

Norbert Berthold, Holger Fricke

Blockaden beseitigen und den institutionellen Wettbewerb stärken!

Deutschland fällt im Standortwettbewerb weiter zurück. Politikblockaden und ein stark eingeschränkter institutioneller Wettbewerb tragen zur schwachen wirtschaftlichen Dynamik bei. Wie stehen die Chancen der Bundesländer, sich im Standortwettbewerb zu behaupten? Wie sollte eine durchschlagende Föderalismus-Reform aussehen? Welche ökonomischen Vorteile wären damit verbunden, welche Beschränkungen existieren?

Die konjunkturelle Eiszeit in Deutschland scheint zu Ende zu gehen. Erstmals seit der Jahrhundertwende soll die deutsche Volkswirtschaft 2004 wieder wahrnehmbar wachsen. Trotzdem können allenfalls definitorische Tricks die Lage auf dem Arbeitsmarkt in ein etwas milderes Licht tauchen. Noch immer liegt Deutschland bei Arbeitslosigkeit und Wirtschaftswachstum auf den hinteren Plätzen der OECD. Da sich die dunklen Wolken am Konjunkturmilieu auflockern, wird der strukturelle Kern der schwachen wirtschaftlichen Performance sichtbar. Noch immer sind es vor allem strukturelle Probleme, die sich wie Mehltau auf die wirtschaftliche Dynamik in Deutschland legen und das Land im Standortwettbewerb zurückfallen lassen.

Die jüngst publikumswirksam inszenierten Reformen dringen nicht wirklich zum strukturellen Kern der wirtschaftlichen Schwäche vor. Nach wie vor bestehen zahlreiche Hemmnisse: Rigide Märkte, allen voran ein verkrusteter Arbeitsmarkt mit einem beschäftigungsfeindlichen Tarifkartell; ein maroder Sozialstaat, der allenthalben Fehlanreize setzt und einen immer größeren Teil regulärer Arbeit unbezahlbar macht; eine föderale Ordnung, die zu Politikblockaden führt und dem zarten Pflänzchen „institutioneller Wettbewerb“ beinahe den Garaus macht.

Es verwundert deshalb nicht, dass Deutschland im Standortwettbewerb seit langem an Stärke einbüßt und in der Welt-Rangliste immer weiter zurückfällt. Vordem wirtschaftlich längst abgehangene Länder wie Großbritannien, Frankreich, Österreich oder Irland zie-

hen vorbei, und andere wie die Niederlande, Schweden oder Finnland, die sich nach heftigen wirtschaftlichen Krisen im Mittelfeld tummelten, schließen nach harten Reformen wieder auf¹.

Institutioneller Wettbewerb als Entdeckungsverfahren

Mehr institutioneller Wettbewerb könnte Deutschland helfen, einen Teil der Fesseln abzuschütteln, die seine Wettbewerbsfähigkeit einschränken. Es ist eine Binsenweisheit, nur im Wettbewerb wird man wettbewerbsfähig. Dezentrale Strukturen mit den Möglichkeiten, unterschiedliche Wege zu beschreiten, fungieren als Entdeckungsverfahren². Ausgestattet mit entsprechenden Kompetenzen könnten Bundesländer die zentralen Politikparameter im Standortwettbewerb unterschiedlich einsetzen, um sich Vorteile zu erarbeiten. Bedeutsam für die Standortattraktivität sind etwa die Steuerpolitik, die Regulierungspolitik, die Sozialpolitik, die Bildungspolitik oder die Regional- und Strukturpolitik. Auf diesen Politikfeldern entscheidet sich, ob es gelingt, für die mobilen Produktionsfaktoren attraktiv zu sein.

Sind Bundesländer erfolgreich, werden andere ihrem Politikbeispiel folgen, deutschlandweit setzen sich die besten Lösungen durch. Je mehr Kompetenzen auf föderaler Ebene angesiedelt sind, je mehr Parameter die Länder zum Einsatz bringen können, desto mehr Politikfelder profitieren von der positiven Wirkung des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren. Könnte der Rahmen der Arbeitsmärkte und der sozialen Sicherungssysteme von den Ländern gestaltet werden, würden auch auf diesen entscheidenden Gebieten die besten Lösungen herausgefiltert.

Prof. Dr. Norbert Berthold, 51, ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik an der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg; Holger Fricke, 29, Dipl.-Kaufmann, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am selben Lehrstuhl.

¹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Steuerfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Jahresgutachten 2003/2004, Stuttgart 2003, S. 168; oder H.-W. Sinn: Ist Deutschland noch zu retten?, München 2003.

² Vgl. F. v. Hayek: Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: Freiburger Studien, Gesammelte Aufsätze, Tübingen 1969.

