

Berthold, Norbert; Fricke, Holger

Article — Published Version

## Dezentralisierung als Rezept für eine maßgeschneiderte Politik

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Berthold, Norbert; Fricke, Holger (2007) : Dezentralisierung als Rezept für eine maßgeschneiderte Politik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 87, Iss. 1, pp. 31-39,  
<https://doi.org/10.1007/s10273-007-0605-5>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42841>

### 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.*

Norbert Berthold, Holger Fricke

# Dezentralisierung als Rezept für eine maßgeschneiderte Politik

*Von der Fusion vor allem einwohnerschwacher Länder werden Synergieeffekte erwartet. Daher wird immer wieder vorgeschlagen, dass sich die zweite Stufe der Föderalismusreform mit diesem Thema befassen sollte. Wie sieht es aber mit den Präferenzen der Bürger aus? Werden ihre politischen Vorstellungen in größeren Einheiten so gut wie in kleineren Gebietskörperschaften getroffen?*

Die Zukunftsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland hängt entscheidend davon ab, wie zwischen Bund, Ländern und Kommunen die Kompetenzen und Finanzen verteilt sind. Dennoch werden Diskussionen und Umsetzungen der einzelnen Stufen der Föderalismusreform in der Öffentlichkeit nur wenig wahrgenommen. Hingegen lassen immer wieder Vorschläge aufhorchen, die das Ziel haben, Bundesländer zu fusionieren: Was kann man tun, damit Brandenburg sich doch noch eines Besseren besinnt und mit Berlin fusioniert? Ist mit Peter Harry Carstensen als neuem Ministerpräsidenten der Weg zu einer Fusion zwischen Schleswig-Holstein und Hamburg endlich frei? Wie sieht es mit Zusammenschlüssen von Bremen und Niedersachsen oder der mitteldeutschen Länder aus?<sup>1</sup> Verfolgt man einige Einwürfe zu diesem Thema, so mögen einem Bundesländerfusionen als Allheilmittel erscheinen, indem „groß“ mit „leistungsstark“ gleichgesetzt wird.

Der Blick in die Schweiz zeigt, dass ein solcher Zusammenhang zumindest nicht in dieser Einfachheit gilt: Verglichen mit den Schweizer Kantonen weisen selbst die einwohnerschwächsten Bundesländer (Bremen und das Saarland) eine hohe Bevölkerungszahl auf. Während in Bremen ca. 660 000 Menschen leben, haben die Schweizer Kantone durchschnittlich lediglich 290 000 Einwohner, Appenzell Innerrhoden gar nur etwa 15 000.<sup>2</sup> Dennoch finden empirische Untersuchungen für die Schweiz keinen Zusammenhang zwischen Kantonsgröße und Bruttoinlandsprodukt.<sup>3</sup> Ähnliche Ergebnisse gibt es für die Bundesrepublik Deutschland: Weder die Einwohnerzahl noch die Ein-

wohnerdichte der Bundesländer und ebenso wenig die durchschnittliche Einwohnerzahl der Gemeinden in einem Bundesland sind mit einem höheren Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner korreliert.<sup>4</sup>

Den bisherigen Beobachtungen zufolge scheint auch die Sorge vor negativen Auswirkungen externer Effekte, die die Grenzen von Gebietskörperschaften überschreiten und bei kleinen Gebietskörperschaften eher zu erwarten sind, nicht begründet: Nur ausnahmsweise wird für die USA und die Schweiz strategisches Verhalten der Art „ich als Gebietskörperschaft

<sup>1</sup> Vgl. zur Diskussion verschiedener Fusionsvorschläge F. Käbner, M. Lutz, U. Müller: Neues Deutschland, in: Die Welt vom 6.12.2005, <http://www.welt.de/data/2005/12/06/813689.html>, Informationsabfrage vom 1.11.2006. Vgl. zu einer vorgeschlagenen Fusion von Berlin und Brandenburg o.V.: Milliarden-Einsparung durch Fusion Berlin-Brandenburg, in: Die Welt vom 11.9.2003, <http://www.welt.de/data/2003/09/11/166879.html>, Informationsabfrage vom 1.11.2006. R. Schröder: Hauptstadtfrage nur mit Fusion lösbar, in: Die Welt vom 17.6.2004, <http://www.welt.de/data/2004/06/17/292691.html>, Informationsabfrage vom 1.11.2006. Vgl. zu einer Fusion von Hamburg und Schleswig-Holstein, U. Bahnsen: Hamburg und Schleswig-Holstein rücken zusammen, in: Die Welt vom 28.8.2003, <http://www.welt.de/data/2003/08/28/160578.html>, Informationsabfrage vom 1.11.2006. O.V.: Nordstaat exklusiv mit Schleswig-Holstein, in: Die Welt vom 6.3.2006, <http://www.welt.de/data/2006/03/06/855761.html>, Informationsabfrage vom 1.11.2006. Vgl. zu einem fusionierten Bundesland „Mitteldeutschland“, L.-B. Keil: Wir brauchen ein mitteldeutsches Bundesland, in: Die Welt vom 14.2.2006, <http://www.welt.de/data/2006/02/14/845504.html>. Vgl. Konrad Lammers: Rechnet sich ein kleiner Nordstaat?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 86. Jg. (2006), H. 10, S. 665-672.

<sup>2</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt.

<sup>3</sup> Vgl. L. Feld, G. Kirchgässner, C. Schaltegger: Fiscal Federalism and Economic Performance: Evidence from Swiss Cantons, in: Volkswirtschaftliche Beiträge, Nr. 20/2004, Marburg 2004. Vgl. C. Schaltegger: Ist der Schweizer Föderalismus zu kleinräumig?, in: Swiss Political Science Review, 7 (2001), S. 1-18; sowie S. Lüchinger, A. Stutzer: Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung: Eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen, in: Swiss Political Science Review, 8 (2002), S. 27-50. Vgl. zu Zusammenstellungen empirischer Literatur, die über die Schweiz hinausgeht: M. Reiter, A. Weichenrieder: Are Public Goods Public? A Critical Survey of the Demand Estimates for Local Public Services, in: Finanzarchiv, 54 (1997), S. 374-408; sowie C. Blankart: Zunehmende Skalenerträge in der Nutzung als wohlfahrtsökonomisches Problem, in: E. Helmstädter (Hrsg.): Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften, Berlin 1978, S. 319-338. In den ausgewerteten Quellen werden mehrheitlich keine signifikanten Größenvorteile bei der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter gefunden.

