizienten Konkursordnung für die Bundesländer in den Griff bekommen.

[22] Es verwundert deshalb nicht, wenn das Urteil über die Mischfinanzierungen, vor allem über die Gemeinschaftsaufgaben zumindest unter Ökonomen fast immer ausgesprochen negativ ausfällt: „Gemeinschaftsaufgaben haben nichts richtig zustande gebracht, dafür aber mit maximaler Verzögerung, maximalem bürokratischem Aufwand und maximaler Undurchsichtigkeit“. Pommerehne, W.W., H.-H. Jank und A. Hart, Fiskalischer Föderalismus auf dem Prüfstand, in: W.W. Pommerehne und G. Ress (Hrsg.), Finanzverfassung im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten. Baden-Baden 1996, S. 15.

Ein Teil der vertikalen Zuweisungen des Bundes an die Länder erfolgt im Zuge des Regionalisierungsgesetzes und sonstiger Bundeszuständigkeiten, wie etwa für Bundesfernstraßen, Bundeswasserstraßen, Mittelstandsförderung, Werfthilfen, Seeschifffahrtshilfen, Verteidigungsausgaben, Wohnungsfürsorge und anderes mehr. Diese Mittel müssen zu einem Teil investiv verwandt werden, zumindest dann, wenn sie dem Auf- und Ausbau der Infrastruktur dienen. Werden sie effizient eingesetzt, begünstigen sie zweifellos das wirtschaftliche Wachstum, werden sie es nicht, gehen von ihnen keine positiven, möglicherweise sogar negative Wachstumswirkungen aus. Es bleibt weiter zu bedenken, dass die Produktivität selbst investiv eingesetzter finanzieller Mittel dort höher ist, wo der Bestand an Infrastruktur niedriger ist. Das bedeutet, die positiven Produktivitätswirkungen solcher vertikaler finanzieller Transfers sind zweifellos in den neuen Bundesländer höher als in den alten. Es ist uns in der empirischen Untersuchung allerdings noch nicht gelungen, die vertikalen Leistungen vom Bund an die Länder nach mehr oder weniger investiven und konsumtiven Verwendungsarten aufzuspalten und die jeweiligen Wirkungen auf das wirtschaftliche Wachstum zu ermitteln.

Damit aber nicht genug: Der horizontale Länderfinanzausgleich und die vertikalen Transfers vom Bund an die Länder schaffen erhebliche Fehlanreize für weite Teile der Wirtschafts- und Tarifpolitik. Es spricht alles dafür, dass die Wirtschaftspolitik der Länder nicht nur weniger aktiv ist, sie wird auch verzerrt. Die gegenwärtige Politik der horizontalen und vertikalen Umverteilung schmälert die Anreize der Bundesländer, eine effiziente Standortpolitik zu betreiben. Da die Kosten einer solchen Politik von den aktiven Länder getragen werden, ein erheblicher Teil der Erträge aber von den nicht-aktiven abgeschöpft wird, nimmt es nicht wunder, wenn eine effiziente Standortpolitik der Länder zu kurz kommt. Diese negative Entwicklung wird verstärkt, wenn man bedenkt, dass auch den Ländern, die wirtschaftspolitisch nichts oder wenig tun, eine extrem hohe finanzielle Mindestausstattung garantiert wird. Aus alledem kann man erkennen, dass es für ein Land rational ist, die Aktivitäten auf solche Bereiche zu konzentrieren, wo die höchsten Erträge zu erzielen sind. Das ist nicht die originäre Wirtschaftspolitik, sondern der politische Verhandlungsprozess. Das gegenwärtige System der inter-regionalen Umverteilung erhöht die Erträge aus Rent-Seeking, es lädt zu ökonomisch ineffizientem Verhalten geradezu ein.

Aber selbst dort, wo auf Länderebene wirtschaftspolitische Aktivitäten ergriffen werden, entwickeln sie sich in die falsche Richtung. Ein Bundesland wird alles tun, die eingenommenen Steuermittel so einzusetzen, dass die Erträge aus diesem Einsatz in möglichst geringem Maße über den Finanzausgleich wieder abgeschöpft werden. Das ist immer dann der Fall, wenn es konsum-

tive Ausgaben tätigt, die unmittelbar den eigenen Bürgern zufließen[23], die wirtschaftliche Kraft des Landes aber nicht notwendigerweise steigern. Würde das Land die finanziellen Mittel demgegenüber investiv einsetzen, indem es sie etwa in Maßnahmen der Infrastruktur steckt, würde ein erheblicher Teil der Erträge über die inter-regionale Umverteilung wieder abgeschöpft. Das Ergebnis liegt auf der Hand: Die wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Bundesländer werden zugunsten konsumtiver und zu Lasten investiver wirtschaftspolitischer Aktivitäten verzerrt. Das ist in einer globalisierten Welt, in der es darum geht, den regionalen Standort für international mobile Produktionsfaktoren attraktiv zu machen, offensichtlich ein Holzweg. Was Not tut, um längerfristig den Wohlstand der eigenen Bürger zu steigern, sind mehr investive Ausgaben der Landesregierungen und viel weniger konsumtive.

Die fiskalische Haftungsgemeinschaft von Bund und Ländern begünstigt nicht nur eine hohe Staatsquote, einen hohen staatlichen Schuldenstand und eine hohe Belastung mit Steuern und Abgaben, sie verändert auch das lohn- und tarifpolitische Verhalten der Tarifpartner grundlegend. Die Möglichkeit der Bundesländer, finanzielle Lasten über die inter-regionale Umverteilung auf andere abzuwälzen, verzerrt den Standortwettbewerb. Er entartet immer öfter zu einem „merkantilistischen“ Subventionswettbewerb, wenn es darum geht, Unternehmungen anzusiedeln, die versprechen, neue Arbeitsplätze zu schaffen. Dieser Wettbewerb ist verzerrt, weil auch die anderen Länder indirekt an den finanziellen Lasten der Standortpolitik beteiligt werden. Er ist zumindest somit teilweise „fremdfinanziert“ und deshalb oft wenig effizient. Damit aber nicht genug: Das System der inter-regionalen Umverteilung erhöht die Anreize der Bundesländer, strukturkonservierende Maßnahmen zu ergreifen. Der Grund liegt auf der Hand: Da auch die anderen Bundesländer an den finanziellen Lasten beteiligt werden, liegen die Kosten einer solchen Politik niedriger. Alle Länder sind deshalb eher bereit, nicht mehr lebensfähigen Sektoren finanziell unter die Arme zu greifen. Die deutsche Finanzverfassung ermöglicht es den Bundesländern, finanzielle Anabolika auf Rezept zu verschreiben, die Rechnung wird den Steuerzahlern im Bundesgebiet präsentiert.

Wenn ein Bundesland bestimmte Unternehmungen in Sektoren finanziell dopt, die ihre Zukunft schon hinter sich haben, beteiligt es nicht nur andere Gebietskörperschaften an der Finanzierung, den Tarifpartnern werden darüber hinaus auch falsche Signale übermittelt. Die Tarifpartner müssten in solchen Sektoren eigentlich versuchen, Zeit zu kaufen, indem sie sich auf eine moderate Lohn- und Tarifpolitik verständigen. Diese Zeit sollte von Arbeitnehmern und Unterneh-

[23] Vgl. Baretti, Ch., B. Huber und K. Lichtblau, A Tax on Tax Revenue. The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany. CESifo Working Paper Series No. 333. München 2000.

