Entwicklungen und Tendenzen des Föderalismus in Deutschland: territoriale Disparitäten und Finanzausgleich

(dt. Fassung des italienischen Originalbeitrags: Sviluppi e tendenze del federalismo in Germania: differenza territoriale e perequazione finanziaria, in: Istituzioni del Federalismo, No. 4/ 2012, S. 789-828)

Prof. Dr. Alexander Grasse / Justus-Liebig-Universität Gießen [1]

Einleitung/Abstract

Mit Beginn der 1990er Jahre wurde die Kritik am föderalen System Deutschlands immer lauter: fehlende Innovationskraft, parteipolitische Instrumentalisierung des Bundesrates und daraus resultierender Reformstau, Demokratiedefizit durch Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen der Länderparlamente in den Bundesrat, ein generell zu hohes Maß an Zentralisierung und Bürokratisierung, mangelnde *Accountability* infolge zu großer Kompetenzverflechtung sowie Fehlallokationen durch den starken interregionalen Finanzausgleich, das waren die wesentlichen Kritikpunkte.[2] Selbst die OECD rief die Bundesregierung 1998 auf, das föderale System Deutschlands (im Sinne einer stärkeren Orientierung am US-amerikanischen Modell, bei dem föderale und gliedstaatliche Ebene stärker unabhängig voneinander agieren), zu entflechten und mehr territoriale Konkurrenz zuzulassen. Mit den Föderalismusreformen 2006 und 2009 wurde versucht, der Kritik ein Stück weit zu entsprechen, wobei die fachwissenschaftlichen Urteile hinsichtlich der Qualität und Reichweite der Novellierungen allerdings durchaus unterschiedlich ausfallen.[3] Doch wie ist es um die territorialen Disparitäten und die entsprechenden finanziellen Ausgleichssysteme in Deutschland wirklich bestellt? Welche mittelfristigen ökonomischen und fiskalischen Entwicklungen gibt es? Wie viel Asymmetrie und Wettbewerb findet sich inzwischen tatsächlich im deutschen Föderalismus wieder? Und schließlich und endlich: Wie viel Ungleichheit verträgt er überhaupt? Diesen Fragen wird in diesem Artikel nachgegangen. Dabei wird deutlich, dass Konkurrenz und Differenz im deutschen Föderalismus zwar zugenommen haben und weiter zunehmen werden, dieser aber trotz aller Reformen seinen Entwicklungspfad bislang nicht verlassen hat.

---

[1] Für die Unterstützung bei der Recherche und die Aufbereitung von Daten danke ich hiermit ganz herzlich meinen Mitarbeitern Jan Labitzke und Julia Kiesow.

[2] Zu den historischen und strukturellen Grundlagen sowie Funktionsweisen und Kernproblemen des deutschen Föderalismus vgl. u.a. Grasse 2011; Funk 2010; Laufer/Münch 2010; Wachendorfer-Schmidt 2005; Lehmbruch 1998; Abromeit 1992; Scharpf 1985; Scharpf/Reissert/Schnabel 1976.

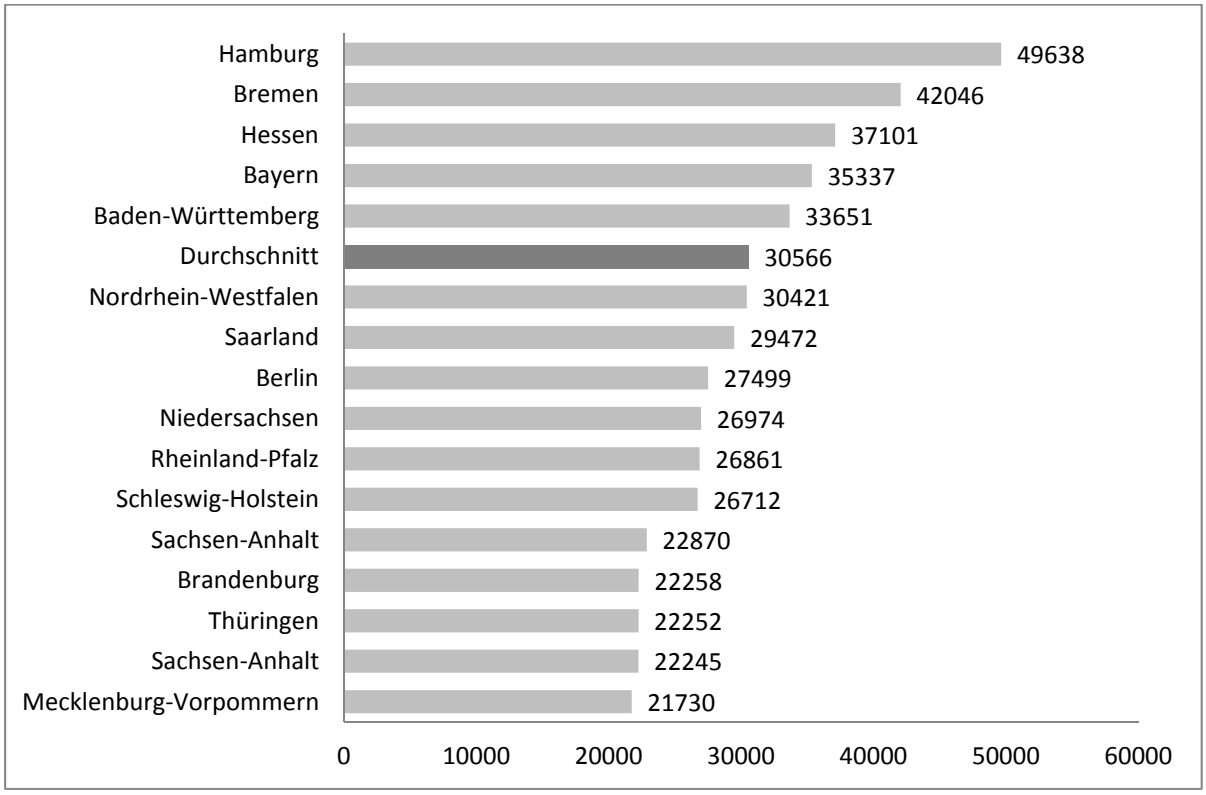
[3] Vgl. u.a. Kropp 2010; Schneider 2010; Auel 2010 und 2008; Blumenthal/Bröchler 2010; Scharpf 2009; Burkhart 2009; Rowe/Jacoby 2009; Benz 2008 u. 2007; Burkhart/Lehnert 2008; Decker 2008; Moore/Jacoby 2008; Sturm 2008.