*Prof. Dr. Norbert Berthold, 54, ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik an der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg; Holger Fricke, 32, Dipl.-Kaufmann, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am selben Lehrstuhl.*

fahre meine öffentlichen Leistungen zurück, denn meine Bürger können ja von den öffentlichen Leistungen meiner Nachbarn profitieren“ beobachtet.<sup>5</sup>

Regelmäßig werden Argumente, die für dezentrale Strukturen sprechen, in den Hintergrund gedrängt. Ein dezentraler staatlicher Aufbau ist dadurch gekennzeichnet, dass einerseits Kompetenzen auf niedrigen institutionellen Ebenen angesiedelt sind, andererseits die Gebietskörperschaften auf niedriger Ebene nicht zu groß geraten. In solchen föderalen Ordnungen sind die Grundlagen gelegt, sich am Subsidiaritätsprinzip zu orientieren und die Eigenverantwortlichkeit kleiner gesellschaftlicher Einheiten gegenüber übergeordneten 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.<sup>6</sup> Darüber hinaus beflügeln dezentrale, wettbewerbliche föderale Ordnungen über verschiedene Mechanismen das wirtschaftliche Wachstum: Politische Akteure werden in einem intensiveren institutionellen Wettbewerb stärker angespornt, Wachstumspotenziale auszuschöpfen und hierzu den Marktmechanismus nicht zu beeinträchtigen, öffentliche Leistungen effizient und effektiv bereitzustellen, dabei auch nach innovativen Wegen zu suchen und Spielräume auszunutzen, sich an lokalen Gegebenheiten zu orientieren.<sup>7</sup>

Schließlich nennt die klassische ökonomische Theorie des Föderalismus als entscheidenden Vorteil dezentraler Strukturen, dass die Präferenzen der Bürger besser getroffen werden können:<sup>8</sup> Bei zwischen Regionen relativ heterogenen aber innerhalb einer Region homogenen Präferenzen zahlt es sich aus, wenn von Region zu Region eine unterschiedliche Politik betrieben werden kann, und dezentrale Strukturen bieten hierfür bessere Voraussetzungen als Zentralismus.

<sup>4</sup> Vgl. N. Berthold, H. Fricke, A. Müller: Kleine Bundesländer – Achillesferse des Föderalismus?, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Nr. 91, Würzburg 2006, S. 8-12.

<sup>5</sup> Vgl. ebenda, S. 12-14.

<sup>6</sup> Vgl. N. Berthold, H. Fricke, M. Kullas: Standortwettbewerb der Bundesländer, in: W. Schäfer (Hrsg.): Wirtschaftspolitik im Systemwettbewerb, Berlin 2005, S. 151-179, hier S. 155.

<sup>7</sup> Vgl. N. Berthold, H. Fricke: Föderalismus und Wachstum – Eine vernachlässigte Beziehung, in: S. Empter, R. Vehrkamp (Hrsg.): Wirtschaftsstandort Deutschland, Wiesbaden 2006, S. 279-316.

<sup>8</sup> Vgl. T. Schuster, R. Vaubel: Europäische Sozialpolitik, in: R. Ohr (Hrsg): Europäische Integration, Stuttgart 1996, S. 173-199, hier S. 181 f.

Dies ist die Aussage des Dezentralisierungstheorems von Oates.<sup>9</sup>

Mit Blick auf die zweite Stufe der Föderalismusreform wird von uns zunächst untersucht, ob auf Länderebene tatsächlich die politischen Vorstellungen von mehr Menschen im Vergleich zur Bundesebene verwirklicht werden können, ob also eine Dezentralisierung grundsätzlich ein probates Mittel darstellt. Anschließend geht es darum, ob kleinere Bundesländer in Hinblick auf die Präferenz Erfüllung gegenüber großen im Vorteil sind, so dass Länderfusionen sich unter Präferenzgesichtspunkten negativ auswirken und Separationen theoretisch zu politisch homogenen Bundesländern beitragen könnten.<sup>10</sup> Der Beitrag endet mit abschließenden Bemerkungen und Handlungsempfehlungen.

### **Verlagerung von Bundeskompetenzen auf die Länderebene**

Um zu veranschaulichen, dass politische Präferenzen durch Dezentralisierung besser getroffen werden können, stelle man sich folgendes Szenario vor: Die Bundeskompetenzen werden auf die Länderebene übertragen und die Bürger jedes Landes können getrennt entscheiden, nach den Vorstellungen welches politischen Lagers diese Kompetenzen ausgeübt werden sollen. Für alle 16 Bundestagswahlen seit dem zweiten Weltkrieg ergibt sich dann: Bei nach Ländern getrennten Wahlen hätten die politischen Vorstellungen von mehr Wählern verwirklicht werden können, als es beim tatsächlichen Arrangement mit bundeseinheitlicher Regierung und fast allen wesentlichen Kompetenzen auf Bundesebene der Fall war. Dies liegt daran, dass es bei jeder Bundestagswahl Bundesländer gab, deren Bürger mehrheitlich lieber dasjenige politische Lager in der Regierungsverantwortung gesehen hätten, das aufgrund des bundesweiten Wahlergebnisses in die Opposition musste.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Vgl. W. Oates: Fiscal Federalism, New York 1972, S. 54-63.

<sup>10</sup> Vgl. zu einer ausführlichen Darstellung der politischen Präferenzen in den einzelnen Regionen der Bundesrepublik, zum Analyserahmen, innerhalb dessen die politischen Präferenzen untersucht werden, zu den Auswirkungen einer Kompetenzverlagerung von der Bundes- auf die Landesebene, zum Zusammenhang zwischen Landesgröße und Homogenität politischer Präferenzen sowie den Auswirkungen von verschiedenen Fusionsvorhaben auf die Homogenität der politischen Präferenzen: N. Berthold, H. Fricke: Small is beautiful – Kleinere Gebietskörperschaften können politische Präferenzen besser erfüllen, in: Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Nr. 90, Würzburg 2006.

<sup>11</sup> Bei jeder Bundestagswahl seit 1949 favorisierten Bremer Bürger eine rote bzw. rot-grüne Bundesregierung und waren somit mehrheitlich enttäuscht, wenn es eine bürgerliche Bundesregierung gab. Umgekehrt zogen die Wähler Bayerns und (seit 1990) Sachsens bei jeder Bundestagswahl mehrheitlich das Politikangebot des bürgerlichen Lagers vor und waren bei einer SPD-geführten Bundesregierung mehrheitlich enttäuscht. Während der Zeit der sozial-liberalen Koalition auf Bundesebene erhielt die CSU in Bayern stets die absolute Mehrheit.

