

Berthold, Norbert

**Working Paper**

## Der Föderalismus und die Arbeitslosigkeit: Eine vernachlässigte Beziehung

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 25

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Berthold, Norbert (1998) : Der Föderalismus und die Arbeitslosigkeit: Eine vernachlässigte Beziehung, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 25, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Würzburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/32477>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

**Der Föderalismus  
und die Arbeitslosigkeit:  
Eine vernachlässigte Beziehung**

**Norbert Berthold**

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge  
des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre,  
Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik

Prof. Dr. Norbert Berthold

Nr. 25

1998

Sanderring 2 • D-97070 Würzburg

**Der Föderalismus und die Arbeitslosigkeit:  
Eine vernachlässigte Beziehung**

**Norbert Berthold**

**erscheint im List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 1998**

Universität Würzburg  
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,  
Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik  
Sanderring 2  
D-97070 Würzburg  
Tel.: 0931-312925; Fax: 0931-312774  
e-mail: [norbert.berthold@mail.uni-wuerzburg.de](mailto:norbert.berthold@mail.uni-wuerzburg.de)

## 1. Einleitende Bemerkungen\*

Die deutsche Volkswirtschaft hat vor allem mit drei Problemen zu kämpfen: Das drängendste ist die persistent hohe Arbeitslosigkeit. Vor allem die zunehmende Arbeitslosigkeit unter den Jugendlichen und den wenig qualifizierten Arbeitnehmern gibt Anlaß zur Sorge. Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit ist nicht nur eine grandiose Verschwendung von Ressourcen, sie ist auch ein höchst explosiver politischer Sprengsatz, der schleunigst entschärft werden muß, wenn unsere Gesellschaft nicht Schaden nehmen soll. Ein nicht minder drängendes Problem ist die offenkundige Krise des Sozialstaates. Die finanziellen Ungleichgewichte in den Systemen der Sozialen Sicherung nehmen zu, die Halbwertzeiten der Reformen verringern sich. Der Sozialstaat ist immer weniger in der Lage, "soziale Sicherheit" und "Gerechtigkeit" effizient anzubieten. Dies ist besonders mißlich, weil in einer volatilen, vom strukturellen Wandel geprägten Umwelt die Nachfrage nach diesen Gütern ansteigt. Damit aber nicht genug: Die föderale Ordnung sieht sich mit immer neuen Herausforderungen konfrontiert. Der Gang von Baden-Württemberg und Bayern vor das Bundesverfassungsgericht zeigt, daß die gegenwärtige Finanzverfassung überholungsbedürftig ist. Vordergründig geht es um einen Verteilungsstreit im Länderfinanzausgleich. Das eigentliche Problem verbirgt sich dahinter: Wo ist die Grenze der Umverteilung in demokratischen Gesellschaften? Wann ist der Punkt erreicht, an dem das weitere Streben nach "einheitlichen Lebensverhältnissen" alle schlechter stellt?

Was haben die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, eine sich verschärfende Krise des Sozialstaates und ein immer weniger funktionierender fiskalischer Föderalismus gemeinsam? Die Antwort liegt auf der Hand: Die Schwierigkeiten in allen drei Bereichen entstehen, weil Verantwortung, beschäftigungs-, sozial- und fiskalpolitische, verwischt wird. Das ist aber nur möglich, weil der Wettbewerb sowohl auf den Arbeitsmärkten, als auch im Bereich des Sozialen und in der Finanzverfassung weitgehend ausgeschaltet wird. Es dominieren seit langem korporatistische Lösungen. Damit wird aber der latent vorhandenen Versuchung von Tarifpartnern und politischen Entscheidungsträgern nachgegeben, unvermeidbare Lasten der Anpassung, die sich auch aus weltwirtschaftlichen Veränderungen ergeben, auf Dritte abzuwälzen. Die Auswirkungen sind offenkundig: Die Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt nehmen zu, der Sozialstaat treibt in die Krise, die staatlichen Haushalte geraten immer stärker in Bedrängnis. Diese Entwicklungen sind eng miteinander verflochten. Die Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt beeinflussen die Lage des Sozialstaates und der Haushalte der Gebietskörperschaften und umgekehrt. Es ist ein Teufelskreis in Gang gekommen, in dem sich die Probleme auf dem Arbeitsmarkt, im Bereich des Sozialen und in der Finanzverfassung gegenseitig verstärken.

---

\* Für wertvolle Anregungen und hilfreiche Kritik danke ich vor allem Rainer Fehn, Eric Thode und Jörg Hilpert

## 2. Weltwirtschaftliche Veränderungen, Arbeitslosigkeit und die Krise des Sozialstaates

1) Seit Anfang der 70er Jahre ist nichts mehr so, wie es einmal war. Die (welt-)wirtschaftlichen Gegebenheiten haben sich grundlegend verändert. Sinkende Transaktionskosten haben die Güter- und Faktormärkte weltweit geöffnet. Das hat einerseits den Wohlstand ansteigen lassen, andererseits aber vor allem die Lage auf den Arbeitsmärkten grundlegend verändert.<sup>1</sup> Es sind vor allem drei Veränderungen, die ins Auge springen: Erstens ist die Arbeitsnachfrage instabiler geworden. Der intensivere Wettbewerb auf den Gütermärkten, die stärker kaleidoskopisch gewordenen komparativen Vorteile und die volatileren Preise auf den Finanzmärkten haben die unternehmerischen Risiken vergrößert. Die Arbeitsnachfrage wurde destabilisiert. Daneben hat sich zweitens die Struktur der Arbeitsnachfrage verändert. Der intensivere internationale Handel und der schnellere technische Fortschritt beschleunigten nicht nur den strukturellen Wandel, sie verringerten in den hochentwickelten Volkswirtschaften auch die Nachfrage nach einfacher Arbeit. Die Lage auf den sektoralen, regionalen und qualifikatorischen Teilarbeitsmärkten veränderte sich grundlegend. Schließlich ist auch drittens die organisatorische Struktur der Unternehmungen heute eine grundlegend andere. Ein volatileres wirtschaftliches Umfeld macht stärker dezentralisierte Entscheidungen notwendig, sinkende Kosten der Information und Kommunikation machen flexiblere Formen der unternehmerischen Koordination möglich. Gefragt sind vermehrt Teamproduktion, eine stärkere Orientierung an den Wünschen der Kunden und wesentlich flexiblere Tätigkeitsfelder der Arbeitnehmer.

Die beschäftigungspolitisch adäquaten Antworten auf die veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten liegen auf der Hand. Der instabileren Arbeitsnachfrage läßt sich nur mit flexiblen Reallöhnen beikommen, will man steigende Arbeitslosigkeit vermeiden. Das erfordert eine moderate Lohn- und Tarifpolitik. Die veränderte Struktur der Arbeitsnachfrage macht nicht nur differenzierte sektorale, regionale und qualifikatorische Lohnstrukturen notwendig. Der Produktionsfaktor Arbeit muß auch sektoral, regional und beruflich wesentlich mobiler werden. Ein probates Mittel, dies zu erreichen, sind dezentrale, betriebsnahe Tarifabschlüsse. Diese beschäftigungspolitisch adäquaten Reaktionen kommen allerdings nur zustande, wenn auf den Arbeitsmärkten auch Wettbewerb herrscht. Dies ist zumindest auf den deutschen Arbeitsmärkten nur sehr bedingt der Fall. Es verwundert deshalb auch nicht, wenn auf diese Herausforderungen nicht adäquat reagiert wird. Die Tarifpartner sind nicht bereit, die unvermeidlichen Anpassungslasten aus den weltwirtschaftlichen Veränderungen zu tragen. Sie versuchen vielmehr, die Lasten teilweise auf Dritte, zumeist auf den Staat abzuwälzen. Die unausweichliche Folge sind nur unzureichend flexible Reallöhne, zu wenig bewegliche Lohnstrukturen und ein nicht ausreichend mobiler Produktionsfaktor Arbeit. Die nicht angemessene Reaktion

---

<sup>1</sup> Vgl. Berthold (1998b).

der Tarifpartner ist letztlich darauf zurückzuführen, daß in Deutschland zu zentral verhandelt wird, der Sozialstaat zu stark ausgebaut und zentralisiert ist und der faktische fiskalische Föderalismus nicht wettbewerblich, sondern zentralistisch ist. Um es vorweg zu nehmen: Zu hohe Zentralisierungsgrade, nicht nur in den Tarifverhandlungen, sondern auch beim Sozialstaat und der Finanzverfassung sind die institutionellen Gründe, die zu der persistent hohen Arbeitslosigkeit beitragen.

2) Die Institutionen sind in Deutschland so arrangiert, daß der Sozialstaat fast zwangsläufig zum Opfer der Tarifpartner werden muß. Die Tarifverhandlungen finden, obwohl formal regional verhandelt wird, faktisch auf relativ zentraler Ebene statt. Das ist deshalb der Fall, weil beide Verhandlungsseiten ihre Aktivitäten untereinander und miteinander mehr oder weniger zentral koordinieren. Dieser hohe Zentralisierungsgrad verschafft den Tarifpartnern erhebliche Macht und damit auch beträchtlichen Einfluß im politischen Prozeß. Der Ausbau des Sozialstaates in den 60er und frühen 70er Jahren war deshalb fast zwangsläufig. Die Systeme der Sozialen Sicherung (Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung) wurden erweitert, die sozialpolitisch motivierten Eingriffe in die Arbeitsmärkte (Kündigungsschutz, Sozialplanpflichten, Mitbestimmung) intensiviert. Die Tarifpartner nutzen den ausgebauten Sozialstaat, um ihm erhebliche Teile der Anpassungslasten des strukturellen Wandels aufzubürden. Die Arbeitslosenversicherung wird ebenso belastet wie die Rentenversicherung, der die Lasten über eine flexible, nicht versicherungsadäquat ausgestaltete Altersgrenze und arbeitsmarktpolitisch motivierte Formen der Frühverrentung aufgebürdet werden. Diese Strategie, auftretende Anpassungslasten auf Dritte abzuwälzen, weicht aber die Budgetrestriktion der Tarifpartner auf. Die unausweichliche Folge ist, daß sich die Lohn- und Tarifpolitik weniger an den tatsächlichen Verhältnissen auf den Arbeitsmärkten orientiert.