1. Vertikale und horizontale Verteilung im deutschen Föderalismus

Aufgrund der in fast allen föderalen Systemen bestehenden unterschiedlichen Wirtschaftskraft der Gliedstaaten, welche wiederum zu unterschiedlich hohen Steuereinnahmen führt, ist eine finanzielle Umverteilung fast immer unverzichtbar – nicht zuletzt, um soziale Spannungen und zu starke Wanderungsbewegungen innerhalb des föderalen Staatsgebietes zu vermeiden.

Dabei sind die wirtschaftlichen und somit auch die finanzpolitischen Unterschiede in Deutschland nicht gerade gering, wenn auch weitaus geringer als in manch anderem föderalen System, wie z.B. Kanada, Belgien oder Spanien. Im Finanzausgleichssystem spiegelt sich wie in keiner anderen Komponente das „Prinzip des Bundes", also des Paktes zwischen territorialen Einheiten bzw. Gesellschaften, und mit ihm der Gedanke der Solidarität wider. Zu den wirtschaftlich stärksten Ländern gehören, gemessen am BIP pro Kopf, die Flächenstaaten Hessen, Bayern und Baden-Württemberg sowie die Stadtstaaten Hamburg und Bremen. Die wirtschaftlich schwächsten Länder liegen ausnahmslos noch immer im Osten Deutschlands. (*vgl. Abb. 1*)

Abbildung 1: Unterschiedliche Wirtschaftskraft in Deutschland – das BIP pro Kopf der Länder im Vergleich (2010 in Euro)



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2011 (www.statistik-portal.de); Grafik: Grasse.

Das System des deutschen Länderfinanzausgleichs hat die Aufgabe, die sich durch die Steuerverteilung ergebenden Finanzkraftunterschiede unter den Ländern so auszugleichen, dass auch die finanzschwachen Länder in die Lage versetzt werden, den ihnen per Verfassung zugewiesenen Aufgaben nachzukommen.[4]

Beim horizontalen Finanzausgleich stehen aber letztlich zwei Prinzipien miteinander im Widerstreit, nämlich das „Prinzip des örtlichen Aufkommens" auf der einen Seite, d.h. die Notwendigkeit einer Beziehung zwischen den in einem Land durch Steuern erzielten Einnahmen und den für die Bürger und Bürgerinnen getätigten öffentlichen Ausgaben, und das bereits angesprochene Solidaritätsprinzip auf der anderen Seite.

Dabei sind Finanzausgleichsregelungen bekanntermaßen keine starren Systeme. Sie unterliegen, wie die legislativen und administrativen Befugnisse auch, vielmehr einer gewissen Dynamik im Spannungsfeld von Einheitlichkeit und Vielfalt und sind Ergebnis der in der föderalen Gesellschaft über diese Frage geführten öffentlichen Auseinandersetzung.

Für Deutschland lässt sich feststellen, dass dem Moment der Einheitlichkeit seit Gründung der Bundesrepublik im Jahr 1949 bis Mitte der 1990er Jahre Vorrang gegenüber dem Moment der Differenz bzw. Vielfalt eingeräumt wurde (Sturm 1999). Im Zuge der Verfassungsreformen, die 1994 als Konsequenz der deutschen Einheit durchgeführt wurden, wurde jedoch das Verfassungsgebot (Art. 72 GG) zur „Herstellung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" auf die Maßgabe „gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet" reduziert. Zugleich wurden die ostdeutschen Länder und Berlin vollständig und gleichberechtigt in den gesamtdeutschen Länderfinanzausgleich einbezogen. Bis 1995 hatten die neuen Länder und Berlin ihre Zuweisungen über den „Fonds Deutsche Einheit" erhalten.

Die Verfassungsreform 1994 markiert fraglos eine Zäsur in Deutschland. Nach Jahrzehnten zentripetaler Entwicklung, d.h. einer immer stärkeren Vereinheitlichung, wurde von vielen Handlungs- und Entscheidungsträgern in Politik, Wirtschaft und Medien nicht nur mehr Vielfalt und Konkurrenz zwischen den Bundesländern gefordert, sondern es wurde plötzlich auch ein höheres Maß an gesellschaftlicher Ungleichheit diskussionsfähig (Grasse 2001). Der damalige Bundespräsident Horst Köhler löste im September 2004 eine heftige Kontroverse aus, als er in einem Interview (mit dem Magazin „Focus") äußerte:

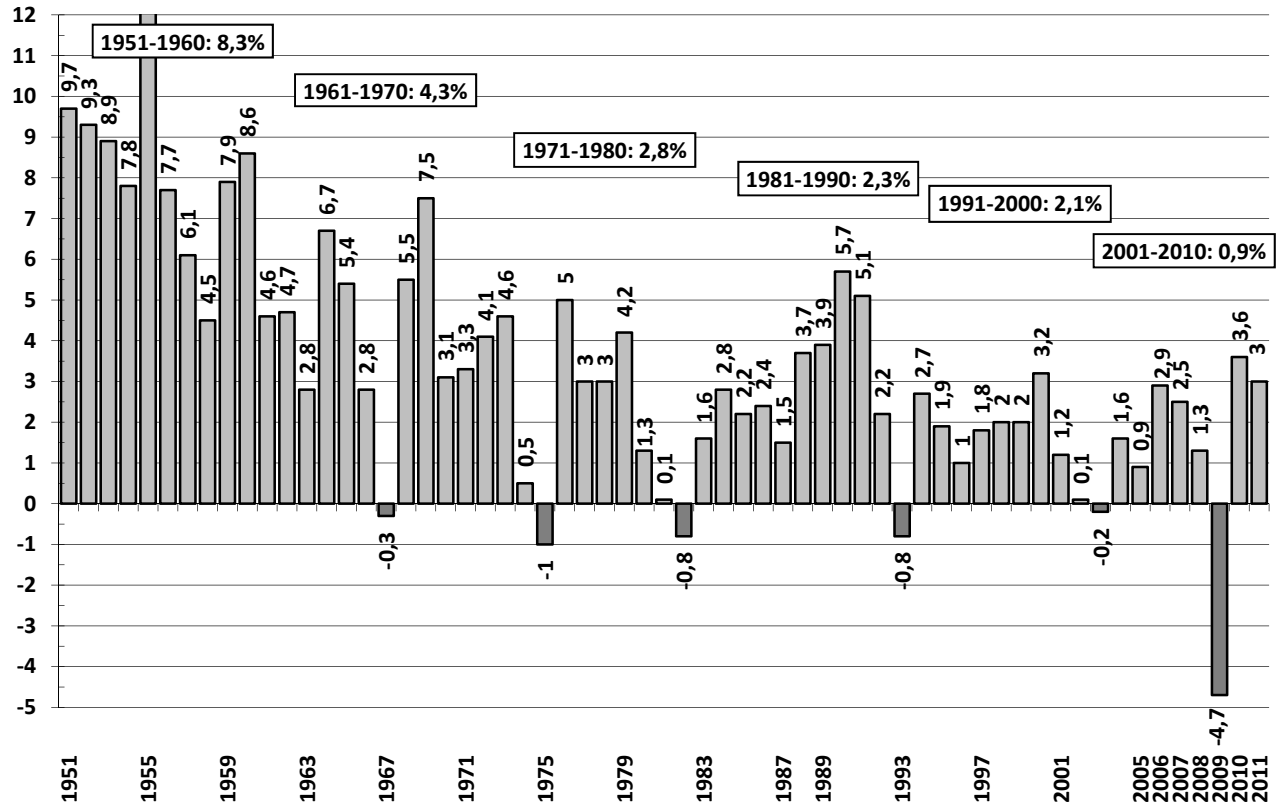
> „[Es] gab und gibt (…) nun einmal überall in der Republik große Unterschiede in den Lebensverhältnissen. Das geht von Nord nach Süd und von West nach Ost. Wer sie einebnen will, zementiert den Subventionsstaat und legt der jungen Generation eine untragbare Schuldenlast auf." (Bundespräsident 2004)

[4] Zu Struktur, Kompetenzen und Politiken der Länder vgl. Müller/Sturm 2010; Hildebrandt/Wolf 2008; Wehling 2004.

Am 03. Oktober 2005, zum 15. Jahrestag der deutschen Einheit, wiederholte er diese Position und warnte vor falschen Hoffnungen auf gleiche Lebensverhältnisse in Deutschland.[5] Dafür erntete er sowohl Beifall als auch energische Kritik.

Tatsache ist, dass der deutsche Staat aufgrund der in den letzten beiden Jahrzehnten weiter stark gesunkenen Wachstumsraten und der durch Steuersenkungen ausgelösten massiven Einnahmeausfälle, bei gleichzeitig gestiegenem Finanzbedarf der öffentlichen Haushalte und hohen finanziellen Lasten, die aus der Wiedervereinigung rühren, über immer geringere Verteilungsspielräume verfügt (*vgl. Abb. 2*).

Abbildung 2: Wirtschaftswachstum in Deutschland 1951-2011 (jährliche Entwicklung des realen BIP in %)



Quelle: Statistisches Bundesamt (ab 1992 Gesamtdeutschland, 1961-1991 Westdeutschland, 1951-1960 ohne Saarland u. Berlin); Grafik: Grasse.

Aus der komfortablen Situation der 1950er und 60er Jahre, als die Unterschiede zwischen den damals elf westdeutschen Ländern geringer waren und aufgrund des hohen Wirtschaftswachstums problemlos umverteilt werden konnte, ist nach der Wiedervereinigung

[5] Vgl. den Beitrag von Bundespräsident Horst Köhler für die „Schweriner Volkszeitung“ vom 01.10.2005.

eine Situation geworden, die nicht nur größere regionale Disparitäten zeigt, sondern auch Gewinner und Verlierer im Verteilungskampf hervorbringt. Mit anderen Worten: Aus distributiver Politik (durch starke Zuwächse beim BIP) ist re-distributive Politik geworden und dementsprechend mehr Konflikte gibt es.

Das Finanzausgleichssystem zwischen einkommensstarken und einkommensschwachen Ländern ist im Grundgesetz nur in prinzipieller Weise geregelt. Die konkrete Ausgestaltung obliegt dem Gesetzgeber. Durch Bundesgesetz (das so genannte Finanzausgleichsgesetz), das der Zustimmungspflicht des Bundesrates unterliegt, ist ein angemessener Ausgleich sicherzustellen. In Art. 107, Abs. 2 GG heißt es hierzu:

> „Durch das Gesetz ist sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen. Die Voraussetzungen für die Ausgleichsansprüche der ausgleichsberechtigten Länder und für die Ausgleichsverbindlichkeiten der ausgleichspflichtigen Länder sowie die Maßstäbe für die Höhe der Ausgleichsleistungen sind in dem Gesetz zu bestimmen. Es kann auch bestimmen, dass der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) gewährt."

Die Frage des Finanzausgleichs ist damit in erster Linie eine politische und wird auch als solche entschieden. Die Höhe der Ausgleichszahlungen war von Beginn an ein Streitpunkt zwischen den Ländern, denn die Urteile über die Frage, was „angemessen" ist, gingen verständlicherweise weit auseinander.