## LÄNDERFUSIONEN

### Bundestagswahlergebnisse: Tatsächliche bundesweite Zustimmung zum dominierenden politischen Lager versus maximal erreichbare Zustimmung bei Separation nach Bundesländern

| Wahl-jahr              | Stärkstes Lager | Tatsächliche Zustimmung |                   | Maximal erreichbare Zustimmung <sup>1</sup> |                   | Differenz: Maximal-tatsächliche |                   | Länder mit Mehrheiten, die vom bundesweit stärksten Lager abweichen |
|------------------------|-----------------|-------------------------|-------------------|---|-------------------|---------------------------------|-------------------|---|
|                        |                 | %                       | Stimmen (in Mio.) | %   | Stimmen (in Mio.) | %-Punkte                        | Stimmen (in Mio.) |   |
| 1949                   | Union+FDP       | 42,9                    | 10,2              | 44,3  | 10,5              | 1,4                             | 0,33              | HB, HH, NI  |
| 1953                   | Union+FDP       | 54,7                    | 15,1              | 54,8  | 15,1              | 0,1                             | 0,02              | HB  |
| 1957                   | Union+FDP       | 57,9                    | 17,3              | 58,0  | 17,4              | 0,1                             | 0,04              | HB  |
| 1961                   | Union+FDP       | 58,2                    | 18,3              | 58,2  | 18,4              | 0,0                             | 0,03              | HB  |
| 1965                   | Union+FDP       | 57,1                    | 18,6              | 57,2  | 18,6              | 0,1                             | 0,03              | HB, HH  |
| 1969                   | SPD+FDP         | 48,5                    | 16,0              | 52,2  | 17,2              | 3,7                             | 1,23              | BW, BY, RP  |
| 1972                   | SPD+FDP         | 54,2                    | 20,3              | 56,3  | 21,1              | 2,1                             | 0,77              | BW, BY  |
| 1976                   | SPD+FDP         | 50,5                    | 19,1              | 55,3  | 20,9              | 4,8                             | 1,83              | BW, BY, RP  |
| 1980                   | SPD+FDP         | 53,5                    | 20,3              | 56,5  | 21,4              | 3,0                             | 1,15              | BY  |
| 1983                   | Union+FDP       | 55,8                    | 21,7              | 56,3  | 21,9              | 0,5                             | 0,21              | HB, HH  |
| 1987                   | Union+FDP       | 53,4                    | 20,2              | 54,4  | 20,6              | 1,0                             | 0,41              | HB, HH, NW, SL  |
| 1990                   | Union+FDP       | 54,9                    | 25,5              | 55,1  | 25,6              | 0,2                             | 0,09              | HB, SL  |
| 1994                   | Union+FDP       | 48,4                    | 22,8              | 50,8  | 23,9              | 2,5                             | 1,16              | BE, HB, HH, NRW, SL, BB   |
| 1998                   | SPD+Grüne       | 47,6                    | 23,5              | 49,7  | 24,5              | 2,1                             | 1,05              | BW, BY, SN  |
| 2002                   | SPD+Grüne       | 47,1                    | 22,6              | 52,6  | 25,3              | 5,5                             | 2,66              | BW, BY, RP, SN  |
| 2005                   | Union+FDP       | 45,0                    | 21,3              | 48,4  | 22,9              | 3,4                             | 1,59              | BE, HB, HH, HE, NI, NRW, SL, SH, BB, ST, TH                         |
| Durchschnitt 1949-1987 |                 | 53,3                    | 17,9              | 54,9  | 18,5              | 1,5                             | 0,6               |   |
| Durchschnitt 1990-2005 |                 | 48,6                    | 23,1              | 51,3  | 24,4              | 2,7                             | 1,3               |   |
| Durchschnitt 1949-2005 |                 | 51,9                    | 19,5              | 53,8  | 20,3              | 1,9                             | 0,8               | immer rot: Bremen<br>immer schwarz: BY, (SN)                        |

<sup>1</sup> Für jedes Bundesland wird gesondert das Ergebnis für das stärkere politische Lager ermittelt. Diese Teilergebnisse werden zu einem bundesweiten Ergebnis aggregiert.

Quelle: Eigene Darstellung.

Beispielsweise hätten nach der Bundestagswahl 2002 bundesweit nicht nur 47,1% der Wähler die (rot-grüne) Regierung mit Bundeskompetenzen erhalten, die sie sich wünschten, sondern für 52,6% der Wähler wären die entsprechenden Kompetenzen vom präferierten (rot-grünen oder schwarz-gelben) politischen Lager wahrgenommen worden. 2,66 Mio. Wähler mehr wären von einer Regierung mit ihnen genehmer politischer Couleur regiert worden: Die Bayern, Baden-Württemberger, Rheinland-Pfälzer und Sachsen bevorzugten mehrheitlich das schwarz-gelbe Lager, die restlichen Bundesländer das rot-grüne (vgl. Tabelle).<sup>12</sup>

Es gilt also: Je mehr Kompetenzen auf Bundesländerebene angesiedelt sind, desto mehr Politikfelder können so gestaltet werden, wie dies den politischen Präferenzen der Mehrheit der Wähler im jeweiligen Bundesland entspricht.

#### Realisierung der Präferenzen in großen und kleinen Ländern

Um den Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl eines Bundeslandes und politischer Heterogenität zu untersuchen, haben wir die Wahlkreisergebnisse in den einzelnen Bundesländern betrachtet. Weil die

Wahlkreise zur Bundestagswahl 2002 neu zugeschnitten wurden, können lediglich die Ergebnisse der letzten beiden Bundestagswahlen (2002 und 2005) verwandt werden. Um einen für alle Wahlen und alle Bundesländer einheitlichen Analyserahmen verwenden zu können, ist von den konkreten, jeweils regierenden Koalitionen zu abstrahieren. Daher wird eine einheitliche Einteilung in drei politische Lager vorgenommen. Kriterium für die Bildung der Lager ist dabei: Koalitionen zwischen Parteien verschiedener Lager bilden die Ausnahme und kommen zumeist nur dann zustande, wenn durch Koalitionen innerhalb eines Lagers keine absolute Mehrheit der Mandate erreicht wird. Dabei kristallisieren sich die folgenden drei politischen Lager heraus: 1) Union(-FDP); 2) SPD(-Bündnis90/Grüne); 3) PDS. Um zu untersuchen, wie gut die politischen Präferenzen der Bürger getroffen werden können, werden die Abweichungen der Wahlkreisergebnisse vom Durchschnittsergebnis des jeweiligen Bundeslandes betrachtet. Die Abweichungen der Wahlkreisergebnisse werden dann mit ihrer Stimmenzahl gewichtet und so zur durchschnittlichen Abweichung der Wahlkreisergebnisse vom jeweiligen Landesergebnis aggregiert.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Quelle für alle Wahlergebnisse in diesem Text: Der Bundeswahlleiter.

<sup>13</sup> Vgl. N. Berthold, H. Fricke: Small is beautiful ..., a.a.O., S. 5-13 zur gewählten Methodik.

