

Thomas Döring

Räumliche Aspekte von Föderalismus und Finanzausgleich – von der Allokations- und Verteilungs- zur Wachstumsperspektive

Spatial Aspects of Federalism and Intergovernmental Fiscal Relations – From Efficiency and Distribution to Growth

Kurzfassung

In den zurückliegenden 40 Jahren wurde die finanzwissenschaftliche Analyse der räumlichen Aspekte von Föderalismus und Finanzausgleich weitgehend durch allokations- und verteilungspolitische Fragen bestimmt. Die Erkenntnisse der Neuen Wachstumstheorie sowie ergänzender Ansätze haben hier zu einem Perspektivenwechsel beigetragen. Vor diesem Hintergrund untersucht der Beitrag, welche Konsequenzen sich daraus für die Ausgestaltung des Finanzausgleichssystems ableiten lassen. Die Untersuchungsergebnisse können wie folgt zusammengefasst werden: (1) Die Existenz einer räumlich differenzierenden Wachstumsdynamik rechtfertigt eine Dezentralisierung politischer Kompetenzen. (2) Um den wirtschaftlichen Verflechtungsbeziehungen einer Region besser Rechnung zu tragen, sollten insbesondere die lokalen Gebietskörperschaften stärker als bislang kooperieren. (3) Aus Sicht des Wachstumsziels sollten horizontale Transferzahlungen zwischen nachgeordneten Gebietskörperschaften auf einen geringen Umfang begrenzt werden.

Abstract:

In the last 40 years, in public finance the examination of spatial aspects of federalism and intergovernmental fiscal relations was dominated by allocative and distributional issues. Modern growth theory and complementary approaches lead to a shift in the research perspective. Against this background the paper discusses how the findings of modern growth theory can affect the design of intergovernmental fiscal relations. The results of this analysis can be summarized as follows: (1) the existence of a geographically different growth dynamic provides an additional justification for a decentralization of political competences. (2) To cover more exactly the regional economic backward and forward linkages, especially local government authorities should intensify their cooperative behavior. (3) From the perspective of economic growth, the equalizing effect of horizontal transfers between decentralized jurisdictions should be limited.

1. Von der Effizienz- und Ausgleichs- zur Wachstumsperspektive – Wandel in der ökonomischen Bewertung von Finanzausgleichsbeziehungen und Föderalismus

Entwicklungspotenziale von Regionen stärken, Leuchttürme und Wachstumskerne fördern, dezentrale Konzentration öffentlicher Investitionen – unter diesen oder ähnlichen Schlagworten findet gegenwärtig in Wissenschaft und Öffentlichkeit eine intensive Diskussion um Reformen der bundesstaatlichen Ordnung sowie die Festlegung raumordnungspolitischer Strategien statt. Anstoß für diese Debatte liefern niedrige Wachstumsraten und die Finanzkrise der öffentlichen Haushalte. Im Kern geht es um die Beantwortung der Frage, in welchem Verhältnis Wachstum fördernde und Ressourcen konzentrierende Maßnahmen zu dem verfassungsrechtlich verankerten Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse stehen. Soweit in der Vergangenheit die Ausgestaltung der Finanzausgleichsbeziehungen auf räumliche Zielsetzungen ausgerichtet waren, erfolgte dies – insbesondere in der politischen Diskussion – häufig einseitig aus Sicht räumlicher Ausgleichsziele und zu Lasten von Allokations- und Effizienzüberlegungen.¹ Mit dieser Betonung des Ausgleichsziels und den daraus resultierenden Verflechtungen in den Finanzbeziehungen und politischen Entscheidungsstrukturen zwischen den Gebietskörperschaftsebenen unterscheidet sich der Föderalismus in Deutschland in der Ausgestaltung der Finanzausgleichsbeziehungen zum Teil erheblich von anderen föderativen Staaten.² Heute gewinnt dagegen die Einschätzung an Gewicht, dass die bisherige Ausgestaltung der Finanzausgleichsbeziehungen nicht mehr problem- und zieladäquat ist.

Aus Sicht der Theorie des Fiskalföderalismus³ steht die Ausgestaltung der Finanzausgleichsbeziehungen innerhalb eines föderativen Staates, verstanden als die Gesamtheit der Regelungen, welche die Zuordnung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen den Ebenen eines föderativen Staates betreffen, grundsätzlich in einem Spannungsverhältnis zwischen der Effizienz des staatlichen Leistungsangebots einerseits und vertikalen wie horizontalen Ausgleichszielen andererseits. Für eine raumbezogene Analyse der föderalen Zuordnung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenezuständigkeiten bildet traditionell die Problematik unterschiedlich großer Handlungsspielräume dezentraler (regionaler und lokaler) Gebietskörperschaften den Ausgangspunkt. Das hat, wenn nicht alle Bürger eines Gemeinwesens identische Wünsche und Vorstellungen haben, eine mehr oder weniger weitgehende räumliche Vielfalt und Unterschiedlichkeit in öffentlichem Leistungsangebot, Ausgabenstrukturen und Steuerbelastungen zur Folge.

In der finanzwissenschaftlichen Literatur zu den räumlichen Auswirkungen des föderativen Systems spiegelt sich das beschriebene Spannungsverhältnis vor allem in der Untersuchung von drei Themenfeldern:

- In der theoretischen Finanzausgleichsanalyse wird zum einen schon seit Langem auf die alloкатive Wirkung des Finanzausgleichssystems abgestellt.⁴ Im Mittelpunkt stehen dabei die Effizienzvorteile von föderativen Systemen, zu denen vor allem eine bessere Nutzen-Kosten-Bewertung des öffentlichen Leistungsangebots durch den Bürger ebenso wie eine Intensivierung des Leistungswettbewerbs zwischen Gebietskörperschaften mit dem Ziel vermehrter Innovationen im öffentlichen Sektor und der Vermeidung von Verschwendungstatbeständen zählt. Untersucht wird zudem, inwiefern eine dezentrale staatliche Leistungserbringung und -finanzierung zu externen Effekten führt, die sich auf Niveau und Qualität öffentlicher Leistungen in anderen Gebietskörperschaften auswirken.⁵ Diese externen Effekte können gemäß ihren Eigenschaften in räumliche und fiskalische Externalitäten oder gemäß ihrer gebietskörperschaftlichen Interdependenz in horizontale oder vertikale Externalitäten unterteilt werden. Räumliche Aspekte werden unter Allokationsaspekten schließlich auch dort berücksichtigt, wo die (negativen) Effizienzwirkungen von interregionaler Umverteilung untersucht werden.⁶
- Stärker unter dem Verteilungsziel – wenn auch nicht ausschließlich – erfolgt demgegenüber die Analyse der möglichen (theoretischen) Gründe, mit denen ein horizontaler Ausgleich der im vertikalen Finanzausgleich realisierten Finanzmittelausstattung unter der Zielsetzung einer besseren Abstimmung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen gerechtfertigt werden kann.⁷ Bezogen auf Deutschland bildet dabei für den Länderfinanzausgleich das interregionale Umverteilungsmotiv angesichts einer räumlich divergenten Wirtschaftsentwicklung die zentrale Rechtfertigung, während der kommunale Finanzausgleich vor allem für eine hinreichende Finanzausstattung der Kommunen und damit für einen Ausgleich bestehender fiskalischer Lücken sorgen soll. Damit verbunden ist die Untersuchung von angemessenen Lösungen des Ausgleichsproblems, sei es auf einer vorgelagerten Stufe in Form der Neuabgrenzung bestehender Gebietskörperschaften (Länderneugliederung, kommunale Gebietsreform)⁸, sei es in Form der in technischer Hinsicht zweckmäßigen Ermittlung des Finanzbedarfs und der Finanzkraft von Gebietskörperschaften.⁹ Stichworte wie die angemessene Gewichtung der

Einwohnerzahl oder die Berücksichtigung von Sondertatbeständen (regional streuende Ausgaben für Bildung oder Sozialhilfe) bei der Finanzbedarfs-ermittlung oder die notwendige Normierung von Steuereinnahmen bei der Finanzkraftermittlung mögen hier genügen.