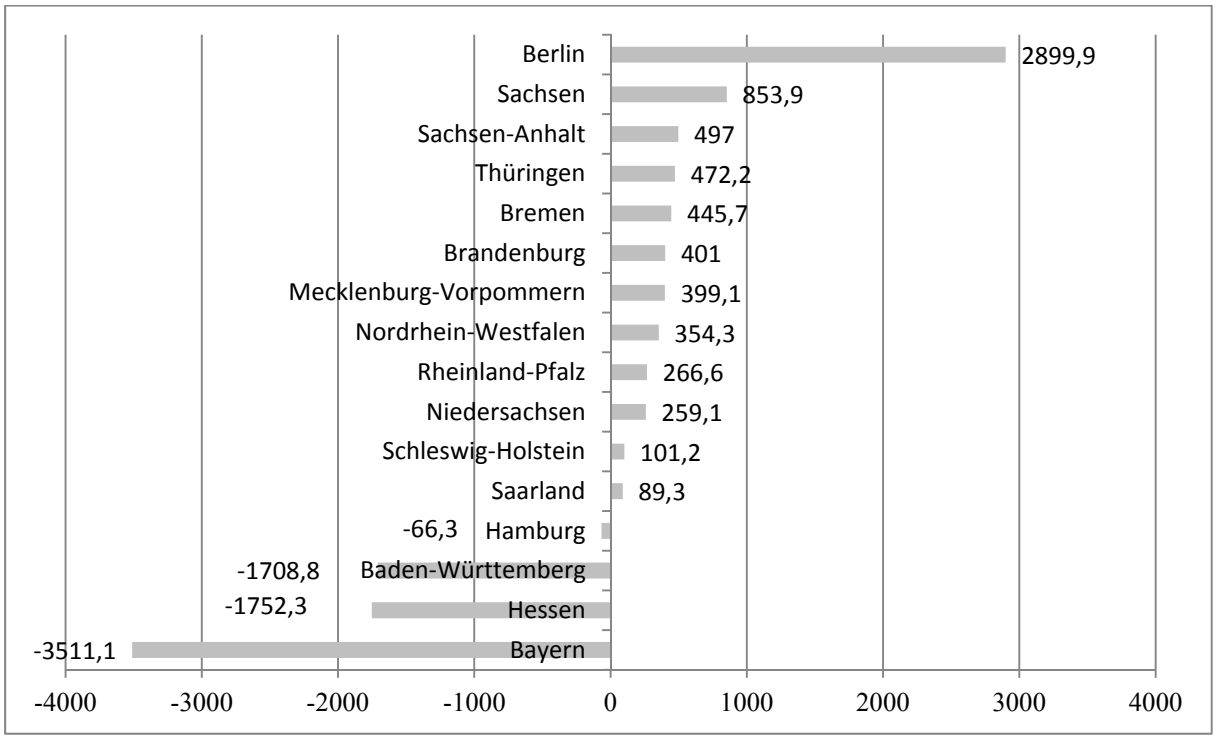
In den Anfangsjahren der Bundesrepublik Deutschland wurde die Finanzkraft der ärmeren Länder nur auf 75% pro Einwohner des Länderdurchschnitts angehoben, und eine garantierte Mindestausstattung gab es nicht. Die aus dem ungenügenden horizontalen, d.h. aus dem interregionalen Finanzausgleich resultierende finanzielle Unterversorgung einzelner Länder führte zu erheblichen Spannungen zwischen diesen. Mit der Finanzreform von 1955 wurde der horizontale Ausgleich deshalb auf eine dauerhafte Grundlage gestellt, indem ein unbefristetes Finanzausgleichsgesetz erlassen wurde und man die Anhebung der Finanzkraft der ärmeren Länder auf mindestens 88,75% des Durchschnitts je Einwohner beschloss. Im Zuge der von der ersten Großen Koalition 1969 durchgeführten Reformen erfolgte eine Anhebung auf 95%. 1970 vermochten es die Länder ferner, den im zitierten Art. 107 angeführten Passus zu den Bundesergänzungszuweisungen, die bis dahin eher die Ausnahme waren (ex Art. 106, Abs. 3), zur Regel werden zu lassen, was ihre Finanzkraft weiter stärkte. Damit war eine Verlagerung vom horizontalen Finanzausgleich (zwischen den Ländern) zu den vertikalen Leistungen des Bundes entfesselt.

Bis zum Jahr 1995 stiegen die jährlichen Bundesergänzungszuweisungen von 100 Mio. DM (ca. 51 Mio. Euro) im Jahr 1970 auf über 25 Mrd. DM (ca. 12,8 Mrd. Euro) an, wobei die

deutsche Einheit eine wichtige Rolle spielte. Aber auch der eigentliche, der horizontale Länderfinanzausgleich, nahm in derselben Zeit (1970-1995) drastisch zu: von 1,2 Mrd. DM (ca. 613 Mio. Euro) auf 11,2 Mrd. DM (5,7 Mrd. Euro) jährlich. Mit dem Jahr 1995, als die fünf neuen, d.h. ostdeutschen Länder vollständig in das Ausgleichssystem einbezogen wurden, wurde den ausgleichsberechtigten Ländern eine Mindestausstattung von bis zu 98,5% des Durchschnitts garantiert, wobei die Länder über den horizontalen Transfer selbst für eine Angleichung auf 91%-96% zu sorgen hatten.

Vor der deutschen Einheit hatte die Bundesrepublik einen Grad an Homogenität bei der Versorgung mit öffentlichen Gütern erreicht, den nur wenige unitarisch-zentralistische Staaten vorweisen können. Dabei ergaben sich jedoch zwei schwerwiegende Probleme: *Erstens* ging mit der aufgezeigten Entwicklung eine Konzentration der Lasten des Finanzausgleichs auf immer weniger Länder einher, nämlich im Wesentlichen drei: Bayern, Baden-Württemberg und Hessen; Nordrhein-Westfalen, das auch lange zu den Geberländern gehörte, wurde 2008 erstmals Empfängerland. *Zweitens* wurden die Ursachen für die Notwendigkeit des Finanzausgleichs, nämlich die unterschiedliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, nicht behoben. Denn seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland vermochte einzig das Land Bayern (mit der Hilfe über mehrere Jahrzehnte geleisteter Transfers aus dem Länderfinanzausgleich), vom einstigen Nehmerland ab Ende der 1980er Jahre zu einem Geberland zu avancieren (BMF 2012c).