Gängige politökonomische Theorien sehen vor, dass Politiker sich in ihren Entscheidungen am Medianwähler orientieren, um ihre Stimmenzahl zu maximieren. Der Stimmanteil des bürgerlichen Lagers dient als Indikator, wo im politischen Spektrum der Medianwähler anzusiedeln ist, wie weit im rot-grünen bzw. bürgerlichen Politikspektrum. Weichen die Ergebnisse der einzelnen Wahlkreise deutlich vom Landeswert ab, spricht dies dafür, dass von Wahlkreis zu Wahlkreis der Medianwähler eine deutlich unterschiedliche Politik wünscht. Es fällt den Landesregierungen dann schwerer, den politischen Präferenzen der Medianwähler in den einzelnen Regionen eines Bundeslandes gerecht zu werden. Präferenzkosten entstehen.<sup>14</sup>

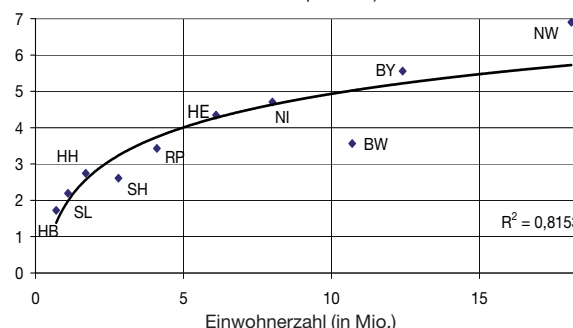
Die Abbildung 1, der die Durchschnittswerte der Bundestagswahlen 2002 und 2005 zugrunde liegen, zeigt, dass große Länder offenbar tatsächlich politisch heterogener sind. Für den Westen gilt:<sup>15</sup> Je größer die Bundesländer sind, desto heterogener fallen die politischen Präferenzen in den einzelnen Wahlkreisen aus und desto weniger kann den regional unterschiedlichen politischen Präferenzen entsprochen werden. Während in Bremen als einwohnerschwächstem Bundesland die durchschnittliche Abweichung der Wahlkreisergebnisse vom Landesdurchschnitt bei 1,7 Prozentpunkten liegt und beispielsweise in Rheinland-Pfalz bei 3,4 Prozentpunkten, erreicht sie in Nordrhein-Westfalen 6,9 Prozentpunkte.<sup>16</sup> 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 Bundes-

<sup>14</sup> Es kann vorteilhaft sein, wenn es der Politik möglich ist, sich in den einzelnen Regionen möglichst gut am Medianwähler zu orientieren. Nähert sich die Politik von den Rändern des politischen Spektrums her dem Medianwähler, so ist die Zahl der Wähler, auf die sich die Politik zu bewegt, größer als die Zahl der Wähler, von denen sich die Regierung entfernt. Dies gilt solange, bis der Medianwähler erreicht ist. Sofern es keine asymmetrischen Verteilungen der Wähler über das politische Spektrum gibt und der Nutzen der Wähler in gleicher Weise vom Abstand der eigenen politischen Vorstellungen zur verfolgten Politik abhängt, steigt bei solchen Bewegungen hin zum Medianwähler der Nutzen der Wähler insgesamt an. Damit ist es vorteilhaft, wenn Regionen bezüglich des Medianwählers möglichst homogen sind und somit die politischen Präferenzen der jeweiligen Medianwähler in den einzelnen Regionen auch durch eine zentrale Politik gut getroffen werden können.

<sup>15</sup> Es erscheint unproblematischer, die westdeutschen Bundesländer lediglich untereinander zu vergleichen, weil in den ostdeutschen Ländern mit der PDS ein drittes politisches Lager mitmischte und die Wahlergebnisse dort wesentlich volatil sind.

<sup>16</sup> Die beiden Bremer Wahlkreise liefern sehr ähnliche Wahlergebnisse. In Nordrhein-Westfalen hingegen gibt es beträchtliche Unterschiede zwischen dem Ruhrgebiet einerseits und den ländlichen, katholischen Gebieten wie dem Münsterland, dem Hochstift Paderborn oder dem Sauerland andererseits.

**Abbildung 1**  
**Einwohnerzahl und politische Heterogenität**  
(Abweichungen der Wahlkreisergebnisse vom Landesdurchschnitt in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Darstellung.

ländern exakt der Reihenfolge der Bevölkerungszahl. Die unterschiedliche Einwohnerzahl erklärt in der von uns gewählten Regression zu 81,5% die durchschnittlichen Abweichungen der Wahlkreisergebnisse vom Landesdurchschnitt.<sup>17</sup>

Typischerweise umfassen große Länder eher als kleine mehrere Regionen mit unterschiedlichen sozialen Strukturen und damit unterschiedlichen politischen Präferenzen. Dies gilt umso mehr, als die entsprechenden sozialen Strukturen normalerweise nicht zufallsgesteuert und sehr kleinräumig über die Landkarte verteilt sind, sondern größere zusammenhängende Gebiete bilden.<sup>18</sup> Dies mag erklären, weshalb große Länder politisch heterogener sind.

<sup>17</sup> Unterstellt wurde ein logarithmischer Zusammenhang.

<sup>18</sup> Solche Gebiete, die von den grundsätzlichen politischen Ausrichtungen der jeweiligen Bundesländer abweichen, sind beispielsweise die folgenden: Das katholische und konservativ wählende Westniedersachsen, insbesondere das Süddoldenburger Münsterland; die katholischen, ländlichen und konservativ wählenden Gebiete um den Rhein-Ruhr-Ballungsraum in Nordrhein-Westfalen herum; die protestantischen, teilweise von alten Industriezweigen geprägten Gebiete in Mittel- und Oberfranken, in denen die Wähler weniger stark als im restlichen Bayern geneigt sind, CSU zu wählen, etc. Vgl. zu Determinanten des regional unterschiedlichen Wahlverhaltens und zu Darstellungen im Überblick: K. Rohe: Wahlen und Wählertraditionen in Deutschland, Frankfurt a. M. 1992; vgl. W. Bürklin, M. Klein: Wahlen und Wählerverhalten, 2. Aufl., Wiesbaden 1998; vgl. K. Arzheimer, J. Falter: „Goodbye Lenin?“ Bundes- und Landtagswahlen seit 1990: Eine Ost-West-Perspektive, in: J. Falter, O. Gabriel, B. Weßels (Hrsg.): Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2002, Wiesbaden 2005, S. 244-283. Vgl. zum Zusammenhang zwischen Konfession und Wahlverhalten: K. Schmitt: Konfession und Wahlverhalten in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1989. Vgl. zum unterschiedlichen Wahlverhalten in Ost- und Westdeutschland: H. Rattinger: Die Bürger und ihre Parteien, in: J. Falter, O. Gabriel, H. Rattinger (Hrsg.): Wirklich ein Volk?, Opladen 2000, S. 209-240. Vgl. K. Arzheimer, J. Falter, a.a.O., Wiesbaden 2005, Kap. 3: Die Identifikation mit der Union liegt unter den Katholiken um 15 Prozentpunkte höher als unter den Nicht-Katholiken, in den neuen Bundesländern sogar um 19 Prozentpunkte höher. In Westdeutschland ist die Identifikation mit der SPD unter Arbeitern um 6 Prozentpunkte höher als unter den Angehörigen der anderen Berufsgruppen.



### Länderfusionen

Wenn in kleinen Gebietskörperschaften politische Präferenzen homogener ausfallen, steht zu erwarten, dass Länderfusionen, durch die größere Bundesländer entstehen, Präferenzkosten verursachen. Abbildung 2 zeigt, wie sich durch Fusionen von ursprünglich bereits bestehenden Bundesländern (U) zu neu formierten Bundesländern (N) die politische Heterogenität verändert, abhängig von der Einwohnerzahl des jeweiligen, neu formierten Bundeslandes (N). Die Ausgangssituation vor der Fusion ist als grauer Punkt dargestellt, die nach der Fusion als schwarze Raute, verbunden durch eine Linie, die die Veränderung abbildet.

