

Berthold, Norbert; Fricke, Holger

Working Paper

Deutschland im Herbst 2003 - blockierter Standortwettbewerb der Bundesländer

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 69

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Berthold, Norbert; Fricke, Holger (2003) : Deutschland im Herbst 2003 - blockierter Standortwettbewerb der Bundesländer, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 69, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Würzburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/32483>

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

**Deutschland im Herbst 2003 –
Blockierter Standortwettbewerb
der Bundesländer?**

**Norbert Berthold
Holger Fricke**

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

Nr. 69

2003

Sanderring 2 • D-97070 Würzburg

**Deutschland im Herbst 2003 –
Blockierter Standortwettbewerb der Bundesländer?**

Norbert Berthold
Holger Fricke

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik

Sanderring 2

D-97070 Würzburg

Tel.: 0931-312925

Fax: 0931-312774

Email:

norbert.berthold@mail.uni-wuerzburg.de

holger.fricke@mail.uni-wuerzburg.de

1 Einleitende Bemerkungen

Die wirtschaftliche Situation in Deutschland ist alles andere als rosig. In puncto Wirtschaftswachstum und Entwicklung der Arbeitslosigkeit zählt Deutschland zu den Schlusslichtern unter den entwickelten Volkswirtschaften.¹ Es gelingt nur in unbefriedigendem Maße, Produktionspotentiale zu mobilisieren und Arbeit und Kapital produktiv zum Einsatz kommen zu lassen. Dies hat viele Gründe. Rigide Märkte hemmen allenthalben die wirtschaftliche Dynamik. Kartellartige Strukturen auf den Arbeitsmärkten und ineffiziente Systeme der sozialen Sicherung stehen auf der Mängelliste ganz oben.

Auch der institutionelle Wettbewerb kommt in Deutschland zu kurz. Die Schwächen des bundesdeutschen Föderalismus bzw. Schein-Föderalismus stehen als never ending story zum wiederholten Male auf der politischen Agenda.² Länder verfügen nicht über das Kompetenzspektrum, die entscheidenden Politikfelder zu gestalten und sich auf diesen Gebieten einen effizienzsteigernden Wettstreit zu liefern. Der kooperative Föderalismus führt zu Entscheidungsblockaden, und dies zu einer Zeit, in der angesichts rasanter Veränderungen gerade ein hohes Maß an Anpassungskapazität gefragt wäre.³

Nur wenn es gelingt, die Fesseln zu lösen, die die Kräfte des Marktes daran hindern sich zu entfalten, kann Deutschland zu mehr wirtschaftlicher Dynamik finden. Eine Föderalismusreform könnte hierzu einen wichtigen Beitrag leisten. Dauerbrenner in der Reföderalisierungsdiskussion sind Vorschläge, Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder zurückzuverlagern, die Finanzverfassung zu reformieren und das Bundesgebiet neu zu gliedern.⁴ Gegenwärtig herrscht weitgehende Übereinstimmung unter den politischen Akteuren, die Aufgaben von Bund und Ländern zu entflechten und den Ländern mehr Zuständigkeiten einzuräumen. Eine Föderalismus-Kommission aus Vertretern von Bundestag und Bundesrat, die im Jahr 2004 zu Ergebnissen gelangen soll, wurde gebildet.

Anknüpfend an die aktuelle Diskussion beschäftigt sich dieser Beitrag zunächst mit den Vorteilen föderativer Organisationsformen. Vor diesem Hintergrund werden die Mängel der föderalen Ordnung in Deutschland aufgezeigt, die vor allem in eingeschränkten gesetzgeberischen Kompetenzen der Bundesländer bestehen (Kapitel 2). Anschließend wird ausgeführt, in welchen Bereichen die Länder dennoch über Spielraum verfügen, sich im Standortwettbewerb Vorteile zu verschaffen (Kapitel 3). Dabei wird auf die Studie „Die

¹ Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2003), S. 168.

² Vgl. bereits SCHARPF/REISSERT/SCHNABEL (1976) zur Föderalismus-Diskussion.

³ Vgl. BERTHOLD (2000).

⁴ Vgl. LAUFER/MÜNCH (1998), S. 324.

Bundesländer im Standortwettbewerb⁵ zurückgegriffen. Es zeigt sich, dass wegen des beschränkten institutionellen Wettbewerbs die Länder ihre relative Position kaum verbessern können. Schließlich werden Vorschläge unterbreitet, das föderale System umzugestalten, Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenkompetenzen neu zu definieren, um zu einer stärker an Effizienzkriterien orientierten föderalen Ordnung zu gelangen, Entscheidungsblockaden aufzulösen, den Ländern mehr Kompetenzen einzuräumen und von den Vorteilen des institutionellen Wettbewerbs zu profitieren (Kapitel 4).

2 Standortwettbewerb der Bundesländer

2.1 Vorteile einer dezentralen föderalen Ordnung: Das Ideal

Ein föderales System mit dezentraler Orientierung bietet viele Vorteile: Die Grundlagen sind gelegt, sich am Subsidiaritätsprinzip zu orientieren, größtmögliche Selbstverantwortung und Entfaltung der Individuen zu ermöglichen und die Eigenverantwortlichkeit kleiner gesellschaftlicher Einheiten gegenüber staatlichen Eingriffen zu schützen.⁶ In einem so organisierten Gemeinwesen hätte die übergeordnete Ebene nur dann unterstützende Hilfeleistungen zu gewähren, wenn einzelne Aufgaben die untergeordnete Ebene überforderten.⁷ Im Zuge einer Umsetzung des Prinzips der Subsidiarität wäre in einem ersten Schritt festzulegen, in welchen Bereichen der Staat überhaupt gefordert ist, welche Aufgaben nicht durch Individuen selbst und marktliche Lösungen wahrgenommen werden können. In einem zweiten Schritt stellt sich für solche Felder, bei denen eine Zuständigkeit des Staates festgestellt wurde, die Frage, auf welcher staatlichen Ebene die entsprechende Aufgabe anzusiedeln ist.⁸

Dabei bieten dezentrale Lösungen neben der Orientierung am Subsidiaritätsprinzip verschiedene weitere Vorteile.⁹ Dezentrale föderale Strukturen machen politisches Handeln überschaubarer. Es fällt leichter, Verantwortlichkeiten für staatliches Handeln eindeutig zuzuordnen. Bürger mögen sich eher zu politischem und gesellschaftlichem Engagement animiert fühlen, wenn sie sich für die Belange ihrer unmittelbaren Umgebung einsetzen können. Mit den Möglichkeiten der politischen Partizipation erhöht sich auch die Identifikation der Menschen mit dem politischen System, demokratische Werte lassen sich eher vermitteln.

⁵ Vgl. BERTHOLD/FRICKE/DREWS/VEHRKAMP (2003).

⁶ Vgl. die Sozialenzyklika „Quadragesimo anno“ aus dem Jahre 1931 von Papst Pius XI. zum Subsidiaritätsprinzip in der katholischen Soziallehre.

⁷ Vgl. STURM (2001), S. 11.

⁸ Vgl. BERTHOLD/DREWS/THODE (2001), S. 23f zu dieser Vorgehensweise.

Außerdem fördert eine föderative Ordnung die kulturelle und gesellschaftliche Vielgestaltigkeit, da jeder Gliedstaat seine eigenen kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Akzente setzen kann. Mit der Wiedervereinigung ist die Bundesrepublik noch heterogener geworden. Den Präferenzen der Bevölkerung werden in Baden-Württemberg andere politische Schwerpunkte als in Mecklenburg-Vorpommern entsprechen, in Berlin wieder andere als in Bayern. Es gilt die Vermutung, dass Bedürfnisse auf lokaler Ebene eher erkannt und befriedigt werden können, dass heterogenen Präferenzen eher entsprochen werden kann.

Gerade wirtschaftliche Aspekte lassen föderale Strukturen mit umfangreichen Kompetenzen dezentraler Ebenen vorteilhaft erscheinen. Es ist in einer solchen Ordnung eher möglich, sich an den jeweils spezifischen wirtschaftlichen Bedingungen zu orientieren und eine maßgeschneiderte Politik zu verfolgen. Der gleiche Anzug von der Stange kann eben nicht Bayern und Brandenburg gleichermaßen passen. Insbesondere für die schwächeren Bundesländer wäre es vorteilhaft, sich mangels anderer Standortvorteile mit einem besonders wirtschaftsfreundlichen ordnungspolitischen Rahmen im Standortwettbewerb positionieren zu können.¹⁰ Diskutiert wird beispielsweise, einen Sonderwirtschaftsraum Ostdeutschland zu errichten. Das Korsett des bundeseinheitlichen institutionellen Rahmens unterbindet gegenwärtig marktwirtschaftliche Anpassungsreaktionen beispielsweise auf dem Arbeitsmarkt. Lohnrigiditäten stehen gerade in Ostdeutschland mehr Beschäftigung und Wachstum im Wege.¹¹

Dezentrale Strukturen mit der Möglichkeit, unterschiedliche Wege zu beschreiten, fungieren als Entdeckungsverfahren. Bundesländer könnten, wenn sie mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet wären, Politikparameter im Standortwettbewerb unterschiedlich wählen und etwa die Steuerpolitik, die Regulierungspolitik auf den Güter- und Faktormärkten, die Arbeitsmarktpolitik, die Sozialpolitik mit dem System der sozialen Sicherung, die Bildungspolitik sowie die Regional- und Strukturpolitik einsetzen, um sich Vorteile zu erarbeiten. Haben Länder Erfolg, so werden andere ihrem Beispiel folgen.¹² Außerdem fördert ein Mehr an Wettbewerb auf allen Ebenen die Effizienz. Dies gilt nicht zuletzt für den institutionellen Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften. Die mobilen Produktionsfaktoren Kapital und qualifizierte Arbeit werden sich dort niederlassen, wo sie die attraktivsten Bedingungen vorfinden. Ein wettbewerblich organisierter Föderalismus wirkt also als Effizienzpeitsche, zähmt den Leviathan und zwingt die Behörden dazu, alle Ausgabenposten

⁹ Vgl. LAUFER/MÜNCH (1998), S. 28-33 und BLANKART (1998), S. 525-531 zu Vorteilen zentraler und dezentraler Strukturen.

¹⁰ Vgl. BERTHOLD (2003b), S. 5.

¹¹ Vgl. beispielsweise DIW/IFW/IWH (1999), S. 59ff..

darauf auszurichten, dass Kosten und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.¹³

Studien für die USA und die Schweiz, beides Paradebeispiele wettbewerblich geprägter föderaler Ordnungen, zeigen, dass eine kompetitive Situation zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften besteht, und es scheint so, als würden lokale öffentliche Güter effizienter bereitgestellt.¹⁴ Eine entscheidende Bedingung für Wettbewerb unter den Gebietskörperschaften ist deren fiskalische Autonomie. Steuervorschriften bieten entscheidende Möglichkeiten, sich zu differenzieren und Standortvorteile zu erarbeiten. Handlungsspielräume in diesem Bereich sind eine Säule des institutionellen Wettbewerbs. Auch erscheint es angezeigt, dass Gebietskörperschaften ihre Einnahmen den sinnvollen Ausgaben anpassen können, um solche Projekte zu realisieren, für die der Grenznutzen die Grenzkosten übersteigt. Ein finanzielles Ausgleichssystem bedroht den institutionellen Wettbewerb: Möglichkeiten für spezifische Steuervorschriften werden untergraben. Der Tüchtige wird bestraft, wenn zusätzliche Steuereinnahmen konfiskatorisch abgeschöpft werden.¹⁵

Im supranationalen Kontext erscheint die Verlagerung von Kompetenzen von der Ebene der Nationalstaaten auf die der Länder und nachgeordnete Gebietskörperschaften sinnvoll und natürlich: In dem Maße, wie europaweit einheitliche Regelungen die Nationalstaaten einander angleichen, befinden sich weniger Nationalstaaten, sondern stärker Regionen im Standortwettbewerb miteinander.¹⁶ Regionen sollten daher auch über die Kompetenzen verfügen, diesen Standortwettbewerb zu bestehen.

Trotz der Vorteile eines wettbewerblichen Föderalismus hat die Dezentralisierung von Kompetenzen ihre Grenzen. Hohe Transaktionskosten bestimmter Aufgaben könnten kleine Gebietskörperschaften in ihrer Leistungsfähigkeit überfordern. Nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz sollte angestrebt werden, Aufgabenkompetenzen so zuzuteilen, dass Skalenerträge ausgeschöpft und räumliche externe Effekte internalisiert werden.¹⁷ Im Idealfall umfasst nach dem Korrespondenzprinzip die Gebietskörperschaft, die ein Gut bereitstellt, genau die Individuen, die das Gut auch konsumieren.¹⁸

¹² Vgl. HAYEK (1969) zur Funktion des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren.

¹³ Vgl. TIEBOUT (1956).

¹⁴ Vgl. beispielsweise INMAM/RUBINFELD (1997); KIRCHGÄSSNER/POMMEREHNE (1996); FELD/KIRCHGÄSSNER (1997).

¹⁵ Vgl. OECD (1998), S. 95.