Wettbewerb hilft nicht nur, die besten Lösungen zu finden, er zwingt geradezu, diese auch umzusetzen. Dies gilt auch für den institutionellen Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften. Schließlich werden die mobilen Produktionsfaktoren Kapital und qualifizierte Arbeit um solche Standorte einen Bogen machen, an denen sie nicht die attraktivsten Bedingungen vorfinden. Ein wettbewerblich organisierter Föderalismus wirkt als Effizienzpeitsche, zähmt den Leviathan und zwingt Behörden, die Ausgabenposten so auszurichten, dass Kosten und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis stehen³. Der Wettbewerb erschwert Interessengruppen, die Gesellschaft in Geiselhaft für ihre Interessen zu nehmen: Durch Wanderungsbewegungen zwischen Gebietskörperschaften im Standortwettbewerb fiele der gesamtwirtschaftliche Schaden eines Fehlverhaltens einzelner Gruppen noch höher aus.

Werden politische Parameter dezentralen Gebietskörperschaften überantwortet, wird es eher möglich, maßgeschneiderte Lösungen für spezifische wirtschaftliche Gegebenheiten und Problemlagen zu schaffen. Gerade für schwächere Bundesländer wäre es von Vorteil, mangels anderer Standortvorteile einen adäquaten ordnungspolitischen Rahmen ins Feld zu führen. Wenn, wie in Ostdeutschland, besondere Anpassungslasten zu schultern sind, müssen Märkte, vor allem der Arbeitsmarkt, sehr flexibel sein, um drohende Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage abzufangen⁴.

Eine eigenständigere Steuerpolitik gibt den einzelnen Gebietskörperschaften mehr Möglichkeiten, sich anders aufzustellen. Die fiskalische Autonomie ist eine entscheidende Säule des institutionellen Wettbewerbs. Wichtig ist, dass Gebietskörperschaften ihre Einnahmen den von ihnen als sinnvoll erachteten Ausgaben anpassen können, um solche Projekte zu realisieren, für die der Grenznutzen die Grenzkosten übertrifft.

Trotz der Vorteile dezentral angesiedelter Kompetenzen gibt es auch Grenzen einer solchen Zuordnung. So können hohe Transaktionskosten bestimmter Aufgaben kleine Gebietskörperschaften überfordern. Nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, sollte angestrebt werden, Aufgabenkompetenzen so zuzuteilen, dass Skalenerträge ausgeschöpft und räumliche externe Effekte internalisiert werden⁵. Das Korrespondenzprinzip sieht vor, dass im Idealfall eine

Gebietskörperschaft, die ein Gut bereitstellt, genau die Individuen umfasst, die das Gut auch konsumieren wollen⁶.

Wettbewerblich organisierten föderalen Systemen wird zwar häufig eine hohe allokativen Effizienz attestiert, ein verschärfter institutioneller Wettbewerb aber mit dem Hinweis auf distributive Fehlentwicklungen abgelehnt. Dezentrale Lösungen stehen im Verdacht, einem „race-to-the-bottom“ Vorschub zu leisten. Umverteilung auf dezentraler Ebene wird schwerer, wenn Transferzahler und -empfänger mobil sind⁷. Empirische Untersuchungen für die USA und die Schweiz entschärfen diese Befürchtung⁸. Dezentrale staatliche Umverteilung kann effizient sein, wenn sich Transferzahler altruistisch verhalten; das ist bei Umverteilung im unmittelbaren Umfeld der Betroffenen eher zu erwarten. Lokale Verwaltungseinheiten sind in engerem Kontakt zu den Transferempfängern, sie können das sinnvolle Maß an Umverteilung besser einschätzen und zielgerichteter helfen.

Mängel des kooperativen Föderalismus

Der deutsche kooperative Föderalismus ist vom Ideal eines funktionierenden institutionellen Wettbewerbs weit entfernt. Politikblockaden verhindern allenthalben, dass Entscheidungen getroffen werden und adäquate Spielzüge erfolgen können. Die entscheidenden Felder der Wirtschaftspolitik werden durch den Bund kontrolliert. Die Bundesländer verfügen nicht über die Kompetenzen, im Standortwettbewerb auf wichtigen Feldern um die besten Lösungen zu ringen. Die Steuer-, Regulierungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, sozusagen die Hauptparameter im Wettstreit, sind für die Länder blockiert. Ihnen verbleiben nur eingeschränkte gesetzgeberische Kompetenzen, vor allem in der Bildungs- und Hochschulpolitik (wo die Länder sich untereinander oder mit dem Bund aber noch abstimmen). Das Kulturwesen, die Bereitstellung von Gesundheitsleistungen, das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht sowie Kommunalrecht sind weitere Kompetenzfelder der Bundesländer.

Das System des Länderfinanzausgleichs erweist sich als größtes Wettbewerbs- und Wachstumshemm-

³ Vgl. C. Tiebout: Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, 64 (1956), S. 416-424.

⁴ Vgl. DIW, IfW, IWH: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, Kieler Diskussionsbeiträge 346/347, Kiel 1999.

⁵ Vgl. M. Ols on: The Principle of „Fiscal Equivalence“. The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, 59 (1969), S. 479-487.

⁶ Vgl. W. Oates: Fiscal Federalism, New York 1972.

⁷ Vgl. D. Wellisch: Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität, Tübingen 1975.