Für alle  $n$  ursprünglichen Bundesländer  $U$ , die gemeinsam in einem fusionierten Bundesland  $N$  aufgehen sollen, werden zunächst jeweils getrennt die durchschnittlichen Abweichungen  $\alpha$  der Wahlkreisergebnisse zum jeweiligen Landesdurchschnitt ermittelt. Diese durchschnittlichen Abweichungen  $\alpha_1$  bis  $\alpha_n$  werden dann mit der jeweiligen Stimmzahl der Bundesländer 1 bis  $n$  gewichtet. Daraus ergibt sich der Durchschnittswert  $\hat{\alpha}$  der durchschnittlichen Abweichungen der Wahlkreisergebnisse vom jeweiligen ursprünglichen Landesergebnis (Länder 1 bis  $n$ ). Anschließend wird das fusionierte Bundesland als ein Bundesland betrachtet, und es wird die durchschnittliche Abweichung  $\alpha_{\text{neu}}$  aller Wahlkreise vom Landesergebnis des fusionierten Bundeslandes errechnet. Dieser Wert nach der Fusion ( $\alpha_{\text{neu}}$ ) wird dann mit dem Ausgangswert ( $\hat{\alpha}$ ) verglichen, um zu ermitteln, wie sehr durch die fiktive Fusion die politische Heterogenität zugenommen hat.<sup>19</sup>

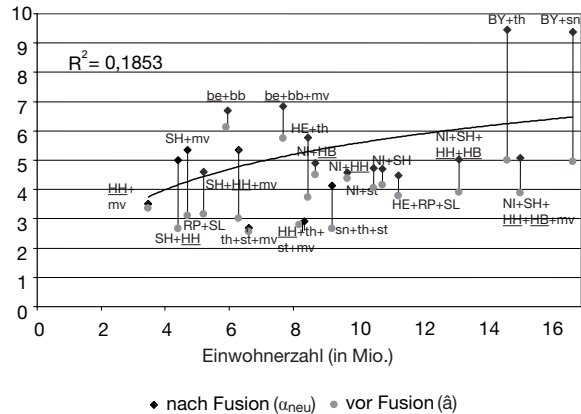
Vergleicht man für die simulierten Fusionen jeweils die durchschnittlichen Abweichungen der Wahlkreisergebnisse vom Landesergebnis nach der Fusion ( $\alpha_{\text{neu}}$ ) mit denen vor der Fusion ( $\hat{\alpha}$ ), dann zeigt sich, dass die

<sup>19</sup> Dieses Vorgehen läuft für eine Fusion der mitteldeutschen Länder wie folgt ab: Für eine simulierte Fusion der Länder Sachsen, Thüringen und Sachsen-Anhalt wird vor der Fusion für jedes Land getrennt festgestellt, wie sehr die einzelnen Wahlkreisergebnisse durchschnittlich vom Landesergebnis abweichen, also die sächsischen Wahlkreisergebnisse vom sächsischen Landesergebnis, die thüringischen Wahlkreisergebnisse vom thüringischen Landesergebnis und Sachsen-Anhalts Wahlkreisergebnisse vom Landesergebnis Sachsen-Anhalts. Aus diesen drei durchschnittlichen Abweichungen  $\alpha$  (jeweils für ein Bundesland) wird dann der Durchschnittswert ( $\hat{\alpha}$ ) gebildet, indem die durchschnittlichen Abweichungen der drei Bundesländer mit der Stimmzahl des jeweiligen Landes gewichtet werden. Das Ergebnis ist in der Abbildung mit dem grauen Punkt bezeichnet. Durch die Fusion entsteht ein neues Bundesland mit neuem Landesergebnis für die bürgerlichen Parteien. Für sämtliche Wahlkreise der drei fusionierten Bundesländer (Sachsen, Thüringen und Sachsen-Anhalt) wird anschließend die Abweichung von diesem neuen Landesergebnis des fusionierten Bundeslandes ermittelt. Für die Abweichungen der einzelnen Wahlkreise vom Landesergebnis wird dann die durchschnittliche Abweichung  $\alpha_{\text{neu}}$  errechnet. Der entsprechende Wert ist als schwarze Raute in der Graphik eingezeichnet.

Abbildung 2

### Länderfusionen und politische Heterogenität<sup>1</sup>

(Abweichungen der Wahlkreisergebnisse vom Landesdurchschnitt in Prozentpunkten)



<sup>1</sup> Westdeutsche Bundesländer werden in der Grafik mit Großbuchstaben bezeichnet, ostdeutsche Bundesländer mit kleinen Buchstaben. Die Bezeichnungen der Stadtstaaten sind jeweils unterstrichen.

Quelle: Eigene Darstellung.

durchschnittlichen Abweichungen stets zunehmen. Die durch Fusionen entstehenden Bundesländer sind also politisch ausnahmslos heterogener als die ursprünglichen Länder.

Auch für die fusionierten Bundesländer gilt, dass die einwohnerstärkeren Länder tendenziell die politisch heterogeneren sind. Dieser Zusammenhang ist allerdings weniger stabil als bei den gegenwärtig bereits bestehenden Bundesländern (dargestellt in Abbildung 1), wie das geringere Bestimmtheitsmaß von 18,5% statt 81,5% zeigt. Als Ursache des geringeren Erklärungsgehalts der Einwohnerzahl für die politische Heterogenität bei den fusionierten Ländern lässt sich ausmachen, dass die Art der zusammengeführten Bundesländer bedeutsamer als die Einwohnerzahl ist. Werden zwei ursprünglich selbständige Länder fusioniert, von denen man im Vorhinein weiß, dass sie unterschiedlich sind, dann wirkt sich dies zumeist mindestens genauso ungünstig auf die Einheitlichkeit der politischen Präferenzen aus, als wenn zwei Länder zusammengefügt werden, bei denen es ob ihrer Größe wahrscheinlich ist, dass auch bezüglich der politischen Präferenzen unterschiedliche Landesteile darunter sind.