Der Sozialstaat ist allerdings nicht nur Opfer der Tarifpartner, er ist selbst auch Täter auf den Arbeitsmärkten. Ein wesentlicher Grund liegt darin, daß sich gerade der Sozialstaat durch starke Zentralisierungstendenzen auszeichnet. Damit wird aber der institutionelle Wettbewerb ausgeschaltet, der für die notwendigen Differenzierungen sorgt. Diese zentralistische Entwicklung hat mehrere Ursachen, eine ist sicherlich, daß umverteilungspolitische Ziele dominieren. Dabei steht nicht die Chancen-, sondern vielmehr die Ergebnisgleichheit im Vordergrund. Dies zeigt sich an den vielfältigen umverteilungspolitischen Aktivitäten in den Systemen der Sozialen Sicherung, aber auch außerhalb. Die Einführung eines Risikostrukturausgleichs in der Gesetzlichen Krankenversicherung war die bisher letzte umverteilungspolitische Wohltat in den Systemen der Sozialen Sicherung. Alle umverteilungspolitischen Aktivitäten sind faktisch ohne negative Anreize nicht zu haben. Dies macht sich eher über kurz als lang auch auf den Arbeitsmärkten bemerkbar. Die Arbeitslosenversi-

cherung ist ein typisches Beispiel. Die einheitlichen Leistungen tragen den unterschiedlichen sektoralen und regionalen Entwicklungen auf den Arbeitsmärkten nicht Rechnung. Die einheitlich ausgestaltete, zentral organisierte Arbeitslosenversicherung verhindert institutionellen Wettbewerb und verstärkt auf diesem Weg die inflexiblen sektoralen und regionalen Lohnstrukturen. Im Verbund mit einer relativ einheitlichen Sozialhilfe zementieren somit die Systeme der Sozialen Sicherung die qualifikatorische Lohnstruktur nach unten. Vor allem die wenig qualifizierten Arbeitnehmer sind die Leidtragenden.

Damit aber nicht genug. Die Tarifpartner nehmen den Staat immer öfter in beschäftigungspolitische Geiselschaft. Die Angst der Politiker um die Wiederwahl und der beträchtliche politische Einfluß der Tarifpartner tragen mit dazu bei, daß die politischen Entscheidungsträger leicht für arbeitsmarktpolitische Aktivitäten zu gewinnen sind. Umfangreiche Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie vielfältige Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, umfangreiche Qualifizierungsaktivitäten und lange Zeit vermehrte staatliche Beschäftigung, aber auch arbeitsmarktpolitisch motivierte Frühverrentungen waren und sind die Folge. Der Staat wird weiter in Anspruch genommen, wenn die Tarifpartner die politischen Entscheidungsträger sowohl auf Landes- und Bundesebene als auch auf der Ebene der Europäischen Union ermuntern, teilweise flächendeckend finanziell zu dopen. Die Subventionen, mit denen Arbeitsplätze in Branchen erhalten werden sollen, die ihren Zenit längst überschritten haben, sind Legion. Es werden aber auch immer stärker "zukunftsträchtige" Bereiche gefördert. Beides geschieht oft im Rahmen der Struktur- und Regionalpolitik über Finanzhilfen und Steuervergünstigungen.<sup>2</sup> Die falschen Anreize, die von einer solchen Politik ausgehen, liegen auf der Hand: Der Staat nimmt den Arbeitgebern einen Teil des unternehmerischen Risikos und den Tarifpartnern die beschäftigungspolitische Verantwortung ab. Die negativen allokativen Wirkungen sind eindeutig: Die Lohn- und Tarifpolitik der Tarifpartner orientiert sich immer weniger an der tatsächlichen Lage auf den Arbeitsmärkten. Vor allem in Zeiten eines intensiven strukturellen Wandels erhöht sich damit die Arbeitslosigkeit fast zwangsläufig, selbst dann, wenn die staatliche Beschäftigung steigt. Da diese staatlichen Aktivitäten finanziert werden müssen, erhöhen sich die Belastungen mit Steuern und Abgaben, das Tempo der staatlichen Kreditnahme beschleunigt sich. Damit bringt man aber die Quellen des wirtschaftlichen Wachstums zum Versiegen. Es ist dann nur eine Frage der Zeit, bis auch der allgemeine Wohlstand negativ beeinflusst wird.

### **3. Kooperativer Föderalismus, Sozialstaat und die Lage auf dem Arbeitsmarkt**

---

<sup>2</sup> Vgl. Boss/Rosenschon (1998).

Die negativen Wirkungen korporativer Strukturen auf den Arbeitsmarkt, den Sozialstaat und das wirtschaftliche Wachstum werden durch einen kooperativen fiskalischen Föderalismus noch verstärkt. Die Bundesrepublik Deutschland gilt international als der Prototyp eines föderalen Staatswesens. Von einem wettbewerblichen Föderalismus kann allerdings keine Rede sein, es dominieren vielmehr unitaristische Strukturen.<sup>3</sup> Nur ein echter, wettbewerblicher Föderalismus trägt den regional unterschiedlichen Bedürfnissen und Neigungen der Menschen entsprechend Rechnung. Er schafft Spielraum für regionale Vielfalt, vertikale und horizontale Gewaltenteilung und horizontalen Wettbewerb zwischen eigenständigen Gebietskörperschaften. Dieser Wettbewerb zwingt die politischen Entscheidungsträger, auf die Bedürfnisse der Bürger mehr Rücksicht zu nehmen. Die Bürger können Vergleiche anstellen und haben Wahlmöglichkeiten, die sie über die Mechanismen "exit" und "voice" auch nutzen können. Ein solcher wettbewerblicher Föderalismus zeichnet sich dadurch aus, daß die Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmekompetenzen weitgehend zusammenfallen. Dies alles ist beim kooperativen Föderalismus deutscher Art nicht erfüllt. Es herrscht wenig Wettbewerb; die wichtigste Aufgabe des Föderalismus scheint darin zu bestehen, für "einheitliche Lebensverhältnisse" zu sorgen. Es verwundert deshalb auch nicht, daß in weiten Teilen der staatlichen Leistungen die Nutznießer, Entscheidungsträger und Steuerzahler auseinanderfallen. Dies schlägt sich in einer Verwischung von politischer Verantwortung und in einem fehlenden institutionellen Wettbewerb nieder. Dieser Pseudoföderalismus mit seinen faktisch zentralen Strukturen begünstigt nun aber nicht nur Fehlentwicklungen auf den Arbeitsmärkten, er ist zweifellos auch eine Ursache für das unbefriedigende wirtschaftliche Wachstum.

Die "Sündenliste" des kooperativen Föderalismus deutscher Prägung ist lang: Er hat zum einen die Tendenz, die politische Verantwortung zu verwischen, er trägt zum anderen auch mit dazu bei, daß sich die Bundesländer in einer überzogen interpretierten Haftungsgemeinschaft wiederfinden, schließlich verzerrt er den institutionellen Wettbewerb nicht nur, er verhindert ihn teilweise auch. 1) Die zunehmende Verwischung von politischer Verantwortung läßt sich an zumindest vier Entwicklungen festmachen: (1) Der bundesdeutsche Föderalismus zeigt eindeutig zentralistische Tendenzen. Die Bundesländer haben nur noch wenige Kompetenzen, etwa im Bereich der Bildung, der Kultur, der Polizei oder der Landesplanung. Es existieren einheitliche Regulierungen auf Güter- und Arbeitsmärkten sowie einheitliche Sozial- und Subventionsgesetze. Die Ursachen für diese zentralistische Entwicklung sind vielfältig. Es ist aber wohl vor allem der Wunsch nach einheitlichen Lebensverhältnissen und die Nachfrage von Interessengruppen nach einheitlichen Regulierungen auf Güter- und Faktormärkten, die sie vor den "Unbilden" des institutionellen Wettbewerbs schützen,<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Vgl. v. Weizsäcker (1997).

<sup>4</sup> Vgl. Blankart, (1998a), S. 554.



die zentralistische Entwicklungen begünstigen. Der Bund nutzt die Möglichkeiten ausgiebig, die ihm die konkurrierende Gesetzgebung bietet. So waren in der 12. Legislaturperiode des Bayerischen Landtages nur noch 13,3 % der Gesetze keine Anpassungsgesetze.<sup>5</sup> Es verwundert nicht, daß offenkundig der Sozialstaat die treibende Kraft der Zentralisierung ist. Dies gilt nicht nur für Deutschland, sondern selbst für die Vereinigten Staaten.<sup>6</sup> Die zentralistischen Tendenzen in Deutschland wurden auch durch die Idee der antizyklischen Konjunktursteuerung, der sogenannten Globalsteuerung begünstigt. Eine keynesianische Politik legt es nahe, den Bundesländern finanzpolitische Kompetenzen zu nehmen und sie auf den Bund zu konzentrieren. Gleichzeitig wurde in dieser Zeit, also in den 60er und frühen 70er Jahren die Mischfinanzierung verfassungsrechtlich abgesichert, das Tempo hin zu einem steuerlichen Verbundsystem beschleunigte sich erheblich. Schließlich hat auch der Bund selbst ein Interesse an einer Zentralisierung. Er fördert diese Entwicklung auch, indem er die Bundesländer in gewissem Maße finanziell von sich abhängig macht. Ein Blick auf die Entwicklung der Bundesergänzungszuweisungen im Länderfinanzausgleich legen davon beredt Zeugnis ab. Die Bundesländer selbst wiederum leisten nur geringen Widerstand, weil sie glauben, auf diese Weise an finanzielle Mittel der anderen Bundesländer zu kommen. Diese Entwicklung ist nicht typisch deutsch, sie zeigt sich auch in anderen Ländern. Mit den "grants-in-aid" versucht etwa auch die Zentralregierung in Washington die Bundesstaaten in eine gewisse Abhängigkeit zu bringen. Im Welfare Act aus dem Jahre 1996 ist es allerdings gelungen, diese Entwicklung wieder etwas zurückzudrehen.<sup>7</sup>

(2) Die politische Verantwortung wird auch durch die wachsende Bedeutung der Mischfinanzierungen und einen Steuerverbund verwischt, der immer enger wird. Es existiert eine Vielzahl von Mischfinanzierungen, die nicht nur für die Gemeinschaftsaufgaben, für Geldleistungsgesetze, für Finanzhilfen sondern auch für die Bundesauftragsverwaltung gelten. Die Gemeinschaftsaufgaben sind wohl der Prototyp, der zeigt, wie man politische Verantwortung verwischt. Es verwundert deshalb auch nicht, wenn vor allem sie im Zentrum der Kritik stehen: "Gemeinschaftsaufgaben haben nichts richtig zustandegebracht, dafür aber mit maximaler Verzögerung, maximalem bürokratischem Aufwand und maximaler Undurchsichtigkeit".<sup>8</sup> Gleichzeitig sind alle großen Steuern, wie die Lohn-, Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer inzwischen Verbundsteuern. Die Gründe für diese Entwicklung liegen auf der Hand: Die politischen Entscheidungsträger in den Bundesländern versprechen sich davon, die Bürger anderer Bundesländer an der Finanzierung staatlicher Leistungen zu beteiligen, die vor allem den eigenen Bürgern zugute kommen.<sup>9</sup> Es dominiert der Ver-

---

<sup>5</sup> Vgl. Müller (1998).