⁸ Vgl. R. Kaestner, N. Kaushal, G. van Ryzin: Migration Consequences of Welfare Reform, in: Journal of Urban Economics, 53 (2003), S. 357-376; und L. Feld: Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution, Tübingen 2000.

nis⁹. Durch ihn wird der Standortwettbewerb eingeschränkt und verzerrt. Es entstehen Fehlanreize: Der Tüchtige, der hohe Steuereinnahmen erwirtschaftet, wird bestraft, ihm werden finanzielle Mittel entzogen.

Die Möglichkeiten des institutionellen Wettbewerbs zwischen den Bundesländern sind stark eingeschränkt und liegen vor allem darin, wie Gesetze ausgeführt werden. Der Standortwettbewerb nimmt also Umwege und weicht auf Gebiete aus, die sich hierfür nicht primär eignen und von minderer Durchschlagskraft sind. Diese begrenzten, aber dennoch bestehenden Einflussmöglichkeiten werden von den einzelnen Ländern unterschiedlich ausgeübt, entsprechend variiert auch der Erfolg der Bundesländer in einem gewissen Rahmen.

Und er lebt doch, der Standortwettbewerb

Wir untersuchen regelmäßig in einem Ranking, wie sich die Bundesländer in diesem – zugegebenermaßen kastrierten – Standortwettbewerb schlagen. Das Ziel besteht darin, den Erfolg zu ermitteln und die Faktoren zu identifizieren, die für die Attraktivität der Länder im Standortwettbewerb wichtig sind¹⁰. Der Erfolg als Ziel des politischen Handelns der Länder wird an sechs Zielgrößen aus drei Bereichen ermittelt, welche die Attraktivität der Länder maßgeblich bestimmen. Diese Indikatoren sind für den Zielgrößenbereich „Beschäftigung“ die Arbeitslosigkeit (offen und verdeckt) und die Erwerbstätigkeit; für den Bereich „Einkommen“ das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf sowie die Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes; ferner für den Zielgrößenbereich „Sicherheit“ der Anteil der nicht aufgeklärten Straftaten als Parameter für die innere Sicherheit sowie der Sozialhilfeempfängeranteil als Indikator für die soziale Sicherheit.

Um Zielgrößen auswählen und gewichten zu können, wurden ökonomische, bevölkerungs- und anreiztheoretische Überlegungen angestellt. Umfrageergebnisse mit den darin ausgedrückten Präferenzen sowie Wanderungsbewegungen der Bürger lassen auf eine relative Gewichtung der drei Zielgrößenbereiche „Beschäftigung“, „Einkommen“ und „Sicherheit“ von etwa 1:1:0,25 schließen. Mit diesen Gewichten werden die drei Zielgrößenbereiche zu einem „Erfolgsindex“ zusammengefasst, um so eine Aussage darüber treffen zu können, wie sich die Standortattraktivität der einzelnen Bundesländern entwickelt hat. Dabei erhält für jede Größe das jeweils beste Land die Maximalpunkt-

zahl von zehn Punkten, das schlechteste Land einen Punkt. Je nach Abstand zum Besten und Schlechtesten siedeln sich die übrigen Länder auf einer linearen Punkteskala zwischen einem und zehn Punkten an.

In einem zweiten Schritt wird der Frage nachgegangen, welche Faktoren für den Erfolg, die Entwicklung der Lebensverhältnisse in den Bundesländern verantwortlich sind und welche Rolle die Landespolitik dabei spielt. Hierfür wird zunächst in einer Panel-Analyse ökonometrisch untersucht, welche Faktoren die sechs Zielgrößen signifikant beeinflussen. Für jede der sechs Zielgrößen (Arbeitslosigkeit, Erwerbstätigkeit, Wachstumsrate des BIP, innere Sicherheit und äußere Sicherheit) wird aus den so ermittelten Wirkungsfaktoren ein Aktivitätsniveau errechnet. Es zeigt an, wie aktiv die Bundesländer jeweils waren, um sich zu verbessern. Jeweils zwei dieser Aktivitätsniveaus werden zu einem der drei Aktivitätsbereiche „Beschäftigung“, „Einkommen“ und „Sicherheit“ aggregiert, die zum so genannten „Aktivitätsindex“ zusammengefasst werden. Die Gewichtung der drei Aktivitätsbereiche ist dabei identisch mit derjenigen der jeweiligen Zielgrößenbereiche, also ebenfalls 1:1:0,25. Dabei wird wieder das lineare Punkt-Vergabe-System mit Punktwerten zwischen 1 und 10 eingesetzt, um Punktwerte für die Wirkungsfaktoren zu vergeben, und auf dieser Grundlage die Aggregationsschritte durchzuführen.

Hamburg und süddeutsche Bundesländer vorn

Der Erfolgsindex für den Zeitraum 1999-2001 zeigt auf den ersten Plätzen keine Rangverschiebungen gegenüber der Vorperiode 1996-1998. Hamburg liegt nach wie vor in Führung, gefolgt von Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Bremen. Im Mittelfeld liegen weiterhin die übrigen westdeutschen Bundesländer. Am Ende der Rangliste finden sich wie zuvor die ostdeutschen Bundesländer mit Berlin. Sämtliche ostdeutschen Bundesländer müssen Einbußen des Punktwertes hinnehmen, so dass sich die Schere zwischen West und Ost noch weiter öffnet.