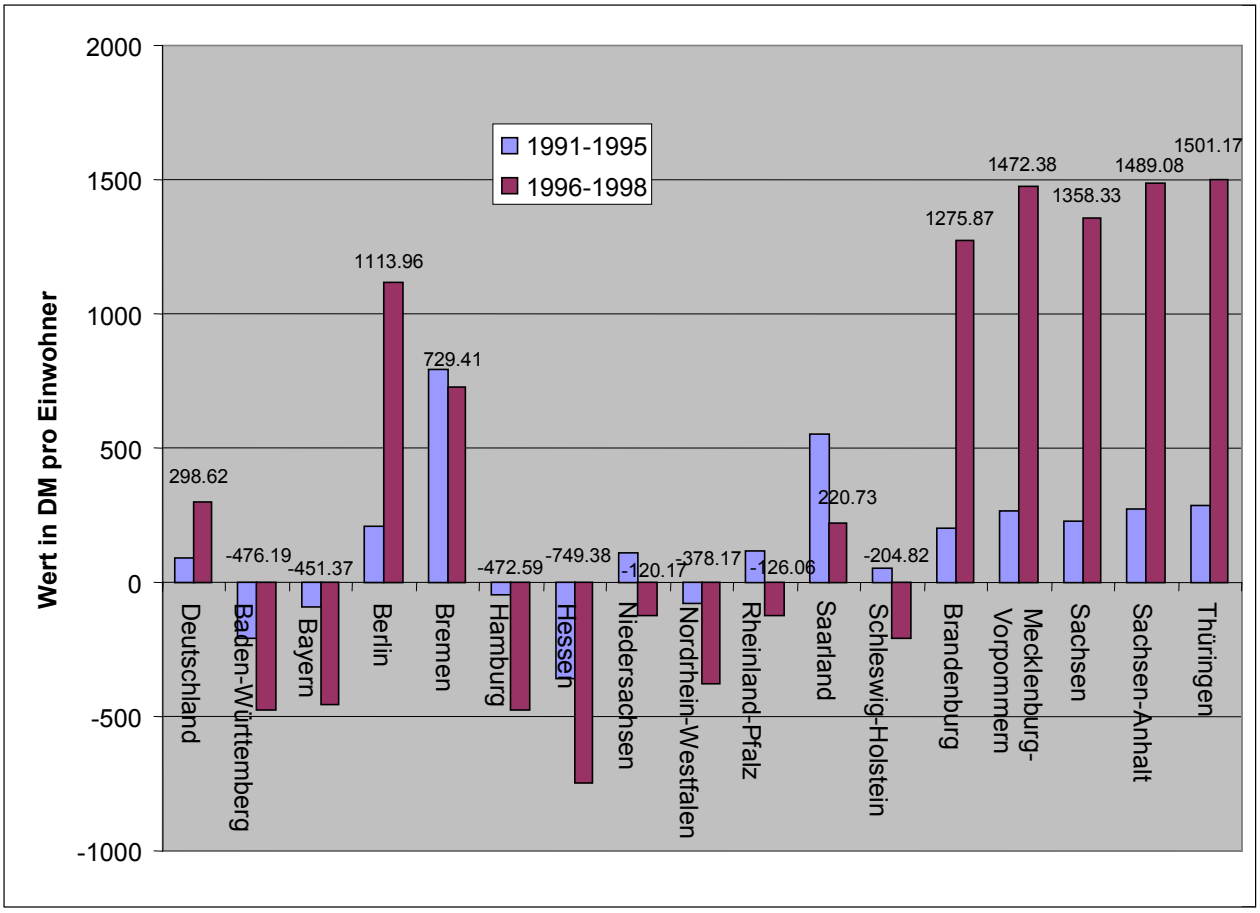
mungen genutzt werden, sich den veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten anzupassen. Der sektorale Strukturwandel kann nur einigermaßen beschäftigungsverträglich abgewickelt werden, wenn sich die Tarifpartner auf flexible sektorale und regionale Lohnstrukturen verständigen. Die gegenwärtige Finanzverfassung trägt mit dazu bei, dies zu verhindern. Die Tarifpartner wissen, dass die Regierungen der Bundesländer bereit sind, lahmenden Sektoren und Regionen finanziell unter die Arme zu greifen. Die Bundesländer tun dies um so leichter, je einfacher es für sie ist, diese finanziellen Belastungen auf die anderen Länder und den Bund abzuwälzen. Die inter-regionalen Umverteilungen im horizontalen und vertikalen Länderfinanzausgleich erleichtern diese Lastverschiebungen. Es ist deshalb alles andere als ein Zufall, dass Deutschland nicht nur einen Flächentarif, sondern auch einen kooperativen fiskalischen Föderalismus hat[24]. Beide tragen mit dazu bei, dass die regionalen und sektoralen Lohnstrukturen relativ inflexibel sind und sich die Arbeitslosigkeit regional verfestigt.

5. Wie hoch waren die Wachstumsverluste horizontaler und vertikaler Transfers für die Bundesländer?

Die Finanzverfassung ist so gestrickt, dass die politischen Akteure in den Bundesländern wenig Anreiz haben, adäquate wirtschaftspolitische Maßnahmen zu ergreifen. Dem Standortwettbewerb werden durch die eng geflochtene inter-regionale Umverteilung die schärfsten Zähne gezogen. Da der Wettbewerb der Motor des wirtschaftlichen Wachstums ist, nimmt es nicht wunder, dass das Wachstum in Deutschland und seinen Bundesländern seit längerem lahmt. Ein Blick auf die finanziellen Mittel, die im Rahmen der horizontalen und vertikalen Transfers bewegt werden, zeigt, dass die Bundesländer davon unterschiedlich betroffen sind. Von den horizontalen Leistungen im Länderfinanzausgleich profitieren vor allem die neuen Bundesländer. Der Spitzenreiter Thüringen erhielt in der zweiten Hälfte der 90er Jahre mehr als 1.500 DM pro Kopf der Bevölkerung, die anderen ostdeutschen Bundesländer folgten auf dem Fuße. Von den westdeutschen Ländern kamen nur Berlin und Bremen in den Genuss hoher horizontaler Leistungen, das Saarland wurde in geringem Umfang horizontal alimentiert. Alle anderen westdeutschen Länder sind Geber im horizontalen Länderfinanzausgleich. Ganz vorne bei den Geberländern steht traditionell Hessen, das zwischen 1996 und 1998 fast 750 DM pro Kopf an Leistungen erbringen musste, gefolgt von Baden-Württemberg, Hamburg und Bayern.

[24] Vgl. Berthold, N., Mehr Beschäftigung: Sisyphusarbeit gegen Tarifpartner und Staat. Bad Homburg 2000.