<sup>6</sup> Vgl. Apolte (1996).

<sup>7</sup> Vgl. Blank (1997).

<sup>8</sup> Vgl. Pommerehne/Jank/Hart (1996), S. 15.

<sup>9</sup> Vgl. Blankart (1998b), S. 8.

such, sich als Trittbrettfahrer zu verhalten. Daneben erhofft man sich auf diesem Weg, unabhängig von der Finanzierung staatlicher Leistungen, an die Steuern anderer Länder zu gelangen. Dies ist aber nur möglich, wenn man Koalitionen schmiedet und Mehrheiten zimmert. Der bestehende institutionelle Rahmen der Finanzverfassung fördert "rent-seeking"-Verhalten in den Bundesländern. Beide Verhaltensweisen sind zweifellos ressourcenverschlingend und wohlfahrtsmindernd.

(3) Der deutsche Föderalismus begünstigt die Verwischung von Verantwortung auch durch immer umfangreichere und undurchschaubarere finanzielle Ausgleichsmechanismen zwischen den Gebietskörperschaften.<sup>10</sup> Dies kann man zum einen am horizontalen Finanzausgleich erkennen. Er wurde nicht nur vom Volumen her ständig ausgedehnt, er wurde auch immer mehr "verfeinert", wie etwa das Seehafenprinzip oder die "Veredelung" der Einwohnerzahlen zeigen.<sup>11</sup> Das Bundesverfassungsgericht bestätigte diese "solidarische" Entwicklung, in dem es den Beteiligten die "bündische Solidarität" noch einmal ins Stammbuch schrieb. Der horizontale Finanzausgleich wurde zum anderen um einen vertikalen ergänzt. Der Umsatzsteuervorwegausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen sind die wichtigsten Instrumente, über die es der Bund schafft, finanzielle Mittel der Bundesländer, die ihm gar nicht gehören, untereinander umzuverteilen. Dieses vorsätzliche System der Unüberschaubarkeit hat erhebliche negative Anreizwirkungen: Der Länderfinanzausgleich bestraft Leistung; der Fleißige ist der Dumme. Eine gute Wirtschaftspolitik eines Bundeslandes lohnt kaum noch.<sup>12</sup>

Damit aber nicht genug: Der Länderfinanzausgleich steht zwar im Mittelpunkt der Diskussion, er ist aber nicht das Hauptproblem. Es wird zwischen den Bundesländern wesentlich mehr über den ständigen Finanzausgleich in den zentral organisierten Systemen der Sozialen Sicherung umverteilt. Den im Jahre 1996 etwa 50 Mrd. DM im Länderfinanzausgleich stehen nach sehr vorsichtigen Schätzungen mehr als 70 Mrd. DM<sup>13</sup> gegenüber. Die mit Zwang operierenden, umlagefinanzierten Systeme sind die Hauptakteure, wenn es darum geht, nationale Einheitlichkeit herzustellen. Das bisher letzte Glied in der Kette des ständigen Finanzausgleichs in den Systemen der Sozialen Sicherung wurde mit dem Risikostrukturausgleich in der Gesetzlichen Krankenversicherung eingefügt. Die Gründe für den Länderfinanzausgleich und den ständigen Finanzausgleich in den Systemen der Sozialen Sicherung liegen auf der Hand: Sie entsprechen den deutschen und weitgehend kontinentaleuropäischen Vorstellungen von Solidarität. Dabei geht es vordergründig darum, für möglichst einheitliche Lebensverhältnisse zu sorgen, tatsächlich steckt dahinter die Philosophie, auftretende

---

<sup>10</sup> Vgl. Peffekoven (1994).

<sup>11</sup> Vgl. Homburg (1997a), S. 83 f.

<sup>12</sup> Vgl. Huber/Lichtblau (1997), S. 35.

<sup>13</sup> Vgl. Ottnad/Linnartz (1997), S. 116.

Anpassungslasten aus wirtschaftlichen Veränderungen zu sozialisieren. Dies ist Ausdruck eines tiefen Mißtrauens gegen wettbewerbliche Lösungen. Das Ergebnis ist eine "Konsensgesellschaft" mit institutionalisierten Mechanismen, wie konzertierte Aktionen, runde Tische, Bündnisse für Arbeit und ein kooperativer Föderalismus, die einen solchen Verteilungskonsens befördern sollen.

(4) Der kooperative Föderalismus verwischt die politische Verantwortung schließlich auch, indem er die Anreize der politischen Entscheidungsträger stärkt, die Präferenzen der Bürger zusehends aus dem Auge zu verlieren und immer weniger ökonomisch effizient zu handeln. Der gegenwärtige institutionelle Rahmen der Finanzverfassung verstärkt die Versuchung der politischen Entscheidungsträger, sich strategisch zu verhalten. Diese Zusammenhänge lassen sich an zwei Beispielen verdeutlichen. Die Mischfinanzierungen tragen dazu bei, daß investive Entscheidungen untergeordneter Gebietskörperschaften oft nur deshalb durchgeführt werden, weil auch der Bund zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfügung stellt. Diese Projekte würden sich für die einzelnen Bundesländer oft nicht rechnen, wenn sie nur aus eigenen Mitteln finanziert würden. Eine teilweise Übernahme der Kosten durch den Bund trägt mit dazu bei, daß solche Projekte für ein Bundesland lohnend werden. Dieser "Flypaper-Effekt" wäre allokativ sogar erwünscht, wenn solche Projekte mit überregionalen positiven externen Effekten verbunden wären oder erhebliche Verbundvorteile aufträten. Dies ist allerdings nicht immer der Fall. Es kann deshalb nicht ausbleiben, daß die Investitionsentscheidungen der untergeordneten Gebietskörperschaften durch die Kofinanzierung des Bundes verzerrt werden.

Die Arbeitsmarktpolitik ist ein weiteres Beispiel dafür, wie ein inadäquater institutioneller Rahmen erhebliche Fehlanreize setzt. Der finanzielle Engpaß im Haushalt des Bundes hat in der Vergangenheit mit dazu beigetragen, daß der Bund auch die Leistungen im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes verringert hat. Das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe wurden gekürzt. Die Zahl der arbeitslosen Arbeitnehmer, die nun Ansprüche an die Sozialhilfe hatten, nahm zu. Obwohl der Bund die Leistungen der Sozialhilfe weitgehend festlegt, muß sie allerdings von den Ländern finanziert werden, die ihrerseits die finanziellen Lasten auf die Gemeinden abschieben. Ein Teil der Lasten steigender Arbeitslosigkeit wird auf diesem Weg auf die Gemeinden verlagert. Die Reaktion der Gemeinden ließ nicht lange auf sich warten: Sie boten auf dem dritten, kommunalen Arbeitsmarkt vermehrt befristete, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse an. Die temporär beschäftigten Arbeitnehmer erwarben wieder Ansprüche auf Arbeitslosengeld, das über Beiträge und finanzielle Zuschüsse aus dem Bundshaushalt zu finanzieren ist. Es kommt somit zu einem reinen "Drehtüreffekt", wenn die kommunalen Arbeitsmärkten nicht dazu beitragen, die betroffenen Arbeitnehmern wieder in den ersten Arbeitsmarkt einzugliedern. Das eigentliche Problem wird nicht gelöst. Da Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsentscheidungen nicht in einer Hand sind,

nimmt es nicht wunder, daß politische Verantwortung zwischen den verschiedenen Ebenen hin und hergeschoben wird.

2) Der kooperative Föderalismus weist noch einen anderen, schwerwiegenden Mangel auf, er trägt mit dazu bei, daß sich die Bundesländer zu einer Haftungsgemeinschaft entwickeln. Es ist zwar richtig, daß die Länder eigenständig sind und grundsätzlich jedes Bundesland auch für seine eigenen Schulden einstehen muß. Tatsächlich enthält die gegenwärtige föderale Finanzverfassung faktisch eine "bail out- Klausel". Das Bundesverfassungsgericht hat dies in einem Urteil aus dem Jahre 1992 noch einmal verdeutlicht und die Beistandspflicht der Bundesländer füreinander im Rahmen der "bündischen Solidarität" sehr weit ausgelegt. Die Verpflichtung, in "extremen Haushaltslagen" einander finanziell beizustehen, wird auch den Bundesländern zugebilligt, die die finanzielle Lage selbstverschuldet haben. Die finanzielle Nothilfe, mit der man versucht, den finanziellen Ruin von Bremen und dem Saarland abzuwenden, verdeutlichen die Realitätsnähe dieses Aspektes. Der Haftungsausschluß wird allerdings tagtäglich weit weniger spektakulär unterlaufen. Die Wege sind zum einen durch den horizontalen und vertikalen Länderfinanzausgleich sowie den ständigen Finanzausgleich in den Systemen der Sozialen Sicherung und zum anderen durch die vielfältigen regional- und strukturpolitischen Aktivitäten in der Bundesrepublik klar vorgezeichnet. Diese Transfers verbessern die Bonität der Bundesländer, die von den finanziellen Transfers profitieren und erweitern deren Verschuldungsspielräume. Es liegt auf der Hand, daß die Anreize dieser Bundesländer steigen, sich stärker zu verschulden als sie dies tun würden, wenn sie allein für die Schulden einstehen müßten. Doch damit nicht genug: Die Aussicht aller Länder, im Falle finanzieller Notlagen auf die anderen Bundesländer zurückgreifen zu können, verstärkt für alle Länder die Anreize, sich stärker zu verschulden. Hier liegt ein Treibsatz für die steigende staatliche Verschuldung.

Eine interessante Entwicklung stellt sich ein, wenn die Bundesländer nicht gleich groß sind. Die Erfahrung zeigt, daß fiskalische Haftungsgemeinschaften unterschiedlich großer Länder im allgemeinen asymmetrisch wirken.<sup>14</sup> Es zeigt sich, daß kleine Länder die großen systematisch ausbeuten. Die Anreize der kleinen Bundesländer, fiskalpolitisch über die Stränge zu schlagen, sich also übermäßig zu verschulden, sind besonders ausgeprägt. Die großen Bundesländer müssen für die Folgen ihres fiskalpolitischen Fehlverhaltens zu einem großen Teil selbst einstehen. Sie wissen auch, daß sie im Falle des wirtschaftlichen Scheiterns alle anderen Bundesländer fiskalisch und ökonomisch mit in die Tiefe reißen. Demgegenüber müssen kleine Bundesländer nur einen Bruchteil der von ihnen verursachten fiskalischen Lasten selbst tragen. Der größere Teil wird in einer fiskalischen Haftungsgemeinschaft von den großen geschultert, wenn die Zahl der kleinen Länder relativ zur

---

<sup>14</sup> Vgl. Homburg (1997b), S. 102-107.