¹⁶ Vgl. ALESINA/SPOLARE/WACZIARG (1997) zum Verhältnis von supranationaler ökonomischer Integration und nationaler politischer Disintegration.

¹⁷ Vgl. OLSON (1969).

¹⁸ Vgl. OATES (1972).

Wenn auch viele Argumente für die allokativen Effizienz von fiskalischem Föderalismus sprechen, so werden häufig distributive Fehlentwicklungen gefürchtet. Insbesondere stehen dezentrale Lösungen unter dem Verdacht, ein Race-to-the-bottom auszulösen. Umverteilung auf dezentraler Ebene könnte dann erschwert oder gar unmöglich sein, wenn Transferempfänger oder Transferzahler mobil sind und dies ausnutzen, um sich einer Belastung zu entziehen bzw. die höchsten Transferraten zu sichern.¹⁹ Empirische Untersuchungen für die Schweiz und die USA entschärfen diese Befürchtung. Deren Ergebnisse unterstützen die Vermutung, dass dezentrale staatliche Umverteilung effizient sein kann, wenn reiche und arme Individuen sich altruistisch verhalten, was bei Umverteilungsaktivitäten im unmittelbaren Umfeld der Betroffenen eher zu erwarten ist. Empirische Untersuchungen zeigen, dass die Gefahr eines Race-to-the-bottom keine reale ist.²⁰ Wie in der Schweiz praktiziert, könnten gewisse Umverteilungsstandards zusätzlich helfen, ein Race-to-the-bottom endgültig auszuschließen. Als weiterer Vorteil einer dezentralen Organisation distributiver Funktionen sind lokale Verwaltungseinheiten näher an den Transferempfängern und können das notwendige Maß an Umverteilung daher besser einschätzen.

Für einen funktionierenden institutionellen Wettbewerb ist es wichtig, dass Handlungsspielräume bestehen. Entsprechend sollten sich Länder und Bund nicht in einem Zuständigkeitsgeflecht gegenseitig blockieren. Politikblockaden wirken noch verheerender in einem zunehmend volatilen Umfeld, in dem eigentlich ein hohes Maß an Handlungsfähigkeit gefragt ist. Eine klare und transparente Zuweisung der politischen Verantwortlichkeiten ist hierfür wichtig. Konkrete Vorschläge hierzu werden in Kapitel 4 gemacht.

2.2 Föderalismus in Deutschland: Die Realität

Der Föderalismus in Deutschland war trotz dieser Vorteile einer dezentralen, wettbewerblichen Ordnung von Anfang an kooperativ angelegt, die Rolle der Länder relativ schwach. So war im 19. Jahrhundert die Ansicht verbreitet, ein wettbewerblicher fiskalischer Föderalismus schwäche die Nation. Eine Überwindung der Kleinstaaterei wurde angestrebt.²¹ Nach dem zweiten Weltkrieg betrachtete die Bevölkerung die Bundesländer lediglich als Treuhändler des handlungsunfähigen Reichs. Eine Betonung der Eigenständigkeit wäre als Separatismus gebrandmarkt worden. Angesichts der ausgesprochen ungleichen Belastung der Länder durch

¹⁹ Vgl. WELLISCH (1975).

²⁰ Vgl. beispielsweise PAULY (1973); GRAMLICH/LAREN (1984); PETERSON/ROM (1989); PETERSON/ROM/SICHEVE JR. (1999); BRUECKNER (2000) sowie KAESTNER/KAUSHAL/VAN RYZIN (2003).

²¹ Vgl. MÜNCH (2000).

Kriegszerstörung, Demontagen und Flüchtlingsströme wurden das kooperative Element und die Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet als entscheidend angesehen.²² Überdies verfügten unter den neu entstandenen Ländern lediglich Bayern und Hamburg eindeutig über eine eigene Identität, und auch angesichts der großen Bevölkerungsbewegungen nach Ende des zweiten Weltkrieges war die Bindung der Bevölkerung an die Länder gering.²³ So erschien es wenig plausibel, diesen weitreichende Kompetenzen zu übertragen. Es lag also an den Besatzungsmächten, durch ihre Intervention eine allzu zentralistische Verfassung der Bundesrepublik zu verhindern.²⁴ Nichtsdestotrotz lag von Anfang an lediglich ein geringer Teil der Gesetzgebungsbefugnisse bei den Ländern, die als Ausgleich wesentlich am Zustandekommen der Bundesgesetze beteiligt wurden. Der Spielraum für eigenständige Gesetzgebung, über den die Bundesländer noch verfügten, nahmen sie sich durch Kooperationen teilweise selbst. So konstituierte sich beispielsweise noch vor Gründung der Bundesrepublik die Kultusministerkonferenz als Element der „Dritten Ebene“.

Grundstrukturen der bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland, wie etwa die geringe Gesetzgebungskompetenz der Länder und die Verflechtung der unterschiedlichen staatlichen Ebenen, weisen eine lange Tradition auf. Sie mögen zu ihrem Entstehungszeitpunkt teilweise begründet gewesen sein und sind fest im politischen Bewusstsein der Bundesrepublik verankert.²⁵ Zu einer Zeit, in der die etablierten Strukturen überkommen sind und angesichts eines sich immer rascher wandelnden Umfeldes ein höheres Maß an Anpassungskapazität geboten ist, erwies und erweist es sich daher als besonders schwierig, eine Föderalismusreform durchzuführen, die ihren Namen auch verdient und den Bundesländern tatsächlich auch mehr Kompetenzen einräumt.

So sind die gesetzgeberischen Einflussmöglichkeiten der Länder mager. Der Bund kontrolliert die entscheidenden Felder der Wirtschaftspolitik: Etwa die Regulierung der Güter- und Faktormärkte, insbesondere des Arbeitsmarktes. Die Sozialgesetzgebung ist weitestgehend bundeseinheitlich geregelt, der Bund hat hier im Laufe der Zeit immer mehr Kompetenzen an sich gezogen. Der kooperative fiskalische Föderalismus schränkt den institutionellen Wettbewerb ein, steuerpolitische Instrumente sind durch die Länder kaum einsetzbar.²⁶ Dies hat auch den Effekt, dass Länder ihre Einnahmen und ihr Budget nicht an sinnvolle Ausgaben anpassen können, sondern aufgrund von Budgetrestriktionen eventuell gezwungen sind, Ausgabenposten zurückzustellen, obwohl deren Grenznutzen höher als die Grenzkosten

²² Vgl. SCHARPF (1999).

²³ Vgl. KILPER/LHOTTA (1996), S. 84.

²⁴ Vgl. MORSEY (1988).

²⁵ Vgl. LEHMBRUCH (2002).

ausfiele.²⁷ Als paradox muss erscheinen, dass auch der geringe Anteil derjenigen Steuereinnahmen, die nicht dem Verbundsystem unterworfen sind, sondern nur einer einzelnen staatlichen Ebene zustehen, selten von dieser Ebene festgelegt werden können. So bestimmen Bundesgesetze über die Höhe der wichtigsten Landessteuern, Bundesländer legen Gemeindesteuern fest. Ländern verbleiben nur eingeschränkte gesetzgeberische Kompetenzen, vor allem auf den Gebieten der Bildungs- und Hochschulpolitik (wo auch noch eine Abstimmung zwischen den Ländern oder mit dem Bund stattfindet), des Kulturwesens, der Bereitstellung von Gesundheitsleistungen, des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts sowie Kommunalrechts.²⁸

Das deutsche System des Länderfinanzausgleichs erweist sich als Wachstumshemmnis Nummer 1.²⁹ Durch den Länderfinanzausgleich wird der Standortwettbewerb eingeschränkt und verzerrt. Fehlanreize entstehen: Der Tüchtige, dem es gelingt, hohe Steuereinnahmen zu erzielen, wird durch den Entzug finanzieller Mittel bestraft. Landespolitiker werden teilweise aus der Verantwortung entlassen, wenn die Ergebnisse ihrer Politik nivelliert werden. Der Faule wird belohnt, indem er Transferzahlungen erhält. Bundesländer unterliegen dem Anreiz, eingenommene Steuereinnahmen eher so einzusetzen, dass die Erträge hieraus weniger über den Finanzausgleich abgeschöpft werden. Das Entscheidungskalkül wird damit systematisch zugunsten konsumtiver Ausgaben verzerrt.³⁰ Dass das System des Finanzausgleichs wenig geeignet erscheint, die Leistungsfähigkeit schwacher Länder zu erhöhen, zeigt sich auch daran, dass es bis zur Wiedervereinigung abgesehen von Bayern keinem Bundesland gelungen ist, sich dauerhaft von einem Empfänger- zu einem Geberland zu entwickeln. Als weiteres System mit Umverteilungswirkung sind auch die Mischfinanzierungen kritisch zu sehen. Die Politik droht beim Einsatz dieses Instrumentes lokale Präferenzen aus dem Auge zu verlieren, die Mittel werden weniger effizient eingesetzt.

Momentan wohl augenfälligstes, am stärksten diskutiertes Problem der föderalen Ordnung in Deutschland ist die Vielzahl von Entscheidungsblockaden. Entscheidungsstrukturen erscheinen intransparent und schwerfällig. Der Föderalismus verkommt zu einem Verschiebebahnhof politischer Verantwortung: Dass ein Gesetz nicht zustande kommt, kann zumeist anderen Institutionen angelastet werden, ein jeder kann sich aus der politischen Verantwortung stellen. Der Bundesrat erscheint mehr und mehr als Veto-Gremium, das die Gesetze der Bundesregierung zu Fall bringt. Prominente Beispiele sind die Steuerreform der Regierung

²⁶ Vgl. BERTHOLD/DREWS/THODE (2001), S. 8f.

²⁷ Vgl. LAUFER/MÜNCH (1998), S. 124-138; OECD (1998), S. 110.

²⁸ Vgl. LAUFER/MÜNCH (1998), S. 132.

²⁹ Vgl. BERTHOLD/FRICKE/DREWS/VEHRKAMP (2003), S. 39.

Kohl im Sommer 1997, das Zuwanderungsgesetz im Frühjahr 2002 oder das in diesem Jahr verhinderte Steuervergünstigungsabbaugesetz. Das gegenwärtige Geschachere um Steuer- und Arbeitsmarktordnung zeigt die Abhängigkeit der Bundesregierung von den Ländervertretern.

Die Gefahr von Politikblockaden hat dabei in der Vergangenheit deutlich zugenommen. Hierfür gibt es verschiedene Gründe. Zum ersten ist die Parteienlandschaft in Deutschland seit den 70er Jahren vielfältiger geworden, die Wahrscheinlichkeit ist gering, dass die Parteien der Regierungskoalition auf Bundesebene auch die Mehrheit der Bundesratsmitglieder stellen. Unübersichtlicher wird das Abstimmungsverhalten der Länder auch dadurch, dass das Primat der Parteizugehörigkeit für Bundesratsabstimmungen weniger stark als früher gilt. Die Eigenschaft, beispielsweise ostdeutsches Land, Flächenland, kleines Land oder Nehmerland im System des Finanzausgleichs zu sein, beeinflusst das Abstimmungsverhalten ebenfalls. Bei größer gewordener Heterogenität des Landes fällt es schwerer, im Konsens zu Lösungen zu gelangen.³¹

Zum zweiten hat der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze zugenommen und liegt inzwischen bei weit über der Hälfte der zu verabschiedenden Bundesgesetze. Maßgeblich für diese Entwicklung war die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Das oberste Gericht entschied, dass eine Zustimmung der Länder auch dann erforderlich ist, wenn lediglich ein Passus eines Gesetzes dessen Ausführung durch die Länder betrifft. Angesichts der Tatsache, dass die Verwaltung im System des bundesdeutschen Exekutivföderalismus zu einem großen Teil in den Händen der Länder liegt, kommt den Ländern hierdurch erheblicher Einfluss zu.³² Zum dritten waren bis weit in die 80er Jahre hinein Einigungen deshalb eher möglich, weil es bei vielen Fragestellungen darum ging, zusätzliche Mittel zu verteilen, so dass alle Beteiligten zufriedengestellt werden konnten. In Zeiten knapper finanzieller Mittel ist dies nicht mehr möglich.³³

Durch das Erfordernis der Konsensbildung werden nicht-kontroverse Entscheidungen strukturell bevorzugt. Routineentscheidungen und scheinbar Reformen sind eher möglich als innovative Entscheidungen und grundlegende Reformen.³⁴ Die bestehende föderale Ordnung fördert also den Strukturkonservatismus, was sich angesichts des sich immer schneller wandelnden Umfeldes als zunehmend schwere Hypothek erweist.³⁵ Die

³⁰ Vgl. BERTHOLD/DREWS/THODE (2001), S. 17.

³¹ Vgl. STURM (2001), S. 48.

³² Vgl. MÜNCH (2000), S. 83.

³³ Vgl. RENZSCH (1991).

³⁴ Vgl. STURM (2001), S. 44.

³⁵ Vgl. BERTHOLD (2000).

Politikverflechtung setzt auch das Grundprinzip außer Kraft, auf regionalen Ebenen angepasste, unterschiedliche Lösungen für politische Probleme zu finden.