Im Aktivitätsindex liegen die beiden südlichsten Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern klar in Führung. Die übrigen westdeutschen Bundesländer tummeln sich im Mittelfeld. Auch in dieser Rangliste liegen die ostdeutschen Bundesländer mit Berlin auf den hinteren Plätzen (vgl. Übersicht 1).

Die Tabellenplätze im Aktivitäts- und Erfolgsindex sind eng korreliert, die Aktivitäten in den Bundesländern beeinflussen deren Erfolg (vgl. Übersicht 2). Länder können ihre Position im Standortwettbewerb zwar verbessern, allerdings nur in Grenzen. Es besteht eine Pfadabhängigkeit: Wer einmal oben ist, der bleibt

⁹ Zur empirischen Evidenz der Wirkungen des Länderfinanzausgleichs vgl. N. Berthold u.a.: Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2003, Gütersloh 2003, S. 39.

¹⁰ Vgl. N. Berthold u.a., a.a.O.

FÖDERALISMUS

Übersicht 1 Erfolgsindex

Zeitraum 1996-1998		Zeitraum 1999-2001		Rang- veränderung	
1. Hamburg	8,2	1. Hamburg	8,1	⇔	0
2. Bayern	7,6	2. Bayern	7,9	⇔	0
3. Baden-Württemberg	7,4	3. Baden-Württemberg	7,7	⇔	0
4. Hessen	7,2	4. Hessen	7,3	⇔	0
5. Bremen	6,6	5. Bremen	6,6	⇔	0
6. Rheinland-Pfalz	5,5	6. Saarland	6,1	↑	4
7. Niedersachsen	5,5	7. Rheinland-Pfalz	6	↓	-1
8. Nordrhein-Westfalen	5,4	8. Nordrhein-Westfalen	5,8	⇔	0
9. Schleswig-Holstein	5,4	9. Schleswig-Holstein	5,4	⇔	0
10. Saarland	5,3	10. Niedersachsen	5,4	↓	-3
11. Brandenburg	4	11. Sachsen	3,9	↑	2
12. Thüringen	4	12. Thüringen	3,8	⇔	0
13. Sachsen	4	13. Berlin	3,1	↑	1
14. Berlin	3,1	14. Mecklenburg-Vorpommern	2,6	↑	1
15. Mecklenburg-Vorpommern	2,9	15. Brandenburg	2,4	↓	-4
16. Sachsen-Anhalt	2,4	16. Sachsen-Anhalt	2,2	⇔	0
Deutschland	5,8	Deutschland	6		

es auch (vgl. Übersicht 3). Seit 1991 lag das Spitzenquintett in unveränderter Reihenfolge ununterbrochen vorn. Ebenso zeigt der Erfolgsindex keine Bewegungen zwischen dem Mittelfeld (den schwächeren westdeutschen Bundesländern) und den Nachzüglern (den ostdeutschen Bundesländern mit Berlin). Auch verändert sich wenig am Rückstand der neuen auf die alten Bundesländer. In ihrer Wachstumsdynamik zeigen sich die Länder auf schwachem Niveau relativ homogen. Kein Bundesland kann sich nennenswert absetzen und auch nur annähernd den Schnitt der entwickelten Volkswirtschaften erreichen.

Die Position der Bundesländer in den einzelnen Jahren zeigt noch deutlicher, dass der Wettbewerb zwischen den Bundesländern auf Sparflamme kocht und es kaum zu Rangveränderungen kommt. Es ver-

wundert deshalb auch nicht, wenn der Spearman'sche Rangkorrelationskoeffizient eine starke und höchst signifikante Korrelation der aktuellen Platzierung mit derjenigen des Vorjahres zeigt: Bei einem Rangkorrelationskoeffizienten von 0,9995 ergibt sich ein t-Wert von 384,8.

Die geringen Bewegungen unter den Bundesländern zeugen von schwachem Wettbewerb und sehr begrenzten Handlungsparametern im Standortwettbewerb. Stark eingeschränkte Gesetzgebungskompetenzen und die fast vollständig fehlenden Möglichkeiten, mit den Steuersätzen die Höhe der Landeseinnahmen zu beeinflussen, engen den Spielraum der Bundesländer deutlich ein, eine eigenständige Politik zu betreiben. Auch die Faktoren, die in der ökonomischen Schätzung einen signifikanten Einfluss auf die Zielgrößen zeigen, bestätigen diese Einschätzung.