Gesamtzahl der Länder nicht zu groß ist. Ein fiskalischer Flächenbrand ist allein von ihrem fiskalischen Fehlverhalten nicht zu erwarten. Dieser Zusammenhang trägt mit dazu bei, daß die Anreize der kleinen Bundesländer zunehmen, sich zu verschulden. Es verwundert deshalb auch nicht, daß die kleinen Bundesländer, wie etwa Bremen und das Saarland, sich pro Kopf stärker als die großen verschulden und die großen systematisch ausbeuten. Diese Überlegungen gelten nicht nur für den kooperativen Föderalismus in Deutschland, sie treffen zweifellos auch für die Europäische Union zu.<sup>15</sup> Die Einführung einer gemeinsamen Währung in Europa verstärkt diese Entwicklung trotz der "no bail out-Klausel" ebenso, wie alle Versuche, die Regional-, Struktur- und Kohäsionsfonds auszubauen.

3) Eine entscheidende Schwäche des kooperativen Föderalismus ist darin zu sehen, daß er den institutionellen Wettbewerb verzerrt und ihn in weiten Bereichen sogar verhindert. Die Bundesländer nutzen mehrere Kanäle, finanzielle Lasten aufeinander abzuwälzen. (1) Die scheinbar unaufhaltsame Tendenz zur Zentralisierung, verschiedene Arten der Mischfinanzierungen, unterschiedliche Formen des Länderfinanzausgleichs, die ständige Umverteilung in den Systemen der Sozialen Sicherung und die fiskalische Haftungsgemeinschaft gehören dazu. Es liegt auf der Hand, daß auf diesen Wegen der institutionelle Wettbewerb zwischen den Bundesländern verzerrt wird. Die ökonomischen Folgen werden offenkundig, wenn man Deutschland mit den Vereinigten Staaten, einem ganz ähnlich entwickelten Ländern vergleicht, das einen weniger stark verzerrten institutionellen Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften aufweist: Die Staatsquote, der staatliche Schuldenstand und die Belastung mit Steuern und Abgaben liegen in Deutschland höher. Damit aber nicht genug: Die Möglichkeit, finanzielle Lasten auf andere abzuwälzen, verstärkt auch den Wettbewerb der Bundesländer, wenn es darum geht, einzelne Unternehmungen, ganze Branchen oder Sektoren in einem Bundesland anzusiedeln. Dieser Wettbewerb, der wegen des Beschäftigungsmotivs oft auch zu einem "merkantilistischen" Subventionswettbewerb entartet, ist verzerrt, muß doch ein Teil der finanziellen Lasten von den konkurrierenden Bundesländern getragen werden. Der Subventionswettbewerb zwischen den Bundesländern ist zunehmend "fremdfinanziert", das einzelne Bundesland muß die Kosten seines fiskalischen Tuns nur teilweise tragen. Dieser Wettbewerb ist effizienzverschlingend. Die Europäische Union steht grundsätzlich vor demselben Problem. Die Kommission versucht seit langem, den Subventionswettbewerb mit mehr oder weniger großem Erfolg über eine strikte Kontrolle der Beihilfen einzudämmen. In dem Maße, in dem sie erfolgreich ist, schränkt sie auch den offenen Subventionswettbewerb zwischen den Bundesländern ein. Es ist nur auf den ersten Blick erstaunlich, daß diese Verzerrungen des merkantilistischen Subventionswettbewerbs zwischen den Bundesstaaten in den Vereinigten Staaten offenkundig nicht in dem Maße

---

<sup>15</sup> Vgl. Berthold (1997a).

auftreten und dies, obwohl die Bundesstaaten eine relativ aggressive Ansiedlungspolitik betreiben. Der Grund liegt auf der Hand: Die amerikanischen Bundesstaaten müssen für die finanziellen Folgen ihres fiskalischen Tuns selbst einstehen. Eine Haftungsgemeinschaft deutscher Prägung besteht nicht. Ein fremdfinanzierter, verzerrter Subventionswettbewerb ist somit viel weniger möglich.

(2) Der kooperative Föderalismus verzerrt den institutionellen Wettbewerb nicht nur, er trägt auch mit dazu bei, daß der institutionelle Wettbewerb nur ein Schattendasein fristet. Dies kann man zum einen daran erkennen, daß die Regulierungen auf Arbeits- und Gütermärkten überall im Bundesgebiet einheitlich sind. Damit ist ein effizienzsteigernder Wettbewerb um die besten Regulierungen nicht möglich. Mit branchenspezifisch einheitlichen Regulierungen trägt man den Wünschen etablierter Wirtschaftszweige und Interessengruppen, wie dem Bergbau, dem Energiebereich, dem Handwerk, der Land- und Forstwirtschaft, dem Personen- und Güterverkehr, den Gewerkschaften, den freien Berufen etc. Rechnung.<sup>16</sup> Daneben gelten zum anderen die Sozialgesetze ebenfalls 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, weitgehend das Erziehungsgeld etc. dazu. Diese Entwicklung ist auch auf eine bestimmte Vorstellung von Solidarität zurückzuführen, die in der Tendenz zu "einheitlichen Lebensverhältnissen" sichtbar wird. Schließlich ist auch im Bereich der Arbeitsmarktpolitik der institutionelle Wettbewerb weitgehend ausgeschaltet. Sowohl die aktive als auch passive Arbeitsmarktpolitik ist mehr oder weniger zentral ausgerichtet. Es ist auch heute noch für viele im Bereich der passiven Arbeitsmarktpolitik undenkbar, die Arbeitslosenversicherung zu einer wirklichen Versicherung umzugestalten, Beiträge und Leistungen stärker nach individuellen Präferenzen und regionalen und sektoralen Gegebenheiten zu differenzieren. Es war lange Zeit unmöglich, auf dezentralere Lösungen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu setzen. Das sind auch Nachwirkungen der keynesianischen Gedankengänge der Globalsteuerung. Diese Entwicklung in der aktiven Arbeitsmarktpolitik wird nur sehr langsam aufgeweicht. Die Einführung von Innovationstöpfen regionaler Arbeitsverwaltungen in der Arbeitsmarktpolitik ist ein erster, wenn auch kleiner Schritt in eine stärker dezentrale Zukunft der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten. Die Folgen eines fehlenden institutionellen Wettbewerbs liegen auf der Hand: Der Wettbewerb um die beste Lösung wird stark behindert, da institutionelle Arbitrage über Handel und mobile Produktionsfaktoren zumindest innerhalb Deutschlands nicht möglich ist. Es ist unvermeidbar, daß der Sozialstaat weiter wächst und es kaum gelingen wird, die aktive Arbeitsmarktpolitik neu zu orientieren.<sup>17</sup> Die Belastungen

---

<sup>16</sup> Vgl. Blankart (1998a), S. 553 f.

<sup>17</sup> Vgl. Berthold/Fehn (1997).

mit Steuern und Abgaben nehmen zu, die Arbeitslosigkeit steigt, das wirtschaftliche Wachstum geht zurück.

Der kooperative Föderalismus behindert den institutionellen Wettbewerb auch auf der Finanzierungsseite staatlicher Aktivitäten, nämlich bei den Steuern. Das umfassende Verbundsystem, das in Deutschland inzwischen bei den wichtigsten Steuern besteht, installiert faktisch ein Steuerkartell. Die politischen Entscheidungsträger sowohl im Bund als auch in den Ländern können der Versuchung, den Wettbewerb um Steuerquellen auszuschalten, nicht widerstehen. Die steuerlichen Arbitragemöglichkeiten werden beschränkt, die finanziellen Restriktionen für politische Entscheidungsträger gelockert, staatliche Ausgabenprogramme damit leichter möglich. Alle fiskalischen Schranken fallen allerdings solange nicht, wie es ihnen nicht gelingt, den internationalen Steuerwettbewerb durch Absprachen wirksam zu beschränken. Das Steuerkartell bleibt national den erodierenden Kräften vor allem des mobilen Kapitals ausgesetzt. Ein solches Steuerkartell geht eindeutig zu Lasten der Steuerzahler. Der höhere Preis, den die Bürger zahlen müssen, zeigt sich in steigenden steuerlichen Belastungen. Der anfallende Kartellgewinn aus einheitlichen und höheren steuerlichen Belastungen der Bürger wird zwischen dem Bund und den Ländern aufgeteilt.<sup>18</sup> Die ökonomischen Folgen liegen auf der Hand: Ein mangelnder Steuerwettbewerb stärkt den Leviathan, er begünstigt den Marsch in den Steuerstaat. Die steuerlichen Belastungen nehmen zu, die Steuer- und Abgabenschere öffnet sich weiter, die Arbeitslosigkeit steigt, das wirtschaftliche Wachstum geht zurück.

Fazit: Der kooperative Föderalismus verstärkt die Arbeitslosigkeit, indem er politische Verantwortung verwischt, die fiskalische Haftungsgemeinschaft verstärkt und den institutionellen Wettbewerb verzerrt und beschränkt. Wenn es den Bundesländern möglich ist, einen Teil der Lasten auf andere Bundesländer abzuwälzen und an den länderspezifischen Erträgen teilzuhaben, werden Ressourcen nicht effizient eingesetzt. Die staatlichen Ausgaben fallen zu hoch aus, sowohl die gegenwärtige Generation als auch zukünftige Generationen werden über steigende Steuern und Abgaben zu stark belastet, die Steuer- und Abgabenschere öffnet sich heute und morgen. Die staatlichen Ausgaben werden allerdings auch wenig effizient verwandt, vielfältige Subventionen, zumeist eingesetzt, um überkommene Strukturen zu erhalten, fallen zu hoch aus. Die Budgetrestriktion der Tarifpartner wird aufgeweicht, die Lohn- und Tarifpolitik orientiert sich nicht mehr an den tatsächlichen Verhältnissen auf den Arbeitsmärkten. Es ist deshalb kein Zufall, daß die Bundesländer, die am stärksten von der gesamtstaatlichen Umverteilung (Länderfinanzausgleich und ständiger Finanzausgleich in den Systemen der Sozialen Sicherung) begünstigt werden, auch die höchsten Subventionen pro Kopf, die höchste staatliche Verschuldung pro Kopf und die höchste Rate der Arbeitslosigkeit auf-

---

<sup>18</sup> Vgl. Blankart (1998b), S. 6 f.

weisen. Damit aber nicht genug: Die einheitlichen Regulierungen, die einheitlichen Sozialgesetze und ein rigides Steuerkartell von Bund und Ländern verstärken die Arbeitslosigkeit. Die Umverteilung über den Länderfinanzausgleich und ein fehlender Steuerwettbewerb begünstigen einen teilweise "fremdfinanzierten" Subventionswettlauf der Bundesländer. Die einheitlichen arbeitsmarkt- und sozialpolitisch motivierten Regulierungen verhindern effiziente regulierende staatliche Eingriffe und veranlassen immer mehr Unternehmungen, ins Ausland abzuwandern. Die bundesweit einheitliche Sozialhilfe und die einheitlichen Leistungen der Arbeitslosenversicherung führen zu einer nur unzureichend differenzierten regionalen und sektoralen Lohnstruktur. Dies alles trägt mit dazu bei, das Problem der Arbeitslosigkeit zu verschärfen. Wenn man die Arbeitslosigkeit wirklich verringern will, dann erfordert dies nicht nur mehr Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten und im Bereich des Sozialen, sondern auch zwischen den Gebietskörperschaften.