3. Standortwettbewerb im System des kooperativen Föderalismus

Die Möglichkeiten des institutionellen Wettbewerbs zwischen den Bundesländer sind eingeschränkt und liegen vor allem darin, wie Gesetze ausgeführt werden. Diese begrenzten, aber dennoch bestehenden Einflussmöglichkeiten werden von den einzelnen Ländern in verschiedenem Maße genutzt, und entsprechend unterschiedlich erfolgreich sind sie. Das Bundesländerranking der Bertelsmann-Stiftung verfolgt das Ziel zu ermitteln, wie gut sich die einzelnen Bundesländer im Standortwettbewerb behaupten können, und die Faktoren zu identifizieren, die für Attraktivität und Erfolg der Länder verantwortlich sind. Insbesondere soll der Spielraum relevanter Maßnahmen, der den Ländern trotz des Systems des kooperativem Föderalismus in der Bundesrepublik noch verbleibt, auf seine Wirksamkeit hin untersucht werden.³⁶ In der aktuellen Studie steht der neue Beobachtungszeitraum 1999-2001 im Mittelpunkt.

Der Erfolg als Ziel politischen Handelns der Länder wird anhand von sechs Zielgrößen aus drei Zielgrößenbereichen ermittelt, welche die Attraktivität der Länder maßgeblich bestimmen.³⁷ Diese Indikatoren sind für den Zielgrößenbereich „Beschäftigung“ die Arbeitslosigkeit (offen und verdeckt) und die Erwerbstätigkeit, zweitens für den Zielgrößenbereich „Einkommen“ das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und die Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes sowie drittens für den Zielgrößenbereich „Sicherheit“ der Anteil der nicht aufgeklärten Straftaten und der Anteil der Sozialhilfeempfänger. Der Anteil der nicht aufgeklärten Straftaten dient dazu, die innere Sicherheit abzubilden. Der Anteil der Sozialhilfeempfänger wird als Armutsindikator im Sinne der sozialen Sicherheit herangezogen.

Die Auswahl und Gewichtung der Zielgrößen stützt sich auf eine ganze Reihe ökonomischer, bevölkerungs- sowie anreiztheoretischer Überlegungen. Die Wanderungsbewegungen der Bürger sowie die in Umfragen zum Ausdruck gebrachten Kompetenz- beziehungsweise Themenfeldorientierungen lassen dabei auf eine relative Gewichtung der drei Zielgrößenbereiche „Beschäftigung“, „Einkommen“ und „Sicherheit“ von etwa 1 : 1 : 0,25 schließen.

³⁶ Vgl. BERTHOLD/FRICKE/DREWS/VEHRKAMP (2003).

³⁷ Vgl. BERTHOLD/FRICKE/DREWS/VEHRKAMP (2003), S. 22-25 zum methodischen Ansatz des Bundesländervergleichs.

Dieser Gewichtung entsprechend werden die drei Zielgrößenbereiche „Beschäftigung“, „Einkommen“ und „Sicherheit“ zu einem „Erfolgsindex“ zusammengefasst, der Auskunft darüber geben soll, wie sich die so gemessene Standortattraktivität in den einzelnen Bundesländern entwickelt hat. Dabei erhält für jede Größe das jeweils beste Land die Maximalpunktzahl von 10 Punkten, das schlechteste Land einen Punkt.

In einem zweiten Schritt wird der entscheidenden Frage nachgegangen, welche Faktoren für die Entwicklung der Lebensverhältnisse in den Bundesländern verantwortlich sind und welche Rolle die Politik in den Ländern dabei spielt. Hierfür wird zunächst ökonometrisch in einer Panel-Analyse untersucht, welche Wirkungsfaktoren die sechs Zielgrößen signifikant beeinflussen.

Für jede der sechs Zielgrößen wird aus den ermittelten Wirkungsfaktoren ein Aktivitätsniveau berechnet, das anzeigt, was die einzelnen Bundesländer konkret getan und was sie unterlassen haben. Diese Aktivitätsniveaus werden zunächst zu den jeweiligen Aktivitätsbereichen „Beschäftigung“, „Einkommen“ und „Sicherheit“ aggregiert und schließlich zu einem sogenannten „Aktivitätsindex“ zusammengefasst. Die Gewichtung der Aktivitätsbereiche ist dabei identisch mit derjenigen der jeweiligen Zielgrößenbereiche, die drei Bereiche werden also erneut mit 1:1:0,25 gewichtet. Das lineare Punkt-Vergabe-System mit Punktwerten zwischen 1 und 10 kommt dabei sowohl für die Bildung von Aktivitätsniveaus aus den ermittelten signifikanten Wirkungsfaktoren, als auch für die Aggregation zu Aktivitätsbereichen und dann zum Aktivitätsindex zum Einsatz.

3.1 Ergebnis des Bundesländerrankings: Erfolgs- und Aktivitätsindex

Der Erfolgsindex für den Zeitraum 1999-2001 zeigt auf den ersten Plätzen keine Rangverschiebungen gegenüber der Periode 1996-1998.³⁸ Hamburg liegt nach wie vor in Führung, gefolgt von Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Bremen. Im Mittelfeld liegen weiterhin die übrigen westdeutschen Flächenländer, nämlich das Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Niedersachsen. Das Saarland konnte weitere vier Plätze gut machen und seine Aufwärtsbewegung, die bereits in der vergangenen Studie festgestellt wurde, noch beschleunigen. Niedersachsen büßte ein. Die Veränderungen der Punktwerte zeigen, dass sich das Saarland und Rheinland-Pfalz verglichen mit dem vorherigen Beobachtungszeitraum am stärksten verbessern konnten. Niedersachsen, Hamburg, Schleswig-Holstein und Bremen entwickelten sich unter den westlichen Bundesländern am schwächsten.

³⁸ Vgl. BERTHOLD/FRICKE/DREWS/VEHRKAMP (2003), S. 27-34 zur Erfolgsmessung der Länderpolitik.

Der Norden fällt also zurück. Hamburg als Spitzenreiter büßt einen großen Teil seines Vorsprungs gegenüber Bayern ein. Bremen verliert etwas den Anschluss an die übrigen Bundesländer des Spitzenquintetts und orientiert sich nun eher in Richtung Mittelfeld.

Am Ende der Rangliste finden sich nach wie vor die ostdeutschen Bundesländer mit Berlin. Bei sämtlichen Ostländern verringert sich der Punktwert, so dass die Schere zwischen West und Ost nun noch weiter auseinander klafft. Von einem Konvergenzprozess kann also nicht mehr die Rede sein, was dem institutionellen Wettbewerb ein schlechtes Zeugnis ausstellt. Innerhalb der Gruppe der ostdeutschen Bundesländer kommen Platzverschiebungen vor allem dadurch zustande, dass Brandenburg deutlich verliert.

Ergebnis des Erfolgsindex					
Zeitraum 1996-1998		Zeitraum 1999-2001		Rang- veränderung	
1. Hamburg	8,16	1. Hamburg	8,09	⇔	0
2. Bayern	7,64	2. Bayern	7,90	⇔	0
3. Baden-Württemberg	7,41	3. Baden-Württemberg	7,68	⇔	0
4. Hessen	7,17	4. Hessen	7,31	⇔	0
5. Bremen	6,57	5. Bremen	6,57	⇔	0
6. Rheinland-Pfalz	5,47	6. Saarland	6,10	↑	4
7. Niedersachsen	5,46	7. Rheinland-Pfalz	6,02	↓	-1
8. Nordrhein-Westfalen	5,44	8. Nordrhein-Westfalen	5,77	⇔	0
9. Schleswig-Holstein	5,43	9. Schleswig-Holstein	5,40	⇔	0
10. Saarland	5,29	10. Niedersachsen	5,35	↓	-3
11. Brandenburg	4,04	11. Sachsen	3,85	↑	2
12. Thüringen	4,03	12. Thüringen	3,80	⇔	0
13. Sachsen	3,98	13. Berlin	3,09	↑	1
14. Berlin	3,11	14. Mecklenburg-Vorpommern	2,61	↑	1
15. Mecklenburg-Vorpommern	2,91	15. Brandenburg	2,44	↓	-4
16. Sachsen-Anhalt	2,38	16. Sachsen-Anhalt	2,22	⇔	0
Deutschland	5,82	Deutschland	6,01		

Die Stellung der Länder im Ranking hängt davon ab, wie sie innerhalb der drei Zielgrößenbereiche „Beschäftigung“, „Einkommen“ und „Sicherheit“ abschneiden. Die süddeutschen Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg präsentieren sich in sämtlichen drei Zielgrößenbereichen stark. Hamburg als insgesamt erfolgreichstes Bundesland liegt in den Bereichen „Beschäftigung“ und „Einkommen“ klar vorn. Wie die anderen Stadtstaaten auch hat Hamburg Schwächen im Zielgrößenbereich „Sicherheit“, hier vor allem bei der inneren Sicherheit. Die ostdeutschen Bundesländer hingegen können lediglich im Bereich „Sicherheit“ mit den westdeutschen Ländern mithalten.

Im Aktivitätsindex liegen die beiden südlichsten Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern klar vorn.³⁹ Im Mittelfeld befinden sich die westdeutschen Flächenländer und Hamburg. Die hinteren Plätze im Aktivitätsindex belegen die ostdeutschen Bundesländer sowie die Stadtstaaten Bremen und Berlin. Der Freistaat Sachsen kann sich etwas von den übrigen ostdeutschen Bundesländern absetzen und mit Bremen auch ein westdeutsches Bundesland hinter sich lassen. Thüringen kann sich immerhin noch vor Berlin positionieren, das der absolute Verlierer im Aktivitätsindex ist. Hier macht sich offenbar die Haushaltsnotlage der Bundeshauptstadt bemerkbar. Am unteren Ende der Tabelle und eng beieinander liegen die drei nördlichen ostdeutschen Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt. Ähnlichkeiten der Reihenfolge bei Erfolgs- und Aktivitätsindex weisen darauf hin, dass die Aktivitäten in den einzelnen Bundesländern Einfluss auf den Erfolg eines Bundeslandes ausüben.

Ergebnis des Aktivitätsindex					
Zeitraum 1996-1998		Zeitraum 1999-2001		Rang- veränderung	
1. Baden-Württemberg	7,28	1. Baden-Württemberg	7,18	⇔	0
2. Bayern	7,27	2. Bayern	6,96	⇔	0
3. Rheinland-Pfalz	6,38	3. Rheinland-Pfalz	6,25	⇔	0
4. Niedersachsen	6,27	4. Niedersachsen	6,12	⇔	0
5. Hamburg	6,26	5. Hamburg	5,91	⇔	0
6. Hessen	6,08	6. Nordrhein-Westfalen	5,77	⇕	2
7. Schleswig-Holstein	6,02	7. Hessen	5,71	⇓	-1
8. Nordrhein-Westfalen	5,88	8. Schleswig-Holstein	5,64	⇓	-1
9. Saarland	5,57	9. Saarland	5,56	⇔	0
10. Sachsen	5,16	10. Sachsen	5,03	⇔	0
11. Berlin	5,08	11. Bremen	4,81	⇕	1
12. Bremen	4,88	12. Thüringen	4,63	⇕	2
13. Sachsen-Anhalt	4,84	13. Berlin	4,51	⇓	-2
14. Thüringen	4,72	14. Sachsen-Anhalt	4,35	⇓	-1
15. Mecklenburg-Vorpommern	4,58	15. Brandenburg	4,24	⇕	1
16. Brandenburg	4,25	16. Mecklenburg-Vorpommern	4,15	⇓	-1
Deutschland	6,17	Deutschland	5,93		

Länder können ihre Position im Standortwettbewerb demnach durch eine aktive Politik auf den entscheidenden Politikfeldern zwar verbessern, jedoch nur in Grenzen: Zu überwiegen scheint der Rehhageleffekt⁴⁰: Wer einmal oben ist, der bleibt dies auch. Es scheint eine

³⁹ Vgl. BERTHOLD/FRICKE/DREWS/VEHRKAMP (2003), S. 35-37 zur Aktivität der Länder in den relevanten Politikbereichen.

⁴⁰ Vgl. KLODT (1998), S. 108-114: Erfolgstrainer Otto Rehhagel vertritt die Auffassung, dass Vereine, die es einmal auf eine Spitzenposition geschafft hätten, diese über einige Zeit halten könnten. Dem entgegengesetzt ist

Pfadabhängigkeit zu bestehen. Die aus fünf Ländern bestehende Spitzengruppe bleibt seit Beginn des Rankings unverändert. Die neuen Bundesländer können kaum aufholen. Insgesamt zeigen sich die Bundesländer bezüglich ihrer Wachstumsdynamik auf schwachem Niveau vergleichsweise homogen, den internationalen Durchschnitt kann keines erreichen. Dies weist auf die skizzierten Mängel des kooperativen Föderalismus in Deutschland hin: Stark eingeschränkte Gesetzgebungskompetenzen und die fast vollständig fehlenden Möglichkeiten, mit den Steuersätzen die Höhe der Landeseinnahmen zu beeinflussen, engen den Spielraum der Bundesländer, eine eigenständige Politik zu betreiben, stark ein.