- Schließlich bilden unter räumlichen Aspekten die unterschiedliche horizontale Wirkung staatlicher Ausgaben und Einnahmen einen weiteren Untersuchungsschwerpunkt. Auch bei der Analyse horizontal differenziert wirkender Finanzströme kommt dem Ausgleichsziel – sei es explizit oder sei es eher implizit – ein besonderes Gewicht zu.¹⁰ Davon zu unterscheiden ist die Betrachtung der horizontalen Effekte der bestehenden Verteilung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenkompetenzen in seiner Gesamtheit. Es verbindet sich damit die Frage nach den regionalen und lokalen Verteilungswirkungen des in Deutschland aktuell vorfindbaren Kompetenzverteilungsmusters, wie sie etwa in der räumlich streuenden Ausgabenintensität von Landes- oder Kommunalaufgaben oder der räumlichen Streuung des Aufkommens von Landes- und Gemeindesteuern ihren Niederschlag finden. Der Stand der finanzwissenschaftlichen Forschung in diesem Themenbereich ist allerdings nicht sonderlich ausdifferenziert, d.h. es fehlt nach wie vor an Studien zu den räumlichen Interdependenzeffekten öffentlicher Finanzströme und bestehender Kompetenzverteilungsmuster.¹¹

Die in den genannten Punkten zum Ausdruck kommende Dominanz der Allokations- und Verteilungsperspektive in der Analyse der räumlichen Dimension von Föderalismus und Finanzausgleich gerät jedoch zunehmend in eine Schieflage zu den neuen Herausforderungen, mit denen sich die Untersuchung und Gestaltung von Finanzausgleichsbeziehungen in jüngerer Zeit konfrontiert sieht. Dies betrifft beispielsweise die Probleme der zukünftigen demographischen Entwicklung und der gegenwärtigen groß- wie kleinräumigen Wanderungsbewegungen mit ihren Auswirkungen auf die Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher (Infrastruktur-) Leistungen.¹² Dies betrifft aber auch die Veränderung wirtschaftlicher Wachstumsprozesse und ihre räumliche Dimension, die eine Umorientierung in Richtung auf die Schaffung eines föderalen Handlungsrahmens zur Unterstützung einer dynamischen Wirtschaftsentwicklung im Raum erforderlich erscheinen lassen. Dem liegt die Einsicht zugrunde, dass die Sicherung gesamtwirtschaftlichen Wachstums vor allem im Wecken und Unterstützen regionaler wie lokaler Entwicklungspotenziale besteht, dem auch die Gestaltung der föderalen Finanzverfassung Rechnung zu tragen hat.

Damit verschiebt sich der bisherige Fokus in der räumlichen Analyse von Föderalismus und Finanzausgleich weg von der Effizienz- und Ausgleichs- und hin zur Wachstumsperspektive. Vor diesem Hintergrund soll in den nachfolgenden Kapiteln zunächst auf die räumliche Dimension wirtschaftlichen Wachstums näher eingegangen werden, um zugleich in einem ersten Schritt die Anknüpfungspunkte zur finanzwissenschaftlichen Diskussion um die angemessene Ausgestaltung eines Finanzausgleichssystems aufzuzeigen (Kapitel 2.). Dem schließt sich in einem zweiten Schritt eine detailliertere Diskussion der räumlichen Dimension von Wachstumsprozessen für die Ausgestaltung des Finanzausgleichssystems an, wobei im Einzelnen auf Fragen des adäquaten Zuschnitts von Gebietskörperschaften sowie des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs eingegangen wird (Kapitel 3.).

2. Der Perspektivenwechsel: Föderalismus und Finanzausgleich aus Sicht des Wachstumsziels

2.1. Die räumliche Dimension neuerer Wachstumstheorien

Seit Beginn der 1990er Jahre wurden von ökonomischer Seite die Anstrengungen verstärkt, die Bestimmungsgründe des regionalen Wachstums eingehender zu untersuchen. Die theoretische Basis für diesen Zusammenhang liefern Untersuchungsansätze zu der raumdifferenzierenden Wirkung von Wachstumsprozessen. Wichtige Beiträge in diesem Untersuchungsfeld entstammen der Neuen Wachstumstheorie sowie der New Economic Geography. Ergänzt werden sie durch Überlegungen zu räumlichen Wissens-Spillovers und kreativen Milieus als Bestimmungsfaktor von regionalen Innovations- und Entwicklungsprozessen.

- Aus Sicht der *Neuen Wachstumstheorie* ist es in erster Linie der Faktor Wissen (oder Innovation), der im Rahmen einer endogenen Erklärung des nationalen Wachstums in Hocheinkommensländern ausschlaggebend ist. Endogene Wachstumsmodelle gehen hierbei von der Annahme aus, dass Investitionen in Sach- und Humankapital gesamtwirtschaftlich mit positiven Externalitäten bzw. Synergieeffekten einhergehen, die ein dauerhaftes Wachstum ermöglichen.¹³ Die Tatsache, dass die Verbreitung neuen Wissens häufig zunächst in räumlich begrenzter Form erfolgt¹⁴, ist eine Erklärung für das Fehlen systematischer Konvergenz in den regionalen Pro-Kopf-Einkommen.¹⁵ Dabei gelten insbesondere die regionsspezifischen Bedingungen bis hin zu den sozialen Milieus und Netzwerken, in denen Kreativität und damit regio-

nale Innovationen gefördert werden, als entscheidende Einflussgrößen.¹⁶ Innovationen sind danach das Ergebnis von Interaktionsprozessen, wobei die räumliche Nähe der Akteure ein konstitutives Element der intensiven Kontakte darstellt. Nimmt man zudem an, dass lokale Wissens-Spillovers für das gesamtwirtschaftliche Wachstum von zentraler Bedeutung sind, gelten sie als eine weitere Ursache von Agglomerationsbildungen.¹⁷

- Eine weitere Erklärung für Wachstumsunterschiede zwischen den Regionen eines Landes liefert die *New Economic Geography*.¹⁸ Im Mittelpunkt der Analysen steht dabei der Versuch, die Entstehung wirtschaftlicher Konzentration bzw. räumlicher Spezialisierungsmuster zu endogenisieren, indem die Größe von Märkten durch die Einbeziehung von (partieller) Mobilität der Produktionsfaktoren und Unternehmen zu einer erklärten Größe wird. Darüber hinaus zählt die Berücksichtigung von Transportkosten und Skalenerträgen zu den charakteristischen Modellmerkmalen, denen eine zentrale Bedeutung bei der Analyse von zentrifugal und zentripetal wirksamen Kräften und somit der Entstehung von Zentrum-Peripherie-Strukturen zukommt. Darüber hinaus liefern diese Modelle einen Anhaltspunkt dafür, warum das gesamtwirtschaftliche Wachstum sich nicht zu mehr oder weniger gleichen Teilen auf die Gesamtheit einer bestehenden Zahl von Regionen verteilt, sondern ganz überwiegend in Ballungsgebieten bzw. Agglomerationsräumen generiert wird.

Die zurückliegenden Ausführungen legen die Schlussfolgerung nahe, dass es – insbesondere mit Blick auf den Produktionsfaktor Wissen – nicht selten räumlich begrenzt wirkende Faktoren sind, denen für das gesamtwirtschaftliche Wachstum hohe Bedeutung zukommt. Damit kann aber auch zugleich danach gefragt werden, ob daraus Konsequenzen für die Ausgestaltung eines Finanzausgleichssystems abgeleitet werden können. Folgt man zudem den Ergebnissen jüngerer Untersuchungen zu den Bestimmungsfaktoren der wirtschaftlichen Entwicklung, so liegt die Vermutung nahe, dass – neben den bereits genannten Einflussfaktoren – auch rechtliche und politische Institutionen für die Wachstumsbedingungen eines Landes zusätzlich von Relevanz sind.¹⁹ Die vertikale wie horizontale Ausgestaltung der Finanzausgleichsbeziehungen innerhalb eines föderativen Staatswesens bildet einen bedeutsamen Bestandteil dieser Institutionen. Die finanzwissenschaftliche Literatur enthält jedoch nur wenige Hinweise zum Zusammenhang von Wachstum und föderativem Staatsaufbau, so dass es sich

hier um ein – nicht zuletzt auch unter räumlichen Aspekten – bislang nur unzureichend bearbeitetes Forschungsfeld handelt.²⁰

2.2. Anknüpfungspunkte zur Finanzausgleichsforschung

Für eine Verknüpfung neuerer wachstumstheoretischer Ansätze und ihren räumlichen Implikationen mit Überlegungen der Finanzausgleichsforschung stellen die nachfolgenden Punkte einen ersten Bezug zwischen beiden Untersuchungsbereichen her, die im anschließenden Teil dieses Beitrags (Kapitel 3.) noch weiter vertieft werden sollen²¹:

- *Regionen versus Gebietskörperschaften*

Als wesentliche Voraussetzung für eine solche Verknüpfung gilt es zunächst die naheliegende Frage zu klären, inwieweit die im Rahmen neuer wachstumstheoretischer Überlegungen im Mittelpunkt stehende Betrachtung von (ökonomisch definierten) „Regionen“ sich durch „Gebietskörperschaften“ abbilden lassen. Aus Sicht der Theorie des Fiskalföderalismus agieren im föderativ organisierten Staat unterhalb der Zentralebene die Länder und Kommunen als Gebietskörperschaften mit (mehr oder weniger) autonomen Entscheidungsbefugnissen. Wenn man jedoch aus der regional orientierten Wachstumstheorie heraus argumentiert, hat man Regionen vor Augen, die in aller Regel funktional bestimmt sind, etwa über Tagespendler oder Lieferverflechtungen. Entsprechend lässt sich aus dieser Perspektive auch die Analyse von räumlichen Wachstumsfaktoren nicht auf die durch politische oder territoriale Grenzen von Gebietskörperschaften vorgegebenen räumlichen Einheiten ohne weiteres übertragen.²² Vielmehr manifestieren sich die in den neueren Ansätzen angesprochenen Ballungsräume und regionalen Wachstumspole fast immer unterhalb der mittleren Ebene föderativer Systeme und über die Grenzen von Gebietskörperschaften (Länder oder Kommunen) hinweg, so dass sich politisch definierte Jurisdiktionen einerseits und „wachstumsträchtige“ Regionen andererseits keineswegs decken. Zugleich sind es aber nach wie vor die Gebietskörperschaften, die über die notwendigen politischen Handlungsparameter verfügen, um die Wachstumsbedingungen von Regionen aktiv zu gestalten. Es ist daher für die weiteren Überlegungen notwendig, die in der neuen Wachstumstheorie und sie ergänzender Ansätze zugrunde gelegten Akteure (Regionen) in adäquater Form in die räumliche Perspektive von Föderalismustheorie und Finanzausgleich zu übersetzen.