#### **4. Wettbewerblicher Föderalismus, Privatisierung des Sozialstaats und Abbau der Arbeitslosigkeit**

Die Erkenntnis ist noch wenig verbreitet, daß der kooperative fiskalische Föderalismus in Deutschland die Schwierigkeiten auf den Arbeitsmärkten verschärft. Arbeitslosigkeit entsteht, weil die institutionellen Arrangements so gestrickt sind, daß die beschäftigungspolitische Verantwortung verwischt und die unvermeidlichen Anpassungslasten auf Dritte abgewälzt werden können. Die Kanäle, über die dies geschieht, sind vor allem die Lohn-, Sozial- und Finanzpolitik. Diese Politikbereiche sind allesamt zu zentralistisch ausgerichtet, lassen zu wenig Wettbewerb, auch institutionellen, zu und begünstigen die Verwischung von Verantwortung. Es ist deshalb grundsätzlich notwendig, die wirtschaftspolitischen Verantwortlichkeiten wieder klar zuzuordnen. Ein wettbewerblicher Föderalismus ist neben wettbewerblicheren Arbeitsmärkten und mehr Wettbewerb im Bereich des Sozialen ein wichtiger, unverzichtbarer Baustein einer solchen Strategie. Es ist deshalb notwendig, daß zumindest vier grundlegende ordnungspolitische Entscheidungen getroffen werden: (1) Wo sind nach wie vor staatliche Lösungen angebracht, wo sind marktliche Lösungen geboten? (2) Welche Instanzen sind für welche wirtschaftspolitischen Entscheidungen verantwortlich? (3) Wie sollen vertikal die wirtschaftspolitischen Kompetenzen zwischen den Gebietskörperschaften verteilt sein? (4) Welche wettbewerblichen Beziehungen sollen horizontal zwischen den Gebietskörperschaften bestehen? Alles in allem: Der wettbewerbliche Föderalismus ist neben mehr Wettbewerb im Bereich des Sozialen und auf den Arbeitsmärkten ein entscheidendes Element, um Arbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen. Nur harte Budgetrestriktionen von (Sozial-)Staat und Tarifpartnern können helfen, das Problem der Arbeitslosigkeit dauerhaft und nachhaltig zu verringern.



1) Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte haben gezeigt, daß der Staat nur noch in relativ wenig Fällen eindeutig komparative Vorteile gegenüber marktlichen Lösungen hat. Bei der Produktion originärer öffentlicher Güter, wie der nationalen Sicherheit und der Rechts- und Wettbewerbsordnung, sowie der Stabilität des allgemeinen Preisniveaus ist dies noch relativ unumstritten. Es besteht zwar auch weitgehend Konsens, daß der Kampf gegen Armut eine staatliche Aufgabe ist. Wie intensiv der Staat an dieser Front kämpfen soll, ist allerdings umstritten. Das Angebot dieser öffentlichen Güter ist nach wie vor eine wesentliche Aufgabe des Staates, marktliche Lösungen sind im allgemeinen unterlegen. Die Frage bleibt allerdings, auf welcher staatlichen Ebene diese öffentlichen Güter sinnvollerweise angeboten werden sollen. Ein großer Teil der Aktivitäten des Sozialstaates läßt sich demgegenüber schon heute effizienter durch marktliche Lösungen ersetzen.<sup>19</sup> Mit Ausnahme der Arbeitslosenversicherung, die wohl auch weiterhin einen staatlichen organisatorischen Rahmen braucht, hat der Sozialstaat seine komparativen Vorteile bei der Absicherung der Individuen gegen die Wechselfälle des Lebens, wie Krankheit, Alter, Pflegebedürftigkeit verloren. Weitgehend unbestritten ist allerdings der staatliche Auftrag, wenn es darum geht, die Individuen im Falle des wirtschaftlichen Scheiterns nicht ins Bodenlose fallen zu lassen, also ein Existenzminimum zu garantieren. Ein großer Teil der arbeitsmarkt- und sozialpolitisch motivierten Regulierungen hat schließlich den Rubikon der ökonomischen Effizienz längst überschritten. Es sind eindeutig nicht mehr regulierende Eingriffe, sondern vielmehr mutige deregulierende Schritte auf Güter- und Arbeitsmärkten notwendig. Alles in allem: Der (Sozial-)Staat hat zu viele Aufgaben an sich gezogen. Eine stärkere Privatisierung und Deregulierung ist deshalb unabdingbar. Die Eigenverantwortung muß gestärkt werden, mehr Wettbewerb im Bereich des Sozialen ist mindestens so notwendig wie wettbewerblichere Verhältnisse auf Arbeits- und Gütermärkten. Das Mehr an Wettbewerb in allen diesen Bereichen schränkt die Spielräume erheblich ein, beschäftigungspolitische Verantwortung zu verwischen und Anpassungslasten auf Dritte abzuwälzen. Diese Entwicklung wird der Lage auf den Arbeitsmärkten gut tun und zu mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit führen.

2) Es reicht nicht aus, die Aufgaben von Staat und Markt klar zu trennen und den Staat wieder auf die Felder zu verweisen, auf denen er eindeutig komparative Vorteile hat. Notwendig ist auch, die wirtschaftspolitische Verantwortung für die Aufgaben, die dem Staat verbleiben, klar zuzuweisen. Damit ist ein entscheidender Schritt getan, der es den tarifpolitischen Akteuren ebenso wie den politischen Entscheidungsträgern schwerer macht, Lasten auf Dritte abzuwälzen. Es gibt zwei Erfahrungen, an denen man sich orientieren sollte, wenn es darum geht, ein funktionsfähiges wirtschaftspolitische Assignment zu gestalten: Es ist zum einen wenig effizient, wenn die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger mehr Ziele anstreben als sie voneinander unabhängige Mittel haben.

---

<sup>19</sup> Vgl. Berthold (1997b).

Neben dieser Tinbergen-Regel sollte man zum anderen darauf achten, daß der wirtschaftspolitische Entscheidungsträger für das Ziel zuständig ist, bei dem er komparative Vorteile aufweist. Daraus ergibt sich eine klare Aufgabenteilung: Die unabhängige Notenbank ist für Geldwertstabilität zuständig, der Staat bietet die unabdingbaren öffentlichen Güter an, die Tarifvertragsparteien sind für die Situation auf den Arbeitsmärkten verantwortlich.

Es ist zwar richtig, daß sich alle diese Bereiche gegenseitig beeinflussen und Verhandlungslösungen aller Beteiligten zu allokativ überlegenen Lösungen führen können. Die Erfahrung zeigt allerdings, daß diese potentiellen Vorteile durch "Verhandlungsperversitäten"<sup>20</sup> wieder mehr als zunichte gemacht werden.<sup>21</sup> Alle institutionellen Arrangements, wie konzertierte Aktionen, runde Tische oder Bündnisse für Arbeit verwischen die wirtschaftspolitische Verantwortung. Überall da, wo solche kooperativen Lösungen installiert werden, sind Verträge zu Lasten von Dritten die Regel. So ist es etwa kein Zufall, daß die konzertierte Aktion zu Ende der 60er von einem massiven Ausbau des Sozialstaates und einer stark steigenden staatlichen Neuverschuldung zu Beginn der 70er Jahre begleitet wurde. Es ist eine alte Erkenntnis, daß immer dann, wenn alle für alles verantwortlich sind, niemand für irgend etwas verantwortlich ist. Diese Entwicklung gilt es umzukehren. Ein klares wirtschaftspolitisches Assignment ist ein erster Schritt. Die Folgen für die Situation auf den Arbeitsmärkten liegen auf der Hand: Den Tarifpartnern stehen die Kanäle, über die sie gegenwärtig beschäftigungspolitische Verantwortung abwälzen, in geringerem Maße zur Verfügung. Wenn sich die Notenbank ausschließlich am Ziel der Geldwertstabilität orientiert und sich die Regierung auf das Angebot an öffentlichen Gütern beschränkt, also auch der Sozialstaat stärker privatisiert wird, ist der geldpolitische ebenso wie der fiskal- und sozialpolitische Kanal weitgehend verstopft. Die Budgetrestriktion der Tarifpartner wird gehärtet, die Anreize, eine Lohn- und Tarifpolitik zu betreiben, die sich viel stärker an den tatsächlichen Gegebenheiten auf den Arbeitsmärkten orientiert, nehmen zu, die Arbeitslosigkeit geht zurück.

3) Ein eindeutiges wirtschaftspolitisches Assignment ist ein erster wichtiger Schritt, ein zweiter muß allerdings folgen. Es muß entschieden werden, auf welcher Ebene die staatlichen Aufgaben am besten erfüllt werden können. Eine klare vertikale Verteilung der Kompetenzen schiebt der Verwischung von Verantwortung einen Riegel vor und verringert die Tendenzen zur Zentralisierung. Eine marktwirtschaftliche Ordnung zeichnet sich dadurch aus, daß man auf dezentrale Lösungen setzt, die im allgemeinen zentralen überlegen sind. Dies gilt grundsätzlich auch für die vertikale Kompetenzverteilung bei staatlichen Aufgaben. Damit sind aber die Gemeinden die eigentlichen politi-

---

<sup>20</sup> Vgl. Keohane (1988).

<sup>21</sup> Vgl. Calmfors (1985); Berthold/Külp (1989).

schen Handlungszentren. Auf der Ebene dieser Gebietskörperschaften werden die Präferenzen der Bürger besser getroffen, die Informationskosten fallen niedriger aus, der Verwaltungsaufwand und die Kontrollkosten sind geringer. Zentrale Lösungen auf der Ebene der Länder und des Bundes sind nur sinnvoll, wenn die dezentralen Entscheidungsträger nicht in der Lage sind, die staatlichen Aufgaben befriedigend zu lösen. Nur in diesem Fall sind die übergeordneten Gebietskörperschaften gefordert. Das Subsidiaritätsprinzip basiert auf dieser einfachen Überlegung.