3.2 Bestimmungsfaktoren erfolgreicher Länderpolitik

Dennoch besteht landespolitischer Handlungsspielraum. Im System des Exekutivföderalismus der Bundesrepublik obliegt es vor allem den Administrationen der Länder, Gesetze, nicht zuletzt Bundesgesetze, auszuführen. Die ökonometrische Analyse in Form einer Panel-Schätzung destilliert heraus, welche Bestimmungsfaktoren für den Erfolg der Bundesländer in den Bereichen „Einkommen“, „Beschäftigung“ und „Sicherheit“ wesentlich sind. Die einzelnen Faktoren, die sich als signifikant erweisen, bestätigen gängige Theorien. Es zeigt sich landespolitischer Handlungsspielraum, diese Faktoren zu beeinflussen.

3.2.1 Der Bereich Einkommen

Ökonomische Theorie und die Eigenschaften von Produktionsfunktionen legen nahe, dass Wohlstand und Wachstumsdynamik als Zielgrößen des Bereichs Einkommen wesentlich von der Menge der eingesetzten Produktionsfaktoren und deren Qualität abhängen. Die Berechnungen unterstützen die Bedeutung dieser Determinanten. Bildungspolitik, allgemeine Wirtschaftspolitik und Haushaltspolitik stellen wichtige Handlungsparameter dar, um hier Einfluss zu nehmen.

Ziel von Bildungspolitik ist, den Humankapitalbestand zu erhöhen, die Produktivität der Arbeitskräfte zu fördern und das Produktionspotential zu steigern. Die ökonometrischen Berechnungen (siehe Anhang) belegen die Bedeutung von Investitionen in Humankapital. So zeigt sich eine positive Wirkung von Absolventen mit Hochschulreife, Studienanfängerquote, Ausgaben für Hochschulen und einer geringen Zahl an Absolventen ohne Hauptschulabschluss auf die Beschäftigungssituation. Bundesländer verfügen auf dem Feld der Bildungspolitik über

die Ansicht, dass alle Vereine die Chance haben, oben mitzuspielen, wenn sie sich nur anstrengen (Herberger-

maßgebliche Kompetenzen nicht nur in der Anwendung von Gesetzen, sondern im Gesetzgebungsverfahren selbst.

Die allgemeine Wirtschaftspolitik setzt Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Aktivität. Der ordnungspolitische Rahmen ist maßgeblich für die Funktionsfähigkeit marktwirtschaftlicher Koordinationsmechanismen und damit dafür, dass viele Produktionsfaktoren produktiv zum Einsatz kommen. Dieser Rahmen wird nach aktueller Gesetzgebungskompetenz zu einem großen Teil für alle Bundesländer in gleicher Form durch den Bundesstaat vorgegeben. Bundesländer als Hauptträger der Verwaltung besitzen dennoch Gestaltungsspielraum, die Funktionsfähigkeit der Märkte zu fördern. Ausgaben für Sozialhilfe und öffentliche Beschäftigung beeinflussen die Abläufe auf dem Arbeitsmarkt, die Schätzungen zeigen negative Wirkungen dieser beiden Faktoren auf die Zielgrößen im Bereich Einkommen. Sie sind durch Entscheidungen auf Landes- und kommunaler Ebene direkt beeinflussbar. Mehrbedarfszuschläge sowie Leistungskürzungen bei der Sozialhilfe hängen davon ab, wie Länder und Kommunen ihren Spielraum bei der Gesetzesanwendung ausüben. Verkehrswege und Siedlungsstruktur wirken darauf ein, wie Informationen ausgetauscht sowie Angebot und Nachfrage zusammengebracht werden können, und zeigen einen signifikanten Einfluss. Die Länder und ihre Kommunen verfügen hier über direkte Einflussmöglichkeiten. Öffentliches finanzielles Engagement und Genehmigungsverfahren spielen eine Rolle.

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

Bedeutsam ist also, wie haushaltspolitische Schwerpunkte gesetzt werden. Investive Ausgaben stärken die wirtschaftliche Dynamik, konsumtive Ausgaben, Ausgaben für öffentliche Beschäftigung schwächen diese. Neben der Ausgaben- ist auch die Einnahmenseite von

Hypothese („Der Ball ist rund“).

Bedeutung. Dabei wirkt sich der Länderfinanzausgleich anreizhemmend und negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung aus. Die Berechnungen bestätigen diesen vermuteten Zusammenhang eindrucksvoll. Hochsignifikant und mit jeweils hohem Gewicht hemmen sowohl der horizontale als auch der vertikale Finanzausgleich das wirtschaftliche Wachstum. Diejenigen Länder, welche besonders stark in das finanzielle Ausgleichssystem eingebunden sind, weisen signifikant niedrigere Wachstumsraten auf.

3.2.2 Der Bereich Beschäftigung

Im Zielgrößenbereich Beschäftigung führen ungünstige Rahmenbedingungen dazu, dass kein Land der Arbeitsmarktprobleme vollständig Herr werden kann. Innerhalb des vorgegebenen Rahmens bestehen für die Bundesländer aber Gestaltungsspielräume, die zum unterschiedlichen beschäftigungspolitischen Erfolg der einzelnen Länder beitragen. Wie erfolgreich Arbeitskräfte sich in den Arbeitsmarkt integrieren können, hängt von Verschiedenem ab. Qualität und Preis der von ihnen erbrachten Leistung spielen eine entscheidende Rolle. Produktivität und Entlohnung sind somit wesentliche Determinanten der Beschäftigungssituation. Ordnungspolitik und allgemeine Wirtschaftspolitik, Bildungspolitik sowie Haushaltspolitik sind geeignet, diese positiv zu beeinflussen.

Der Lohn als Preis für den Produktionsfaktor Arbeit hängt wesentlich von der Flexibilität des Arbeitsmarktes ab. Der Arbeitsmarkt funktioniert nur, wenn der ordnungspolitische Rahmen adäquat ist. Bundesländer können diesen im kooperativen Föderalismus zum größten Teil lediglich indirekt dadurch beeinflussen, dass sie an Bundesgesetzen im Bundesrat mitwirken. Begrenzter Spielraum ergibt sich hier außerdem durch Verwaltungshandeln. Das Gerichtswesen ist teilweise durch die Bundesländer zu organisieren. Die Verfahrensdauer der Arbeitsgerichtsbarkeit hängt auch davon ab, wie effizient Bundesländer das Gerichtswesen gestalten. Das beeinflusst die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes, mit der Verfahrensdauer verschlechtert sich die Beschäftigungssituation signifikant.

Die Tarifautonomie entzieht den Tariflohn als Preis der Arbeit, der Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zum Ausgleich bringt, dem direkten Zugriff der Politik, mithin auch der Landespolitik. Auf die Sozialhilfe als absolute Lohnuntergrenze können Länder und Kommunen hingegen Einfluss nehmen. Mit der Höhe der Sozialhilfesätze verstärken sich Arbeitsmarkttrigiditäten, die Beschäftigungssituation verschlechtert sich. Für Länder und Kommunen bestehen geringe Spielräume bei der Höhe der Sozialhilferegelsätze. Größer sind die Freiräume, wenn es darum geht, im Rahmen der Ausübung von Vorschriften die

Bedürftigkeit zu prüfen, Mehrbedarfszuschläge zu erteilen und Sanktionsmaßnahmen zu verhängen, etwa einen Teil der Sozialtransfers zu entziehen.

Die Flexibilität des Arbeitsmarktes, Teilzeitbeschäftigte, Frauen und Jugendliche aufzunehmen, erweist sich in der ökonometrischen Analyse als wichtig für die Beschäftigung. Diese Aufnahmefähigkeit hängt neben dem Arbeitsmarktrahmen auch von der Flexibilität und Dynamik des Unternehmenssektors ab, welche durch Wirtschaftspolitik und landespolitische Rahmenbedingungen mit beeinflusst werden. Zu nennen sind hier beispielsweise geringe bürokratische Hürden. Ein Merkmal hierfür ist die Verfahrensdauer der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die ebenso wie die öffentlich bereitgestellte Infrastruktur eine signifikante Wirkung zeigt. Eine unternehmensfreundliche Wirtschaftspolitik wirkt sich positiv auf die Wirtschaftsstruktur aus, stärkt die Marktposition der Betriebe und ermöglicht so eine höhere Wertschöpfung pro Arbeitskraft, so dass die Beschäftigung von Arbeitskräften attraktiver ist. Exportquote, Anteil der Beschäftigten im sekundären Sektor und Insolvenzrisiko als signifikante Indikatoren der Wettbewerbsfähigkeit sind demnach mittelbar durch die Landespolitik beeinflussbar. Außerdem werden Betriebe in einem wirtschaftsfreundlichen Umfeld eher bereit sein, Zukunftsinvestitionen zu tätigen. Arbeitskräfte sind produktiver, wenn sie über viel Sachkapital verfügen, um ihren Aufgaben nachzugehen, und werden eher beschäftigt. Die empirischen Ergebnisse stützen diesen Zusammenhang. Die Produktionstechnologie als weiterer Einflussfaktor der Arbeitsproduktivität und damit der Qualität der erbrachten Leistung entwickelt sich durch Forschungstätigkeit und technischen Fortschritt fort. Patentanmeldungen sind ein Indikator, der eine positive Wirkung zeigt. Auch hier können Bundesländer durch unternehmensfreundliche Rahmenbedingungen die Grundlage legen.

Wenn sich die Löhne als Preis des Faktors Arbeit aufgrund bestehender Arbeitsmarktrigiditäten nur eingeschränkt der Produktivität von Arbeitskräften anpassen können, so ist die Arbeitsproduktivität für die Beschäftigungssituation von besonderer Bedeutung. Ist es Arbeitskräften nicht möglich, billiger zu sein, so müssen sie besser werden, um für potentielle Arbeitgeber an Attraktivität zu gewinnen. Neben der Gestalt des Unternehmenssektors tragen Eigenschaften des Produktionsfaktors Arbeit maßgeblich zur Produktivität der Arbeitskräfte bei. Bildungspolitik spielt eine große Rolle dabei, Humankapital aufzubauen und so die Produktivität des Erwerbspersonenpotenzials zu steigern. Dieser Politikbereich ist ein elementares landespolitisches Betätigungsfeld und direkt durch die Landesregierungen steuerbar. Den Bundesländern obliegt es, die Bildungsqualität in Schulen und Hochschulen zu stärken. Ebenso können Bundesländer durch geeignete eigene Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik dazu beitragen, Humankapital zu bilden.

Offensichtlich gelingt es Bundesländern eher als bundesstaatlichen Institutionen, sich beim Einsatz des Instrumentariums aktiver Arbeitsmarktpolitik an den Bedürfnissen des Marktes zu orientieren. Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik der Länder reduzieren die Arbeitslosigkeit und steigern die Erwerbstätigkeit signifikant. Die Ausbildungsbereitschaft der Wirtschaft trägt ebenfalls zur Humankapitalbildung bei. Die Berechnungen zeigen einen starken positiven Einfluss auf die Beschäftigungssituation. Die Bereitschaft der Unternehmen, sich in der Ausbildung zu engagieren, hängt unter anderem von unternehmensfreundlichen Rahmenbedingungen sowie positiven Zukunftserwartungen ab. Die Landesregierungen können hier indirekt Einfluss nehmen.

Haushaltspolitik und die Bereitschaft, mit öffentlichen finanziellen Mitteln unmittelbar Beschäftigung zu finanzieren, wirken sich ebenfalls auf die Arbeitsmarktlage aus. Öffentliche Beschäftigung und Personalausgabenquote werden unmittelbar von den Landesregierungen festgelegt. Die Berechnungen ergeben zwar eine positive Wirkung dieser beiden Faktoren auf die Beschäftigungssituation, dennoch ist öffentliche Beschäftigung als zweischneidiges Schwert zu sehen: Die Ausgaben hierfür verschlechtern die Finanzlage der Landeshaushalte. Langfristig machen sich steigende Versorgungslasten bemerkbar. Der Spielraum eines Landes, eine beschäftigungsfördernde Politik zu betreiben, verringert sich. Tatsächlich zeigen die Berechnungen einen starken negativen Einfluss der Zinsbelastung der Landeshaushalte auf die Beschäftigungssituation. Bundesländer können über verschiedene Ausgabenposten ohne bundespolitische Vorgaben entscheiden, auf eine effiziente Mittelverwendung achten und damit direkt beeinflussen, welcher finanzielle Handlungsspielraum ihnen verbleibt. Eine umfassende Reform der föderalen Beziehungen könnte den Einflussspielraum der Länder auf ihre Haushaltsführung und -situation nachhaltig erweitern. Die Kompetenz, Steuern zu erheben und Steuerquellen auszuschöpfen, und mehr Spielraum bei der Gestaltung ausgaben trächtiger Aufgaben sind hier zu nennen.

3.2.3 Der Bereich Sicherheit

Wie gut es den Bürgern in einem Bundesland geht, hängt auch davon ab, wie es um die soziale und innere Sicherheit bestellt ist. Soziale Strukturen und die Möglichkeiten sozialer Mobilität beeinflussen beide Komponenten der Sicherheit, wie die Berechnungen belegen (siehe Anhang). Personen werden hierdurch geprägt und Lebensperspektiven drücken sich hierin aus.⁴¹ Familienpolitik, Regionalpolitik, Bildungspolitik, allgemeine Wirtschaftspolitik und Arbeitsmarktpolitik stellen wichtige Ansatzpunkte dar, auf die Sicherheitslage einzuwirken.