Abb. 3: Horizontale Transfers im Länderfinanzausgleich

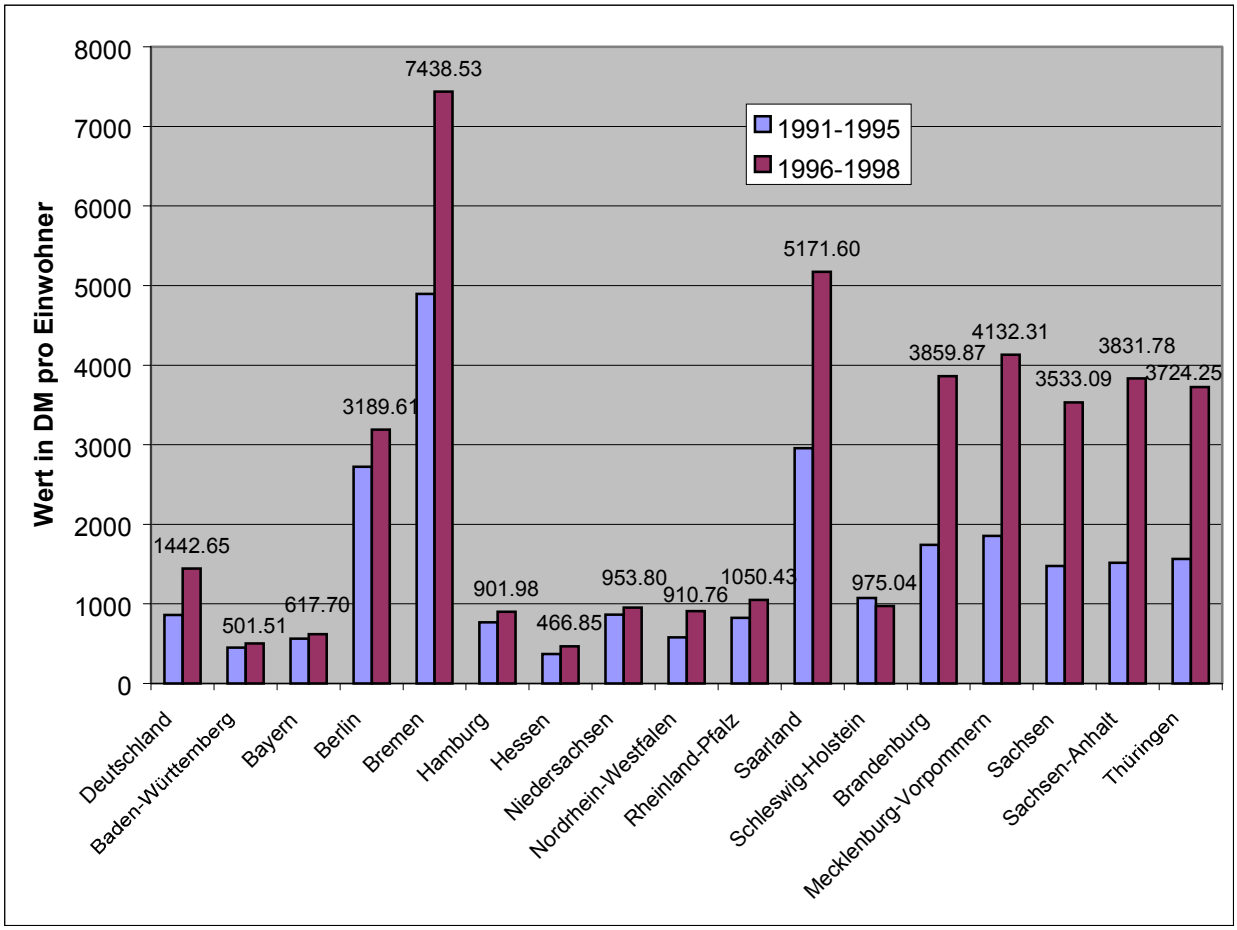


Die Wirkungsgröße horizontale Leistungen (pro Einwohner) im Länderfinanzausgleich umfasst den LFA i.e.S und den Umsatzsteuervorwegausgleich
Quelle: eigene Berechnungen

Die Situation bei den vertikalen Leistungen des Bundes an die Bundesländer sieht etwas anders aus. Die mit Abstand höchsten Transfers pro Kopf der Bevölkerung erhielten in beiden Zeiträumen der 90er Jahre die Haushaltsnotlagenländer Bremen und das Saarland. In der ersten Hälfte der 90er Jahre folgte Berlin mit einem gewissen Abstand. Die Lage hat sich in der zweiten Hälfte der 90er etwas verändert: An der Spitze liegen nach wie vor Bremen mit über 7.400 DM pro Kopf und das Saarland mit über 5.170 DM. Diesen beiden Ländern folgen nun die ostdeutschen Bundesländer, die vertikale Zuweisungen in der Größenordnung zwischen 4.130 DM (Mecklenburg-Vorpommern) und 3.500 DM (Sachsen) erhielten. Nach wie vor gehört auch Berlin zu den Ländern, die mit fast 3.200 DM pro Kopf im vorderen Mittelfeld der vertikalen Transfertabelle liegen. Insgesamt zeigt sich allerdings, dass die Aussage, über die vertikalen Leistungen des Bundes an die Länder finde eine Art negativer Finanzausgleich zugunsten der Gruppe der finanzstarken Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen und Nordrhein-

Westfalen und zu Lasten der finanzschwachen Länder Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein statt[25], in dieser Form nicht zutrifft.

Abb. 4: Vertikale Leistungen vom Bund and die Länder



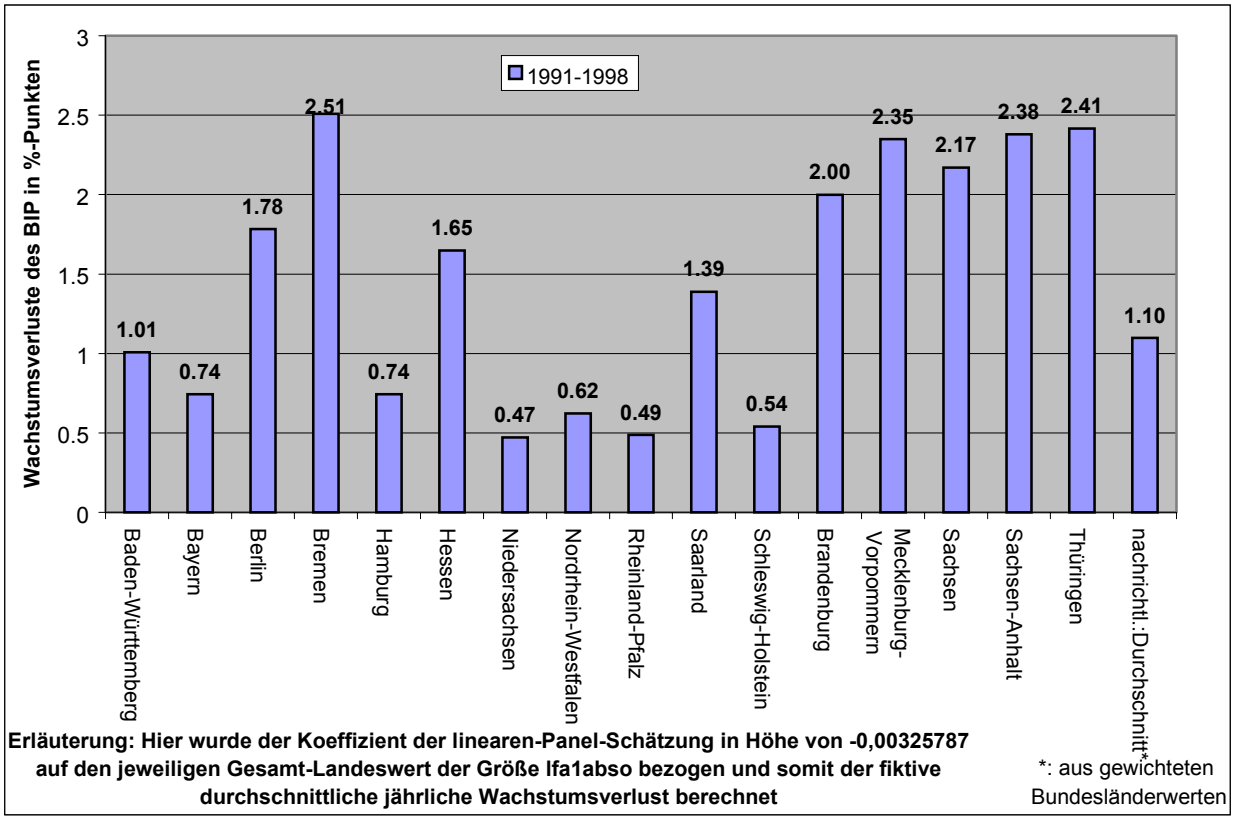
Die Wirkungsgröße vertikale Leistungen (pro Einwohner) an die Länder umfasst Zahlungen im Rahmen der Artikel 91a GG, 91b GG, 104a III GG, 104a IV GG, 106a GG, 107 GG und sonstige Leistungen aus dem Bundeshaushalt
Quelle: eigene Berechnungen