(1) Es ist allerdings alles andere als selbstverständlich, daß die Lösungen auf dezentraler Ebene effizient sind. Das ist nur dann der Fall, wenn Zahler, Nutzer und Entscheider eng miteinander verbunden sind. Damit ist es aber notwendig, daß die Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmekompetenzen möglichst auf derselben staatlichen Ebene angesiedelt sind. In den meisten Fällen sind die Prinzipien der "fiskalischen Äquivalenz" und "institutionellen Konnexität" am ehesten auf dezentraler Ebene erfüllt, aber nicht immer. Dies ist zum einen dann der Fall, wenn Nutzen und Kosten regional so streuen, daß die fiskalische Äquivalenz von Zahlern, Nutzern und Entscheidern verletzt ist, also externe Effekte vorliegen. Die Vorteilhaftigkeit dezentraler Lösungen ist zum anderen auch dann in Frage gestellt, wenn bei der Produktion staatlicher Leistungen bestimmte produktionstechnische Zusammenhänge, wie Skalenerträge, Verbundvorteile oder Unteilbarkeiten dominieren. Schließlich können auch sehr mobile Produktionsfaktoren verhindern, daß auf dezentraler Ebene effizient umverteilt wird.

Es bieten sich grundsätzlich zwei Wege an, die man gehen kann, um diese Schwierigkeiten in den Griff zu bekommen: Eine Möglichkeit besteht darin, daß dezentrale politische Entscheidungsträger freiwillig kooperieren. Das kann auf niederer Ebene etwa im Rahmen von Gemeindeverbänden oder auf höherer Ebene in Form von Staatsverträgen zwischen Bundesländern geschehen. Eine andere Möglichkeit eröffnet sich, indem man Kompetenzen teilweise an übergeordnete Gebietskörperschaften überträgt. Das geht einher mit einer stärkeren Zentralisierung staatlicher Zuständigkeiten. Die deutsche Strategie ist geprägt von einem Drang zur Größe, Eingemeindungen und damit Zentralisierungstendenzen dominieren. Es nimmt nicht wunder, wenn auch gegenwärtig wieder mehr darüber nachgedacht wird, wie man am besten die Bundesländer neu gliedert und weniger, wie die Länder in Sachfragen miteinander kooperieren könnten. Die schweizerische Strategie setzt demgegenüber viel stärker auf freiwillige Kooperationen. Es verwundert nicht, wenn dort die Tendenz zur Zentralisierung weniger ausgeprägt ist als in Deutschland.

Das grundsätzliche Problem, das es zu lösen gilt, wenn man den optimalen Grad der Zentralisierung verwirklichen will, liegt auf der Hand: Es geht darum, den offenkundigen Zielkonflikt zu entschärfen, der zwischen der Internalisierung externer Effekte, der Realisierung von Verbundvorteilen und

einer effizienten Redistribution einerseits und der Heterogenität der Präferenzen der Bürger andererseits besteht. Es ist weitgehend unklar, wo in einem Gemeinwesen der optimale Grad der Zentralisierung liegt. Die Theorie des fiskalischen Föderalismus ist kein guter Wegweiser, sie führt regelmäßig zu Lösungen, die zu zentralistisch sind. Es bleibt zu überlegen, ob man nicht auch in diesem Falle auf den institutionellen Wettbewerb setzen sollte. Er könnte helfen, den Grad der optimalen Zentralisierung aufzudecken.<sup>22</sup>

(2) Die optimale vertikale Verteilung der Kompetenzen ist nur schwer konkret festzulegen. Dies würde ein Wissen voraussetzen, das niemand haben kann. Dennoch kann man einige Leitlinien für eine Reform der vertikalen Kompetenzverteilung aufstellen: (a) Es ist eine sehr restriktive Fassung des Katalogs der Kompetenzen des Bundes notwendig. Nur die Landesverteidigung, die Rechts- und Wettbewerbsordnung sowie die Währung sind nationale Kollektivgüter, die vom Bund angeboten werden sollten. Alle anderen staatlichen Funktionen sind Sache nachgeordneter Gebietskörperschaften, also von Ländern und Gemeinden, vorausgesetzt sie schränken den Binnenhandel und die Mobilität von Arbeit und Kapital nicht ein. Es sind daneben Regeln notwendig, die verhindern, daß Rahmengesetze und die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes die Kompetenzen der Länder erodieren. Die möglicherweise bessere Alternative wäre, gänzlich auf die konkurrierende Gesetzgebung zu verzichten.

(b) Die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungskompetenzen müssen stärker aneinander gekoppelt werden. Das macht es erforderlich, bundesstaatliche Regulierungen abzubauen und Kompetenzen etwa in der Agrar-, Regional- und Strukturpolitik an die Bundesländer zurückzugeben. Es ist weiterhin notwendig, die bundeseinheitlichen Sozialgesetze zumindest auf Mindeststandards zurückzuführen. Die bessere Alternative besteht allerdings darin, sie vollständig an die Bundesländer zurückzugeben. Es ist daneben notwendig, die Subventionsgesetze des Bundes abzuschaffen, die Mischfinanzierungen zu beseitigen und diese Kompetenzen an die Bundesländer rückzuverlagern. Erforderlich ist weiterhin, den Ländern eigene Steuerfindungsrechte einzuräumen, am besten indem das Trennsystem wieder eingeführt wird. Eine moderate Lösung bestünde darin, die weniger ertragskräftigen Steuern an den Bund, die ertragskräftigeren dagegen an die Länder und Gemeinden zu übertragen. Eine radikale Lösung wäre, den Bund wieder zum Kostgänger der Länder zu machen. Er wäre etwa mit einem einheitlichen Satz am Steueraufkommen der Länder beteiligt.<sup>23</sup> Ein letztes ist notwendig: Die Haftungsgemeinschaft der Bundesländer muß aufgebrochen werden. Der Idealfall wäre, daß jedes Land allein für seine Schulden haftet. Dies wird zweifellos erleichtert,

---

<sup>22</sup> Vgl. Otnad/Linnartz (1997), S. 172.

<sup>23</sup> Vgl. Buchanan/Lee (1995).

wenn man die Mischfinanzierungen, die bundesstaatlichen Subventionsgesetze und die einheitlichen Sozialgesetze abbaut. Eine wertvolle Hilfe wäre auch ein Abbau der verschiedenen Formen des Finanzausgleichs und ein verstärkter Steuerwettbewerb zwischen den Bundesländern.

(c) Im weiten Bereich des Sozialen muß viel stärker dezentralisiert werden. Es ist unvermeidlich und geboten, weite Teile des Sozialstaates zu privatisieren, vor allem, wenn es darum geht, die Individuen gegen die Wechselfälle des Lebens (Krankheit, Alter, Pflegebedürftigkeit) abzusichern. Es spricht zwar vieles dafür, daß die Arbeitslosenversicherung auch in der absehbaren Zukunft, solange effiziente Lösungen auf privaten Versicherungsmärkten noch nicht vorhanden sind, staatlich organisiert bleiben wird. Sie muß allerdings stärker dezentralisiert werden, damit sie besser auf die spezifischen Bedingungen auf regionalen und sektoralen Teilarbeitsmärkten eingehen kann. Stärker auf dezentrale Lösungen muß auch im Bereich der staatlichen Umverteilung, bei der Bekämpfung von Armut, gesetzt werden. Dies ist unbedingt notwendig, weil vor allem die Höhe der Sozialhilfe über das untere Ende der regionalen, sektoralen und qualifikatorischen Lohnstruktur bestimmt. Nicht eine zentral, sondern eine stärker dezentral ausgerichtete Sozialhilfe verbessert die Lage auf den Arbeitsmärkten.

Eine Schwierigkeit bleibt allerdings: Ein sehr mobiler Produktionsfaktor Arbeit kann möglicherweise verhindern, daß bei einer dezentralen Sozialhilfe die Armut effizient bekämpft wird. Es wird befürchtet, daß eine dezentrale Politik der Umverteilung nicht effizient ist, weil es zu einem "race to the bottom" kommt. Diese Gefahr ist allerdings gegenwärtig wenig realistisch: Es ist sicherlich richtig, daß sich das international mobile Kapital immer weniger an der Finanzierung der umverteilungspolitischen Aktivitäten beteiligt. Man sollte allerdings bedenken, daß eine regional effiziente Bekämpfung der Armut auch zu regionalen Produktivitätsfortschritten führt.<sup>24</sup> Die Arbeitnehmer werden produktiver, die Rate der Kriminalität sinkt, der Nutzen aus Investitionen und Konsum steigt. Das international mobile Kapital ist deshalb bereit, sich im Umfang dieser Produktivitätssteigerungen an der Finanzierung der Umverteilung zu beteiligen. Dennoch: Die international weniger mobile Arbeit muß einen großen Teil der dezentralen Umverteilungslasten tragen. Eine dezentrale Politik der Umverteilung kommt erst dann in Schwierigkeiten, wenn Arbeit sehr mobil wird. Der Produktionsfaktor Arbeit ist gegenwärtig allerdings noch nicht mobil genug, um "Schaden" anzurichten, indem er dezentrale Umverteilungspolitik, die über die induzierten Produktivitätsfortschritte hinausgeht, zum Scheitern verurteilt.

---

<sup>24</sup> Vgl. Berthold (1998a), S. 129.

4) Schließlich ist ein letzter Schritt notwendig: mehr horizontaler Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften. Dieses Element des wettbewerblichen Föderalismus verbessert die Allokation und begünstigt wirtschaftliche Aufholprozesse. Der horizontale Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften trifft eher regionale Präferenzen, entdeckt effiziente institutionelle Arrangements und zähmt den Leviathan. Er härtet die Budgetrestriktionen von Gebietskörperschaften und Tarifpartnern, stärkt die Anreize für eine marktkonformere Lohn- und Tarifpolitik, fördert Beschäftigung und wirtschaftliches Wachstum. Diese günstigen Entwicklungen treten allerdings nur unter bestimmten Bedingungen ein: (1) Die Umverteilung zwischen den Bundesländern muß abgebaut werden. Das System des Länderfinanzausgleichs muß vereinfacht und durchschaubarer werden, die negativen Anreize müssen verringert, der hohe Nivellierungsgrad gesenkt werden. Der Vorschlag von Baden-Württemberg und Bayern trägt dem weitgehend Rechnung.<sup>25</sup> Zum einen sollen Umsatzsteuervorgewegausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen abgeschafft werden. Die Anreize für eigene Anstrengungen würden sich erhöhen. Daneben sollen zum anderen die komplizierten unterschiedlichen Ausgleichs- und Tarifstufen auf der Empfänger- und Zahlerseite entfallen. Es wird ein einheitlicher, durchgängiger Tarif von 50 % vorgeschlagen. Diese würde die Transparenz erhöhen und die Anreize stärken. Schließlich soll der Besitzstand der Empfängerländer durch Pauschalbeträge zunächst gesichert werden. Diese Festbeträge sollen mit einer Rate von 2 % pro Jahr abgeschmolzen werden. Die Anreize nehmen in dem Maße zu, wie die reale Zahllast fällt. Alles in allem: Wenn der Länderfinanzausgleich eingeschränkt wird, wird es immer schwerer, Lasten auf Dritte abzuwälzen. Vor allem der Weg über "fremdfinanzierte" Subventionen ist versperrt, ein Teil des fiskalpolitischen Kanals ist verstopft. Die Budgetrestriktion der Tarifpartner wird gehärtet.