⁴¹ Vgl. BERTHOLD/FRICKE/DREWS/VEHRKAMP (2003), S. 33f.

Die sozialen Strukturen lassen sich zum Teil lediglich indirekt beeinflussen: Familienstrukturen reagieren nur sehr mittelbar auf eine familienfreundliche Politik. Allerdings können Landesregierungen Betreuungsangebote schaffen, um der veränderten Rolle der Familie und der neuen familienpolitischen Realität gerecht zu werden. Durch solche Angebote könnten sie es erleichtern, Kinderbetreuung und Beruf miteinander zu vereinbaren. Der ökonomisch bestätigten Tendenz von Sozialhilfefamilien, sich zu verfestigen, können Länder entgegenwirken. Konkrete Maßnahmen einer aktivierenden Sozialpolitik sollten dementsprechend gerade in Milieus stattfinden, in denen Personen besonders häufig in das Netz der Sozialhilfe fallen. In sicherheitspolitisch erfolgreichen Ländern spielt landespolitisches Engagement in der aktiven Arbeitsmarktpolitik als Form aktivierender Sozialpolitik eine größere Rolle.

Durch Regional- und Siedlungspolitik beeinflussen Länder und Kommunen direkt, wie stark sich Bevölkerungsschwerpunkte herausbilden und wie intensiv ländliche Räume gefördert werden. Eine Regionalpolitik, die ländliche Räume nicht benachteiligt, ist von Vorteil, wie die Berechnungen zeigen.

Auf die soziale Mobilität als zweite wichtige Determinante im Bereich Sicherheit können Bundesländer sowohl direkt als auch indirekt einwirken. Bundesländer, die im Bereich Einkommen erfolgreich sind, können ihren Bürgern auch ein höheres Maß an Sicherheit bieten. Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf bildet die legalen Einkommensmöglichkeiten ab. Mit dem Einkommensniveau verbessert sich die Sicherheitslage signifikant. Das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner lässt sich über diejenigen Faktoren beeinflussen, die sich im Bereich Einkommen als wirksam erwiesen.

Ein hoher Humankapitalbestand steigert die soziale Mobilität. Die ökonometrische Analyse belegt einen positiven Einfluss. Bundesländer können in ihrem angestammten Politikfeld der Bildungspolitik das Qualifikationsniveau direkt fördern, etwa über die signifikanten Wirkungsfaktoren Schüler-je-Lehrer-Relation, Anteil der Absolventen mit Hochschulreife, Ausgaben für Hochschulen, etwas weniger direkt über die Studienanfängerquote.

Auch die allgemeine Wirtschaftspolitik wirkt sich auf die soziale Mobilität aus. Bauen Unternehmen Sachkapital auf, so fördert dies ebenfalls Arbeitsproduktivität und berufliche Chancen. Verschiedene Wirkungsfaktoren, die sich im Bereich Sicherheit als signifikant herausstellen, weisen in diese Richtung. Durch die Höhe der Gewerbesteuer können Länder bzw. ihre Kommunen direkt wirksame Anreize setzen, Kapital zu akkumulieren. Wirtschaftsfreundliche Rahmenbedingungen machen sich indirekt bemerkbar und ermuntern Unternehmen, zu investieren sowie zu forschen und Patente anzumelden. Ihre Position wird

gestärkt, die Insolvenzhäufigkeit geht zurück. Durch Finanzierung und unkomplizierte Genehmigungsverfahren können Bundesländer direkt zu einer bedarfsgerechten Verkehrsinfrastruktur beitragen, der Sachkapitalstock steigt an, die Sicherheitslage verbessert sich.

Die beruflichen Chancen hängen auch von der Arbeitsmarktpolitik ab. Wie ausgeführt beeinflussen die Höhe der Sozialhilfe und die Verfahrensdauer der Arbeitsgerichtsbarkeit, wie flexibel der Arbeitsmarkt ist, und wirken sich damit auf die soziale Mobilität aus. Bundesländer verfügen jeweils über einen gewissen Einfluss auf diese signifikanten Wirkungsfaktoren. Eine aktivierende Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wirkt sich ebenfalls positiv aus. Ein flexibler Arbeitsmarkt äußert sich unter anderem in einer hohen Teilzeitquote. Die entscheidenderen Weichenstellungen in der Arbeitsmarktpolitik werden jedoch durch Bundespolitik und Tarifvertragsparteien vorgenommen. Neben den Unternehmen kann auch die öffentliche Hand Arbeit nachfragen und direkt dazu beitragen, Beschäftigungsperspektiven zu eröffnen.

Abhängig davon, wie die Länder ihre Gerichte mit Ressourcen ausstatten, fällt die Verfahrensdauer der Strafgerichtsbarkeit aus. Kriminalität erscheint mehr oder weniger vermeidenswert; es zeigt sich ein signifikanter Einfluss dieses Wirkungsfaktors auf die Sicherheitslage.

4 Reform der föderalen Ordnung in Deutschland

Das politische System in Deutschland ist weit vom Leitbild eines Wettbewerbsföderalismus entfernt. Die Länder verfügen in den Bereichen Einkommen, Beschäftigung und Sicherheit zwar durchaus über Handlungsparameter, geraten aber häufig an Beschränkungen ihres Gestaltungsspielraumes. Die Verschiebungen zwischen den Länder, wie sie der Erfolgsindex offenbart, unterstützen die These, dass es zwar einen gewissen Spielraum der Länder gibt, sich im Standortwettbewerb zu profilieren, gerade, was das Handeln der Exekutive angeht, dass dieser Handlungsrahmen aber doch begrenzt ist. Entsprechend schlagen sich Stärken im Aktivitätsindex zwar wahrnehmbar, jedoch nicht besonders kräftig im Erfolgsindex nieder. Eine Föderalismus-Reform ist dringend erforderlich, um zu einem effizienteren institutionellen Arrangement zu gelangen und den Bundesländern mehr an Handlungsparametern im Standortwettbewerb an die Hand zu geben. Vor dem Hintergrund der aktuellen Reformdiskussion werden Vorschläge unterbreitet, den politischen Entscheidungsprozess zu entflechten, die Kompetenzen der Länder ebenso wie die der Kommunen zu erweitern, ihnen

insbesondere mehr steuerpolitische Handlungsparameter an die Hand zu geben sowie die negativen Anreizwirkungen von Mischfinanzierungen und Länderfinanzausgleich zu bändigen.

4.1 Die aktuelle politische Reformdiskussion

Alle Parteien des Bundestages und sowohl Bund als auch Länder sehen die Notwendigkeit, die föderalen Strukturen in der Bundesrepublik zu reformieren. Eine Kommission aus Vertretern des Bundestages und des Bundesrates wurde eingesetzt, um bis Ende 2004 Vorschläge zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung vorzulegen. Die aktuelle Föderalismus-Diskussion wird maßgeblich von der Zielsetzung getragen, die Kompetenzen von Bund und Ländern zu entflechten und die Zahl der Gesetze, denen der Bundesrat zustimmen muss, drastisch zu reduzieren. Die Funktion des Bundesrates als „faktisches Veto-Organ“ soll eingeschränkt werden. Gerade Vertreter der Bundesregierung beklagen eine Vermischung und Intransparenz der Kompetenzen.⁴² Ländervertreter fordern als Gegenleistung für einen Verzicht auf Zustimmungsbefugnisse im Bundesrat eine Übertragung von Zuständigkeiten auf die Länderebene. Der Bund stimmt dieser Rückverlagerung grundsätzlich zu.

Das Ausmaß, in dem Kompetenzen auf die Länder übertragen werden sollen, ist zwischen den beteiligten Akteuren umstritten, insbesondere auch unter den Ländervertretern. So kritisierte beispielsweise der Bundesratsminister des Landes Baden-Württemberg, Rudolf Köberle, die Kompromissposition der Länder, die einen kleinsten gemeinsamen Nenner darstellt. An einer Rückübertragung der Zuständigkeiten für das Notariats- und Jagdwesen, für die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse, das Melde- und Ausweiswesen, wie dies vorgeschlagen sei, könne der deutsche Föderalismus nicht gesunden.⁴³ Kritisch ist auch die Verhaltensweise zu sehen, dass Beteiligte vor Beginn der Kommissionsarbeit gleich Positionen festlegen, über die nicht zu verhandeln sei.⁴⁴ Neben zentrifugalen sind gar auch zentripetale Bestrebungen zu beobachten. So fordert die Bundesregierung, den Bund „europatauglich“ zu machen. Darunter versteht sie, diejenigen Kompetenzen, die erforderlich sind, um Vorgaben der EU umzusetzen, beim Bund anzusiedeln.⁴⁵ Traditionell reformfreudiger zeigen sich die süddeutschen und leistungsstarken Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen.⁴⁶ Baden-Württembergs Ministerpräsident Teufel forderte beispielsweise ein Trennsystem bei den Steuern. Der Bund

⁴² Regierungsvertreter wie beispielsweise Bundesjustizministerin Zypries oder der Fraktionsvorsitzende der SPD im Bundestag, Müntefering, äußern sich häufig in dieser Form.

⁴³ Vgl. KÖBERLE (2003).

⁴⁴ Vgl. LAMBSDORFF (2003).

⁴⁵ Vgl. beispielsweise Zypries in einem Interview mit dem ZDF (Artikel bei heute.t-online.de am 13.7. 2003).

⁴⁶ Die Ministerpräsidenten von Bayern, Baden-Württemberg und Thüringen sprachen sich nach einem Treffen am 7. August 2003 für eine grundlegende Reform des Föderalismus im Jahr 2004 aus.

solle nicht länger über die Ländersteuern entscheiden. Kleinere und schwächere Länder fürchten hingegen überwiegend, durch zusätzliche Aufgaben überfordert oder einem Wettbewerb mit den stärkeren Ländern nicht gewachsen zu sein. Thüringen bildet hier eine bemerkenswerte Ausnahme.

Die Bundesregierung bietet bisher an, die Rahmengesetzgebung mit ihren Regelungen zu Hochschulwesen, Naturschutz, Landschaftspflege, Melde- und Ausweiswesen vollständig aufzulösen. Bundesjustizministerin Zypries schlägt auch vor, nationale Bildungsstandards anstelle des Hochschul-Rahmengesetzes treten zu lassen. Die konkurrierende Gesetzgebung soll entzerrt werden, um Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und EU künftig eindeutig zu regeln.⁴⁷

Es zeigt sich, dass die vorgebrachten Vorschläge allesamt höchstens Ansätze sind, dass sie aber keinen Durchbruch hin zu mehr Wettbewerbsföderalismus bringen. Vor diesem Hintergrund wird ausgeführt, wie eine Reform aussähe, die tatsächlich zu einem effizienteren institutionellen Rahmen führte und den Ländern entscheidende Handlungsparameter an die Hand gäbe, miteinander in Wettbewerb zu treten.

Anstelle bruchstückhaft über einzelne Kompetenzen zu feilschen, sollte eine durchgreifende Reform als Gedankenexperiment vom Status Null ausgehen. Dabei ist für jede Aufgabe zunächst grundsätzlich festzulegen, ob sie durch die öffentliche Hand anzubieten ist. Wenn dies bejaht wird, muss die Frage beantwortet werden, ob die jeweilige Aufgabe durch Länder oder Kommunen wahrgenommen werden kann. Mit einer solchen Föderalismus-Reform wäre verknüpft, den kooperativen Föderalismus durch einen wettbewerblichen zu ersetzen. Zwischen Ländern und Kommunen müsste der Wettbewerb intensiviert werden, um so Leistungsanreize auf allen Ebenen zu setzen.⁴⁸ Das Primat der „Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse“, das Gegner eines wettbewerblichen Föderalismus häufig ins Felde führen, sollte zurückgestellt werden. Wie auch in anderen Bereichen sollte „Gleichheit“ nicht als Ergebnisgleichheit, sondern als Chancengleichheit, in diesem Fall der einzelnen Bundesländer, verstanden werden. Mag nach dem Krieg, als es erhebliche Verwerfungen gab, eine Angleichung der Lebensverhältnisse noch als natürliches Ziel erschienen sein, so hat sich dies inzwischen geändert. Die Erkenntnis, dass Gleichheit mit einem hohen Preis in puncto Effizienz einhergeht, gilt auch für die föderalen Beziehungen. Gerade in einer Zeit, in der Verteilungsspielräume enger werden, sollte sich die Politik stärker an Effizienzzielen

⁴⁷ Vgl. ZYPRIES (2003).