- *Vertikale Finanzausgleichsbeziehungen*

Für den Fall, dass man „Regionen“ und „Gebietskörperschaften“ als mehr oder weniger identische räumliche Einheiten interpretiert, ergeben sich zwei weitere Ansatzpunkte für die Verknüpfung von Wachstumstheorie und Föderalismusforschung. Dies betrifft zum einen die vertikale Ausgestaltung des Finanzausgleichssystems (passiver Finanzausgleich). Hier ist vor allem die Frage des adäquaten Zentralisierungsgrades von aufgaben- und steuerpolitischen Kompetenzen berührt. Dabei ist von Relevanz, dass jene Einflussgrößen, welchen für die Hervorbringung unternehmerischer Innovationen und damit für die Erzeugung von wirtschaftlichem Wachstum und komparativen Vorteilen im internationalen Standortwettbewerb große Bedeutung beigemessen wird, in ihrer Wirkung als räumlich begrenzt gelten. Dies trifft auf die Reichweite von wachstumsrelevanten Externalitäten und Synergieeffekten in der Nutzung von Wissen ebenso zu wie auf den Wirkungskreis kreativer Milieus und innovativer Netzwerke. Dies gilt aber auch für die wirtschaftlichen Kopplungs- und marktbezogenen Skaleneffekte, auf die bei der Erklärung der Wachstumsrelevanz von Ballungsräumen verwiesen wird. Vor diesem Hintergrund erfährt die Bedeutung von regionalen Einflussgrößen als Quelle wirtschaftlichen Wachstums eine Neubelebung.²³ Ist der Blick auf die Aufgabenzuordnung gerichtet, kann aus föderativer Sicht untersucht werden, ob ergänzend zu den bekannten (allokationstheoretischen) Dezentralisierungsargumenten (bessere Abstimmung der politischen Maßnahmen auf die konkreten Entwicklungsbedingungen vor Ort; klare Identifizierung politischer Verantwortlichkeiten; Senkung der Administrationskosten; Wettbewerb zwischen alternativen regionalpolitischen Konzepten), der Tatbestand räumlich begrenzt wirksamer Wachstumsfaktoren eine weitere Begründung für Dezentralisierung liefert oder zumindest bekannte Argumente zusätzlich zu fundieren hilft.

- *Horizontale Finanzausgleichsbeziehungen*

Neben den Implikationen für die vertikale Ausgestaltung des Finanzausgleichssystems kann zugleich danach gefragt werden, inwieweit sich aus den Überlegungen zum Zusammenhang von regionalem Wirtschaftswachstum und Ballungsräumen nicht auch Konsequenzen für dessen horizontale Ausgestaltung (aktiver Finanzausgleich) ableiten lassen. Einen ersten Anhaltspunkt hierfür mag mit Blick auf Deutschland der Tatbestand liefern, dass unter Anwendung verschiedener Indikatoren zur Messung der räumlichen Verteilung von Wachs-

tumsfaktoren (Besatz an F&E-Beschäftigten, Patentanmeldungen etc.) eine starke regionale Konzentration festzustellen ist. Hierbei kommt vor allem den Großräumen Stuttgart und München sowie den Verdichtungsräumen Berlin, Rhein-Main, Braunschweig, Unterer Neckar, Köln, Düsseldorf sowie – mit gewissen Abstrichen – Hamburg eine herausgehobene Stellung zu.²⁴ Mit dieser Konzentration einher geht jedoch zugleich auch ein Wachstumsgefälle zwischen den genannten Verdichtungsräumen und den stärker peripheren Regionen. Für eine in erster Linie verteilungspolitisch motivierte Finanzpolitik unter dem Ziel einer Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse lassen sich daraus Transferzahlungen – sei es in Form vertikaler Zahlungen mit horizontalem Effekt, sei es in Form freiwilliger horizontaler Zahlungen zwischen Regionen – ableiten, um die Einkommenssituation von Menschen in schwach entwickelten Regionen zu verbessern. Weitaus interessanter dürfte allerdings sein, ob sich daraus auch unter wachstumspolitischen Aspekten eine Notwendigkeit für horizontale Ausgleichszahlungen zwischen Regionen (Gebietskörperschaften) ableiten lässt.

Auf die genannten drei Dimensionen einer Betrachtung des Zusammenhangs zwischen wachstumstheoretischen Überlegungen und der Ausgestaltung von Finanzausgleichsbeziehungen soll nachfolgend genauer eingegangen werden. Dabei steht eine Vorgehensweise im Vordergrund, die weniger im Detail als vielmehr grundlegend die diesbezüglich relevanten Argumentationslinien herauszuarbeiten versucht.

3. Räumliche Aspekte der Ausgestaltung des Finanzausgleichssystems unter dem Wachstumsziel

3.1. Zum Verhältnis von „Regionen“ und „Gebietskörperschaften“

Die Erkenntnis, dass aus wachstumstheoretischer Sicht die zu betrachtenden räumlichen Einheiten funktional bestimmt und damit nicht ohne weiteres kompatibel sind mit jenen räumlich definierten Akteuren, wie sie der Theorie des Fiskalföderalismus zugrunde liegen, ist aus Sicht der Föderalismusforschung keineswegs neu. So werden beispielsweise die sich aus Suburbanisierungsprozessen in Agglomerationsräumen ergebenden Koordinierungs- und Abstimmungsprobleme zwischen Gebietskörperschaften schon seit längeren diskutiert.²⁵ Dabei ist es letztlich die räumliche Inkongruenz von ökonomisch („Regio-

nen“) und politisch definierten Handlungseinheiten („Gebietskörperschaften“), die wiederum aus föderativer Sicht zu der Feststellung führt, dass aufgrund fehlender übergreifender Steuerungsinstrumente und einer daraus resultierenden unkoordinierten Entwicklung von Ballungsräumen ein Kooperationsbedarf zwischen Gebietskörperschaften entsteht.

Die Notwendigkeit zu einer solchen Kooperation, insbesondere auf der kommunalen Ebene, wird dabei unterschiedlich begründet²⁶: (1) Zum einen wird auf eine wachsende funktionale Verflechtung der Kernstädte mit ihrem Umland bei gleichzeitig zunehmenden Ungleichgewichten in den jeweiligen Finanzausstattungen verwiesen. Dahinter steht der Versuch, der schon seit Längerem bestehenden Tendenz einer Verarmung der Kernstädte durch Abwanderung einkommensstarker Bevölkerungsschichten ins Umland entgegenzuwirken. (2) Mehr Kooperation zwischen Gebietskörperschaften wird zum anderen aber auch im Zusammenhang mit einem verschärften „Wettbewerb der Regionen“ eingefordert. In dem Maße, wie in Zeiten der Globalisierung der Standortwettbewerb nicht mehr zwischen einzelnen Gebietskörperschaften, sondern vielmehr zwischen Regionen in Europa oder auch weltweit stattfindet, können isolierte Aktivitäten einzelner Gebietskörperschaften zu politischen Entscheidungen führen, welche die Wirtschaftsentwicklung behindern oder verzögern anstatt sie zu unterstützen. (3) Schließlich ist bei der Verteilung von Fördermitteln durch übergeordnete Gebietskörperschaften eine zunehmende Ausrichtung an Regionen (z.B. in Form von als Einheit auftretenden Ballungsräumen) festzustellen. So wird beispielsweise im Rahmen der EU-Strukturpolitik vermehrt in der Dimension von „Stadtregionen“ gedacht. Aber auch auf der Ebene der Bundesländer werden verstärkt Fördermittel für regionale Kooperationsprozesse vergeben.