(2) Der größte Teil der Umverteilung zwischen den Bundesländern läuft nicht über den Länderfinanzausgleich, sondern über den ständigen Finanzausgleich in den Systemen der Sozialen Sicherung. Es werden seit der Wiedervereinigung nach vorsichtigen Schätzungen etwa 10 % der Beitragseinnahmen der Sozialversicherung zwischen den Bundesländern netto umverteilt.<sup>26</sup> Mit einem Volumen von gegenwärtig etwa 70 Mrd. DM übertrifft diese Form der Umverteilung das Volumen von etwa 50 Mrd. DM, das im Jahre 1996 im Länderfinanzausgleich bewegt wird. Wenn der Risikostrukturausgleich in der Gesetzlichen Krankenversicherung auch auf Ostdeutschland ausgedehnt wird, erhöht sich der implizite Finanzausgleich weiter. Es ist erstaunlich, daß sich die ökonomische und politische Diskussion vor allem auf den Länderfinanzausgleich und nicht auf den bedeutenderen ständigen Finanzausgleich über den Sozialstaat konzentriert. Diese Umverteilung ließe sich verringern, wenn man den unvermeidlichen und sinnvollen Weg ginge, weite Teile des Sozialstaa-

---

<sup>25</sup> Vgl. Huber (1998).

<sup>26</sup> Vgl. Ottnad/Linnartz (1997), S. 116.

tes zu privatisieren. Da man sich in diesem Fall vor allem bei der Absicherung gegen die Wechselfälle des Lebens stärker am Äquivalenzgedanken orientiert, würde das Umverteilungsvolumen erheblich verringert. Damit aber nicht genug: Der Sozialstaat wird auf die Felder, wie die Arbeitslosenversicherung oder die Garantie eines Existenzminimums, verwiesen, auf denen er auch weiterhin komparative Vorteile hat. Wenn man die Umverteilungseffekte, die in diesen Bereichen zwischen den Bundesländern auftreten, verringern will, dann muß man diesen Kernsozialstaat stärker dezentralisieren. Eine stärkere Regionalisierung der Systeme der Sozialen Sicherung und der Leistungsgesetze zur Bekämpfung der Armut wäre die unausweichliche Konsequenz. Alles in allem: Der sozialpolitische Kanal, über den Lasten abgewälzt werden können, wird verengt, die Aussichten auf eine "vernünftige" Lohn- und Tarifpolitik der Tarifpartner nehmen zu.

(3) Die Aussichten auf eine solche Lohn- und Tarifpolitik werden noch verbessert, wenn sowohl bei den Regulierungen als auch den Steuern mehr Markt und Wettbewerb zugelassen wird. Bei mobilen Produktionsfaktoren und einem unbeschränkten Binnenhandel nutzen die Gebietskörperschaften die Regulierungen und Steuern als Parameter im Standortwettbewerb. Hier wird offensichtlich, daß regionale Präferenzen besser getroffen, sowie neue und effizientere Lösungen entdeckt werden. Das Tempo des Prozesses von Abwanderung und Widerspruch beschleunigt sich, die diskretionären Handlungsspielräume der politischen Entscheidungsträger werden enger, der Leviathan wird stärker gezähmt, der bürokratische Übermut wird verringert, die Belastung mit Steuern und Abgaben reduziert, die Regulierungswut gebrochen. Sinnvollere und effizientere arbeitsmarkt- und sozialpolitische Regulierungen sind die notwendige Folge. Es wird ein wichtiger Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit geleistet. Ein "race to the bottom" ist nicht zu befürchten, einfach deshalb nicht, weil sich vor allem solche Regulierungen durchsetzen werden, deren Kosten durch entsprechende Fortschritte in der Arbeitsproduktivität weitgehend gedeckt sind.

Der wettbewerbliche Föderalismus fördert wirtschaftliche Aufholprozesse und verringert regionale Ungleichheiten. Es wird zwar immer wieder die Befürchtung geäußert, daß ein Abbau der Umverteilung zwischen den Bundesländern dazu beitrage, die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Regionen zu vergrößern. Es spricht allerdings wenig dafür, daß sich diese Sorge bewahrheitet. Ganz im Gegenteil: Der horizontale Wettbewerb zwischen den Bundesländern wirkt sich langfristig günstig für die zurückgebliebenen Gebiete aus. Die Gründe liegen auf der Hand: Der schärfere horizontale Wettbewerb härtet die Budgetrestriktionen der Bundesländer und damit auch die der Tarifpartner. Die Privatisierung weiter Teile des Sozialstaates und die Zulassung von Wettbewerb im Kernsozialstaat härtet die Budgetrestriktion der Tarifpartner weiter. Die Arbeitsmärkte, auch die regionalen, werden flexibler. Damit werden nicht nur Investitionen angezogen, es wandern auch Arbeitskräfte zu. Der wirtschaftliche Aufholprozeß beginnt. Die Entwicklung des Sunbelt in den

Vereinigten Staaten illustriert beispielhaft diese Entwicklung.<sup>27</sup> Die wirtschaftlichen Fortschritte, die das Mezzogiorno macht, seit die finanziellen Mittel aus Rom weniger stark fließen, zeigen in die gleiche Richtung. Alles in allem: Es spricht vieles dafür, daß der horizontale Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften die regionale Ungleichheit eher verringert als eine zwangsweise zentrale Umverteilung.

Fazit: Ein wettbewerblicher Föderalismus mit einer klaren Zuordnung von wirtschaftspolitischer Verantwortung leistet einen wichtigen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit. Ein eindeutiges wirtschaftspolitisches Assignment zwischen Notenbank, Staat und Tarifpartnern verhindert, daß beschäftigungspolitische Verantwortung verwischt wird. Eine klare vertikale Kompetenzverteilung bei den staatlichen Aufgaben hemmt Zentralisierungstendenzen, verhindert Kartellierung und schafft Raum für institutionellen Wettbewerb. Ein horizontaler Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften härtet die Budgetrestriktion von Staat und Tarifpartnern, stärkt die beschäftigungspolitische Verantwortung und verringert die Gefahr, daß Lasten auf Dritte abgewälzt werden. Der wettbewerbliche Föderalismus leistet somit einen wesentlichen Beitrag, um die Lohn- und Tarifpolitik zu disziplinieren und die Arbeitsmärkte flexibler zu gestalten. Es verwundert deshalb nicht, daß bei dem herrschenden Pseudoföderalismus die Arbeitsmärkte inflexibel sind und die Arbeitslosigkeit dauerhaft hoch ist.

## **5. Schlußbemerkungen**

Bei allen Vorzügen, die wettbewerbliche föderative Systeme aufzuweisen haben, wird allerdings befürchtet, daß sie inhärent instabil seien.<sup>28</sup> Sie stünden vor einem doppelten Dilemma: Einerseits zerstörten zentrale Gebietskörperschaften wettbewerbliche, föderale Strukturen, indem sie nachgeordnete Gebietskörperschaften überwältigten; andererseits würden lokale Gebietskörperschaften den wettbewerblichen Föderalismus untergraben, indem sie sich wie Trittbrettfahrer verhalten und nicht bereit seien zu kooperieren. Die föderative Instabilität entstehe, weil sich die beiden Dilemmata in einem Zielkonflikt befänden: Gelänge es das erste Dilemma zu verringern, indem man Zentralisierung verhindert, verstärkte man das zweite Dilemma und umgekehrt. Diese Sicht der Dinge übersieht, daß die eigentliche Gefahr für den wettbewerblichen Föderalismus durch den Machtanspruch der zentralen Gebietskörperschaften, also durch Zentralisierung entsteht. Der wichtigste Treibsatz der Zentralisierung sind die sozial- und verteilungspolitischen Aktivitäten, die den Wettbewerb, auch den institutionellen, einschränken.

---

<sup>27</sup> Vgl. Qian/Weingast (1997).

<sup>28</sup> Vgl. Riker (1964).



Die gegenwärtige technologische Entwicklung verändert vieles. Die sinkenden Transaktionskosten öffnen Güter- und Faktormärkte, der Wettbewerb auf diesen Märkten wird intensiver, der institutionelle auch. Die Folgen liegen auf der Hand: Auf der einen Seite nehmen die Dezentralisierungstendenzen auf den Arbeitsmärkten und im Bereich des Sozialen zu. Offeneren Güter- und Faktormärkte verstärken die wirtschaftliche Integration, begünstigen aber gleichzeitig eine Entwicklung hin zur politischen Desintegration.<sup>29</sup> Der Nationalstaat verliert an Bedeutung, das Gewicht der Regionen und damit die Dezentralisierung nimmt zu. Es scheint die Zeit des ökonomischen Gesetzes zu sein. Auf der anderen Seite sind im Zuge der europäischen Integration gewisse Tendenzen zur Vereinheitlichung der Wirtschaftspolitik unübersehbar.<sup>30</sup> Macht, politische und verbandspolitische, schlägt zurück. Letztlich reduziert sich alles auf die altbekannte Frage von Eugen von Böhm-Bawerk: "Macht oder ökonomisches Gesetz?". Gegenwärtig scheint das Pendel eher zugunsten des ökonomischen Gesetzes auszuschielen. Der Markt holt sich das zurück, was man ihm in 200 Jahren mühsam abgerungen hat. Dies ist allerdings nicht negativ, sondern positiv zu beurteilen, einfach deshalb, weil letztlich alle gewinnen. Mehr Wettbewerb ist ein geeignetes Mittel, um für mehr Wohlstand für alle zu sorgen.

---

<sup>29</sup> Vgl. Alesina/Spolaore/Wacziarg (1997).

<sup>30</sup> Vgl. Berthold (1998c).