Die Verluste an wirtschaftlichem Wachstum, die durch die Leistungen im horizontalen Länderfinanzausgleich und die vertikalen Transfers vom Bund an die Länder entstehen, lassen sich leicht für die einzelnen Bundesländer ermitteln. Bei den horizontalen Transfers werden die absolute Höhe der Werte, die Länder an finanziellen Leistungen erhalten bzw. an finanziellen Zahlungen aufwenden müssen, mit dem dazugehörigen Koeffizienten der Panel-Schätzung (–0,0033) multipliziert. Auf diese Art und Weise erhält man die Wachstumsverluste der einzelnen Bundesländer in den 90er Jahren, die auf den horizontalen Länderfinanzausgleich zurückgeführt werden können. Dasselbe Vorgehen wird auch bei den vertikalen Transfers des Bundes an die Länder gewählt. Die finanziellen Transfers an die einzelnen Länder werden mit dem entsprechenden

[25] Vgl. Deubel, I., Wettbewerb um Steuerquellen: Anmerkungen aus praktischer Sicht, a.a.O., S. 70.

Koeffizienten der Panel-Schätzung (–0,0006) multipliziert. Das Ergebnis sind die Verluste an wirtschaftlichem Wachstum, die auf die vertikalen Transfers in den 90er Jahren beruhen. Die Wachstumsverluste, die durchschnittlich für Deutschland in den 90er Jahren durch die horizontalen bzw. vertikalen Transfers entstanden, erhält man, indem die Wachstumsverluste der einzelnen Länder mit der Bevölkerungszahl der Bundesländer gewichtet.

Abb. 5: Horizontaler Länderfinanzausgleich und Wachstumsverluste

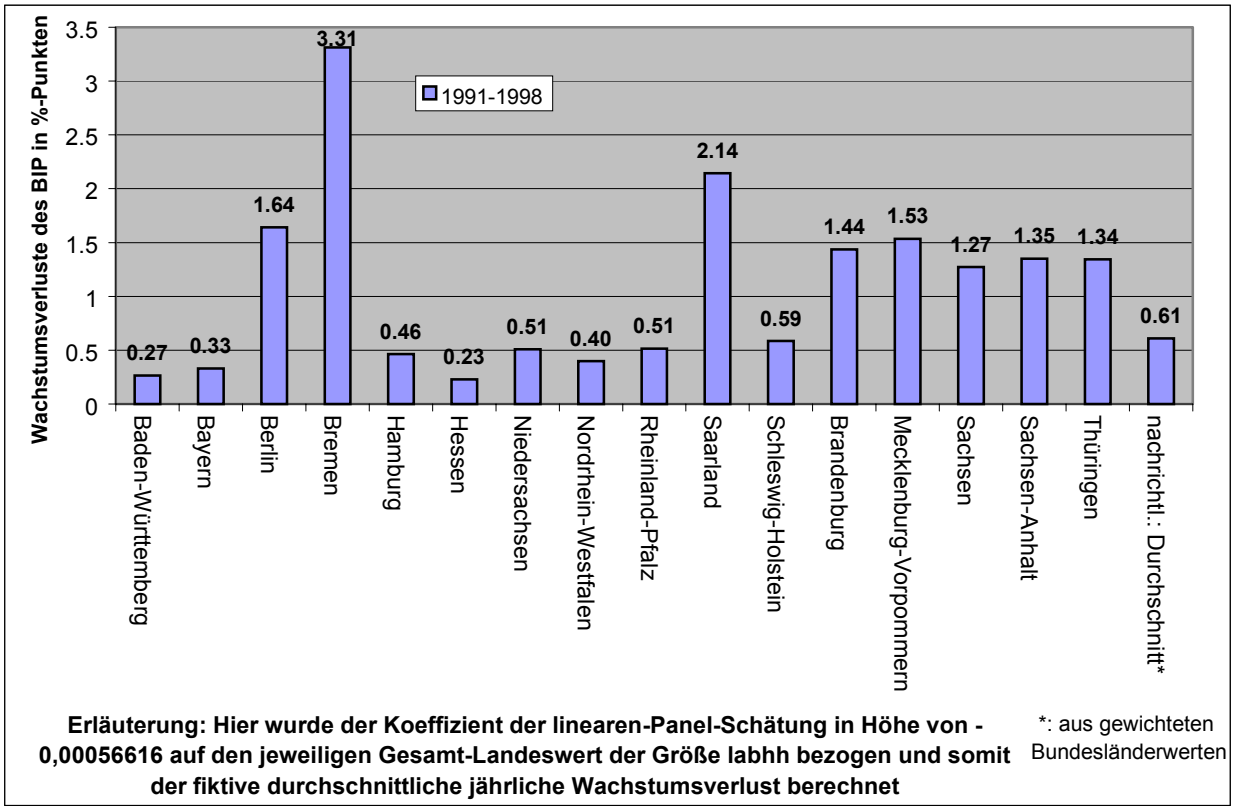


Quelle: eigene Berechnungen

Die Ergebnisse sind in mehrfacher Hinsicht interessant. Die Wachstumsverluste, die in den 90er Jahren für Deutschland durch den horizontalen Länderfinanzausgleich entstanden sind, belaufen sich auf knapp 1,1 Prozentpunkte pro Jahr. Die entsprechenden Verluste, die auf die vertikalen Transfers zurückzuführen sind, haben einen Wert von 0,61 Prozentpunkten. Durch die interregionale Umverteilung hat Deutschland in den 90er Jahren einen Verlust an wirtschaftlichem Wachstum von 1,7 Prozentpunkten pro Jahr erlitten. Das ist bei einem in diesem Zeitraum tatsächlich realisierten Wachstum von 1,3 Prozent beachtlich. Der horizontale und vertikale Finanzausgleich war zumindest im Deutschland der 90er Jahre das „Wachstumshemmnis Nr. 1“. Die größten Wachstumsverluste traten in den Bundesländern auf, die am meisten zahlten oder am meisten erhielten. Vor allem die neuen Bundesländer zählen mit den Haushaltsnotlagen-Ländern zu den Hauptverlierern. Es bleibt einer weiteren Untersuchung vorbehalten zu ermitteln, inwieweit das System des Finanzausgleichs mit zum Einbruch des wirtschaftlichen Wachstums ab

Mitte der 90er Jahre in Ostdeutschland beigetragen hat. Ein Mezzogiorno-Effekt, begünstigt durch die negativen Anreizwirkungen inter-regionaler Transfers, ist nicht ausgeschlossen[26].