Abbildung 3: Horizontaler Finanzausgleich in Deutschland: Geber- und Nehmerländer im Jahr 2010 (in Mio. Euro)



Quelle: Bundesministerium der Finanzen 2011; Grafik: Grasse.

Ab 1997 regte sich deshalb immer mehr Unmut der Geberländer über die Nivellierung der Finanzkraft der Länder und das Maß an horizontalen Transferleistungen. Nachdem politisch keine Einigung zwischen Geber- und Nehmerländern zu erreichen gewesen war, landete der Streit (auf Betreiben Bayerns, Baden-Württembergs und Hessens) im Sommer 1998 vor dem Bundesverfassungsgericht. Hessen erachtete dabei den Umstand, dass die Reihenfolge der Länder bei der Finanzkraft verändert, ja sogar auf den Kopf gestellt wird, für verfassungswidrig; die so genannte: „Übernivellierung“. So lag Hessen z.B. im Jahr 1998 vor Beginn der Transferleistungen als wirtschaftsstärkstes Land zunächst noch auf Platz 1, fand sich aber nach dem Ausgleich plötzlich auf Rang 9 wieder.

Infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 musste das bis dahin geltende Finanzausgleichsgesetz von 1993 reformiert werden. Denn u.a. wurde eine Änderung der Finanzkraftreihenfolge zwischen den Ländern aufgrund des Länderfinanzausgleichs für unzulässig erklärt.

Die entsprechenden rechtlichen Anpassungen erfolgten *erstens* durch die Verabschiedung des so genannten „Maßstäbegesetzes“ am 13. Juli 2001. Das Verfassungsgericht hatte auf ein solches Gesetz bestanden, in dem objektive Kriterien für den Finanzausgleich festgelegt werden. Überprüfbare und damit transparente Entscheidungen über den bestehenden

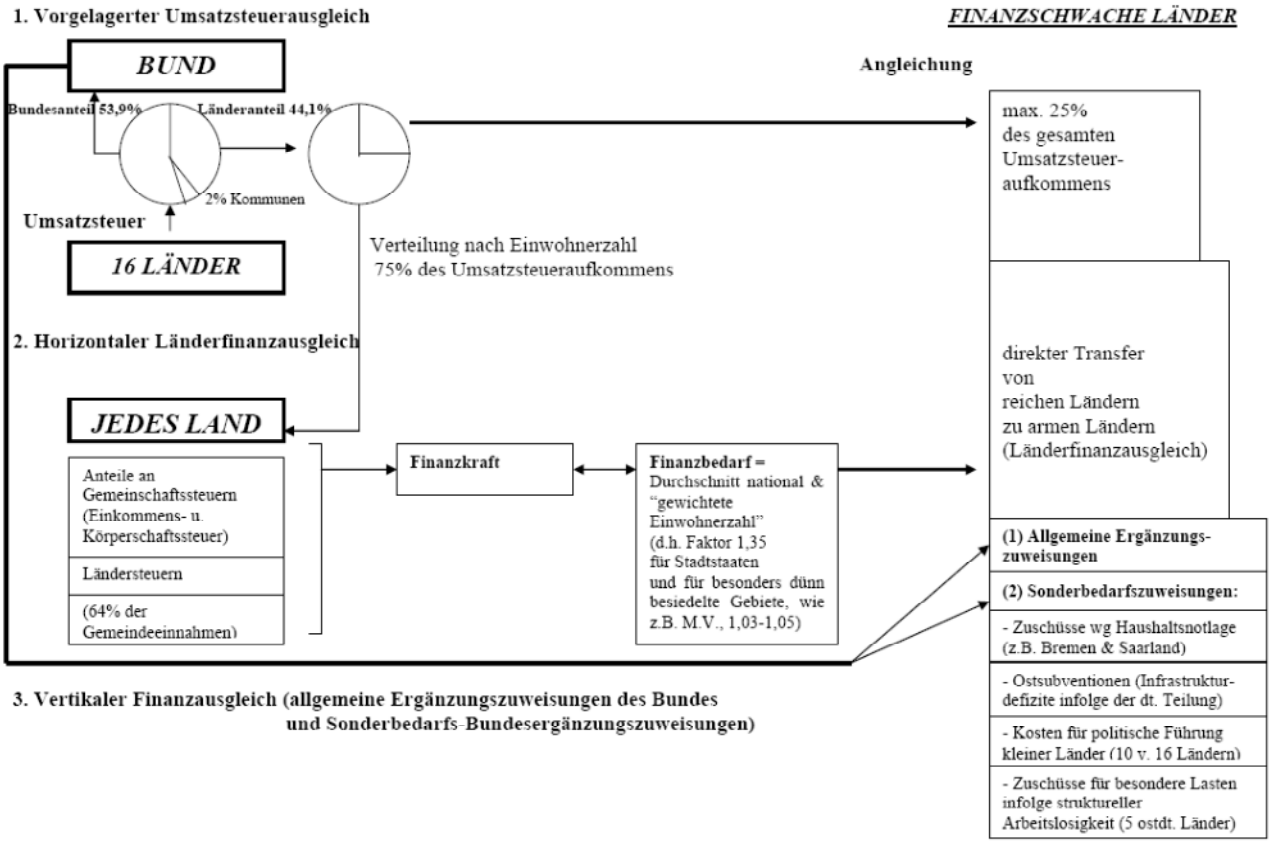
Ausgleichbedarf der Länder und entsprechende finanzielle Transfers sollten gewährleistet werden. Denn in der Vergangenheit waren immer wieder einzelne Länder in unbotmäßiger Weise begünstigt worden. So erhielten etwa in den 1980er Jahren verschiedene CDU-regierte Länder (darunter Niedersachsen) von der CDU-FDP-Regierung Helmut Kohls Bundesergänzungszuweisungen, die jedoch SPD-regierten Ländern vorenthalten wurden.