Entsprechend nimmt die politische Heterogenität deutlich zu, wenn westdeutsche und ostdeutsche Bundesländer fusionieren, weil in den westdeutschen Ländern die bürgerlichen Parteien deutlich besser ab-

schneiden.<sup>20</sup> Ebenso sind Fusionen zwischen westdeutschen Flächenländern und Stadtstaaten üblicherweise mit relativ hohen Präferenzkosten verbunden, weil sich das Wahlverhalten in diesen beiden Ländergruppen deutlich unterscheidet. Auch Fusionen unter den westdeutschen Flächenländern führen in allen untersuchten Fällen zu neuformierten Bundesländern, die politisch wesentlich heterogener sind, als die ursprünglichen Bundesländer. Nur einige wenige Fusionsprojekte sind potenziell mit vergleichsweise geringen Präferenzkosten verbunden. Zu nennen sind hier Zusammenschlüsse von Stadtstaaten mit ostdeutschen Flächenländern, in denen die bürgerlichen Parteien jeweils schlecht abschneiden.<sup>21</sup> Auch in einigen ostdeutschen Flächenländern ist das Ergebnis der Unionsparteien ähnlich, eine Fusion verursachte vergleichsweise geringe Präferenzkosten. Wie Abbildung 2 zeigt, ist aber nicht die vielfach propagierte Fusion der mitteldeutschen Länder eine aus Präferenzgesichtspunkten sinnvolle Lösung, sondern vielmehr ein Zusammenschluss von Thüringen und Sachsen-Anhalt mit Mecklenburg-Vorpommern. Letztendlich bleibt jedoch die generelle Skepsis gegenüber Länderfusionen bestehen, die ausnahmslos die politische Heterogenität ansteigen lassen, wenn auch je nach Fusionsprojekt in unterschiedlichem Maße.

## Separationen

Wenn in großen Gebietskörperschaften die politischen Präferenzen tendenziell heterogener sind und Länderfusionen ausnahmslos politisch heterogenere Bundesländer entstehen lassen, steht im Umkehrschluss zu erwarten, dass Separationen von Landesteilen dazu führen, dass die neu entstehenden, kleineren Bundesländer politisch homogener als die ursprünglichen, größeren Gebilde sind. Darüber hinaus böten Separationen die Möglichkeit, Länder in einheitlich abstimmende Teilgebiete zu untergliedern. Gelingt dies, dann sollten die neu entstehenden Bundesländer politisch homogener sein, als es ihre Größe erwarten lässt.

Eine solche Unterteilung nach politischen Präferenzen kann auch deshalb sinnvoll sein, weil ähnliches

Wahlverhalten oftmals Ausdruck vergleichbarer sozialer Strukturen ist: Städtische Gebiete stimmen ceteris paribus anders ab als ländliche, protestantische anders als katholische, altindustrielle anders als vom Dienstleistungssektor geprägte, etc.<sup>22</sup> Liegen einheitliche soziale Strukturen zugrunde, dann sind sich Präferenzen und Bedürfnisse der Bevölkerung nicht lediglich hinsichtlich politischer Vorlieben ähnlich. Diese ähnlichen Bedürfnisse können dann von einer Regierung relativ gut befriedigt werden, Präferenzkosten fallen vergleichsweise niedrig aus. Andere Aspekte außer den politischen Präferenzen, nach denen eine Einteilung in Länder vorgenommen werden könnte, bleiben bei unserer Simulation möglicher Separationen unberücksichtigt. Die genannten Separationen sind daher nicht als konkrete Handlungsempfehlung zu verstehen, sondern als gedankliches Experiment, um zu veranschaulichen, dass große Länder durchaus auch Nachteile zu tragen haben.

In Abbildung 3 ist dargestellt, wie es sich auswirkt, wenn die sechs bevölkerungsreichsten westdeutschen Bundesländer (Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Hessen und Rheinland-Pfalz) in jeweils zwei Teile untergliedert werden, abhängig jeweils von mehr oder minder ausgeprägten politischen Vorlieben für das bürgerliche Lager.<sup>23</sup> Ausgangspunkt der Betrachtung ist die durchschnittliche Abweichung der Wahlkreisergebnisse zum jeweiligen Landesergebnis vor einer Unterteilung des betreffenden Bundeslandes ( $\alpha_{alt}$ ); dargestellt als Rauten, ebenso wie die vier westdeutschen Länder, die nicht unterteilt werden.

Die sechs betrachteten Länder werden dann in jeweils zwei Teil-Bundesländer (Land 1 und Land 2) aufgespalten, deren Grenzen sich an den unterschiedlichen politischen Präferenzen der Bevölkerung orientieren. Für die jeweils zwei Teil-Bundesländer wird jeweils ein neues Landesergebnis des bürgerlichen Lagers gebildet. Sodann wird die durchschnittliche Abweichung ( $\alpha_1$  oder  $\alpha_2$ ) der betreffenden Wahlkreisergebnisse vom neuen Landesdurchschnitt des jeweiligen Teil-Bundeslandes (Land 1 oder Land 2) ermittelt, wobei die einfließenden Wahlkreise auch hier mit der Stimmenzahl gewichtet werden. Um diese Ergebnisse

<sup>20</sup> So steigt bei Fusionen Bayerns mit Sachsen oder mit Thüringen die durchschnittliche Abweichung zum Durchschnittsergebnis ausgehend von etwa 5 Prozentpunkten auf etwa 9,5 Prozentpunkte. Bayern als Hochburg des bürgerlichen Lagers weist in seinem Wahlergebnis eine besonders große Diskrepanz zum Ergebnis ostdeutscher Bundesländer auf, entsprechend erhöht sich durch Fusionen die politische Heterogenität. Doch auch Fusionen zwischen Hessen und Thüringen sowie Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern zählen aus Präferenzgesichtspunkten zu den schädlichsten.

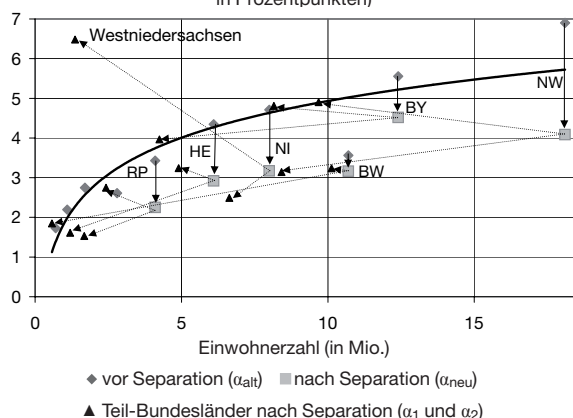
<sup>21</sup> So wären Zusammenschlüsse von Hamburg mit Mecklenburg-Vorpommern oder von Berlin mit Brandenburg noch vergleichsweise unproblematisch.

<sup>22</sup> Siehe oben zu Determinanten des Wahlverhaltens.

<sup>23</sup> In unserer Simulation wird Nordrhein-Westfalen in das Rhein-Ruhr-Ballungsgebiet und die umgebenden ländlichen Gebiete unterteilt, Bayern in Franken sowie das restliche Bayern, Baden-Württemberg in das Rhein-Neckar-Gebiet sowie den Rest des Landes, Westniedersachsen wird vom restlichen Niedersachsen getrennt, Fulda und Taunus vom verbleibenden Hessen sowie ein Korridor zwischen Hessen und dem Saarland von Rheinland-Pfalz. Diese Einteilung erfolgt unter dem Gesichtspunkt einheitlicher politischer Präferenzen, andere Aspekte bleiben unberücksichtigt.