Abb. 6: Vertikale Transfers und Wachstumsverluste



Quelle: eigene Berechnungen

Ein Wort der Vorsicht ist allerdings angebracht. Die Koeffizienten aus der linearen Panel-Schätzung geben recht gut wieder, wie die horizontalen und vertikalen Transfers das durchschnittliche wirtschaftliche Wachstum der Bundesländer beeinflussen. Es spricht deshalb vieles dafür, dass die angegebenen Wachstumsverluste für die Länder, die nahe am Durchschnitt liegen, realistisch sind. Das gilt für die alten Bundesländer mit Ausnahme der Haushaltsnotlagen-Länder, sowie Berlin und Hessen. Die Werte für die Länder, die entweder viel zahlen müssen oder viel erhalten, sind zweifellos verzerrt. Es sind deshalb zusätzliche empirische Untersuchungen notwendig, die zu realistischeren Werten für diese Gruppe von Ländern führen. Dazu wäre

[26] Die Erfahrungen mit dem Mezzogiorno zeigen, dass sich die wirtschaftliche Entwicklung erst seit dem Zeitpunkt verbesserte, als die berüchtigte „Cassa per il Mezzogiorno“ versiegte und die EU-Kommission die internen Subventionen ahndet. Kampanien, Apulien, Basilicata, Kalabrien, Sizilien und Sardinien müssten sich dafür gleichermaßen bei Karel van Miert und Umberto Bossi bedanken. Die wesentlichen Gründe für die Misere im Mezzogiorno bestand darin, dass dem Süden zum einen die Arbeitsmarktverfassung des Nordens übergestülpt wurde und zum anderen die finanziellen Transfers aus dem Norden das lohn- und tarifpolitische Fehlverhalten des Südens monetär alimentierte. Vgl. Braunerhjelm, P. u.a., Intergration and the Regions of Europe: How the Right Policies can prevent Polarization. London 2000, S. 70 – 77. Die Analogie zur gegenwärtigen Lage in Ostdeutschland ist verblüffend.

es sinnvoll, die Bundesländer in zwei Gruppen einzuteilen: beim horizontalen Finanzausgleich in die der Hauptzahler und Hauptempfänger auf der einen Seite und die durchschnittlichen Zahler und Empfänger auf der anderen Seite, bei den vertikalen Transfers in die neuen Bundesländer, Berlin und die Haushaltsnotlagen-Länder einerseits und den Rest der Länder andererseits. Dabei entsteht allerdings gegenwärtig noch das Problem, dass eine gesicherte Schätzung aufgrund der geringen Zahl der Freiheitsgrade schwierig ist. Dieses Problem verliert aber in dem Maße an Bedeutung, wie die Datenreihen um weitere Jahreswerte ergänzt werden.

6. Einige Bemerkungen zum Schluss

Die weltweite Öffnung der Güter- und Faktormärkte, die zunehmende Mobilität von Arbeit und Kapital scheinen das Geschäft der politischen Entscheidungsträger zu erschweren. Ein Land kommt wirtschaftlich nur noch voran, wenn es die eigenen knappen Ressourcen effizient einsetzt und alles tut, sie zu pflegen und zu mehren. Offenere Märkte und international mobilere Produktionsfaktoren eröffnen nun aber auch die Chance, wirtschaftlich erfolgreich zu sein, wenn man den eigenen Standort für qualifizierte international mobile Faktoren attraktiv macht. Dies erfordert, die eigenen knappen Ressourcen zu mehren und produktiver zu gestalten. Dazu zählt vieles: Entscheidend ist allerdings das institutionelle Arrangement, der ordnungspolitische Rahmen. Diese Aufgabe hat man bisher weitgehend zentral dem Nationalstaat übertragen, untergeordnete Gebietskörperschaften wurden kaum gefragt. Das wird sich ändern. Die ökonomische Integration geht Hand in Hand mit einer politischen Desintegration[27]. Da die Regionen näher an den Bedürfnissen der Menschen und den wirtschaftlichen Notwendigkeiten sind, wird ihre Bedeutung zunehmen. Es ist deshalb unabdingbar, ihnen auch die notwendigen Mittel in die Hand zu geben, dieser Aufgabe gerecht zu werden.

Die Globalisierung wird uns zwingen, das gesamte institutionelle Arrangement den veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten anzupassen. Das gilt nicht nur für die Ordnung auf dem Arbeitsmarkt und im Bereich des Sozialen, es trifft auch für die föderale Ordnung zu, sie gehört ebenfalls auf den Prüfstand. Es müssen im wesentlichen vier grundsätzliche Entscheidungen getroffen werden[28]: (1) Es muss eine ordnungspolitische Grundsatzentscheidung darüber herbeigeführt werden, was des Marktes und was des Staates ist. Dabei kann es nur darum gehen, den

[27] Vgl. Alesina, A., E. Spolaore und R. Wacziarg, Economic Integration and Political Desintegration. NBER Working Paper No. 6163. Cambridge, MA 1997.

[28] Vgl. Berthold, N., Der Föderalismus und die Arbeitslosigkeit: Eine vernachlässigte Beziehung, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 24 (1998), S. 357 – 364.

staatlichen Einfluss auf Güter- und Faktormärkten zurückzudrängen, die Eigenverantwortlichkeit wieder zu stärken und wettbewerblichen Elementen wieder mehr Raum zu geben. (2) Wenn die staatlichen Aufgaben festliegen, muss dafür Sorge getragen werden, wieder zu einem klaren wirtschaftspolitischen Assignment zurückzukehren. Die Erfahrung zeigt, dass immer dann, wenn alle für alles verantwortlich sind, sich niemand für irgendetwas verantwortlich fühlt. Kurz und knapp: Die Europäische Zentralbank ist für Preisniveaustabilität, die Tarifpartner für die Lage auf den Arbeitsmärkten und der Staat für das Angebot öffentlicher Güter zuständig. (3) Es ist unabdingbar, sich auf eine neue vertikale Verteilung der wirtschaftspolitischen Kompetenzen zu verständigen. Die Leitidee muss dabei das Subsidiaritätsprinzip sein. Eine wesentlich stärkere Dezentralisierung ist unabdingbar, um die Präferenzen der Bürger vor Ort besser zu treffen. Nur auf diesem Weg können die Zentralisierungstendenzen auf nationaler, aber auch die aufkeimende Entwicklung auf der Ebene der EU[29] gebrochen werden. (4) Schließlich müssen die Hindernisse aus dem Weg geräumt werden, die den horizontalen Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften erschweren. Das bedeutet nicht nur einen stärkeren wettbewerblichen Föderalismus, sondern auch einen stärkeren Wettbewerb zwischen den Regionen in Europa. Das erfordert vieles, auch einen Abbau der inter-regionalen Umverteilung auf nationaler und eine Verhinderung des weiteren Aufbaus auf europäischer Ebene.