⁴⁸ Vgl. BERTHOLD (2003a).

orientieren. Nur ein Minimum an Leistungen ist gemeinschaftlich zu finanzieren, um einen gewissen gemeinsamen Mindeststandard zu gewährleisten.⁴⁹

Da Konkurrenz nicht mehr zum größten Teil aus dem Inland kommt, verliert das Argument an Gewicht, durch bundeseinheitliche Regelungen gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen denjenigen Produzenten zu schaffen, die in unmittelbarer Konkurrenz zueinander stehen. Anstelle dessen gilt es für Betriebe, sich im internationalen Standortwettbewerb zu behaupten. Eine Differenzierung der Standortbedingungen kann hierbei einen komparativen Vorteil darstellen. Eine solche Differenzierung ist durch die Landespolitik zu leisten. Neben den bestehenden administrativen Spielräumen sind die bisher sehr begrenzten fiskalischen und rechtlichen Spielräume hierfür deutlich auszuweiten. So wäre es dann möglich, dass etwa Nordrhein-Westfalen mit einer liberalisierten Handwerksordnung ein besonderes Profil gewinnt, die Stadtstaaten den Ladenschluss außer Kraft setzen, Baden-Württemberg Investoren mit einem besonders arbeitgeberfreundlichen Kündigungsschutz lockt und Bayern seine Universitäten privatisiert.⁵⁰

Um dies zu erreichen, besteht bei einer Föderalismusreform besonderer Handlungsbedarf bei der Kompetenzordnung. Auch die föderalen Finanzbeziehungen mit dem System der Mischfinanzierungen sind zu reformieren. Letztere sind so weit wie möglich einzustellen. Außerdem gilt es, politische Verantwortlichkeiten zu entflechten und Kompetenzen klar zuzuordnen. Nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz ist anzustreben, Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf einer Ebene anzusiedeln, nach Möglichkeit so, dass Skalenerträge bei der Bereitstellung weitestgehend ausgeschöpft und externe Effekte internalisiert werden. Je nach Aufgabe ist daher zu entscheiden, auf welcher Ebene diese anzusiedeln ist. In jedem Fall ist die gegenwärtige Ordnung jedoch zu zentral angelegt.

4.2 Reform der Kompetenzordnung

Um in größtmöglichem Umfang von den Vorteilen institutionellen Wettbewerbs zu profitieren, sollten die Kompetenzen des Bundes restriktiv gehandhabt werden. Bei Landesverteidigung und einigen Teilen der Rechts- und Wettbewerbsordnung erscheint es angebracht, diese Aufgaben auf Bundesebene anzusiedeln. Agrar-, Regional- und Strukturpolitik, ein Großteil

⁴⁹ Vgl. BERTHOLD/DREWS/THODE (2001), S. 25.

⁵⁰ Vgl. SCHARPF (1999).

der Regulierungspolitik, die Sozialgesetzgebung und ein bedeutender Teil der Steuergesetzgebung sollten hingegen Länderangelegenheit sein.⁵¹

Um zu einer derartigen Kompetenzordnung zu gelangen, böte es sich an, bei einer Neugestaltung der föderalen Beziehungen auf konkurrierende Gesetzgebung (Art. 74 und 74a Grundgesetz (GG)), Rahmengesetzgebung (Art. 75 GG) und Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a, 91b GG) zu verzichten und die entsprechenden Kompetenzen bzw. finanziellen Mittel den Ländern zu überantworten.⁵² In allen Bereichen, für die nicht explizit die Zuständigkeit des Bundes festgeschrieben wäre, sollten Bundesländer bzw. deren Kommunen alleinige Kompetenzträger sein. Hierdurch würde sowohl eine Dezentralisierung als auch eine Entflechtung von Verantwortlichkeiten erreicht.

Da zu befürchten steht, dass eine derart klare und konsequente Zuordnung von Befugnissen auf Widerstände stößt, wären alternative Regelungen denkbar, die immerhin deutliche Verbesserungen zum Status Quo darstellten. Wenn die konkurrierende Gesetzgebung fortbestünde, so wären umfassende Gesetzgebungskompetenzen aus ihrem Katalog zu streichen. Besonders geboten erscheint, das „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74, Ziff. 11 GG) auf die Länder zu übertragen. Bundesländern könnte das Recht zuerkannt werden, von Bundesgesetzen abzuweichen, es sei denn, dass der Bundestag binnen einer bestimmten Frist diesbezügliche Landesgesetze kippt.⁵³ Denkbar wäre, dass der Bundesrat den Einspruch des Bundestages zurückweisen könnte, wenn die Länderkammer die Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Regelung nicht als gegeben ansieht. Entscheidend ist in jedem Fall, wer wie festlegen kann, wann untere Ebenen überfordert sind und daher eine Regelung des Bundes gefragt ist. Spielt der Bund hierbei eine zentrale Rolle, so wird das Ergebnis zentralistisch sein.⁵⁴ Als Minimallösung könnten Bundesgesetzen um Experimentierklauseln ergänzt werden, die es den Ländern erlauben, von den jeweiligen Gesetzen abweichende Regelungen festzusetzen.

Auf europäischer Ebene besteht ein Manko darin, dass der Subsidiaritätsbegriff, wie er in den Gesetzestexten der EU verwandt wird, unbestimmt ist und noch keine Konkretisierung durch den Europäischen Gerichtshof erfahren hat. Dieser Spielraum wird von den europäischen Institutionen extensiv genutzt. Trotz anderslautender Lippenbekenntnisse wird das Subsidiaritätsprinzip in eklatanter Weise durch die Regelungswut der Gesetzgebungsmaschinerie der EU verletzt. 80 Prozent aller im Bereich der Wirtschaft und des

⁵¹ Vgl. BERTHOLD (2003a).

⁵² Vgl. BERTHOLD (2003a).

⁵³ Vgl. ENQUETE-KOMMISSION (1977), S. 76.

⁵⁴ Vgl. APOLTE (1996), S. 170f: Solche Erfahrungen konnten selbst in den USA gemacht werden.

Binnenmarktes erlassenen Gesetze beruhen auf bindenden Vorgaben aus Brüssel. Detaillierte Regelungen betreffen auch Themenfelder, bei denen bei bestem Willen kein gesamteuropäisches drängendes Problem zu erkennen ist. Vielmehr fällt vor allem negativ ins Gewicht, dass unterschiedliche nationale und regionale Präferenzen über einen Kamm geschoren werden. Wie Realsatire muten Festlegungen des zulässigen Krümmungsgrades der Gurke, der zulässigen Rotfärbung spezieller Apfelsorten oder der Mindestgröße für Äpfel und Birnen an. Nicht nur hier sind tiefgreifende Einschnitte in die Regelungsbefugnisse der EU erforderlich und Kompetenzen den Ländern zu übertragen. Immerhin soll mit der europäischen Verfassung das Prinzip der Subsidiarität gestärkt werden. Artikel I-9 des Entwurfs der europäischen Verfassung schreibt für die Ausübung der Zuständigkeiten der Europäischen Union die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit fest. Zuständigkeiten, die nicht explizit der Union zugewiesen würden, verblieben demnach auf der Ebene der Mitgliedstaaten und ihrer Regionen.

Einige Wirkungsfaktoren der Studie zeigen, dass die Kommunalpolitik einen wichtigen Einfluss auf den Erfolg der Bundesländer ausübt, insbesondere im Bereich der Sicherheit, für den soziale Strukturen eine wichtige Rolle spielen.⁵⁵ Da dezentrale Lösungen vorteilhaft sind, sollten mehr Verantwortlichkeiten auf die kommunale Ebene verlagert werden, sofern dem nicht zu hohe externe Effekte, Transaktionskosten, Kostendegressionseffekte und Lernkurveneffekte entgegenstehen. Weil die Bundesländer für Kommunalrecht zuständig sind, haben sie die Möglichkeit, entsprechende Schritte einzuleiten.

Verschiedene Bereiche bieten sich besonders dafür an, dass Kommunen mehr Handlungsmöglichkeiten eingeräumt werden: Die Gemeindeordnungen sollten mehr Spielraum für kommunale Satzungen lassen; im Polizei- und Ordnungswesen, der Kulturpolitik sowie der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sollten die Kompetenzen der Kommunen gestärkt werden. Um ein den Gegebenheiten des lokalen Arbeitsmarktes angemessenes Niveau zu finden, aber auch, um dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz Rechnung zu tragen, müssen Kommunen die Parameter der Sozialhilfe selbst gestalten und finanzieren dürfen.

4.3 Reform der Finanzbeziehungen

Das föderale System in der Bundesrepublik Deutschland krankt besonders an den Schwächen seiner Finanzverfassung. Diese stellt ein wichtiges Hindernis für das wirtschaftliche Wachstum dar und ist grundlegend zu reformieren. Landespolitikern muss der Erfolg oder Misserfolg

⁵⁵ Vgl. BERTHOLD/FRICKE/DREWS/VEHRKAMP (2003), S. 40.

ihrer Politik klarer zuzurechnen sein. Verantwortlichkeiten und Politikergebnisse dürfen nicht im Nachhinein durch ein Ausgleichssystem verwischt werden, wie dies gegenwärtig der Fall ist. Hilfeleistungen an Schwächere sehen zwar sämtliche föderale Regierungssysteme vor. Das Ausmaß der bundesdeutschen Umverteilungsaktivitäten, vor allem aber die Tatsache, dass nicht nur die übergeordnete Ebene unterstützen, sondern auch zwischen den Länder umverteilt wird, stellen international ein Novum dar.⁵⁶ Eine sinnvolle Reform begrenzte den Länderfinanzausgleich auf einen Hilfsfonds für Notfälle.⁵⁷

Wenn es nicht möglich sein sollte, den Finanzausgleich radikal zu beschneiden, so wäre er zumindest zu vereinfachen und überschaubarer zu gestalten. Eine Möglichkeit bestünde darin, einen einheitlichen, durchgängigen Tarif von 50 % einzuführen. Um den Besitzstand der jetzigen Empfängerländer zu sichern und diesen die Zustimmung zu einer entsprechenden Reform zu ermöglichen, sollten ihnen Pauschalzahlungen zugestanden werden, die mit einer Rate von beispielsweise 2 % pro Jahr abgeschmolzen werden könnten.⁵⁸

Die Länder sollten im Bereich der Steuergesetzgebung mehr Freiheiten erhalten. Insbesondere bietet es sich an, vom System des Steuerverbundes zu einem Trennsystem zu wechseln und den Ländern ein Tarifgestaltungsrecht einzuräumen, so dass die Länder bestimmte Steuerarten ihren Erfordernissen entsprechend ausschöpfen können.⁵⁹ Schließlich ist es ein inakzeptabler Zustand, dass Länder zwar Entscheidungen über Ausgaben treffen, nicht aber die Einnahmen variieren können. Es wird eine Fehlallokation von Ressourcen induziert. Unterhalb der Schwelle eigener Ländersteuern bestünde eine Möglichkeit darin, Ländern das Recht einzuräumen, Zuschläge auf bestehende Steuern festzusetzen.⁶⁰ Wenn die Kompetenzen, Einnahmen und Ausgaben zu bestimmen, miteinander korrespondieren und Aufgaben durch Steuereinnahmen der Länder zu finanzieren sind, so ist für den Bürger klar, dass zusätzliche öffentliche Leistungen für ihn mit zusätzlichen Steuerzahlungen verbunden sind. Sein Interesse an einem effizienten Mitteleinsatz und einer erfolgreichen Politik, die zusätzliche Steuereinnahmen generiert, steigt an.⁶¹ Der Leviathan wird gezähmt. Bürger können durch Wahl oder die Möglichkeit einer Abwanderung Druck auf die Entscheidungsträger ausüben.

⁵⁶ Vgl. STURM (2001), S. 100.

⁵⁷ Vgl. BERTHOLD (2003c).

⁵⁸ Vgl. HUBER/LICHTBLAU (1998); OECD (1998), S. 98 oder HUBER (1998), S. 230 zu ähnlichen Vorschlägen.

⁵⁹ Vgl. LENK/SCHNEIDER (1999) und LENK/SCHNEIDER (2000).

⁶⁰ Vgl. STURM (2001), S. 109.

⁶¹ Vgl. STURM (2001), S. 51.

Um den Kommunen wie vorgeschlagen mehr Handlungsfreiheit zu geben, ist es wichtig, auch ihnen erweiterten finanziellen Spielraum einzuräumen.⁶² Eigene Zuschlagssätze beispielsweise auf die Einkommensteuer erhöhten den Handlungsspielraum der Kommunen, regten den institutionellen Wettbewerb an und brächten Kommunen dazu, bei Ausgabenposten Kosten und Nutzen für die Bürger konsequent einander gegenüberzustellen. Im Sinne einer stärkeren Eigenverantwortlichkeit sollten zweckgebundene Zuweisungen an die Kommunen eingestellt werden und ausschließlich Schlüsselzuweisungen erfolgen. Um tatsächlich einen institutionellen Wettbewerb unter den Kommunen zu initiieren, dürften die Früchte einer erfolgreichen Politik nicht durch ein finanzielles Ausgleichssystem zunichte gemacht werden. Die Zuweisungen sollten daher weitestgehend unabhängig von der Finanzkraft der Kommunen sein und somit so weit wie möglich auf umverteilende Elemente verzichten. Allerdings sollte weiterhin nach unterschiedlichem Bedarf aufgrund unterschiedlich ausgeprägter zentralörtlicher Funktion unterschieden werden.