Zweitens wurden auf der Grundlage des Verfassungsgerichtsurteils Reformen am Finanzausgleichsgesetz (FAG) vorgenommen. Das FAG trat in veränderter Form am 01.01.2005 in Kraft. Die Geberländer dürfen infolge der Reform inzwischen einen größeren Teil ihres überdurchschnittlichen Steueraufkommens für sich behalten. Die durchschnittliche Abschöpfung der „Überschüsse" der Geberländer wurde auf 72,5% begrenzt, was einen größeren Anreiz für erfolgreiches Wirtschaften in den Geberländern bieten soll. Außerdem wurde der Finanzausgleich insofern anreizfreundlicher (im Sinne einer Belohnung von wirtschaftspolitischem Erfolg), als ein Prämienmodell eingeführt wurde. Dementsprechend bleiben 12% der Steuereinnahmen auf Landesebene, die über dem nationalen Durchschnitt liegen, im Länderfinanzausgleich grundsätzlich unberücksichtigt.

Nach dem Urteil des Verfassungsgerichtes von 1999 gilt nun eine Angleichung der Finanzkraft durch den horizontalen Länderfinanzausgleich bis 95% des Länderdurchschnitts als „angemessen", auch im Sinne der Wahrung eines gebotenen Abstands in der Finanzkraft zwischen den Ländern, die in den Länderfinanzausgleich einzahlen und jenen, die Gelder aus dem Finanzausgleich empfangen.

Das System des Finanzausgleichs in Deutschland ist durch das Maßstäbegesetz und die Reform des Finanzausgleichsgesetzes jedoch weder einfacher noch für den Bürger durchschaubarer geworden und hat letztlich keine größeren Veränderungen im Verhältnis von Geber- und Nehmerländern gebracht. Der Finanzausgleich erfolgt – stark vereinfacht – in drei Schritten (*vgl. Abb. 4*):

Abbildung 4: Der deutsches Finanzausgleich (vereinfachtes Schema)



Quelle: Grasse, eigene Darstellung.

Erstens durch den vorgelagerten Umsatzsteuerausgleich: Die Bund (53,9%), Ländern (44,1%) und Kommunen (2%) gemeinsam zustehende Umsatzsteuer wird dabei nicht nach dem „Prinzip des örtlichen Aufkommens" verteilt, sondern es fließen bis zu 25% des Anteils, der den Ländern zusteht (44,1%), an die bedürftigen Länder, d.h. diejenigen Länder, deren gesamte Steuereinnahmen je Einwohner unter dem Durchschnitt aller Länder liegt. Dadurch wird bereits eine erhebliche Angleichung bewirkt: Eine Schwäche bei den Steuereinnahmen bis 97% des Länderdurchschnitts wird zu 95% aufgefüllt. Länder zwischen 97% und 100% des Länderdurchschnitts erhalten eine degressiv-lineare Auffüllung von 95-60% der Differenz. Die verbleibenden 75% des Länderanteils an der Einkommensteuer werden nach der Einwohnerzahl auf alle Länder verteilt.

Zweitens durch den horizontalen, d.h. zwischen den Ländern stattfindenden Finanzausgleich (den eigentlichen Länderfinanzausgleich). Dabei wird zunächst die Finanzkraft eines jeden Landes pro Einwohner berechnet, wobei die Summe aller Einnahmen zugrunde gelegt wird, d.h.: ihre Anteile an der Einkommens- und Körperschaftssteuer, die Einnahmen aus den Landessteuern sowie 64% der Gemeindeeinnahmen des jeweiligen Landes. Der Finanzkraft wird sodann der Finanzbedarf gegenübergestellt, wobei die

Stadtstaaten einen um 35% höheren Bedarf pro Einwohner erhalten, da sie z.B. Leistungen für die Einwohner der umliegenden Flächenstaaten erbringen. Ein erhöhter Finanzbedarf pro Einwohner wird zudem auch den dünn besiedelten Ländern Mecklenburg-Vorpommern (+5%), Brandenburg (+3%) und Sachsen-Anhalt (+2%) zuerkannt. Die genaue Höhe der Ausgleichsleistungen, die ein Land erhält, ist abhängig davon, wie stark seine Finanzkraft pro Einwohner den nationalen Durchschnitt unterschreitet. Spiegelbildlich bemisst sich die Höhe der Ausgleichspflicht reicherer Länder daran, um wie viel ihre Finanzkraft pro Einwohner über dem nationalen Durchschnitt liegt. Im Ergebnis bedeutet dies, dass ein Land, das vor dem Länderfinanzausgleich 70% der durchschnittlichen Finanzkraft erreichte, auf 91% des Durchschnitts angehoben wird, bei 80% vor dem Länderfinanzausgleich erfolgt eine Anhebung auf 93,5%, bei 90% auf 96%. Umgekehrt liegt ein reiches Land mit 130% des Durchschnitts nach dem Länderfinanzausgleich bei 109%, mit 120% vor dem Länderfinanzausgleich bei 106,5% und mit 110% vor dem Länderfinanzausgleich bei 104% nach dem Länderfinanzausgleich. Die Finanzkraftreihenfolge der Länder wird bis zu diesem Punkt des Ausgleichssystems nicht verändert.

Drittens durch den vertikalen Ausgleich, indem der Bund den schwächeren Ländern – anhand verschiedener Kriterien – in Form von Bundesergänzungszuweisungen weitere Mittel zukommen lässt; hierbei ist nochmals zu unterscheiden zwischen „allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen“ (für Länder unterhalb von 99,5% der durchschnittlichen Finanzkraft, wobei die Differenz zu 77,5% angeglichen wird) einerseits und „Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen“ (für Länder mit besonderen Problemlagen, wie z.B. Sonderlasten infolge der Teilung Deutschlands[6]) andererseits[7].