Mehr fiskalischer Wettbewerb ist notwendig, er muss sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite ansetzen. Es gibt allerdings eine gewisse Reihenfolge, die einzuhalten ist, wenn kontraproduktive Wirkungen vermieden werden sollen. Der erste Schritt wäre, die Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen von Bund und Ländern klar und eindeutig zu regeln, der zweite müsste darin bestehen, einen ordnungspolitischen Rahmen auf der Einnahmeseite zu installieren, der es möglich macht, die Erträge des Steuerwettbewerbs einzufahren[30]. Es ist unabdingbar, die Kompetenzen zwischen den einzelnen Entscheidungsebenen zu entflechten und klare, eindeutige politische Verantwortlichkeiten herzustellen[31]. Es ist daneben notwendig, das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz in die Tat umzusetzen. Im Zuständigkeitsbereich der einzelnen Gebietskörperschaften sollten sich der Kreis der Zahler und Nutzer möglichst decken. Schließlich sollten die Aufgaben, die über einen Finanzausgleich zu finanzieren sind, auf ein Minimum beschränkt

[29] Vgl. Berthold, N., Europa auf dem Weg ins 21. Jahrhundert – Die Perspektive Westeuropas, in: A. Wenig (Hrsg.), Globalisierung und die Zukunft der sozialen Marktwirtschaft. Berlin 2000, S. 43 – 77.

[30] Vgl. auch Scharpf, F.W., Föderale Politikverflechtung: Was muss man ertragen? Was kann man ändern?, in: K. Morath (Hrsg.), a.a.O., S. 32 – 34.

[31] Die Rahmengesetzgebung des Bundes müsste ebenso entfallen, wie die konkurrierende Gesetzgebung, die Gemeinschaftsaufgaben und die Finanzhilfen. Das Problem der Mischfinanzierungen wäre gelöst. Vgl. auch Ottnad, A., Die Neuordnung des Finanzausgleichs als Chance für den föderalen Neubeginn, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 83 (2000), S. 35.

werden. Nur eine Grundversorgung mit staatlichen Leistungen sollte gemeinschaftlich finanziert werden, die darüber hinausgehenden staatlichen Leistungen sollten in eigener Regie von den einzelnen Bundesländern erbracht und finanziert werden.

Das föderale Reformpaket ist nur dann konsistent geschnürt, wenn das System des Finanzausgleichs generalüberholt wird. Es muss vereinfacht und durchschaubarer werden, die negativen Anreizeffekte müssen verringert, die inter-regionalen Mindestausstattung muss reduziert werden. Ein solcher Vorschlag liegt seit längerem auf dem Tisch[32]. Er enthält folgende Elemente: Umsatzsteuervorwegausgleich und Bundesergänzungszuweisungen werden abgeschafft. Das würde die Anreize für eigene Anstrengungen erhöhen. Es wird ein einheitlicher, durchgängiger Tarif von 50 % eingeführt. Die komplizierten unterschiedlichen Ausgleichs- und Tarifstufen auf der Empfänger- und Zahlerseite entfallen. Das würde die Transparenz erhöhen und die Anreize stärken. Der Besitzstand der Empfängerländer wird durch Pauschalzahlungen zunächst gesichert. Die Festbeträge werden mit einer Rate von 2 % pro Jahr abgeschmolzen. Die Anreize nehmen in dem Maße zu, wie die reale Zahllast fällt. Es muss allerdings eine Entscheidung darüber getroffen werden, wie hoch die Mindestausstattung der Bundesländer sein soll. Das ist aber noch nicht alles: Auch der implizite Finanzausgleich in den Systemen der Sozialen Sicherung ist dringend reformbedürftig. Das macht eine stärkere Privatisierung notwendig, wo sie nicht sinnvoll ist, erfordert es eine stärkere Regionalisierung.

Der gegenwärtige Versuch, inter-regionale Ungleichheiten durch den Großeinsatz finanzieller Transfers künstlich einzuebnen, ist für die Entwicklung des wirtschaftlichen Wachstums der Bundesländer kontraproduktiv. Die negativen Anreize, die wegen hoher Grenzbelastungen auftreten, tragen mit dazu bei, dass alle ärmer werden; ob alle gleich oder unterschiedlich arm werden, ist ungewiss. Es ist ein Irrtum zu glauben, dass man die Schwachen stärkt, wenn man die Starken schwächt. Eine andere Strategie erscheint erfolgversprechender: Es muss ein adäquater ordnungspolitischer Rahmen geschaffen werden, der die Bildung von individuellem Einkommen ebenso den strengen Regeln des Wettbewerbs, des Risikos und der Haftung unterwirft, wie den Versuch der politischen Entscheidungsträger, Mehrheiten zu erringen. Eine Reform der föderalen Ordnung hin zu mehr wettbewerblichem Föderalismus ist sowohl in Deutschland als auch der Europäischen Union unabdingbar. Nur dann sind die Grundlagen für einen steigenden Wohlstand für alle und ein schnellere wirtschaftliche Konvergenz von Länder und Regionen gelegt. Das

[32] Vgl. Huber, B. und Lichtblau, K., Systemschwächen des Finanzausgleichs – Eine Reformskizze, in: iw-trends, Nr. 4 (1997), S. 1 – 21 sowie Huber, E., Der neue Finanzausgleich: einfach, föderal, gerecht, in: U. Männle (Hrsg.), Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz. Baden-Baden 1998, S. 223 – 234.

erfordert allerdings mutige, ökonomisch effiziente Entscheidungen der Politik. Auf die Verfassungsgerichte sollte man sich nicht verlassen: Nicht jeder Unfug, auch nicht der ökonomische, ist nämlich verfassungswidrig (H.-W. Arndt).

7. Anhang

7.1. Daten

Der Beobachtungszeitraum umfasst die Jahre 1991 bis 1998, es wurden alle deutschen Bundesländer berücksichtigt. Insgesamt ergibt dies eine theoretische Anzahl von 128 Beobachtungen. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass für einige Variablen nicht für alle Zeitpunkte Daten vorliegen. Die einzelnen Größen sind dabei wie folgt definiert:

Das wirtschaftliche Wachstum (Zielgröße) ist als Wachstum des nominalen Brutto-Inlands-Produktes je Einwohner definiert, wobei die alte VGR-Systematik und die jeweiligen Einwohnerzahlen vom 30.Juni Verwendung finden. Quellen sind hier der Arbeitskreis VGR der Länder, das Statistische Bundesamt und das Institut der deutschen Wirtschaft.

Die öffentlichen Investitionen (ÖffInvQ) und die Personalausgabenquote (PersAusgQ) beziehen sich auf die jeweiligen Anteile an den Länderhaushalten und wurden vom Statistischen Bundesamt sowie den Statistischen Landesämtern erfragt. Zu erwähnen ist der drei-periodige time-lag bei den öffentlichen Investitionen. Dieser spiegelt den vorwiegend infrastrukturellen Charakter öffentlicher Investitionsmaßnahmen wider.

Die Investitionen der Industrie (PrivInvQ) sind als Anteil der Investitionen am Umsatz des verarbeitenden Gewerbes definiert. Quelle ist hier der Arbeitskreis VGR der Länder. Es wäre wünschenswert gewesen, die Brutto-Anlageinvestitionen zu verwenden .Diese Kennziffer ist jedoch von der Umstellung der Statistik auf die neue Systematik der EU betroffen und liegt daher frühestens im Jahre 2001 für die Bundesländer als konsistent erhobene Zeitreihen vor.