Für eine verstärkte Kooperation zwischen (kommunalen) Gebietskörperschaften bieten sich bekanntermaßen vielfältige institutionelle Ausgestaltungsformen an.²⁷ Sie reichen aus föderativer Sicht von (1) informellen Kooperationen in Gestalt von politischen Foren, Arbeitskreisen oder auch Regionalkonferenzen über (2) Verabredungen zwischen Gebietskörperschaften bezüglich der funktionalen Spezialisierung von Teilräumen sowie der Profilierung besonderer Standorte bis hin zu (3) formalen Kooperationsbeziehungen in Form von aufgabenspezifischen Zweckverbänden und Vereinbarungen sowie großraumorientierten Nachbarschafts- und Regionalverbänden. Im Unterschied zu den genannten Kooperationsformen kommt darüber hinaus der Bildung

eines eigenständigen Gemeindeverbandes – wie bspw. in der Großstadtregion Hannover geschehen – eine besondere Bedeutung zu. Ein Gemeindeverband stellt dabei nicht nur eine bloße Optimierung der vorhandenen Verwaltungsstrukturen dar, wie dies in aller Regel mit den oben genannten Kooperationsformen angestrebt wird. Mit ihm verbindet sich vielmehr die Idee der Neugründung einer regional ausgerichteten Gebietskörperschaft, in der die bislang von den einzelnen staatlichen Akteuren einer Region (im genannten Fall: Stadt Hannover, Landkreis Hannover, Kommunalverband Hannover) wahrgenommenen Aufgaben gebündelt werden, um dem spezifischen Spannungsverhältnis aus ökonomischen Verflechtungsbeziehungen einerseits und den durch die Grenzen von Gebietskörperschaften vorgegebenen politischen Handlungsmöglichkeiten andererseits besser Rechnung tragen zu können.

Während der Überwindung des genannten Spannungsverhältnisses mittels Kooperationslösungen eine Betrachtungsperspektive zugrunde liegt, die an der vorhandenen Struktur der Gebietskörperschaften anknüpft, eröffnet das in die Föderalismusdiskussion eingebrachte Konzept der so genannten FOCJ (Functional Overlapping Competing Jurisdictions) eine alternative Sichtweise.²⁸ Die Idee dieses Konzepts zielt auf eine aufgabenbezogene, fallweise Zusammenarbeit von konkurrierenden Funktionalfisci, um staatlicherseits die Möglichkeit zu erhöhen, flexibel auf Probleme und Anforderungen der (dezentralen) öffentlichen Leistungserstellung zu reagieren. Gegenüber dem Vorschlag der Neugründung einer regional ausgerichteten Gebietskörperschaft, die immer auf ein gesamtes Bündel von öffentlichen Leistungen ausgerichtet ist, besitzt das Konzept der FOCJ den Vorteil, dass es selektiv auf einzelne Leistungen abstellt und damit deutlich flexibler an eine in räumlicher Hinsicht unterschiedlich streuende Nachfrage angepasst werden kann.

Aus der Perspektive räumlich gebundenen Wachstums ist allerdings nicht die mit der Einrichtung solcher Funktionalfisci einhergehende Steigerung des Wettbewerbsdrucks von zentraler Bedeutung. Der besondere Vorzug des FOCJ-Konzepts muss hier vielmehr in der territorialen Unabhängigkeit der öffentlichen Leistungsbereitstellung gesehen werden. Soweit die wirtschaftliche Nutzung des regional vorhandenen Wachstumspotenzials durch das öffentliche Leistungsangebot (u.a. im Bildungs- und Verkehrsbereich) gesteigert werden kann, die regionale Nutzung dieses Potenzials aber nicht an die institutionell vorgegebenen räumlichen Grenzen von Gebietskörperschaften gebunden ist, bietet die Einrichtung räumlich

flexibler Funktionalfisci die Möglichkeit zu einer besseren regionalen Kongruenz von wachstumsrelevanten Verflechtungsstrukturen (Wissensexternalitäten, Milieu- und Netzwerkstrukturen, wirtschaftliche Kopplungs- und Skaleneffekte) einerseits und darauf ausgerichteten öffentlichen Leistungsangeboten (z. B. im Bereich der öffentlichen Infrastruktur- und Wirtschaftsförderungspolitik) andererseits. Soweit in der Fähigkeit von Regionen zur Selbststeuerung in Form von komplexen Netzwerken aus privaten und öffentlichen Akteuren ein wichtiger Faktor zur Mobilisierung der endogenen Wachstums- und Entwicklungspotenziale von Regionen gesehen wird²⁹, stellt das Konzept der FOCJ zudem einen geeigneten institutionellen Rahmen für die partizipative Beteiligung privater Akteure an öffentlichen Entscheidungsprozessen dar.

3.2. Zur Bestimmung der angemessenen politischen Handlungsebene

Die Überlegungen zum Kooperationsbedarf zwischen dezentralen Gebietskörperschaften könnten den Eindruck entstehen lassen, dass aus räumlicher Sicht ein weitgehend dezentraler Staatsaufbau zu einer Beeinträchtigung von politischen Handlungsmöglichkeiten führen kann und stattdessen eine stärker zentralisierte Lösung zu bevorzugen wäre. Ein solcher Eindruck wäre unzutreffend. So können die neueren Ansätze zur Erklärung von Prozessen endogenen Wachstums vielmehr als eine Bestätigung der These angesehen werden, dass Wachstum denotwendig regional stattfindet.³⁰ Wachstum und wachstumsfördernde Maßnahmen sollten somit immer auch auf die regionale bzw. lokale Ebene ausgerichtet sein. Aus dieser Perspektive gewinnen die dezentralen Träger von Politikentscheidungen im Rahmen staatlicher Wachstumspolitik an Gewicht. Vereinzelt ist in diesem Zusammenhang auch von einer „verstärkten Nutzung des föderalen Staatsaufbaus und der Umsetzung einer neuen Wirtschaftspolitik nach dem Subsidiaritätsprinzip“³¹ die Rede, ohne dass allerdings näher ausgeführt wird, was damit im Detail gemeint sein könnte. Unabhängig von der Frage der angemessenen Staatsebene für eine effektive Wachstumspolitik sollte jedoch zunächst klar sein, dass jeder staatlichen Politik unter dem Ziel der regionalen Wachstumsförderung Grenzen gesetzt sind.

So würde eine gezielte staatliche Förderung regionalen Wachstums voraussetzen, dass die konstitutiven Bedingungen solcher Wachstumsprozesse umfassend bekannt und einer staatlichen Instrumentalisierung zugänglich sind. Auch eine zunehmende Zahl an Untersuchungen zu diesem Gegenstandsbereich kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich

hier nach wie vor in größeren Teilen um ein „Black-Box-Phänomen“ handelt, welches die Ableitung konkreter politischer Handlungsempfehlungen erschwert.³² Damit verstärkt sich das ohnehin schon bestehende Informationsproblem einer staatlichen Wirtschaftspolitik. Eine Dezentralisierung politischer Kompetenzen würde dieses Problem zwar nicht grundsätzlich beseitigen. Sie könnte es aber immerhin innerhalb gewisser Grenzen abmildern. Umgekehrt dürfte im Vergleich dazu eine verstärkte Zentralisierung der relevanten Kompetenzen kaum einen größeren politischen Steuerungsbeitrag erbringen. So liegen aus finanzwissenschaftlicher Sicht die Vorteile einer Dezentralisierung bekanntermaßen in einer tendenziell effizienteren Informationsbeschaffung, einem effizienteren Einsatz der finanziellen Ressourcen und einer höheren Anpassungsflexibilität an Datenänderungen.

Dies lässt gerade für den Fall möglicher wirtschaftspolitischer Fehlentscheidungen eine schnellere Fehlerkorrektur erwarten. Zugleich können erfolgreiche wachstumspolitische Lösungsansätze dezentral erprobt werden. Das Argument vom Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften als politischem Entdeckungsverfahren gewinnt vor diesem Hintergrund eine zusätzliche Rechtfertigung. In diesem Zusammenhang wird häufig auch vom „laboratory federalism“ und „market-preserving federalism“ gesprochen.³³ So kann davon ausgegangen werden, dass dieser Wettbewerb die Gebietskörperschaften dazu anhält, mit wirtschaftlichem Wachstum verbundene Agglomerationsprozesse sinnvoll zu unterstützen und günstige Rahmenbedingungen zur Ausnutzung von Agglomerationsvorteilen zu schaffen. In diesem Zusammenhang sind auch neuere Untersuchungen auf der Basis von Modellen der New Economic Geography von Bedeutung, welche speziell die Auswirkungen des fiskalischen Wettbewerbs auf die wirtschaftliche Entwicklung von Agglomerationen und peripheren Regionen untersuchen.³⁴ Übergreifend können die Untersuchungsergebnisse dabei wie folgt interpretiert werden: Die Agglomerationsvorteile in den wirtschaftlichen Zentren ermöglichen es diesen, höhere Steuern als die peripheren Regionen zu erheben. Die peripheren Regionen haben kaum eine Alternative zum Ausgleich ihrer Standortnachteile als die Steuerpolitik und die öffentlichen Investitionen in die wirtschaftsnahe Infrastruktur. Sie müssen durch ein geeignetes Bündel von Steuerbelastungen und öffentlichen Leistungen versuchen, Unternehmen anzuziehen. Eine Einschränkung des fiskalischen Wettbewerbs würde die peripheren Regionen der wenigen Instrumente zur (zumindest teilweisen) Kom-

pensation ihrer Standortnachteile gegenüber den Agglomerationen berauben und wäre daher eher schädlich für die regionale Wirtschaftsentwicklung. Dies setzt umgekehrt jedoch voraus, dass die dezentralen Gebietskörperschaften über hinreichend autonome Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung verfügen, letzteres möglichst in Form von flexiblen Besteuerungsrechten.