Ausdruck der Politikverflechtung in Deutschland ist auch das System der Mischfinanzierungen, von dem negative Wirkungen ausgehen. Die Gemeinschaftsaufgaben mit den Aufgabenfeldern Hochschulwesen, regionale Wirtschaftsstruktur, Agrarstruktur und Küstenschutz (Art. 91a GG) sowie der Bereich Bildung und Forschung (Art. 91b GG), Geldleistungen aufgrund von Bundesgesetzen (Art. 104a, 3 GG) und Investitionshilfen des Bundes (Art. 104a, 4 GG) beinhalten Tatbestände der Mischfinanzierung. Der Bund kann durch seine finanzielle Beteiligung die Länder am „goldenen Zügel“ führen: Länder werden versuchen, sich die finanzielle Unterstützung des Bundes zu sichern, und hierdurch geneigt sein, seinen Vorgaben folgen. Die Orientierung an spezifischen regionalen Gegebenheiten und Präferenzen ist hierdurch gefährdet, der institutionelle Wettbewerb wird auf den betroffenen Feldern in die Schranken gewiesen. Um dem zu begegnen, sollten mit den Gemeinschaftsaufgaben die Tatbestände der Mischfinanzierung aufgelöst und sowohl Kompetenzen als auch Finanzierung allein den Ländern übertragen werden. Gleichzeitig sollten Bundesländer über entsprechend höhere Steuereinnahmen verfügen.

Vorbedingung für einen Wechsel vom Verbund- zu einem Trennsystem ist, den Länderfinanzausgleich zu reformieren, damit zusätzliche Steuereinnahmen der Länder nicht in großem Umfang abgeschöpft werden.⁶³ Auch diese Verknüpfung notwendiger Reformvorhaben zeigt, dass eine Föderalismusreform nicht an einem einzelnen Punkt ansetzen kann, sondern dass ein umfassendes Konzept gefragt ist: Der Gestaltungsspielraum der Länder

⁶² Vgl. FELD/VON KNOBELSDORFF/LEDER (2003) zu entsprechenden Vorschlägen.

⁶³ Vgl. SCHARPF (1999).

kann nur dann sinnvoll ausgeweitet werden, wenn den Bundesländern gleichzeitig die Möglichkeit eingeräumt wird, die Steuereinnahmen ihren Plänen anzupassen, die Steuerautonomie ihrerseits ist von einer Reform des Finanzausgleichs abhängig. Dem Finanzausgleich wiederum wurde ursprünglich die Funktion zugedacht, Leistungsfähigkeit und Finanzkraft der Länder einander anzugleichen. Ausgeweitete Gesetzgebungskompetenzen erfüllen diese Aufgaben in einer reformierten föderalen Ordnung ohne Länderfinanzausgleich.

5. Einige Bemerkungen zum Schluss

Nur eine derartig tiefgreifende und ineinander greifende Therapie kann letztlich zur Gesundung des schwächelnden deutschen Patienten beitragen. Die aktuelle Reformdiskussion weckt zumindest Zweifel an einer baldigen Linderung. Es scheint die Gefahr zu bestehen, dass Defekte der föderalen Ordnung auch über das Jahr 2004 hinaus zu Massenarbeitslosigkeit und Wachstumsschwäche beitragen werden. Viele der Reformvorschläge sind nur durch eine Änderung des Grundgesetzes umzusetzen, der sowohl eine Zwei-Drittel-Mehrheit des Bundestages als auch des Bundesrates zustimmen müsste. Angesichts der bestehenden Widerstände sind solche Mehrheiten schwer herzustellen: Bundespolitiker wehren sich dagegen, Kompetenzen abgeben zu müssen, Landesregierungen und Landesverwaltungen profitieren durchaus vom System des kooperativen Föderalismus, im Gegensatz zu den Landesparlamenten verdanken sie ihm einigen Einfluss.⁶⁴ Außerdem sprechen die Länder nicht mit einer Stimme. Schwache Bundesländer sind gegenwärtig eher dagegen, weitere Aufgaben zu schultern und in einen ausgeprägteren Wettbewerb mit den starken Ländern zu treten.⁶⁵

Immerhin besteht die Hoffnung, dass mit wachsendem Problembewusstsein auch einschneidende Schritte hin zu dezentraleren Lösungen möglich werden. Die aktuelle Diskussion um Reformen auf dem Arbeitsmarkt zeigt, welchen Sinneswandel die Einsicht in das Notwendige hervorrufen kann. Mit zunehmendem Wettbewerb um die immer mobileren Produktionsfaktoren gewinnen Effizienzerwägungen und -argumente an Bedeutung, eine starke Position im Standortwettbewerb wird immer wichtiger. Gerade unter den schwachen Bundesländern sollte sich die Einsicht durchsetzen, dass sie von dezentral angesiedelten Entscheidungskompetenzen profitieren können. Regelungen, die vom hohen gegenwärtigen sozialstaatlichen Niveau abweichen, könnten Standortvorteile gegenüber den wohlhabenden Ländern darstellen. In dem Maße, in dem finanzielle Restriktionen den

⁶⁴ Vgl. MÜNCH/ZINTERER (2000), S. 661.

⁶⁵ Vgl. LAUFER/MÜNCH (1998), S. 325-327.

Umverteilungsspielraum zugunsten der schwachen Länder einschränken und sich die Solidarität der Geber nicht weiter beanspruchen lässt, sind die wirtschaftlich schwachen Länder verstärkt darauf angewiesen, sich aus eigener Kraft heraus und durch das Aktiveren der Marktkräfte zu behaupten.

Der Weg vom kooperativen Föderalismus zum Wettbewerbsföderalismus ist vorgezeichnet. Eine wie große Wegstrecke die für das kommende Jahr 2004 vorgesehene Reform wird bewältigen können, bleibt abzuwarten.

Literatur

ALESINA, A. / SPOLARE, E. / WACZIARG, R. (1997): Economic Integration and Political disintegration, NBER Working Paper 6163, Cambridge, MA.

APOLTE, T. (1996): Fiskalföderalismus in den Vereinigten Staaten: Vorbild oder schlechtes Beispiel für Europa?, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Vol. 22, S. 170-194.

BERTHOLD, N. (2000): Mehr Beschäftigung: Sisyphusarbeit gegen Tarifpartner und Staat, Bad Homburg.

BERTHOLD, N. (2003a): Zeit für Experimente, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. Oktober 2003, S. 13.

BERTHOLD, N. (2003b): Mehr Effizienz und Gerechtigkeit: Wege zur Entflechtung des Sozialstaates, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Nr. 65, Würzburg.

BERTHOLD, N. (2003c): Ein zahnloser Tiger, in: Die Welt vom 23. September 2003, S. 12.

BERTHOLD, N. / DREWS, S. / THODE, E. (2001): Die föderale Ordnung in Deutschland – Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums?, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Vol. 50, S. 113-140.

BERTHOLD, N. / FRICKE, H. / DREWS, S. / VEHRKAMP, R. (2003): Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2003, Gütersloh.

BLANKART, C. (1998): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, München.

- BRUECKNER, J. (2000): Welfare Reform and the Race to the Bottom: Theory and Evidence, in: Southern Economic Journal, Vol. 66, S. 505-525.
- DIW / IfW / IWH (1999): Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, Kieler Diskussionsbeiträge 346/347, Kiel.
- ENQUETE-KOMMISSION (1977): Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform. Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestags. Teil II: Bund und Länder. Bonn.
- FELD, L. / KIRCHGÄSSNER, G. (1997): Die Kapitalisierung von Steuern und öffentlichen Leistungen in den Mietzinsen. Eine empirische Überprüfung der Tiebout-Hypothese für die Schweiz, in: Schmidt, H. / Slembeck, T. (Hrsg.): Finanz- und Wirtschaftspolitik in Theorie und Praxis: Festschrift zum 60. Geburtstag von Alfred Meier, Bern, S. 63-92.
- FELD, L. / V. KNOBELSDORFF, C. / LEDER, M. (2003): Gemeindefinanzen: Mut zum Systemwechsel, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Vol. 96, S. 75-80.
- GRAMLICH, E. / LAREN, D. (1984): Migration and Income Redistribution Responsibilities, in: The Journal of Human Resources, Vol. 19, S. 489-511.
- V. HAYEK, F. (1969): Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: Freiburger Studien, Gesammelte Aufsätze, Tübingen.
- HUBER, E. (1998): Der neue Finanzausgleich: einfach, föderal, gerecht, in: Männle, U. (Hrsg.): Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz, Baden-Baden, S. 223-234.
- HUBER, B. / LICHTBLAU, K. (1998): Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, in: Wirtschaftsdienst, Vol. 78, S. 142-147.
- INMAM, R. / RUBINFELD, D. (1997): The Political Economy of Federalism, in: Mueller, D. (Hrsg.): Perspectives on Public Choice: A Handbook, Cambridge, S. 73-105.
- KAESTNER, R. / KAUSHAL, N. / VAN RYZIN, G. (2003): Migration Consequences of Welfare Reform, in: Journal of Urban Economics, Vol. 53, S. 357-376.
- KILPER, H. / LHOTTA, R. (1996): Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- KIRCHGÄSSNER, G. / POMMEREHNE, W. (1996): Tax Harmonization and Tax Competition in the European Union. Lessons from Switzerland, in: Journal of Public Economics, Vol. 60, S. 351-371.
- KLODT, H. (1998): Bundesliga ohne Wettbewerb?, in: Die Weltwirtschaft, S. 108-114.
- KÖBERLE, R. (2003): Im Anfang waren die Länder, in: Die Welt vom 1.10.2003.
- V. LAMBSDORFF, O. (2003): In der Verflechtungsfalle, in: Die Welt vom 18.8.2003.
- LAUFER, H. / MÜNCH, U. (1998): Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- LEHMBRUCH, G. (2002): Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel, MPIfG Discussion Paper 02/2, Köln.
- LENK, T. / SCHNEIDER, F. (1999): Zurück zum Trennsystem als Königsweg zu mehr Föderalismus in Zeiten des „Aufbau Ost“?, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Vol. 219, Stuttgart, S. 409-437.
- LENK, T. / SCHNEIDER, F. (2000): Grundzüge der föderalen Finanzverfassung aus ökonomischer Perspektive: Trennsystem vs. Verbundsystem, Economics working papers, Department of Economics, Johannes Kepler University Linz.

- MORSEY, R. (1988): Verfassungsschöpfung unter Besatzungsherrschaft – das Werk des Parlamentarischen Rates, in: Bundesrat (Hrsg.): Stationen auf dem Weg zum Grundgesetz. Festansprachen aus Anlaß der 40. Jahrestage der Rittersturz-Konferenz, des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee und des Zusammentreffens des Parlamentarischen Rates, Bonn, S. 83-100.
- MÜNCH, U. (2000): Die Entwicklung der Bundesstaatlichkeit, in: Bayerische Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Normen Stile Institutionen, München, S. 75-86.
- OATES, W. (1972): Fiscal Federalism, New York.
- OECD (1998), OECD-Wirtschaftsberichte 1997-1998, Deutschland, Paris.
- OLSON, M. (1969): The Principle of „Fiscal Equivalence“. The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 59, S. 479-487.
- PETERSON, P. / ROM, M. (1989): American Federalism, Welfare Policy and Residential Choices, in: American Political Science Review, Vol. 83, S. 711-728.
- PETERSON, P. / ROM, M. / SCHEVE JR., K: (1999): Interstate Competition and Welfare Policy, in: Schram, S. / Beer, S. (Hrsg.): Welfare Reform – A Race to the Bottom?, Washington, S. 41-42.
- PAULY, M. (1973): Income Redistribution as a Local Good, in: Journal of Public Economics, Vol. 2, S. 35-58.
- RENZSCH, W. (1991): Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948-1990), Bonn.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2003), Steuerfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Jahresgutachten 2003/2004, Stuttgart.
- SCHARPF, F. / REISSERT, B. / SCHNABEL, F. (1976): Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg/Ts..
- SCHARPF, F. (1999): Föderale Politiverflechtung: Was muss man ertragen – was kann man ändern?, MPIfG Working Paper 99/3, Köln.
- STURM, R. (2001), Föderalismus in Deutschland, Opladen.
- TIEBOUT, C. (1956): Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, Vol. 64, S. 416-424.
- WELLISCH, D. (1975): Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität, Tübingen.
- ZYPRIES, B. (2003): Zurück zur alten Ordnung, in: Die Welt vom 7.10.2003.