Als Ausgaben für Hochschulen (AusgHS) werden die unmittelbaren Ausgaben für Hochschulen (Grundmittel) in Bezug auf den Gesamtetat der Länderhaushalte angesehen. Quelle ist hier das Statistische Bundesamt.

Die beiden Wirkungsgrößen des Finanzausgleichs (LFA und LABHH) wurden folgendermaßen konstruiert. Die Leistungen im Länderfinanzausgleich (LFA) stellen jeweils den Absolutbetrag der gezahlten bzw. geleisteten Transfers im Rahmen des horizontalen Umsatzsteuervorwegausgleichs und des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne dar. Diese Zahlen stammen vom Statistischen Bundesamt. Die Wirkungsgröße vertikale Leistungen an die Länder (LABHH) umfasst die vertikalen Elemente des Finanzausgleichs und die sonstigen Zahlungen, die aus dem

Bundeshaushalt in die Länder fließen. Neben den grundgesetzlich fixierten Zahlungen im Rahmen der Artikel 91a GG, Art. 91b GG, Art. 104a III GG, Art. 104a IV GG, Art. 107 GG, Art. 106a GG sind dies auch Zahlungen, die im Rahmen der sonstigen Bundeszuständigkeiten (z.B. Bundesfernstraßen, Bundeswasserstraßen, Mittelstandsförderung, Werfthilfen, Seeschifffahrtshilfen, Verteidigungsausgaben, Wohnungsfürsorge) geleistet wurden. Diese Zahlen konnten zum Teil vom Statistischen Bundesamt geliefert werden, stammen jedoch hauptsächlich aus den Einzeltiteln der Haushaltspläne der Länder und des Bundes

Die Hochschulabsolventenquote (HSAbsolv) ist als Anteil der Absolventen mit Hochschul- und Fachhochschulabschluss an der gleichaltrigen Wohnbevölkerung definiert und wird von der Kultusministerkonferenz erstellt.

7.2. Schätzverfahren

Die Daten, welche unserer empirischen Untersuchung zugrunde liegen, weisen die Struktur eines gleichmäßigen Panels auf, für jedes der sechzehn Bundesländer liegt also dieselbe Anzahl von acht Beobachtungen[33] vor.

Das Modell sieht dann folgendermaßen aus:

$$y_{it} = \boldsymbol{X}_{it}\boldsymbol{\beta} + \varepsilon_{it} \qquad (0.1)$$

mit dem Länderindex i=1,...,16 und dem Zeitindex t=1991-1998.

Für die vorliegende Problemstellung ist es sinnvoll, eine speziellen Struktur des Störterms zu postulieren: $\varepsilon_{it} = \alpha_i + \eta_{it}$. η_{it} ist dabei annahmegemäß reines weißes Rauschen und somit unkorreliert mit den exogenen Variablen. α_i stellt demgegenüber den länderspezifischen Effekt im Störterm dar, 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 diese jedoch für jedes einzelne Land konstant. Intuitiv bedeutet diese Darstellung einfach, dass sich zwei Beobachtungen bei einem einzelnen Bundesland eher

[33] Bei einzelnen Variablen liegen nicht für alle acht Jahre Daten vor. Daraus resultiert für die Schätzung ein Rückgang der Freiheitsgrade.

ähneln als zwei Beobachtungen bei unterschiedlichen Ländern. Da 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 $\boldsymbol{X}_{it}$ vorliegt, es gilt somit $E\left[\boldsymbol{X}'_{it}\boldsymbol{\varepsilon}_{it}\right] \neq 0$. Damit werden Vorkehrungen für den Fall getroffen, dass latente Variablen die in der Schätzung berücksichtigten Daten beeinflussen könnten und somit die Schätzergebnisse verzerren würden.[34] Wird eine derartige Möglichkeit hingegen von vornherein in Betracht gezogen, 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, seien sie nun beobachtbar oder nicht, aus der Schätzung getilgt. D.h. einerseits ist es nicht nötig für länderspezifische Besonderheiten, wie z.B. den Stadtstaatenstatus einiger Länder, zu kontrollieren, andererseits ist es aber auch nicht möglich, die Koeffizienten für derartige Variablen zu schätzen. Ein gewichtiger Vorteil liegt aber in der Tatsache begründet, dass der Fixed-Effects-Schätzer robust ist im Hinblick auf das Weglassen von zeitinvarianten relevanten Variablen. In diesem Zusammenhang besitzt das Fixed-Effects-Schätzer noch die Eigenschaft, dass er selbst dann konsistente Ergebnisse liefert, wenn in Wirklichkeit das Random-Effects-Modell[35] das wahre Modell darstellt.

Das eigentliche Schätzverfahren erfolgt auf zwei Stufen. Zunächst werden sämtliche Daten um die länderspezifischen Mittelwerte über die Zeit hinweg bereinigt. In diesem Schritt entfallen die zeitinvarianten Variablen. Die so transformierten Daten lassen sich konsistent mit der Kleinst-Quadrate-Methode schätzen. Ein derartiges Vorgehen bewirkt im Gegensatz zur Dummy-Variablen-Methode, dass sämtliche individuellen Effekte in der Schätzgleichung nicht auftreten und somit auch keinen Erklärungsgehalt für die Schätzgleichung tragen. Insbesondere hat dies den Vorteil, dass länderspezifische Effekte keinen Beitrag zum ausgewiesenen R^2 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.

---

[34] Für die vorliegende Problemstellung wären die wirtschaftliche Struktur (Gewichte der einzelnen Sektoren), Flächenstaaten vs. Stadtstaaten oder Unterschiede in der Mentalität der Bevölkerung Beispiele für latente zeitinvariante länderspezifische Variablen. Diese beeinflussen möglicherweise explizit berücksichtigte Variablen, wie z.B. die Personalausgaben, die öffentlichen Investitionen oder auch die Zahl der Hochschulabsolventen.

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

Häufige Probleme bei Panel-Analysen, die eine derartig hohe Zahl von Variablen berücksichtigen, sind die a priori nicht zweifelsfrei geklärte Richtung der Kausalität bei manchen Wirkungszusammenhängen und die Multikollinearität zwischen einzelnen Regressoren. Letzterem sind wir begegnet, indem mittels eines iterativen Verfahrens, das auf der Analyse des Final Prediction Errors basiert, eine Vielzahl von Gleichungen mit unterschiedlichen Regressorenkombinationen geschätzt und auf ihren Erklärungsgehalt hin untersucht wurden. Am Ende dieses Verfahrens blieben kaum noch Ansammlungen von Regressoren zurück, die den selben Sachverhalt erklären. Im Anschluss an dieses automatisierte Verfahren wurden verbleibende Multikollinearitäten durch manuelles Entfernen einzelner Regressoren beseitigt. Das bereinigte R^2 diente hierbei als Orientierungsmaßstab, welche Variablen letztlich herausgelassen wurden.