Mit Blick auf die Vorteile eines dezentralen Wettbewerbs enthält auch das so genannte „Leapfrogging-Modell“ einen interessanten Bezug. Das Modell verbindet Elemente der neuen Wachstumstheorie mit Elementen der New Economic Geography und dient – indem es das Wachstum von Ballungsräumen unter Verweis auf lokale Lerneffekte zu begründen versucht – als Erklärung regionaler Auf- und Überholprozesse und damit letztlich von Prozessen des räumlichen Strukturwandels.³⁵ Ein System des Wettbewerbsföderalismus liefert einen angemessenen Rahmen, um die in diesem Modell beschriebene zyklische Entwicklung von wirtschaftlichem Aufstieg und Niedergang einzelner Regionen institutionell zu kanalisieren. Anstelle des im Modell noch als „natural life cycle of urban rise and decline“ umschriebenen Prozesses folgt diese Sichtweise allerdings der Annahme, dass dieser Prozess des räumlichen Strukturwandels staatlicherseits positiv beeinflusst werden kann. Eine dezentrale Politik der regionalen Wachstumsförderung wäre dann als ein Instrument zu verstehen, um die notwendigen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass vormals weniger entwickelte Regionen bislang wirtschaftlich führende Regionen einholen oder sogar überholen können. Ein intensiver interregionaler Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften würde hierbei jenen „regional exit for growth“³⁶ schaffen, wie er in Anlehnung an das „Leapfrogging-Modell“ für einen wirtschaftlichen Strukturwandel als notwendig und damit für ein dauerhaft anhaltendes gesamtwirtschaftliches Wachstum als charakteristisch angesehen wird.

Die Vorzüge einer Dezentralisierung politischer Kompetenzen können auch am Beispiel einer staatlichen Unterstützung innovativer Netzwerke illustriert werden. So scheinen Regionen vor allem dann einen Wachstumsvorteil zu haben, wenn in ihnen ein „innovatives Milieu“ herrscht, welches die Herausbildung von Innovationen begünstigt. Für den wirtschaftlichen Erfolg einer Region ist aus dieser Perspektive wichtig, dass neben den naturräumlichen Voraussetzungen und der materiellen Infrastruktur (Produktionsanlagen, Straßen, digitale Netze etc.) auch „Ideenreichtum, Aufgeschlossenheit für Neues (Veränderungsinteresse), Selbstbewusstsein als Voraus-

setzung für Wagnis und Bereitschaft zum Informationsaustausch und zur Zusammenarbeit vorliegen“.³⁷ Für die Entstehung solcher des Innovationsverhalten beeinflussenden Milieustrukturen besitzen wiederum die Interaktionsbeziehungen zwischen Unternehmen, Arbeitskräften und öffentlichen Institutionen vor Ort eine zentrale Bedeutung. Die bisherigen Untersuchungen von regionalen Netzwerk- und Milieustrukturen verweisen dabei auf eine solche Vielfalt realer Ausprägungsformen, dass die Effektivität einer zentralstaatlichen Unterstützung von innovativen Milieus mit in aller Regel standardisierten Förderkonzepten stark bezweifelt werden muss.³⁸ In dem Maße, wie die besondere Produktivität solcher Milieus sich nicht selten als ein spezifisch lokal geprägtes und anderenorts nicht beliebig reproduzierbares Interaktionsergebnis darstellt, verfügen dezentrale staatliche Einheiten über die besseren Voraussetzungen für die Förderung solcher Strukturen.

Die zurückliegenden Überlegungen haben ausschließlich den Status theoretischer Hypothesen, wie sie vor dem Hintergrund der Erkenntnisse neuerer Wachstumstheorien für die Ausgestaltung der vertikalen Finanzausgleichsbeziehungen abgeleitet werden können. Bezogen auf die empirische Relevanz dieser Überlegungen zeigt sich bislang allerdings ein heterogenes Bild. So kommen die wenigen vorliegenden (länderübergreifenden) Studien zum Zusammenhang zwischen Föderalismus, der Dezentralisierung politischer Kompetenzen und wirtschaftlichem Wachstum zu eher widersprüchlichen Aussagen.³⁹ Während einige länderübergreifende empirische Studien für eine Dezentralisierung politischer Kompetenzen eine Erhöhung des realen BIP-Wachstums pro Kopf nachweisen⁴⁰, finden wiederum andere Untersuchungen keine entsprechende Evidenz für die Wachstumsrelevanz von Dezentralisierung und fiskalischem Wettbewerb.⁴¹ Vor diesem Hintergrund besteht nach wie vor ein empirischer Forschungsbedarf zum Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung der vertikalen Finanzausgleichsbeziehungen innerhalb eines föderativen Systems einerseits und dessen Einfluss auf das wirtschaftliche Wachstum andererseits, der zu eindeutigeren als den bisherigen empirischen Ergebnissen führt.

3.3. Wachstumszentren, regionale Disparitäten und horizontaler Finanzausgleich

Neben den bisherigen Schlussfolgerungen legen die neueren wachstumstheoretischen Ansätze darüber hinaus nahe, dass es wachstumsfördernder zu sein scheint, vorhandene Agglomerationsvorteile und sich damit verbindende Wissens- und Innovationspoten-

ziale zu stärken, anstatt auf eine Gleichverteilung solcher Potenziale im Raum hin zu wirken.⁴² Daraus kann – zumindest theoretisch – eine räumliche Konzentration von staatlichen Fördermaßnahmen zur Stimulierung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums abgeleitet werden. Mit Blick auf die Ausgestaltung des horizontalen Finanzausgleichs sind aus dieser Perspektive ausgleichspolitisch motivierte Finanztransfers zwischen Regionen (Gebietskörperschaften) zur Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse zurückhaltend zu bewerten. Dies gilt beispielsweise dann, wenn eine solche Umverteilung finanzieller Mittel dem Ziel dient, eine Ansiedlungspolitik öffentlicher F&E-Einrichtungen zu alimentieren, die auf eine Kompensation innovationsschwacher (peripherer) Regionen ausgelegt ist. Die unter Wachstumsaspekten maßgebliche Ausschöpfung dynamischer Agglomerationsvorteile wäre auf dem Wege einer aktiven räumlichen Dekonzentration gesamtwirtschaftlicher F&E-Kapazitäten als Ausgangspunkt von Innovationsaktivitäten kaum zu erreichen. Anstelle verteilungspolitisch motivierter Transferzahlungen sollten unter dem Wachstumsaspekt die finanziellen Mittel vielmehr in jenen Regionen (Gebietskörperschaften) verbleiben, wo sie gesamtwirtschaftlich den höchsten „return on investment“ erwirtschaften. Dies trifft aus wachstumstheoretischer Sicht wiederum in erster Linie auf Investitionen in die Schaffung neuen Wissens zu, nicht jedoch für Investitionen in Realkapital.⁴³ Für die Ausgestaltung des horizontalen Finanzausgleichs könnte daraus unter Wachstumsaspekten die allgemeine Schlussfolgerung abgeleitet werden, dass der Ausgleichsbedarf zwischen finanzstarken und finanzschwachen Regionen eher niedrig zu veranschlagen ist. Mit Blick auf Deutschland steht diese Schlussfolgerung durchaus in Einklang mit vorliegenden empirischen Untersuchungsergebnissen, die Evidenz für die negativen Wachstumswirkungen liefern, die mit dem bestehenden (hohen) Ausgleichsniveau des horizontalen Finanzausgleichs verbunden sind.⁴⁴

Vor dem Hintergrund einer räumlich differenzierten Wachstumsdynamik kann der horizontale Finanzausgleich nicht mehr ausschließlich auf die Schließung von fiskalischen Lücken oder die Erfüllung von „Versorgungsaufgaben“ ausgerichtet sein. Vielmehr muss er ebenso wie die Ausgestaltung der vertikalen Finanzausgleichsbeziehungen der Unterstützung autonomer Gestaltungsspielräume dienen. Damit werden bisherige Aufgaben des horizontalen Finanzausgleichs zwar nicht aufgegeben. So besteht auch in Zukunft ein Bedarf an Internalisierung der räumlichen Externalitäten, die mit der interregionalen und interlokalen Nutzung von Infrastruktur einhergehen. Ebenso ist nach wie vor über Transferzahlungen eine

Mindestversorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen im Raum sicherzustellen. Unter dem Wachstumsziel gewinnt der horizontale Finanzausgleich eine neue Aufgabe: Unter merklicher Begrenzung des Umverteilungsvolumens wird der Finanzausgleich zu einer Art Versicherungssystem gegen verschuldete wie unverschuldete Misserfolge der Wirtschaftsentwicklung einzelner Gebietskörperschaft (Region) im Rahmen eines interregionalen Wettbewerbs um die besten regionalen wie lokalen Wachstumschancen und -potenziale.⁴⁵