Übersicht 2 Aktivitätsindex

Zeitraum 1996-1998		Zeitraum 1999-2001		Rang- veränderung	
1. Baden-Württemberg	7,3	1. Baden-Württemberg	7,2	⇔	0
2. Bayern	7,3	2. Bayern	7	⇔	0
3. Rheinland-Pfalz	6,4	3. Rheinland-Pfalz	6,3	⇔	0
4. Niedersachsen	6,3	4. Niedersachsen	6,1	⇔	0
5. Hamburg	6,3	5. Hamburg	5,9	⇔	0
6. Hessen	6,1	6. Nordrhein-Westfalen	5,8	↑	2
7. Schleswig-Holstein	6	7. Hessen	5,7	↓	-1
8. Nordrhein-Westfalen	5,9	8. Schleswig-Holstein	5,6	↓	-1
9. Saarland	5,6	9. Saarland	5,6	⇔	0
10. Sachsen	5,2	10. Sachsen	5	⇔	0
11. Berlin	5,1	11. Bremen	4,8	↑	1
12. Bremen	4,9	12. Thüringen	4,6	↑	2
13. Sachsen-Anhalt	4,8	13. Berlin	4,5	↓	-2
14. Thüringen	4,7	14. Sachsen-Anhalt	4,4	↓	-1
15. Mecklenburg-Vorpommern	4,6	15. Brandenburg	4,2	↑	1
16. Brandenburg	4,3	16. Mecklenburg-Vorpommern	4,2	↓	-1
Deutschland	6,2	Deutschland	5,9		

Übersicht 3
Platzierungen der Länder im Erfolgsindex in den Jahren 1992 bis 2002

	HH	By.	B-W.	Hs.	HB	Saarl.	Rhl.-Pf.	Nr.-W.	Sw.-H.	Ndrs.	Sachs.	Thür.	Berl.	M.-Vp.	Brb.	S.-Anh.
1992	1	2	3	4	5	9	6	8	10	7	13	11	12	15	16	14
1993	1	2	3	4	5	9	6	8	10	7	13	11	12	15	16	14
1994	1	2	3	4	5	9	6	8	10	7	13	11	12	15	16	14
1995	1	2	3	4	5	9	6	8	10	7	13	11	12	15	16	14
1996	1	2	4	3	5	9	10	8	6	7	11	12	14	15	13	16
1997	1	2	3	4	5	7	6	9	8	10	13	12	15	14	11	16
1998	1	2	3	5	4	7	9	8	10	6	13	11	15	16	12	14
1999	2	1	3	4	8	5	7	9	6	10	12	11	15	13	14	16
2000	3	1	2	5	4	8	7	6	10	9	12	11	13	15	14	16
2001	1	3	4	2	5	6	7	8	10	9	11	13	12	16	15	14
2002	1	2	5	4	3	6	7	10	8	9	12	11	15	14	16	13

Politische Schlüsselfelder

Viele der Wirkungsfaktoren können direkt, zumeist allerdings nur indirekt über den Bundesrat als Instrumente der Landespolitik genutzt werden, den materiellen Wohlstand ihrer Bürger zu erhöhen, die Lage auf den Arbeitsmärkten zu verbessern und den Menschen mehr innere und soziale Sicherheit zu geben. Eine Landespolitik, die den materiellen Wohlstand ihrer Bürger steigern will, ist erfolgreich, wenn sie in marktverwertbare Infrastruktur investiert und günstige Bedingungen für private Investitionen schafft. Niedrige bürokratische Hürden, kurze Genehmigungsverfahren, ausreichende Gewerbeflächen, freier Marktzugang,

das alles schafft das notwendige Klima und ermutigt zur Selbständigkeit. Mit einer effizienten Bildungspolitik auf allen schulischen und beruflichen Ebenen wird die Grundlage für fähige Arbeitnehmer gelegt. Ausgaben für Forschung und Entwicklung begünstigen neue Ideen. Mehr Patente und höhere Investitionen sind die Folge. Was ein Land nicht tun sollte, ist auf öffentliche Beschäftigung zu setzen. Das verringert den materiellen Wohlstand ebenso wie der gegenwärtige Länderfinanzausgleich.

Auch im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit ist die Landespolitik nicht zur Untätigkeit verdammt (vgl. Übersicht 5). Die Lohn- und Tarifpolitik ist keine Hilfe,

Übersicht 4
Einkommen

Wirkungsfaktor	Zielgröße	Wirkungsrichtung ¹	Gewicht in % ²
Wirtschaftspolitik			
Anteil der Teilzeitbeschäftigung	Bruttoinlandsprodukt	+	28,8
Ausgaben für Forschung und Entwicklung	Bruttoinlandsprodukt	+	15,4
Investitionsquote der Industrie	Wachstumsrate des BIP	+	12,2
Patentanmeldungen	Bruttoinlandsprodukt	+	11,6
Selbständigenquote	Bruttoinlandsprodukt	+	11,2
Selbständigenquote	Wachstumsrate des BIP	+	4,5
Investitionsquote	Wachstumsrate des BIP	+	8,3
Anteil der Bevölkerung in Großstädten	Wachstumsrate des BIP	+	7,0
Verkehrsinfrastruktur	Bruttoinlandsprodukt	+	5,1
Höhe der Sozialhilfe	Wachstumsrate des BIP	-	5,0
Patentanmeldungen im Hochtechnologiebereich	Wachstumsrate des BIP	+	2,1
Luftverkehr, beförderte Personen	Wachstumsrate des BIP	+	1,8
Welthandelsanteil	Bruttoinlandsprodukt	+	1,2
Ausgaben für Sozialhilfe	Bruttoinlandsprodukt	-	0,1
Bildungspolitik			
Studienanfängerquote	Bruttoinlandsprodukt	+	4,8
Ausgaben für Hochschulen	Wachstumsrate des BIP	+	3,9
Absolventen mit Hochschul- und Fachhochschulreife	Wachstumsrate des BIP	+	1,8
Absolventen ohne Hauptschulabschluss	Bruttoinlandsprodukt	-	0,5
Haushaltspolitik, öffentliche Beschäftigung			
Absolute Leistungen im Länderfinanzausgleich horizontal	Wachstumsrate des BIP	-	39,0
Öffentliche Beschäftigung	Bruttoinlandsprodukt	-	16,2
Leistungen an die Länder vertikal	Wachstumsrate des BIP	-	13,3