Die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen dienen einer weiteren Heranführung aller Länder mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft an den Länderdurchschnitt. Dagegen zielen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen auf die Bewältigung bestimmter Problemlagen einzelner Länder und werden hinsichtlich ihrer Erforderlichkeit alle fünf Jahre überprüft. Bundesergänzungszuweisungen für Sonderbedarfe werden wie folgt geleistet:

- als Zuschuss für Haushaltsnotlagen (z.B. für Bremen und das Saarland)
- als Ausgleich für „teilungsbedingte Sonderlasten“, insbesondere die Beseitigung weiterhin bestehender infrastruktureller Defizite in den fünf ostdeutschen Ländern
- als Ausgleich für „Kosten der politischen Führung kleiner Länder“ (10 von 16 Ländern)

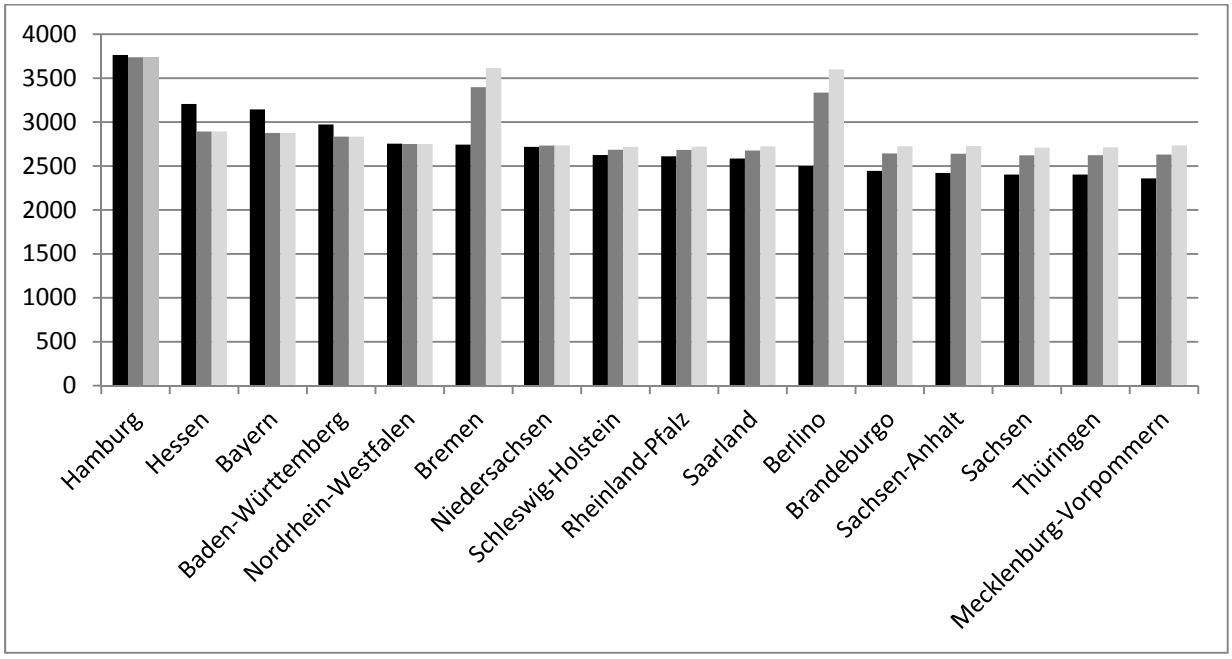
[6] Diese Zuweisungen sind trotzdem nicht zweckgebunden, sondern die Länder dürfen frei über die Verwendung der Mittel entscheiden.

[7] Für eine detailliertere Erläuterung des föderalen Ausgleichssystems siehe u.a. Kropp 2010 und 2005, Bajohr 2007; in englischer Sprache siehe BMF 2012a.

- als Ausgleich für besondere Lasten infolge verfestigter struktureller Arbeitslosigkeit in den fünf ostdeutschen Ländern, die einen erhöhten Aufwand für Arbeitslosenunterstützung bedeutet.