Die Argumente gegen eine horizontale Umverteilung sprechen allerdings nicht gegen eine polyzentrische Struktur von wirtschaftlichen Wachstumspotentialen im Raum. Eine solche Struktur stimuliert aus föderativer Sicht vielmehr – wie bereits angesprochen – den Wettbewerb zwischen Regionen um die Ansiedlung innovativer Unternehmen und begünstigt damit – anders als im Falle einer monozentrischen Struktur – den Prozess des regionalen Strukturwandels. Ein Ausgleichsbedarf ließe sich aus dieser Perspektive nur dann begründen, wenn man davon ausgeht, dass eine solch polyzentrische Struktur sich aufgrund bestehender Pfadabhängigkeiten nicht ohne wie auch immer geartete staatliche Fördermaßnahmen einstellt. Während in fast allen Mitgliedsländern der Europäischen Union eine starke räumliche Ballung von Wachstumspotenzialen besteht⁴⁶, kann für Deutschland festgestellt werden, dass sich ein solch polyzentrisches Muster bereits herausgebildet hat. Zugleich verfügt Deutschland – lässt man die Sondersituation der ostdeutschen Bundesländer unberücksichtigt – über im Durchschnitt deutlich geringere regionale Wachstums- und Einkommensdisparitäten, als dies in den übrigen EU-Ländern der Fall ist. Dies mag mit Blick auf die Vergangenheit unter anderen ein Ergebnis von umfangreichen Transferzahlungen im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs sein. Daraus auch für die Zukunft einen Bedarf für entsprechende Ausgleichsmaßnahmen vergleichbaren Umfangs abzuleiten, scheint aus wachstumspolitischer Sicht jedoch eher fraglich.

So ist zu bezweifeln, ob ein auf die Verringerung regionaler Disparitäten abzielender horizontaler Finanzausgleich, der mittels einer räumlichen Umschichtung von Investitionskraft strukturell und wirtschaftlich benachteiligte Regionen zu stärken versucht, die aus Sicht einer Förderung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums angemessene Strategie ist. Demgegenüber finden sich in der Literatur mittlerweile Vorschläge, die für eine grundlegende Neuausrichtung der in Deutschland bestehenden horizontalen Finanzausgleichsmechanismen votieren. So wird etwa mit Blick auf den Länderfinanzausgleich gefordert, dass im Rahmen der

Bestimmung des Finanzbedarfs sowie der Finanzkraft eines jeden Landes – anstelle der bisherigen Orientierung an „veredelten“ Einwohnerwerten – eine stärkere Berücksichtigung des jeweiligen Wachstumsbeitrags des betreffenden Landes erfolgen sollte.⁴⁷ Zwar stehen Erläuterungen noch aus, wie eine konkrete technische Umsetzung dieses Vorschlags aussehen könnte. Unzweifelhaft ist jedoch dessen Stoßrichtung: Anstatt einer Ausgestaltung des horizontalen Finanzausgleichs, die auf eine Nivellierung bestehender regionaler Finanzkraftunterschiede zielt, wird vielmehr für eine fiskalische Begünstigung solcher Regionen eingetreten, die als Wachstumszentren eingestuft werden können und die aufgrund hoher Wachstumsraten überhaupt erst dafür sorgen, dass die für regionale Umverteilungsmaßnahmen erforderlichen Mittel auch zur Verfügung stehen.

4. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Soweit die räumlichen Aspekte von Föderalismus und Finanzausgleich Gegenstand finanzwissenschaftlicher Analysen waren, geschah dies bislang weitgehend aus einer alloktations- und verteilungspolitischen Perspektive. Die theoretischen wie empirischen Erkenntnisse der Neuen Wachstumstheorie sowie der New Economic Geography tragen hier zu einem Perspektivenwechsel bei. Die räumlichen Implikationen jener neueren wachstumstheoretischen Überlegungen ergeben sich aus der Annahme, dass sich die Dynamik regionaler Wachstums- und Entwicklungsprozesse räumlich differenziert entfaltet. Dies gilt vor allem im Verhältnis der Wachstumsdynamik von Ballungs- bzw. Agglomerationsräumen einerseits zu den durch geringe(re) wirtschaftliche Entwicklungsimpulse gekennzeichneten peripheren (ländlichen) Regionen andererseits. Zudem sorgt der kumulative Charakter von Faktoren (vor allem Wissen), die als bestimmend für das Wachstum angesehen werden können, dafür, dass Regionen, die einmal über Wachstumsvorsprünge verfügen, in aller Regel auch in Zukunft schneller wachsen als andere Regionen.

Aus dieser Heterogenität in den Entwicklungspotenzialen einzelner Regionen lassen sich erste (und zugleich vorläufige) Schlussfolgerungen für die Gestaltung des vertikalen wie horizontalen Finanzausgleichs ableiten. Soweit die Ausschöpfung räumlich unterschiedlicher Entwicklungspotenziale staatlicherseits angemessen unterstützt werden soll, spricht vieles

für eine Dezentralisierung aufgaben- und steuerpolitischer Kompetenzen. Mit dieser Dezentralisierung von Kompetenzen sollte jedoch zugleich auch eine Bereitschaft bei den unteren Gebietskörperschaften verbunden sein, stärker als bislang miteinander zu kooperieren. Nur auf diese Weise kann den Handlungsnotwendigkeiten besser Rechnung getragen werden, die sich – auch und gerade unter dem Wachstumsaspekt – aus den raumwirtschaftlichen Verflechtungen zwischen Gebietskörperschaften ergeben. Allerdings stehen diese Gestaltungsempfehlungen nach wie vor unter dem Vorbehalt bislang uneinheitlicher empirischer Untersuchungsergebnisse zum Zusammenhang zwischen Föderalismus, Dezentralisierung und wirtschaftlichen Wachstum.

Bezogen auf die horizontale Dimension des Finanzausgleichs führt die Einsicht in die räumliche Konzentration und den kumulativen Charakter der Determinanten wirtschaftlichen Wachstums zu der Forderung, interregionale Transferzahlungen, die ausschließlich mit räumlichen Umverteilungsmotiven begründet werden, in ihrem Niveau (deutlich) zu begrenzen. Anders als mit Blick auf die theoretischen Schlussfolgerungen zu den vertikalen Finanzausgleichsbeziehungen steht diese Forderung durchaus im Einklang mit den bislang für Deutschland vorliegenden empirischen Untersuchungen zu den (negativen) Wachstumswirkungen des bisherigen Umfangs an horizontalen Finanzausgleichstransfers.

Anmerkungen

1

Siehe Döring, T.; Stahl, D. (1999): Räumliche Aspekte der föderalen Aufgabenverteilung der Finanzverfassung und der Subventionspolitik. – Hannover, S. 4ff. Siehe auch Zimmermann, H. (1987): Föderalismus und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. In: Schmidt, K. (Hrsg.): Beiträge zu ökonomischen Problemen des Föderalismus. – Berlin, S. 35ff.

2

Siehe Döring, T. (2000): Finanzföderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika und in der Bundesrepublik Deutschland. In: Wentzel D.; Wentzel, B. (Hrsg.): USA und Deutschland im Systemvergleich. – Stuttgart et al., S. 53ff. Siehe ebenso Feld, L.P.; Schneider, F. (2002): Zum Wandel des föderalistischen Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsspektrums: Österreich und die Schweiz im Vergleich. In: Theurl, E.; Winner, H.; Sausgruber, R. (Hrsg.): Kompendium der österreichischen Finanzpolitik. – Berlin et al., S. 675ff.