¹ + steht für eine günstige, - für eine ungünstige Wirkungsrichtung. ² Gewicht eines Wirkungsfaktors als Regressor der jeweiligen Zielgröße (BIP oder Wachstumsrate des BIP).

FÖDERALISMUS

Übersicht 5 Beschäftigung

Wirkungsfaktor	Zielgröße	Wirkungsrichtung ¹	Gewicht in % ²
Ordnungspolitik			
Verfahrensdauer der Arbeitsgerichtsbarkeit	Erwerbstätigkeit	-	14,5
Verfahrensdauer der Arbeitsgerichtsbarkeit	Arbeitslosigkeit	-	7,2
Anteil der Teilzeitbeschäftigung	Erwerbstätigkeit	+	13,3
Jugend-Beschäftigungsquote	Erwerbstätigkeit	+	6,3
Frauen-Beschäftigungsquote	Erwerbstätigkeit	+	6,1
Ausgaben für Sozialhilfe	Arbeitslosigkeit	-	2,8
Wirtschaftspolitik			
Anteil der Beschäftigten im sekundären Sektor	Arbeitslosigkeit	+	21,3
Insolvenzhäufigkeit	Arbeitslosigkeit	-	9,9
Patentanmeldungen	Erwerbstätigkeit	+	8,4
Patentanmeldungen	Arbeitslosigkeit	+	0,9
Investitionsquote der Industrie	Erwerbstätigkeit	+	8,3
Exportquote des verarbeitenden Gewerbes	Arbeitslosigkeit	+	5,1
Verfahrensdauer der Verwaltungsgerichtsbarkeit	Arbeitslosigkeit	-	4,7
Direktinvestitionen	Erwerbstätigkeit	+	2,3
Verkehrsinfrastruktur	Arbeitslosigkeit	+	0,2
Bildungspolitik			
Ausbildungsstellenrelation	Arbeitslosigkeit	+	22,8
Ausbildungsstellenrelation	Erwerbstätigkeit	+	4,6
Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik	Arbeitslosigkeit	+	5,6
Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik	Erwerbstätigkeit	+	4,1
Ausgaben für Hochschulen	Arbeitslosigkeit	+	3,6
Haushaltspolitik, öffentliche Beschäftigung			
Zinslastquote	Erwerbstätigkeit	-	25,0
Zinssteuerquote	Arbeitslosigkeit	-	10,1
Öffentliche Beschäftigung	Arbeitslosigkeit	+	5,6
Öffentliche Beschäftigung	Erwerbstätigkeit	+	2,4
Leistungen an die Länder vertikal	Erwerbstätigkeit	+	3,6
Personalausgabenquote	Erwerbstätigkeit	+	1,2

¹ + steht für eine günstige, - für eine ungünstige Wirkungsrichtung. ² Gewicht eines Wirkungsfaktors als Regressor der jeweiligen Zielgröße (Arbeitslosigkeit oder Erwerbstätigkeit).

sie agiert viel zu zentral. Das gilt auch für die aktive Arbeitsmarktpolitik aus Nürnberg. Eine Landespolitik ist erfolgreicher, wenn es ihr gelingt, die Arbeitsproduktivität zu steigern. Wieder kommt der Bildungspolitik eine besondere Bedeutung zu. Auch die aktive Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik der Bundesländer hat Erfolg. Diese positive Entwicklung wird verstärkt, wenn die Länder ein investitionsfreundliches Klima schaffen. Die Empirie zeigt, wie wichtig zwei andere Faktoren sind: Eine geringere Verfahrensdauer der Arbeitsgerichte verbessert die Lage auf dem Arbeitsmarkt signifikant. Das gilt in noch stärkerem Maße für die Zinsbelastungen der öffentlichen Haushalte. Ein Abbau dieser finanziellen Lasten verringert die Arbeitslosigkeit beträchtlich, die Erwerbstätigkeit steigt stark an.