## Literatur:

- Alesina, A., E. Spolaore und R. Wacziarg (1997), *Economic Integration and Political Disintegration*. NBER Working Paper No. 6163. Cambridge, MA
- Apolte, Th. (1996), *Fiskalföderalismus in den Vereinigten Staaten: Vorbild oder schlechtes Beispiel für Europa?*, in: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, 22, S. 170 - 194
- Berthold, N. (1997a), *Die Europäische Währungsunion: Ein weiterer Schock für Europa?*, in: O.G. Mayer, und H.-E. Scharrer: *Schocks und Schockverarbeitung in der Europäischen Währungsunion*, Veröffentlichungen des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung Nr. 38. Baden-Baden, S. 11 – 44
- Berthold, N. (1997b), *Der Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung*. Tübingen
- Berthold, N. (1998a), *Globalisierung - Totengräber des Sozialstaates oder Jungbrunnen?*, in: R. Akkermann u.a. (Hrsg.), *Offen für Reformen?* Baden-Baden, S. 121 - 138
- Berthold, N. (1998b), *Endzeit der Flächentarife?*, erscheint in: *Bitburger Gespräche*
- Berthold, N. (1998c), *Europa auf dem Weg ins 21. Jahrhundert - Die Perspektive Westeuropas*, erscheint in: A. Wenig (Hrsg.), *Globalisierung und Europäische Integration*
- Berthold, N. und R. Fehn (1997), *Aktive Arbeitsmarktpolitik - wirksames Instrument der Beschäftigungspolitik oder politische Beruhigungsspielle?*, in: *ORDO*, 48, S. 411 - 435
- Berthold, N. und B. Külpe (1989), *Kann eine Stabilisierungspolitik in Demokratien überhaupt Erfolg haben?*, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, 8, S. 45 - 61
- Blank, R. (1997), *It Takes a Nation: A New Agenda for Fighting Poverty*. Princeton 1997
- Blankart, Ch. (1998a) *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*. 3. Aufl., München
- Blankart, Ch. (1998b), *Politische Ökonomie der Zentralisierung der Staatstätigkeit*. Humboldt-Universität zu Berlin. Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät. Discussion Paper Nr. 108
- Boss, A. und A. Rosenschon (1998), *Subventionen in Deutschland*. Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 320. Institut für Weltwirtschaft Kiel
- Buchanan, J.M. und D.R. Lee (1995), *On a Fiscal Constitution for the European Union*, in: *Journal des Economistes et des Etudes Humaines*, 5, S. 219 - 233
- Calmfors, L. (1985), *The Roles of Stabilization Policy and Wage Setting for Macroeconomic Stability - The Experiences of Economies with Centralized Bargaining*, in: *Kyklos*, 18, S. 329 - 347
- Homburg, St. (1997a), *Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs*, in: A. Oberhauser (Hrsg.), *Fiskalföderalismus in Europa*. Berlin, S. 61 - 95
- Homburg, St. (1997b), *Hat die Währungsunion Auswirkungen auf die Finanzpolitik?*, in: F.-U. Willeke (Hrsg.), *Die Zukunft der D-Markt*. Landsberg a. L., S. 93 - 108

- Huber, B. und K. Lichtblau (1997), Systemschwächen des Finanzausgleichs - Eine Reformskizze, in: IW-Trends, 24, H. 4, S. 24 - 45
- Huber, E. (1998), Der neue Finanzausgleich: einfach, föderal, gerecht, in: U. Männle (Hrsg.), Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz. Baden-Baden, S. 223 - 234
- Keohane, R. (1988), Bargaining Perversities, Institutions, and International Economic Relations, in: P. Guerrieri und P.C. Padoan (Hrsg.), The Political Economy of International Cooperation. New York, S. 28 - 50
- Müller, A. (1998), Sozialpolitische Aspekte des Wettbewerbsföderalismus - mehr Wohlstand für alle, in: List Forum, in diesem Heft
- Ottnad, A. und E. Linnartz (1997), Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit. Frankfurt/New York
- Peffekoven, R. (1994), Reform des Finanzausgleichs - eine vertane Chance, in: Finanzarchiv, 51, S. 281 - 311
- Pommerehne, W., H.-H. Jank und A. Hart (1996), Fiskalischer Föderalismus auf dem Prüfstand, in: W. Pommerehne und G. Ress (Hrsg.), Finanzverfassung im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten. Baden-Baden, S. 11 - 15
- Qian, Y. und B.R. Weingast (1997), Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives, in: Journal of Economic Perspectives, 11, S. 83 - 92
- Riker, W.H. (1964), Federalism: Origin, Operation, and Significance. Boston
- v. Weizsäcker, Ch. (1997), Demokratie ist Konkurrenz, nicht Konsens, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 152 v. 04. 07. 1997, S. 17

Bisher erschienen:

**Nr. 1 Arbeitslosigkeit in Deutschland - Diagnose und Therapie**

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1995

erschienen in: Holzmann, Robert (Hrsg.): *Löhne und Beschäftigung: Konzeptionelle und empirische Untersuchungen für die BRD*, Baden-Baden, Nomos, 1996, S. 43-117

**Nr. 2 Evolution von Lohnverhandlungssystemen - Macht oder ökonomisches Gesetz?**

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1995

erschienen in: Zohlnhöfer, Werner (Hrsg.): *Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand*, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 244, Berlin, Duncker & Humblot, 1996, S. 57-94

**Nr. 3 Können fixe Wechselkurse das Glaubwürdigkeitsproblem der Geldpolitik bei persistenter Arbeitslosigkeit lösen?**

von Rainer Fehn und Wolfgang Modery, 1995

erschienen in: *Kredit und Kapital*, 29. Jg., 1996, Heft 3, S. 370-401

**Nr. 4 Reforming the Welfare State: The German Case**

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1995

erschienen in: Giersch, Herbert (ed.): *Reforming the Welfare State*, A Publication of the Egon-Sohmen-Foundation, Berlin/ Heidelberg/ New York, Springer, 1997, S. 165-203

**Nr. 5 The Positive Economics of Unemployment and Labor Market Inflexibility**

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1996

erschienen in: *Kyklos*, Vol. 49, 1996, Fasc. 4, S. 583-613

- Nr. 6 **Sozialstaat und marktwirtschaftliche Ordnung -  
Ökonomische Theorie des Sozialstaates**  
von Norbert Berthold, 1996  
erschienen in: Hartwig, Karl-Hans (Hrsg.): *Alternativen der sozialen  
Sicherheit: Umbau des Sozialstaates*, Gespräche der List-Gesellschaft, N.F.  
Bd. 17, Baden-Baden, Nomos, 1997, S. 10-41
- Nr. 7 **Arbeitslosigkeit oder Einkommensungleichheit - Fluch globaler Märkte?**  
von Norbert Berthold, 1996  
erschienen in: Gitter, Wolfgang (Hrsg.): *Diesseits und jenseits von  
Geldangebot und Geldnachfrage*, Baden-Baden, Nomos, 1996, S. 55 - 74
- Nr. 8 **Das Beschäftigungspotential einer flexibleren qualifikatorischen  
Lohnstruktur**  
von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1996  
erschienen in: Sadowski, Dieter und Martin Schneider (Hrsg.): *Vorschläge zu  
einer neuen Lohnpolitik: Optionen für mehr Beschäftigung I*, Frankfurt/ New  
York, Campus, 1997, S. 71-99
- Nr. 9 **Wettbewerbspolitik, Industriepolitik und Handelspolitik in der  
Europäischen Union: Der Weg zur richtigen Balance**  
von Norbert Berthold und Jörg Hilpert, 1996  
erschienen in: Ohr, Renate (Hrsg.): *Europäische Integration*,  
Stuttgart/ Berlin/ Köln, Kohlhammer, 1996, S. 77-109
- Nr. 10 **Gibt es in einer Europäischen Währungsunion mehr sichere  
Arbeitsplätze?**  
von Norbert Berthold, 1997  
erschienen in: Willeke, Franz-Ulrich (Hrsg.): *Die Zukunft der D-Mark - eine  
Streitschrift zur Europäischen Währungsunion*, Landsberg am Lech, Olzog,  
1997, S. 141-172

- Nr. 11 **Regionalismus und Multinationale Unternehmungen: Wird der Protektion Einhalt geboten?**  
von Norbert Berthold und Martín Donges, 1997  
erschienen in: Berthold, Norbert und Bernhard Speyer (Hrsg.): *Vergessene Dimensionen der Außenwirtschaft: Raum, technischer Fortschritt und Entwicklung*, Festschrift für Detlef Lorenz, Berlin, Duncker & Humblot, 1997, S. 41-77
- Nr. 12 **Arbeitsmarktbeziehungen zwischen wirtschafts- und tarifpolitischer Regulierung - Durchschlägt die Europäische Währungsunion den gordischen Knoten?**  
von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1997  
erschienen in: Cassel, Dieter (Hrsg.): *50 Jahre Soziale Marktwirtschaft: Ordnungstheoretische Grundlagen, Realisierungsprobleme und Zukunftsperspektiven einer wirtschaftspolitischen Konzeption*, Stuttgart, Lucius&Lucius, 1998, S. 457-490
- Nr. 13 **Aktive Arbeitsmarktpolitik - wirksames Instrument der Beschäftigungspolitik oder politische Beruhigungspille?**  
von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1997  
erschienen in: *Ordo*, Bd. 48 (1997), Stuttgart, S. 411-435
- Nr. 14 **Die Europäische Währungsunion: ein weiterer Schock für Europa?**  
von Norbert Berthold, 1997  
erschienen in: Mayer, Otto G. und Hans-Eckart Scharrer (Hrsg.): *Schocks und Schockverarbeitung in der Europäischen Währungsunion*, Baden-Baden, Nomos, 1997, S. 11-44
- Nr. 15 **Globalisierung, demographische Schocks und Protektionismus - Was bleibt vom Sozialstaat?**  
von Norbert Berthold, 1997  
erschienen in: Seel, Barbara (Hrsg.): *Sicherungssysteme in einer alternden Gesellschaft*, Frankfurt/ New York, Campus, 1998, S. 15-44

**Nr. 16 Unvollkommene Kapitalmärkte und strukturelle Arbeitslosigkeit:  
Schaffen Pensionsfonds Abhilfe?**

von Rainer Fehn, 1998

**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, Physica, 1998, S. 319-360

**Nr. 18 Endzeit der Flächentarife?**

von Norbert Berthold, 1998

**Nr. 19 Does EMU Promote Labor-Market Reforms?**

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1998

**Nr. 20 Sozialstandards unter globalem Druck: Erhalten, senken, erhöhen?**

von Norbert Berthold und Jörg Hilpert, 1998

**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.): *Liberale Grundrisse einer zukunftsfähigen Gesellschaft*, Baden-  
Baden: Nomos, 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

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

von Norbert Berthold, 1998

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

von Rainer Fehn, 1998