Anhang: Ökonometrische Schätzergebnisse für die einzelnen Zielgrößen

Zielgröße Arbeitslosigkeit		
Wirkungsfaktor	Wirkungsrichtung*	Gewicht in Prozent
Ausbildungsstellenrelation	+	22,8
Anteil der Beschäftigten im sekundären Sektor	+	21,3
Zinssteuerquote	-	10,1
Insolvenzhäufigkeit	-	9,9
Verfahrensdauer der Arbeitsgerichtsbarkeit	-	7,2
Öffentliche Beschäftigung	+	5,6
Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik	+	5,6
Exportquote des verarbeitenden Gewerbes	+	5,1
Verfahrensdauer der Verwaltungsgerichtsbarkeit	-	4,7
Ausgaben für Hochschulen	+	3,6
Ausgaben für Sozialhilfe	-	2,8
Patentanmeldungen	+	0,9
Verkehrsinfrastruktur	+	0,2

* + steht für eine günstige, - für eine ungünstige Wirkungsrichtung

Zielgröße Erwerbstätigkeit		
Wirkungsfaktor	Wirkungsrichtung*	Gewicht in Prozent
Zinslastquote	-	25,0
Verfahrensdauer Arbeitsgerichtsbarkeit	-	14,5
Anteil der Teilzeitbeschäftigung	+	13,3
Patentanmeldungen	+	8,4
Investitionsquote der Industrie	+	8,3
Jugend-Beschäftigungsquote	+	6,3
Frauen-Beschäftigungsquote	+	6,1
Ausbildungsstellenrelation	+	4,6
Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik	+	4,1
Leistungen an die Länder vertikal	+	3,6
Öffentliche Beschäftigung	+	2,4
Direktinvestitionen	+	2,3
Personalausgabenquote	+	1,2

* + steht für eine günstige, - für eine ungünstige Wirkungsrichtung

Zielgröße Bruttoinlandsprodukt		
Wirkungsfaktor	Wirkungsrichtung*	Gewicht in Prozent
Anteil der Teilzeitbeschäftigung	+	28,8
Öffentliche Beschäftigung	-	16,2
Ausgaben für Forschung und Entwicklung	+	15,4
Patentanmeldungen	+	11,6
Selbständigenquote	+	11,2
Mitglieder in Sportvereinen	+	5,1
Verkehrsinfrastruktur	+	5,1
Studienanfängerquote	+	4,8
Welthandelsanteil	+	1,2
Absolventen ohne Hauptschulabschluss	-	0,5
Ausgaben für Sozialhilfe	-	0,1

* + steht für eine günstige, - für eine ungünstige Wirkungsrichtung

Zielgröße Wachstumsrate des BIP		
Wirkungsfaktor	Wirkungsrichtung*	Gewicht in Prozent
Absolute Leistungen im Länderfinanzausgleich horizontal	-	39,0
Leistungen an die Länder vertikal	-	13,3
Investitionsquote der Industrie	+	12,2
Investitionsquote	+	8,3
Anteil der Bevölkerung in Großstädten	+	7,0
Höhe der Sozialhilfe	-	5,0
Selbständigenquote	+	4,5
Ausgaben für Hochschulen	+	3,9
Patentanmeldungen im Hochtechnologiebereich	+	2,1
Luftverkehr, beförderte Personen	+	1,8
Absolventen mit Hochschul- und Fachhochschulreife	+	1,8
Intensität des Parteienwettbewerbs	+	1,2

* + steht für eine günstige, - für eine ungünstige Wirkungsrichtung

Zielgröße Sozialhilfeempfängeranteil		
Wirkungsfaktor	Wirkungsrichtung*	Gewicht in Prozent
Anzahl der Sozialhilfeempfänger, Vorperiode	-	27,8
Öffentliche Beschäftigung	+	18,0
Ehescheidungen pro Ehen	-	17,8
Schüler-je-Lehrer-Relation	-	8,8
Gewerbesteuer	-	7,8
Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik	+	6,1
Anteil der Teilzeitbeschäftigung	+	6,0
Absolventen mit Hochschul- und Fachhochschulreife	+	4,1
Patentanmeldungen	+	2,3
Verfahrensdauer Arbeitsgerichtsbarkeit	-	1,4

* + steht für eine günstige, - für eine ungünstige Wirkungsrichtung

Zielgröße Anteil nicht aufgeklärter Straftaten		
Wirkungsfaktor	Wirkungsrichtung*	Gewicht in Prozent
Geburtenüberschuss	+	28,9
Anteil der Bevölkerung in Großstädten	-	18,1
Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf	+	14,8
Höhe der Sozialhilfe	-	12,2
Ausgaben für Hochschulen	+	9,0
Verkehrsinfrastruktur	+	5,2
Insolvenzhäufigkeit	-	4,5
Studienanfängerquote	+	2,9
Verfahrensdauer der Strafgerichtsbarkeit	-	2,6
Alleinerziehende	-	0,9
Anteil der Beschäftigten im Agrarsektor	+	0,9

* + steht für eine günstige, - für eine ungünstige Wirkungsrichtung

Seit 2000 erschienen:

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

von Norbert Berthold, 2000

erschieden in: *Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 51, Stuttgart 2000, S. 231-259.

Nr. 33 Der Flächentarifvertrag – vom Wegbereiter des Wirtschaftswunders zum Verursacher der Beschäftigungsmisere?

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2000

erschieden in: Ott, C. und Schäfer, H. (Hrsg.), *Ökonomische Analyse des Arbeitsrechts*, Tübingen 2001, S. 1-29.

Nr. 34 Umverteilung in der Mittelschicht – notwendiges Übel im Kampf gegen Armut?

von Norbert Berthold und Eric Thode, 2000

erschieden in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 45. Jahr, Tübingen 2000, S. 173-207.

Nr. 35 Globalisierung und Strukturwandel – Droht das Ende des Sozialstaates?

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2000

erschieden in: Theurl, E. (Hrsg.), *Der Sozialstaat an der Jahrtausendwende – Analysen und Perspektiven*, Heidelberg 2001, S. 247-272.

Nr. 36 Financing Structural Change, Venture Capital, and Unemployment: What is the Role of Investor Protection?

von Rainer Fehn, 2000

erscheint in: Rieger, E. und Wolff, B. (Hrsg.), *Corporate-Government Relations in the Age of "Globalization"*.

Nr. 37 The Positive Economics of Corporatism and Corporate Governance

von Rainer Fehn und Carsten-Patrick Meier, 2000

erschieden in: *Kiel working paper 982*, Kiel 2000.

Nr. 38 Arbeitsmarktpolitik in der Europäischen Währungsunion

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2000

erschienen in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Oxford u.a., Bd. 3 (2002), S. 317-345.

Nr. 39 Das Bündnis für Arbeit –

Ein Weg aus der institutionellen Verflechtungsfalle?

von Norbert Berthold, 2000

erschienen in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Oxford u.a., Bd. 2 (2001), S. 383-406.

Nr. 40 Institutions and Structural Unemployment:

Do Capital-Market Imperfections Matter?

von Ansgar Belke und Rainer Fehn, 2000

erschienen in: *IFO-Studien: Zeitschrift für empirische Wirtschaftsforschung*, Bd. 47, München 2001, S. 405-451

außerdem erschienen in: *CESifo working paper series*, 504, München 2001.

Nr. 41 Sozialsysteme im Wettbewerb – das Ende der Umverteilung?

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2001

erschienen in: Müller, W., Fromm, O. und Hansjürgens B. (Hrsg.): *Regeln für den europäischen Systemwettbewerb – Steuern und soziale Sicherungssysteme*, Marburg 2001, S. 253-286.

Nr. 42 Die föderale Ordnung in Deutschland –

Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums?

von Norbert Berthold, Stefan Drews und Eric Thode, 2001

erschienen in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Bd. 50, Stuttgart 2001, 2, S. 113-140.

Nr. 43 Ist die Globalisierung der Totengräber nationaler Sozialpolitik?

von Rainer Fehn, 2001

erschienen in: Theurl, E. (Hrsg.): *Globalisierung: globalisiertes Wirtschaften und nationale Wirtschaftspolitik*, Tübingen 2001, S. 115-144.

Nr. 44 Die Betriebliche Mitbestimmung und die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes im Zeichen des strukturellen Wandels

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2001

erschienen in: *Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 52, Stuttgart 2001, S. 15-36.

Nr. 45 Institutioneller Wettbewerb und Soziale Sicherungssysteme in Europa

von Rainer Fehn, 2001

erschienen in: Apolte, T.: *Arbeitsmärkte und soziale Sicherungssysteme unter Reformdruck: Fehlentwicklungen und Lösungsansätze aus institutionenökonomischer Sicht*, *Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft*, Nr. 68, Stuttgart 2002, S. 351-375.

Nr. 46 Korporatismus auf dem Arbeitsmarkt und institutionelle Rahmenbedingungen auf dem Kapitalmarkt: Zwei Seiten ein- und derselben Medaille?

von Rainer Fehn, 2001

erschienen in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 27, Baden-Baden 2001, 3, S. 250-271.

Nr. 47 Der Sozialstaat der Zukunft – mehr Markt, weniger Staat

von Norbert Berthold, 2001

erschienen in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 27, Baden-Baden 2001, 1, S. 22-43.

Nr. 48 Labor Market Policy in the New Economy

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2001

erschienen in: Siebert, H.: *Economic policy issues of the new economy*, Berlin u.a. 2002, S. 105-136.

Nr. 49 Die Gewinnbeteiligung – Wundermittel im organisatorischen und strukturellen Wandel?

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2001

erschienen in: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften: review of economics*, Bd. 52, Göttingen, S. 287-315.

- Nr. 50 **Venture Capital Investment and Labor Market Performance:
A Panel Data Analysis**
von Ansgar Belke, Rainer Fehn und Neil Foster, 2001
erschieden in: *CESifo working paper series*, 652, München 2001.
- Nr. 51 **Familienpolitik: Ordnungspolitische Leitplanken im dichten Nebel des
Verteilungskampfes**
von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2002
erschieden in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Bd. 71, Berlin, S. 26-42.
- Nr. 52 **Die Zukunft der europäischen Sozialpolitik: Wettbewerb oder Koordination?**
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2002
erschieden in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 28, Baden-Baden, S.
36-58.
- Nr. 53 **Struktureller Wandel, „new economy“ und Beschäftigungsentwicklung: Welche
Rolle spielen die institutionellen Rahmenbedingungen auf dem Kapitalmarkt?**
von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2002
erschieden in: Schäfer, W.: *Konjunktur, Wachstum und Wirtschaftspolitik im Zeichen
der New Economy*, Berlin, S. 35-67.
- Nr. 54 **Arbeitsmarktflexibilisierung und Arbeitslosigkeit**
von Rainer Fehn, 2002
erschieden in: Blien, U.: *Institutionelle Rahmenbedingungen für Beschäftigungspolitik
in den Niederlanden und in Deutschland*, Nürnberg, S. 43-82.
- Nr. 55 **Unterentwickelter Risikokapitalmarkt und geringe Beschäftigungsdynamik: Zwei
Seiten derselben Medaille im strukturellen Wandel**
von Ansgar Belke und Rainer Fehn, 2002
erschieden in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Bd. 51, Stuttgart 2002, 3, S. 344-375.
- Nr. 56 **Opting-Out Klauseln und der europäische Einigungsprozess: Eine
sezessionstheoretische Analyse**
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2002

erschienen in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 29, Baden-Baden 2003, S. 137-158.

Nr. 57 Sozial- und Arbeitslosenhilfe: aus der Armutsfalle zur Hilfe zur Selbsthilfe

von Norbert Berthold, 2002

erschienen in: Raddatz, G.: *Bürgernah fördern und fordern: Konzepte für eine effiziente Arbeitsvermittlung und Grundsicherung*; Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung der Stiftung Marktwirtschaft und der Hessischen Landesregierung, Berlin 2003, S. 11-20.

Nr. 58 Sozialhilfe im wettbewerblichen Föderalismus: Erfahrungen der USA, Lehren für Deutschland

von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2002

erschienen in: Raddatz, G.: *Bürgernah fördern und fordern: Konzepte für eine effiziente Arbeitsvermittlung und Grundsicherung*; Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung der Stiftung Marktwirtschaft und der Hessischen Landesregierung, Berlin 2003, S. 91-114.

Nr. 59 Die betriebliche Weiterbildung im organisatorischen Wandel,

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2002.

Nr. 60 Unemployment in Germany: Reasons and Remedies,

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2002

erschienen in: *CESifo working paper series, 871*, München 2002.

Nr. 61 Wohlstand der Nationen oder wem nützt die Globalisierung?,

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2003.

Nr. 62 Die Sozialhilfe zwischen Effizienz und Gerechtigkeit – wie kann der Spagat gelingen?,

von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2003

erschienen in: Berthold, N.: *Theorie der sozialen Ordnungspolitik*, Stuttgart 2003, S. 137-157.

Nr. 63 Europas Kampf gegen die Arbeitslosigkeit – was bewirken die Strukturfonds?,

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2003

Nr. 64 Betriebliche Bündnisse für Arbeit - Gratwanderung zwischen Tarifbruch und Tariftreue

von Norbert Berthold, Marita Brischke und Oliver Stettes, 2003

Nr. 65 Mehr Effizienz und Gerechtigkeit: Wege zur Entflechtung des Sozialstaates

von Norbert Berthold, 2003

Nr. 66 Job-AQTIV, Hartz, Agenda 2010 – Aufbruch zu neuen Ufern oder viel Lärm um Nichts?

von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2003

Nr. 67 Zehn Jahre Binnenmarkt: Wie frei ist der europäische Arbeitnehmer wirklich?

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2003

Nr. 68 Betriebliche Bündnisse für Arbeit - Eine empirische Untersuchung für den deutschen Maschinen- und Anlagenbau

von Norbert Berthold, Marita Brischke und Oliver Stettes, 2003

unter folgender Adresse stehen die Beiträge im pdf-Format zum Download bereit:
<http://www.wifak.uni-wuerzburg.de/wilan/wifak/vwl/vwl4/publik/diskuwue.htm>