Wie gut es den Bürgern in einem Bundesland geht, hängt auch davon ab, wie es um die soziale und innere Sicherheit bestellt ist (vgl. Übersicht 6). Soziale Strukturen und soziale Mobilität beeinflussen beide Komponenten der Sicherheit. Erfolgreiche Bundesländer verändern soziale Strukturen mit einer Familienpolitik, die Wirtschaftsdienst 2004 • 4

Beruf und Familie besser vereinbart, einer aktivierenden Sozialpolitik und einer Regionalpolitik, die ländliche Räume nicht benachteiligt. Die soziale Mobilität steigern sie, wenn sie mit einer effizienten Bildungs- und dezentralen Arbeitsmarktpolitik die Investitionen in Humankapital fördern. Auch ein flexiblerer Arbeitsmarkt wirkt hierbei Wunder. Die Bundesländer haben allerdings hier nur recht begrenzte Möglichkeiten. Eine geringere Dauer bei Arbeitsgerichtsverfahren ist eine, eine regional stärker ausdifferenzierte Sozialhilfe wäre eine andere.

Reform der föderalen Ordnung

Was Not tut, um Deutschland wieder voranzubringen, ist mehr Standortwettbewerb auf nationaler Ebene. Welches sind nun aber die Handlungsparameter, die den Bundesländern zu überantworten sind, um den institutionellen Wettbewerb zu beleben? Wie sähe eine sinnvolle Reform der föderalen Ordnung in Deutschland aus? Die Vorschläge, die aus dem Dunstkreis der Föderalismus-Kommission dringen, bleiben

**Übersicht 6
Sicherheit**

Wirkungsfaktor	Zielgröße	Wirkungsrichtung ¹	Gewicht in % ²
Familienpolitik			
Geburtenüberschuss	innere Sicherheit	+	28,9
Ehescheidungen pro Ehen	soziale Sicherheit	-	17,8
Alleinerziehende	innere Sicherheit	-	0,9
Regionalpolitik			
Anteil der Bevölkerung in Großstädten	innere Sicherheit	-	18,1
Anteil der Beschäftigten im Agrarsektor	innere Sicherheit	+	0,9
Bildungspolitik			
Ausgaben für Hochschulen	innere Sicherheit	+	9,0
Schüler-je-Lehrer-Relation	soziale Sicherheit	-	8,8
Absolventen mit Hochschul- und Fachhochschulreife	soziale Sicherheit	+	4,1
Studienanfängerquote	innere Sicherheit	+	2,9
Wirtschaftspolitik, Ordnungspolitik			
Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf	innere Sicherheit	+	14,8
Gewerbesteuer	soziale Sicherheit	-	7,8
Anteil der Teilzeitbeschäftigung	soziale Sicherheit	+	6,0
Verkehrsinfrastruktur	innere Sicherheit	+	5,2
Insolvenzhäufigkeit	innere Sicherheit	-	4,5
Patentanmeldungen	soziale Sicherheit	+	2,3
Verfahrensdauer Arbeitsgerichtsbarkeit	soziale Sicherheit	-	1,4
Arbeitsmarktpolitik			
Anzahl der Sozialhilfeempfänger, Vorperiode	soziale Sicherheit	-	27,8
Öffentliche Beschäftigung	soziale Sicherheit	+	18,0
Höhe der Sozialhilfe	innere Sicherheit	-	12,2
Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik	soziale Sicherheit	+	6,1
Gerichtswesen			
Verfahrensdauer der Strafgerichtsbarkeit	innere Sicherheit	-	2,6

¹ + steht für eine günstige, - für eine ungünstige Wirkungsrichtung. ² Gewicht eines Wirkungsfaktors als Regressor der jeweiligen Zielgröße (innere Sicherheit oder Sozialhilfeempfänger).

in Ansätzen stecken und brächten sicherlich nicht den Durchbruch.

Anstelle bruchstückhaft um einzelne Kompetenzen zu feilschen, sollte eine wirksame Reform als Gedankenexperiment vom Status Null ausgehen. Für jede einzelne Aufgabe wäre dann zunächst festzustellen, ob sie durch die öffentliche Hand wahrzunehmen ist, sofern Private hiermit überfordert wären. Wird dies bejaht, ist in einem nächsten Schritt festzulegen, welche Ebene mit dieser Aufgabe zu betrauen ist. Nach dem Subsidiaritätsprinzip und den Vorteilen einer wettbewerblichen föderalen Ordnung ist zunächst davon auszugehen, dass möglichst dezentral gehandelt werden soll, es sei denn, dass dezentrale Ebenen eine Aufgabe nicht bewältigen können.

Ein neu zu etablierendes System, das sich an diesen Kriterien orientierte, wiche in der Kompetenzordnung wie auch bei der Gestaltung der föderalen Finanzbeziehungen stark vom Status quo ab. Zweckmäßigerweise besäße der Bund die Kompetenzen für Landesverteidigung und einige Teile der Rechts- und Wettbewerbsordnung. Auf Länderebene sollten hingegen Agrar-, Regional- und Strukturpolitik, ein Großteil

der Regulierungspolitik, die Sozialgesetzgebung und ein bedeutender Teil der Steuergesetzgebung angesiedelt sein¹¹. Um zu einer solcherart geänderten Kompetenzordnung zu gelangen, böte es sich an, 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 beziehungsweise finanziellen Mittel den Ländern zu übertragen. Für alle Bereich, für die eine Zuständigkeit des Bundes nicht explizit festgeschrieben wäre, sollten die Bundesländer beziehungsweise deren Kommunen allein zuständig sein.