Dem Problem der möglichen Endogenität, gerade bei den Variablen für den Finanzausgleich, wurde durch die Instrumentvariablenmethode begegnet. Hierbei wurden für den horizontalen und den vertikalen Finanzausgleich je ein geeignetes Set von Instrumenten eingesetzt, die zwar stark mit der jeweiligen Finanzausgleichsgröße korrelieren, mit der abhängigen Variablen jedoch möglichst wenig korrelieren. Im Einzelnen waren dies das BIP-Niveau, die reale (offen ausgewiesene und verdeckte) Arbeitslosigkeit, ein Armutsindikator (Sozialhilfeempfängeranteil), Ausgaben der Länder für Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die Zinssteuerquote[36] der Länderhaushalte, die Erwerbstätigenquote sowie die Sozialversicherungsdichte in den Ländern. Es hat sich gezeigt, dass sich die Schätzer für den Einfluss des Finanzausgleichs nicht wesentlich verändert haben, die Gewichte beider Regressoren blieben erhalten. Alle bei den bisherigen Schätzungen ohne Instrumentvariablen gültigen Gütekriterien wie etwa Signifikanzniveau oder DW-Statistik blieben auch mit Instrumentvariablen erhalten. Ersetzt man jeweils nur eine der beiden Finanzausgleichsgrößen, so ergibt sich wiederum das gleiche Bild. Angesichts dieser Ergebnisse lässt sich schließen, dass die modelltheoretisch postulierte Kausalitätsrichtung zulässig ist.

[36] Es ergaben sich im übrigen keine wesentlichen Veränderungen, wenn man die Zinssteuer- durch die Zinslastquote ersetzt, so dass beide Größen als Instrumente angegeben werden könnten.

Seit 1997 erschienen:

Nr. 17 **Globalisierung - Drohendes Unheil oder schöpferische Kraft für den Sozialstaat?**
von Norbert Berthold und Eric Thode, 1998
erschienen in: Knappe, Eckhart und Norbert Berthold (Hrsg.), *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*, Heidelberg, 1998, S. 319-360.

Nr. 18 **Endzeit der Flächentarife?**
von Norbert Berthold, 1998
erschienen in: *Bitburger Gespräche*, Jahrbuch 1998, München 1998, S. 19 – 38.

Nr. 19 **Does EMU Promote Labor-Market Reforms?**
von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1998
erschienen in: *Kyklos*, Vol. 51 (1998), Fasc. 4, S. 509-536.

Nr. 20 **Sozialstandards unter globalem Druck: Erhalten, senken, erhöhen?**
von Norbert Berthold und Jörg Hilpert, 1998
erschienen in: Berg, Hartmut (Hrsg.), *Globalisierung der Wirtschaft: Ursachen - Formen - Konsequenzen*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 263, Berlin, 1999, S. 127-156.

Nr. 21 **Die zehn Gebote der Arbeitsmarktpolitik**
von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1998
erschienen in: Klemmer, Paul, Dorothee Becker-Soest und Rüdiger Wink (Hrsg.), *Libera-le Grundrisse einer zukunftsfähigen Gesellschaft*, Baden-Baden, 1998, S. 353-372.

Nr. 22 **Real Wage Rigidities, Fiscal Policy, and the Stability of EMU in the Transition Phase**

von Norbert Berthold, Rainer Fehn und Eric Thode, 1998

erschienen in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 135 (1999), H. 4, S. 545-572.

Nr. 23 **Europa auf dem Weg ins 21. Jahrhundert –**
Die Perspektive Westeuropas

von Norbert Berthold, 1998

erschienen in: Wenig, Alois (Hrsg.), *Globalisierung und die Zukunft der sozialen Marktwirtschaft*, Berlin 2000, S. 43 –77.

Nr. 24 **Capital Market Imperfections, Greater Volatilities, and Rising Unemployment: Does Venture Capital Help?**

von Rainer Fehn, 1998

erschienen in : *Review of Economics,* Vol. 51 (1), S. 13 – 37.

Nr. 25 **Der Föderalismus und die Arbeitslosigkeit:**
Eine vernachlässigte Beziehung

von Norbert Berthold, 1998

erschienen in: *List Forum* für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bd. 24 (1998), H. 4, S. 345-366.

Nr. 26 **Labor Market Policy in a Global Economy**

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1999

erschienen in: Wagner, Helmut (ed.), *Globalization and Unemployment*, Berlin, 2000, S. 257-296.

Nr. 27 **Sozialstaat und struktueller Wandel: eine verhängnisvolle Beziehung?**

von Norbert Berthold, 1999

erschienen in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Bd. 135 (1999), H. 3, S. 407-437.

Nr. 28 **Aggressive Lohnpolitik, überschießende Kapitalintensität und steigende Arbeitslosigkeit: Können Investivlöhne für Abhilfe sorgen?**
von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1999
erschienen in: Berg, H. (Hrsg.), *Arbeitsmarkt und Beschäftigung: Deutschland im internationalen Vergleich*, Berlin 2000, S. 219 – 249.

Nr. 29 **Globalisierung und unvollkommene Kapitalmärkte: Verschärft die Knappheit international anerkannter Sicherheiten Länderkrisen?**
von Rainer Fehn, 1999
erschienen in: *Außenwirtschaft*, Bd. 54 (1999), H. 3, S. 389-416.

Nr. 30 **Falling Labor Share and Rising Unemployment:**
Long-Run Consequences of Institutional Shocks?
von Norbert Berthold, Rainer Fehn und Eric Thode, 1999

Nr. 31 **Rigide Arbeitsmärkte und ungleiche Einkommensverteilung:**
Ein unlösbares Dilemma?
von Norbert Berthold, Rainer Fehn und Eric Thode, 1999
erschienen in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Bd. 49 (2000),1 , S. 3-26.

Nr. 32 **Mehr Beschäftigung, weniger Arbeitslosigkeit: Setzt sich das ökonomische Gesetz gegen (verbands-) politische Macht durch?**
von Norbert Berthold, 2000

Nr. 33 **Der Flächentarifvertrag – vom Wegbereiter des Wirtschaftswunders zum Verursacher der Beschäftigungsmisere?**
von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2000
erscheint in: Ott, C. und Schäfer, H.-B. (Hrsg.), *Ökonomische Analyse des Arbeitsrechts*.

Nr. 34 **Umverteilung in der Mittelschicht – notwendiges Übel im**
Kampf gegen Armut?
von Norbert Berthold und Eric Thode, 2000
erschienen in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 45. Jahr (2000).

Nr. 35 **Globalisierung und Strukturwandel – Droht das Ende des Sozialstaates?**
von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2000
erschienen in: Theurl, E. (Hrsg.), *Der Sozialstaat an der Jahrtausendwende – Analysen und Perspektiven*, Heidelberg 2001, S. 247-272.

Nr. 36 **Financing Structural Change, Venture Capital, and Unemployment: What is the Role of Investor Protection?**
von Rainer Fehn, 2000
erscheint in: Rieger, E. und Birgitta Wolff (eds), *Corporate-Government Relations in the Age of "Globalization"*.

Nr. 37 **The Positive Economics of Corporatism and Corporate Governance**
von Rainer Fehn und Carsten-Patrick Meier, 2000
erschienen in: Inst. of World Economics, *Kiel working paper 982*, Kiel 2000.

Nr. 38 **Arbeitsmarktpolitik in der Europäischen Währungsunion**
von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2000
erscheint in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*

Nr. 39 **Das Bündnis für Arbeit – Ein Weg aus der institutionellen Verflechtungsfalle?**
von Norbert Berthold, 2000

Nr. 40 **Institutions and Structural Unemployment: Do Capital-Market Imperfections Matter?**
von Ansgar Belke und Rainer Fehn, 2000
erschienen in: Center for European Studies, *Working Paper Series 00.8 (December 2000)*, Harvard 2000.

Nr. 41 **Sozialsysteme im Wettbewerb – das Ende der Umverteilung?**
von Norbert Berthold und Michael Neumann 2001