**Abbildung 3**  
**Separationen und politische Heterogenität**

(Abweichungen der Wahlkreisergebnisse vom Landesdurchschnitt in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Darstellung.

mit der Ausgangssituation vergleichen zu können, werden die durchschnittlichen Abweichungen ( $\alpha_1$  oder  $\alpha_2$ ) der zwei neuen Teil-Länder, die aus einem alten (größeren) Land entstanden sind, zur neuen durchschnittlichen Abweichung ( $\alpha_{neu}$ ) aggregiert, wofür die Werte für die Teil-Länder ( $\alpha_1$  oder  $\alpha_2$ ) mit ihrer Stimmenzahl gewichtet werden.

Dieser neue Wert für die durchschnittliche politische Heterogenität ist jeweils mit einem Quadrat eingezeichnet. Der durchgezogene Pfeil zeigt die Veränderung der durchschnittlichen Abweichung der Wahlkreisergebnisse vom Landesergebnis an.

Wie erwartet, geht durch diese Separationen die politische Heterogenität in sämtlichen ursprünglichen Bundesländern zurück,  $\alpha_{neu}$  ist in allen Fällen kleiner als  $\alpha_{alt}$ . Am ausgeprägtesten ist dies in Nordrhein-Westfalen.  $\alpha_{neu}$  ist ein Durchschnittswert der beiden Teil-Bundesländer eines ursprünglichen Bundeslandes. Die durchschnittlichen Abweichungen in den Teil-Bundesländern ( $\alpha_1$  und  $\alpha_2$ ) sind im Diagramm in Form der kleinen Dreiecke abgebildet, die gestrichelten Pfeile stellen die Verbindung zum ursprünglichen Bundesland her.

Wie erwartet, entstehen durch die Separationen nach unterschiedlichen politischen Präferenzen Teil-Bundesländer, die politisch relativ homogen sind: Außer Westniedersachsen liegen alle elf übrigen Teil-Bundesländer auf oder unterhalb der Regressionskurve, die für die ursprünglichen westdeutschen Bundesländer den Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und durchschnittlichen Abweichungen der Wahlkreisergebnisse vom Landesdurchschnitt

angibt. Die Teil-Bundesländer sind also politisch weniger heterogen, als dies ihrer Größe entspricht, oder maximal entspricht ihre politische Heterogenität ihrer Größe.

Diese Ausführungen sollen nicht als Plädoyer verstanden werden, Länder aufzuspalten. Solche Vorhaben wären sicherlich noch schwerer durchzusetzen, als dies bei Länderfusionen bereits der Fall ist. Außerdem wirken die Bundesländer nach Jahrzehnten ihres Bestehens identitätsstiftend. Vielmehr soll durch dieses Kapitel weiter verdeutlicht werden, dass große Länder tatsächlich auch die Last ihrer Größe zu tragen haben und dass sie es in bestimmten Bereichen als kleinere Einheiten leichter hätten.

### Resümee und Handlungsempfehlungen

In den Debatten um die Föderalismusreform spielt die Größe der Bundesländer eine bedeutsame Rolle. Kleine Länder werden oftmals als Hindernisgrund für umfassende Dezentalisierungsmaßnahmen angesehen. Anlässlich der ersten Stufe der Föderalismusreform wurde argumentiert, es hätten lediglich begrenzt Kompetenzen auf die Länderebene verlagert werden können, weil kleine Länder verglichen mit den großen zu sehr dabei benachteiligt seien, zusätzliche Kompetenzen auszuüben.

Im Zusammenhang mit der zweiten Stufe der Föderalismusreform wird auch eine Länderneugliederung immer wieder ins Spiel gebracht. Im Focus des Reformvorhabens stehen jedoch die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern sowie der Länderfinanzausgleich, und auch hier spielt die Ländergröße eine Rolle: Mit Blick auf einwohnerschwache Bundesländer wird oftmals darauf verwiesen, dass für eine substanzielle Finanzautonomie die Startvoraussetzungen großer und kleiner Bundesländer zu unterschiedlich seien. Außerdem erhalten kleinere Bundesländer im Rahmen des Länderfinanzausgleichs Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen aufgrund von Sonderlasten der Kosten der politischen Führung.<sup>24</sup> Eine Begrenzung des Länderfinanzausgleichs mit dem Ziel, die anreizschädlich hohen Abschöpfungsraten zusätzlicher Steuereinnahmen zu reduzieren,<sup>25</sup> wird häufig

<sup>24</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Solidarität im Bundesstaat: Die Finanzverteilung, Berlin 2002, S. 53.

<sup>25</sup> B. Huber, K. Lichtblau: Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H. 3, S. 142-147, hier S. 142. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus, Jahresgutachten 2001/2002, Wiesbaden 2001, S. 329. Vgl. C. Blankart: Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 2. Auflage, München 1994, S. 541. Vgl. S. Homburg: Stellungnahme zur Anhörung der Bundesstaatskommission am 11. März 2004, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Kommissionsdrucksache 0024, Berlin 2004, S. 17 ff.



mit dem Argument abgelehnt, dies sei schwachen Bundesländern, nicht zuletzt den kleinen Ländern, nicht zuzumuten.<sup>26</sup>

Vieles spricht dafür, Kompetenzen auf dezentrale Ebenen zu verlagern. Insbesondere können, wie anhand von Wahlergebnissen gezeigt, Präferenzen dann besser getroffen werden. Unsere Ausführungen zeigen, dass Länderfusionen ihren Preis hätten: Regierende könnten den politischen Präferenzen in großen, heterogenen Bundesländern weniger gut gerecht werden. Vor diesem Hintergrund erscheint es nachvollziehbar, dass kleine Länder wie Bremen ihre Selbständigkeit verteidigen. Wenn die Kleinen die Vorteile in Form besserer Präferenz Erfüllung genießen, sollten sie jedoch auch bereit sein, etwaige Kosten der Kleinheit zu tragen. Sie können dann selbst entscheiden, ob ihnen ihre Selbständigkeit und die Möglichkeit, ihre Politik an ihren Bedürfnissen zu orientieren, dies wert ist. Die anvisierte zweite Stufe der Föderalismusreform bietet die Gelegenheit für Dezentralisierungsmaßnahmen. Mehr finanzielle Autonomie gäbe den Bundesländern die Möglichkeit, sich stärker an den jeweiligen Präferenzen in ihrem Bundesland zu orientieren.