- 3
Siehe hierzu grundlegend Oates, W.E. (1972): *Fiscal Federalism*. – New York et. al. oder auch Breton, A.; Scott, A. (1978): *The Economic Constitution of Federal States*. – Toronto. Siehe auch Fisher, R.C. (1996): *State and Local Public Finance*. – Chicago et al. sowie Thöni, E. (1986): *Politökonomische Theorie des Föderalismus*. – Baden-Baden. Siehe für eine zusammenfassende Darstellung der Theorie des Fiskalföderalismus Peffekoven, R. (1980): *Finanzausgleich*. In: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Bd. 2. – Tübingen, S. 608ff. oder auch Zimmermann, H. (1983): *Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs*. In: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Bd. 3. – Tübingen, S. 3ff.
- 4
Siehe hierzu etwa Wellisch, D. (2000): *Theory of Public Finance in a Federal State*. – Cambridge. Siehe auch Wellisch, D. (1995): *Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität*. – Tübingen; Wildasin, D.E. (1986): *Urban Public Finance*. – Chur et al.; Arnold, V. (1992): *Theorie der Kollektivgüter*. – München
- 5
Siehe Feld, L.P. (2000): *Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution*. – Tübingen 2000, oder auch Feld, L.P.; Schneider, F. (2002); a.a.O.
- 6
Siehe stellvertretend Boadway, R.; Flatters, F. (1982): *Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government*. In: *Canadian Journal of Economics*, Vol. 15, S. 613ff.
- 7
Siehe hierzu beispielhaft Homburg, S. (1993): *Eine Theorie des Länderfinanzausgleichs*. In: *Finanzarchiv*, Bd. S. 458ff. Siehe auch Baretti, Ch. et al. (2000): *Der deutsche Föderalismus auf dem Prüfstand: Vorschläge zu einer effizienteren Gestaltung*. In: *ifo-Schnelldienst*, Jg. 53 (28/29), S. 26ff.
- 8
Siehe etwa Otttnad, A.; Linnartz, E. (1997): *Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit: Vorschläge zur Neugliederung der Bundesländer und zur Reform des Finanzausgleichs*. – Frankfurt am Main und New York
- 9
Siehe als Überblick den zusammenfassenden Beitrag von Reding, K. (1995): *Kommunaler Finanzausgleich*. In: *Handwörterbuch der Raumordnung*, S. 533ff. Siehe hierzu auch die verschiedenen Beiträge in Junkernheinrich, M. (2003) (Hrsg.): *Sonderbedarfe im bundesstaatlichen Finanzausgleich*. – Berlin
- 10
Siehe hierzu grundlegend Zimmermann, H. (1981): *Regionale Inzidenz öffentlicher Finanzströme*. – Baden-Baden. Siehe darüber hinaus auch Treuner, P., Winkelmann, U.; Junesch, R. (1994): *Abschätzung der räumlichen Verteilung öffentlicher Finanzströme*. – Hannover, oder auch Fürst, D. (1995): *Öffentliche Finanzen als Instrument der Regionalpolitik*. In: *Handwörterbuch der Raumordnung*. – Hannover, S. 679ff.
- 11
Eine Ausnahme stellt hier etwa die Untersuchung von Färber, G. (1999): *Probleme der regionalen Steuerverteilung im bundesstaatlichen Finanzausgleich*, – Speyer. Siehe hierzu auch Eckey, H.-F.; Kosfeld, R. (2004): *Regionaler Wirkungsgrad und räumliche Ausstrahlungseffekte der Investitionsförderung*, *Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge*, Nr. 55/04, – Kassel
- 12
Siehe hierzu Kocks, M. (2003): *Demographischer Wandel und Infrastruktur im ländlichen Raum*. – Bonn; Seitz, H. (2002): *Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung*. – Berlin; Burberg, P.-H.; Wieneke, G. (1989): *Infrastrukturversorgung bei rückläufiger Bevölkerungsdichte unter Berücksichtigung der Mobilität von Bevölkerung und Infrastruktureinrichtungen*. – Hannover
- 13
Siehe für eine ausführliche Darstellung Aghion, A.R.; Howitt, P. (1998): *Endogenous Growth Theory*. – Cambridge et al.; Kurz, H.D.; Salvadori, N. (1998): *The „New“ Growth Theory: Old Wine in New Goatskins*. In: F. Coricelli et al. (Hrsg.): *New Theories in Growth and Development*. – Houndmills et al., S. 63ff.
- 14
Siehe Paci, R.; Pigliaru, F. (2001): *Technological Diffusion, Spatial Spillovers, and Regional Convergence in Europe*, University of Cagliari and CRENoS, *Nota di lavoro* 36.2001. – Cagliari. Siehe ebenso Peri, G. (2002): *Knowledge Flows and Knowledge Externalities*, *CESifo Working Paper* No. 765. – München
- 15
Siehe etwa Martin, Ph. (1998): *Can Regional Policies Affect Growth and Geography in Europe?* *World Economy*, Vol. 6, S. 757ff. Hier ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die empirische Konvergenz und Divergenz sehr häufig vom (Dis-)Aggregationsgrad der jeweiligen Regionen abhängt. Siehe hierzu etwa Thomas, I. P. (1997): *Ein Finanzausgleich für die Europäische Union?* – Tübingen

16

Siehe Camagni, R.P. (1991): *Innovations Networks: Spatial Perspectives*. – London und New York; Huggins, R. (1997): *Competitiveness and the Global Region: The Role of Networking*. In: Simmie, J. (Hrsg.): *Innovation, Networks, and Learning Regions?* – London, S. 101ff.; Fritsch, M. (2001): *Kooperation in regionalen Innovationssystemen: ein interregionaler-internationaler Vergleich*. In: R. Grotz und L. Schätzl (Hrsg.): *Regionale Innovationsnetzwerke in internationalen Vergleich*. – Münster, S. 3ff.

17

Siehe als Überblick Ausretsch, D.B.; Feldman, M.P. (2004): *Knowledge Spillovers and the Geography of Innovation*. Paper prepared for the *Handbook of Urban and Regional Economics*, Vol. 4 (im Druck). Siehe auch Döring, T. (2004): *Räumliche Wissens-Spillovers und regionales Wirtschaftswachstum*. In: *Schmollers Jahrbuch*, Jg. 124, S. 95ff.

18

Siehe Krugman, P. (1991): *Increasing Returns and Economic Geography*, *Journal of Political Economy*, Vol. 3, S. 483ff.; Krugman, P. (1998): *Space – The Final Frontier*, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 2, S. 161ff. Siehe als Überblick auch Fujita, M. et al. (2000): *The Spatial Economy*. – Cambridge und London

19

Siehe Rodrik, D.; Subramanian, A.; Trebbi, F. (2002): *Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development*. NBER Working Paper No. 9305. – Cambridge. Siehe als Überblick auch Feld, L.P., Zimmermann, H.; Döring, T. (2003): *Föderalismus, Dezentralität und Wirtschaftswachstum*. In: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Jg. 72, S. 361ff.

20

Siehe zu dieser Einschätzung auch den Überblicksartikel zur ökonomischen Föderalismusforschung von Oates, W.E. (1999): *An Essay on Fiscal Federalism*. *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, S. 1120ff., der in seiner Bewertung auch aus heutiger Sicht nicht an Aktualität eingebüßt hat

21

Die nachfolgenden Ausführungen sind angelehnt an die Überlegungen in Döring, T. (2004): *Räumliche Externalitäten von Wissen und ihre Konsequenzen für die Ausgestaltung des Finanzausgleichs*. In: Färber, G. (Hrsg.): *Das föderative System in Deutschland*. – Hannover, S. 93 ff.

22

Siehe auch Benz, A. et al. (1998): *Regionen und regionale Politik*. In: Benz, A.; Holtmann, E. (Hrsg.): *Gestaltung regionaler Politik: Empirische Befunde, Erklärungsansätze und Praxistransfer*. – Opladen, S. 15ff.

23

Vgl. hierzu stellvertretend Audretsch, D.B. (1998): *Agglomeration and the Location of Innovative Activity*. In: *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 14, S. 18ff.

24

Siehe hierzu Fraunhofer Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (2000): *Regionale Verteilung von Innovations- und Technologiepotentialen in Deutschland und Europa*. – Karlsruhe; sowie Greif, S. (1998): *Patentatlas Deutschland*. – München

25

Neben dem Problem der Nutzung lokaler öffentlicher Güter durch Einwohner anderer Kommunen, was zu Schwierigkeiten bei der Verwirklichung eines optimalen Angebotsniveaus führt, kann hier als weiteres Problem auch der verstärkte Zuwachs von Bevölkerung und Arbeitsplätzen in den Rand- und Umlandbereichen bei einem gleichzeitigen Dominanzverlust der Kernstädte mit allem damit einhergehenden Folgeproblemen (u.a. im Bereich der Verkehrsplanung) genannt werden. Siehe etwa Pollack, H.; Voss, W. (1985): *Die Berücksichtigung von Spillover-Effekten im kommunalen Finanzausgleich*. In: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hrsg.): *Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs*. – Hannover, S. 133ff. Siehe auch Heinz, W. (2000): *Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? – Ein internationaler Vergleich*. – Stuttgart; sowie Hueck, T. (1995): *Kommunalpolitik in Verdichtungsräumen: Eine ökonomische Analyse*. – Baden-Baden

26

Siehe Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1998): *Regionale Verwaltungs- und Planungsstrukturen und Großstadtdregionen*. – Hannover, S. 5ff. oder auch Kiepe, F. (1996): *Die Stadt und ihr Umland – Zur Notwendigkeit der Bildung von Stadtregionen*. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, S. 307ff.

27

Siehe Grosseckler, H. (1985): *Ökonomische Analyse der interkommunalen Kooperation*. Arbeitspapiere des Instituts für Genossenschaftswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster; oder auch Brake, K.; Danielzyk, R.; Karsten, M. (1999): *Dezentrale Konzentration – ein Leitbild mit besonderen Herausforderungen für interkommunale Kooperation*. In: *Archiv für Kommunalwissenschaften*, Jg. 38, S. 89ff.

28

Siehe Eichenberger, R. (1996): Eine „fünfte Freiheit“ für Europa – Stärkung des politischen Wettbewerbs durch „FOCJ“. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 45, S. 403ff.; Frey, B.S.; Eichenberger, R. (1999): The New Democratic Federalism for Europe: Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions. – Cheltenham. Unter Verweis auf die Theorie der Clubgüter sollen FOCJ in erster Linie solche staatlichen Leistungen anbieten, die typischerweise auf der kommunalen Ebene angeboten werden. Ohne es hinreichend deutlich zu machen, wiederbelebt das Konzept lediglich die im Kern schon von Mancur Olson vorgetragene Idee der „single-function-governments“, die unter konsequenter Anwendung zu einem „multilevel mosaic of jurisdictions“ führen würde. Siehe Olson, M. (1986): Toward a More General Theory of Governmental Structure. In: American Economic Review, Vol. 76, S. 120ff. Siehe als Kritik am FOCI-Konzept den Beitrag von Apolte, T. (1999): Die ökonomische Konstitution eines föderalen Systems. – Tübingen, S. 91ff.