Eine derart konsequente Reform droht an Widerständen und den erforderlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat zu scheitern. Alternative Regelungen wären für diesen Fall denkbar und wünschenswert. So sollten umfassende Gesetzgebungskompetenzen aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung gestrichen werden, insbesondere das „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74, Ziff. 11 GG). Wei-

¹¹ Vgl. N. Berthold: Zeit für Experimente, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. Oktober 2003, S. 13.

terhin könnte Bundesländern etwa im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung generell das Recht zugestanden werden, von Bundesgesetzen abzuweichen, wenn nicht binnen einer bestimmten Frist der Bundestag Einspruch gegen diese abweichenden Landesgesetze einlegt¹². Als Minimallösung könnten Bundesgesetzen so genannte Experimentierklauseln hinzugefügt werden, die den Ländern konkret für das jeweilige Gesetz eine abweichende Regelung ermöglichen. An den Bundesländern läge es, den Weg der Dezentralisierung von Kompetenzen konsequent weiterzubeschreiten und ihren Kommunen mehr Spielraum einzuräumen.

Eine Neuregelung der Finanzbeziehungen hätte insbesondere die Aufgabe, die negativen Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs einzudämmen. Das Bemühen, hohe Steuereinnahmen zu generieren, um im Standortwettbewerb einen Vorteil zu erlangen, darf nicht durch einen übermäßigen Finanzausgleich konkurrenzlos werden. Ausgehend vom Status quo sollten

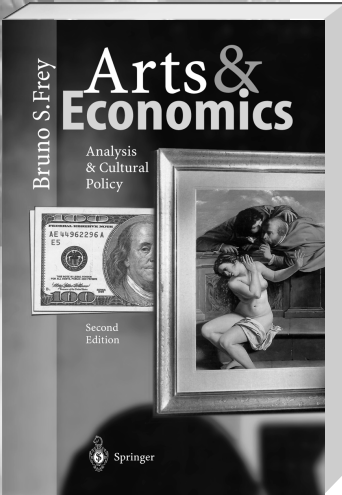
¹² Vgl. Enquete-Kommission: Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform. Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages. Teil II: Bund und Länder, Bonn 1977 als ein frühes Beispiel für einen solchen Vorschlag.

¹³ Vgl. B. Huber, K. Lichtblau: Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), S. 142-147; OECD: OECD-Wirtschaftsberichte 1997-1998, Deutschland, Paris 1998, S. 98 zu ähnlichen Vorschlägen.

den Ländern daher Pauschalzahlungen zugestanden werden, die mit einer Quote von beispielsweise 2% pro Jahr abgeschmolzen werden und unabhängig davon sind, wie erfolgreich Bundesländer in den kommenden Jahren Steuereinnahmen generieren¹³.

Fazit

Umfassende Reformen sind erforderlich, um Deutschlands freien Fall in der Weltrangliste zu stoppen. Eine reformierte Arbeitsmarktordnung, die das Tarifkartell aufbricht und die Lohnbildung wieder dem Spiel der Marktkräfte überlässt, ist von überragender Bedeutung. Aber auch eine Föderalismus-Reform ist wichtig, damit Deutschland an Wettbewerbsstärke gewinnt: Politikverflechtungen sind aufzulösen, um Entscheidungsblockaden zu beseitigen und Gestaltungsfähigkeit zurückzugewinnen. Die geringen Veränderungen zwischen den Bundesländern zeigen, dass der institutionelle Wettbewerb auf Sparflamme kocht. Den Ländern sind zusätzliche Kompetenzen einzuräumen, um vom institutionellen Wettbewerb als Entdeckungsverfahren zu profitieren, den Leviathan zu zähmen und für die jeweilige Situation der Länder maßgeschneiderte Lösungen wählen zu können. Der Einsatz möglichst vieler Instrumente, ein lebhafterer Wettbewerb und eine insgesamt höhere Wettbewerbsstärke sind das Ziel.



B. S. Frey, University of Zurich, Switzerland

Arts & Economics


Analysis & Cultural Policy

Using the economic point of view for an analysis of phenomena related to artistic activities, **Arts & Economics** not only challenges widely held popular views, but also offers an alternative perspective to sociological or art historic approaches. The wide range of subjects presented are of current interest and, above all, relevant for cultural policy. The issues discussed include: institutions from festivals to „superstar“ museums, different means of supporting the arts, including the question whether artistic creativity is undermined by public intervention, an investigation into art as an investment, the various approaches applied when valuing our cultural properties, or why, in a comparative perspective, direct voter participation in cultural policy is not antagonistic to artistic values.

2nd ed. 2003. X, 246 p. 11 illus. Softcover € 29.95; sFr 51.50; £ 19.95
ISBN 3-540-00273-1

Please order from
Springer · Customer Service
Haberstr. 7 · 69126 Heidelberg, Germany
Tel.: +49 (0) 6221 - 345 - 0
Fax: +49 (0) 6221 - 345 - 4229
e-mail: orders@springer.de
or through your bookseller

All Euro and GBP prices are net-prices subject to local VAT, e.g. in Germany 7% VAT for books. Prices and other details are subject to change without notice. d&p · 009530x



Springer