Gerade die finanzielle Ausstattung des Staates ist zwischen den politischen Lagern umstritten. Ideologische Positionen, politische Präferenzen äußern sich darin, dass die Eigenverantwortlichkeit der Bürger mehr oder weniger stark betont wird. Erhalten die Länder im Rahmen der zweiten Stufe der Föderalismusreform Besteuerungskompetenzen, können sie die mehrheitlichen Präferenzen ihrer Bürger besser berücksichtigen. Würde den Ländern etwa ein Hebesatzrecht auf die Einkommensteuer zugestanden, könnte beispielsweise Baden-Württemberg seine Steuersätze senken und sich dafür teurer industriepolitischer Aktivitäten enthalten. Länder wie Bremen, Berlin oder Brandenburg könnten ihre Steuersätze anheben, um mit den Mehreinnahmen eine entgegengesetzte Politik zu verfolgen, wenn dies eher den mehrheitlichen Präferenzen ihrer Bürger entspricht.<sup>27</sup>

Untersuchungen, die wir an anderer Stelle durchgeführt haben, weisen darauf hin, dass kleine Länder strukturell tendenziell homogener sind, so dass Politikmaßnahmen besser auf die bei ihnen landesweit relativ ähnlichen Strukturen zugeschnitten sein können. Je mehr Kompetenzen auf dezentrale Ebenen verlagert

werden, desto mehr Politikbereiche gibt es, in denen kleine Bundesländer gegenüber großen diesen Vorteil ausspielen können. Daher erscheint es gerade für kleine Länder sinnvoll, sich energisch für eine umfassende Dezentralisierung einzusetzen.

Länderfusionen zerstören für die fusionierenden Länder die Vorteile, von ihrer relativen Kleinheit zu profitieren und sich zielgenau an den jeweiligen Präferenzen und Strukturen in ihrem Bundesland orientieren zu können. Daher brächten Länderfusionen Nachteile mit sich, und ob die vermuteten Vorteile von Länderfusionen (Größenvorteile, Internalisierung externer Effekte) tatsächlich bestehen, erscheint im Lichte empirischer Untersuchungen fraglich.<sup>28</sup> Somit führt es womöglich sogar in die falsche Richtung, sich anlässlich der zweiten Stufe der Föderalismusreform um Länderfusionen zu bemühen. Keinesfalls berechtigt ist die Behauptung, weitere Dezentralisierungsschritte könnten erst nach Länderfusionen erfolgen, damit die kleinen Länder nicht unter die Räder kämen. Unsere Untersuchungen weisen eher darauf hin, dass sich große Bundesländer um ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den kleinen sorgen müssten.

### Folgen für den Länderfinanzausgleich

Die vorgestellten Ergebnisse sprechen also dafür, sich im Rahmen der zweiten Stufe der Föderalismusreform um eine dezentralere Finanzverfassung zu bemühen und das Thema der Länderfusionen hinten anzustellen. Für den Länderfinanzausgleich als dritten großen Themenkomplex lässt sich folgern: Wenn kleine Bundesländer gegenüber den großen durchaus ihre Vorteile besitzen, erscheint es nicht gerechtfertigt, Kleinheit zu prämiieren. Wenn der scheinbare Nachteil „Kleinheit“ tatsächlich womöglich ein Vorteil ist, sind solidarische Leistungen an die in Wirklichkeit in vielerlei Hinsicht privilegierten kleinen Bundesländer unangebracht.

Als vierte Säule einer zweiten Stufe der Föderalismus-Reform sind Verschuldungsbremsen anzustreben. Diese werden noch bedeutsamer, wenn der fiskalpolitische Handlungsspielraum der Länder ausgeweitet wird und potenziell missbraucht werden kann, indem Länder sich durch haushaltspolitisches Fehlverhalten in eine Verschuldungskrise hineinmanövrieren und ihre Schuldenlast dann auf andere Bundesländer abwälzen. Diese bisher womöglich einkalkulierte Option dürfte die schwierige Haushaltslage gerade kleiner Länder zu einem beträchtlichen Teil mitverursacht haben. Um dem entgegenzuwirken, sind harte Bud-

<sup>26</sup> Vgl. R. Pohl: Die Reform der föderalen Finanzverfassung: Wünsche und Wirklichkeit, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 85. Jg. (2005), H. 2, S. 85-93, hier S. 86 f.

<sup>27</sup> Vgl. N. Berthold, H. Fricke: Deutschland im Frühjahr 2004 – Blockierter Standortwettbewerb der Bundesländer?, in: List Forum, 30 (2004), S. 81-111, hier S. 102 f.

<sup>28</sup> Vgl. N. Berthold, H. Fricke, A. Müller, a.a.O.

getrestraktionen sowie eine Beschränkung der Haftung des Bundes und der anderen Länder bei Haushaltsnotlagen anzustreben.

Das Bundesverfassungsgericht hat zwar jüngst in seinem Berlin-Urteil der Bundeshauptstadt Entschuldungszahlungen versagt. Dem Rechtsspruch ist allerdings keine generelle Absage an Entschuldungszahlungen zu entnehmen. Passagen der Urteilsbegründung lassen sich so interpretieren, dass die Haushaltslage Berlins eben noch nicht schlimm genug sei, dass bei noch drastischerer Verschuldung Entschuldungszahlungen aber durchaus in Betracht kämen.<sup>29</sup> Zumindest an den Finanzmärkten ist man sich offenbar einigermaßen sicher, dass es zu keiner Insolvenz einzelner Gebietskörperschaften kommen wird, sondern dass zuvor der Bund oder andere Bundesländer einspringen werden: Die Ratings für die Kreditwürdigkeit hoch verschuldeter Länder unterscheiden sich nur wenig von denen der haushaltspolitischen Musterknaben. Auch der Zinsspread von Bundesland zu Bundesland ist nur marginal.

Ein Haftungsausschluss zwischen den Gebietskörperschaften wird sich gegen die hochverschuldeten Bundesländer nur schwer durchsetzen lassen. Diese müssten dann aufgrund des angestiegenen Gläubigerisikos deutlich höhere Zinsen zahlen oder würden gar zahlungsunfähig, wenn potenziellen Kreditgebern das Ausfallrisiko zu hoch erschiene und Anleihen daher keine Abnehmer mehr fänden. Ein möglicher Ausweg besteht darin, einen Haftungsausschluss lediglich für Verbindlichkeiten festzuschreiben, die ab einem bestimmten Zeitpunkt eingegangen werden, für Altschulden hingegen das Prinzip der bündischen Einstandspflicht aufrechtzuerhalten. Dies hätte den Effekt, dass für das alte Kreditvolumen auch hochverschuldete Länder wie Berlin keine höheren Zinszahlungen als Bundesländer wie Bayern zu leisten hätten, dass für zusätzliche Kredite hingegen abhängig von der Haushaltslage ein Zinsaufschlag zu leisten wäre. Ab einem bestimmten Kreditvolumen fände ein Bundesland am Kapitalmarkt keine Abnehmer für zusätzliche Anleihen mehr, so dass eine wirksame Schuldengrenze bestünde. Im Gegenzug für eine zumindest teilweise ausgeschlossene Haftung erhielten Länder mehr Spielraum, ihre Ausgaben und Einnahmen zu gestalten und Haushaltsdefizite auszugleichen. Dadurch wären sie eher in der Lage, die Verantwortung für sich zu tragen und Haushaltsnotlagen zu vermeiden.

---

<sup>29</sup> Vgl. Bundesverfassungsgericht: BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006, Absatz-Nr. (1-256), [http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019\\_2bv000303.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019_2bv000303.html), Informationsabfrage vom 19.11.2006.