29

Siehe zu dieser Feststellung die verschiedenen Beiträge in dem Schwerpunktheft „Aktionsraum Region – Regional Governance“ der Informationen zur Raumentwicklung (Heft 8/9.2003)

30

Vgl. zu dieser Feststellung etwa Zimmermann, H. (1996): Wohlfahrtsstaat zwischen Wachstum und Verteilung. – München, S. 131. Siehe darüber hinaus zur Bedeutung der Innovationsfähigkeit von Regionen für Strukturwandel und Wachstum im Prozess der Globalisierung auch Saxenian, A.L. (1994): Regional Advantage. – Cambridge (MA) und London

31

Audretsch, D.B.; Weigand, C. (1999): Innovation, Raumstruktur und Internationalisierungsstrategien. In: O.G. Mayer und H.-E. Scharrer (Hrsg.): Internationale Unternehmensstrategien und nationale Standortpolitik. – Baden-Baden 1999, S. 145

32

Siehe etwa Frenkel, M.; Hemmer, H.-R. (1999): Grundlagen der Wachstumstheorie. – München; oder auch Arnold, L. (1997): Wachstumstheorie. – München. Siehe zudem Farhauer, O. (2002): Folgt aus der Theorie des endogenen Wachstums eine neue Wirtschaftspolitik? In: Konjunkturpolitik, Jg. 47, S. 214ff., der sich kritisch mit den Ansätzen der neuen Wachstumstheorie auseinandersetzt mit dem Ergebnis, dass politische Handlungsempfehlungen aus diesen Ansätzen kaum abgeleitet werden können

33

Siehe hierzu Oates, W.E. (1999), a.a.O. sowie Weingast, B.R. (1995): The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. Journal of Law, Economics and Organisation, Vol. 11, S. 1ff. Zur „heil-samen“ Wirkung des Wettbewerbs zwischen Gebietskörperschaften siehe bereits Tiebout, Ch.M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures. Journal of Political Economy, Vol. 64, S. 416ff. Siehe auch Salmon, P. (1987): Decentralization as an Incentive Scheme. Oxford Review of Economic Policy, Vol. 3 (2), S. 24ff.

34

Siehe hierzu Brakeman, S., Garretsen, H.; v. Marrewijk, Ch. (2002): Locational Competition and Agglomeration – The Role of Government Spending. CESifo Working Paper Series No. 775. – München; Baldwin, R.E.; Krugman, P. (2000): Agglomeration, Integration and Tax Harmonization. Unveröffentlichtes Manuskript, Graduate Institute of International Studies. – Geneva, Ludema, R.D.; Wooton, I. (2000): Economic Geography and the Fiscal Effects of Economic Integration. In: Journal of International Economics, Vol. 52, S. 331ff.; oder auch Kind, H.J., Knarvik, K.H.M.; Schjelderup, G. (2000): Competing for Capital in a Lumpy World. In: Journal of Public Economics, Vol. 78, S. 253ff. Von den genannten Beiträgen nehmen die drei erstgenannten Autorentteams explizit die Perspektive der „New Economic Geography“ ein.

35

Siehe Brezis, E.S., Krugman, P.; Tsiddon, D. (1993): Leapfrogging in International Competition: A Theory of Cycles in National Technological Leadership. In: American Economic Review, Vol. 83, S. 1211ff.

36

Zimmermann, H. (1990): Fiscal Federalism and Regional Growth. In: Bennet, R.J. (Hrsg.): Decentralization, Local Governments, and Markets. – Oxford, S. 250.

37

Blume, L., Daskalkis, M.; Fromm, O. (2001): Unternehmerische Innovationen und regionale Wirtschaftspolitik. – Berlin, S. 74.

38

Siehe Butzin, B. (2000): Netzwerke, Kreative Milieus und Lernende Regionen: Perspektiven für die regionale Entwicklungsplanung? In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, Jg. 44, S. 149ff.; oder auch Genosko, J. (1999): Netzwerke in der Regionalpolitik. – Marburg.

39

Siehe für einen zusammenfassende Darstellung der vorliegenden Untersuchungsergebnisse Feld L.P., Zimmermann, H.; Döring, T. (2003): Föderalismus, Dezentralität und Wirtschaftswachstum. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 72, S. 361ff.

40

Siehe etwa Yilmaz, S. (2000): The Impact of Fiscal Decentralization on Macroeconomic Performance. In: National Tax Association (Hrsg.): Proceedings of the 92nd Annual Conference on Taxation 1999. – Washington D.C., S. 251ff.; oder auch Thießen, U. (2003): Fiscal Decentralization and Economic Growth in High Income OECD Countries; erscheint in: Fiscal Studies.

41

Siehe etwa Davoodi, H.; Zou, H. (1998): Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. In: Journal of Urban Economics, Vol. 43, S. 244ff.; Enikolopov, R.; Zhuravskaya, E. (2003): Decentralization and Political Institutions, CEPR Discussion Paper No. 3857. – London; Woller, G.M.; Phillips, K. (1998): Fiscal Decentralization and LDC Economic Growth: An Empirical Investigation. In: Journal of Development Studies, Vol. 34, S. 139ff.

42

Siehe zu den Implikationen der neuen Wachstumstheorie für die Regionalpolitik auch Bröcker, J. (1994): Die Lehren der neuen Wachstumstheorie für die Raumentwicklung und die Regionalpolitik. In: Blien, U., Herrmann, H.; Koller, M. (Hrsg.): Regionalentwicklung und regionale Arbeitsmarktpolitik. – Nürnberg, S. 29ff.

43

Siehe hierzu auch Bröcker, J. (1998): Implikationen der neuen Wachstumstheorie für die Regional- und Standortpolitik. In: Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.): Regionale und nationale Handlungsmöglichkeiten der Wirtschaftspolitik bei fortschreitender Globalisierung. – Kiel, S. 24ff.

44

So kommen bezogen auf Deutschland etwa Berthold, N., Drews, S. und Thode, E. (2001): Die föderale Ordnung in Deutschland – Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums? In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 50, S. 113ff., für den Zeitraum 1991–1998 zu dem Ergebnis, dass höhere Transferleistungen im horizontalen (und vertikalen) Finanzausgleich das nominale BIP-Wachstum pro Kopf signifikant reduzieren. Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangen auch Baretti, C., Huber, B. und K. Lichtblau (2001): Weniger Wachstum und Steueraufkommen durch den Finanzausgleich. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 81, S. 38ff., wonach die länderspezifischen Wachstumsraten durch die Grenzbelastungen des Länderfinanzausgleichs negativ beeinflusst werden.

45

In die gleiche Richtung zielt auch der Vorschlag, den kommunalen Finanzausgleich zu einem Stabilisierungsfonds umzugestalten. Siehe hierzu Deubel, I. (2004): Vom Beistandspakt zum Stabilisierungsfonds – Ein Beitrag zur Verstetigung der kommunalen Einnahmen. In: Milbradt, G.; Deubel, I. (Hrsg.): Ordnungspolitische Beiträge zur Finanz- und Wirtschaftspolitik. – Berlin, S. 33ff.

46

Dies gilt für Länder wie Finnland, Norwegen, Österreich, Dänemark, Griechenland, Irland, aber auch Großbritannien und insbesondere Frankreich. So ist im Fall Frankreichs etwa die Hälfte der nationalen (privaten wie öffentlichen) F&E-Kapazitäten allein im Großraum Paris konzentriert. Ähnliches gilt für die Großräume London, Dublin, Athen, Kopenhagen oder auch Helsinki, in denen 30–40 % der industriellen F&E-Kapazitäten konzentriert sind. Während allerdings in fast allen forschungsintensiven Ländern der EU die räumliche Konzentration der F&E-Kapazitäten seit Anfang der 1990er Jahre abgenommen hat, zeichnet sich für Deutschland mit Blick auf die westdeutschen Bundesländer ein zunehmender Konzentrationsprozess ab. Siehe Fraunhofer Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (2000), a.a.O., S. 3f.

47

Siehe hierzu etwa Zimmermann, H. (2001): Haben Ballungsgebiete einen höheren Finanzbedarf? In: Wirtschaftsdienst, Jg. 81, S. 222ff.

PD Dr. Thomas Döring
Philipps-Universität Marburg
Abteilung für Finanzwissenschaft
Am Plan 2
35037 Marburg
E-Mail: doering@wiwi.uni-marburg.de

Universität Kassel
Referate Strukturplanung von
Forschung und Lehre
Mönchebergstraße 19
34125 Kassel
E-Mail: thomas.doering@uni-kassel.de