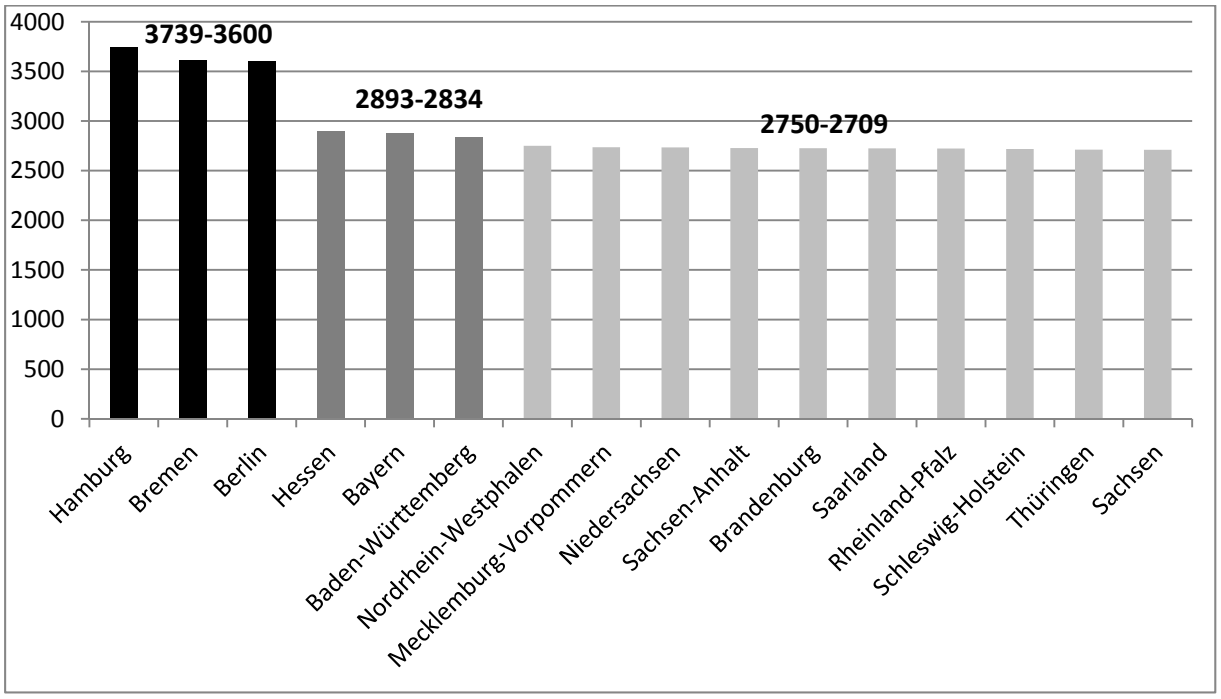
Trotz der durchgeführten Reformen ist der Finanzausgleich ein Konfliktpunkt zwischen den Ländern geblieben, denn die Umverteilungseffekte sind nach wie vor ganz beträchtlich (*vgl. Abb. 5*). Faktisch ergeben sich hinsichtlich der Finanzkraft der Länder nach Umsatzsteuerausgleich und Länderfinanzausgleich inklusive der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen drei Gruppen von Ländern (*vgl. Abb. 5 u. 6*): An der Spitze stehen die Stadtstaaten mit der größten Finanzkraft pro Kopf, dann folgen die wirtschaftsstarken Geberländer Süddeutschlands (Bayern, Baden-Württemberg und Hessen) und schließlich in einer dritten Gruppe die übrigen 10 Nehmerländer, wobei in dieser Gruppe zunächst keine wesentlichen Unterschiede zwischen den ost- und westdeutschen Ländern mehr bestehen. Das heißt aber auch, dass es − unter Einschluss der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen – zwischen den Geberländern und den Stadtstaaten bereits zu einer Änderung der Finanzkraftreihenfolge kommt und die Differenz sogar stark signifikant ist.

Abbildung 5: Umverteilungseffekte des Finanzausgleichs (2009): Finanzkraft pro Kopf (in Euro) in den deutschen Ländern



Quelle: eigene Berechnung basierend auf Angaben des Bundesministeriums der Finanzen (2012b); Grafik: Grasse.
Erläuterung: Verteilungseffekte nach dem Umsatzsteuervorausgleich (schwarz), nach dem Länderfinanzausgleich (grau) und nach den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (hellgrau).

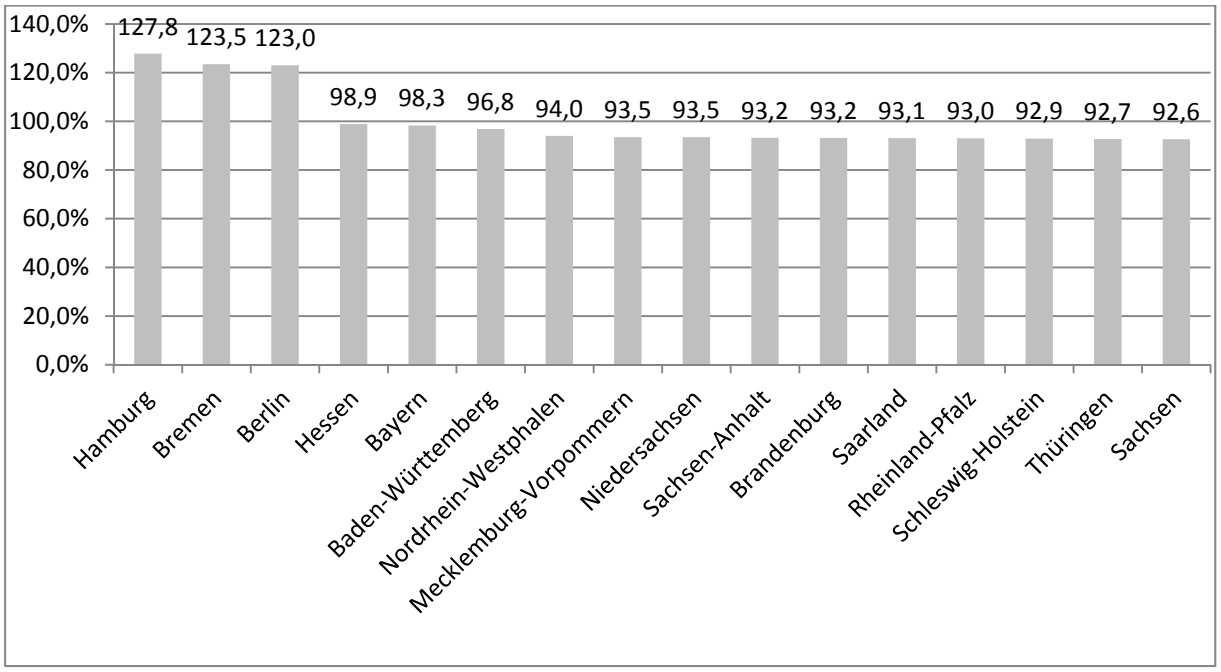
Abbildung 6: Finanzkraft pro Kopf (in Euro) nach Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (2009)



Quelle: eigene Berechnung basierend auf Bundesministerium der Finanzen (2012b); Grafik: Grasse.

Die Geberländer verfügen, hinter den Stadtstaaten liegend (und damit auch hinter den Nehmerländern Berlin und Bremen), nach dem Umsatzsteuerausgleich, dem Länderfinanzausgleich und den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen allerdings weiterhin über eine höhere Finanzkraft als die übrigen 10 Nehmerländer. Die Differenz der Finanzkraft pro Kopf ist jedoch nicht sehr hoch, denn einer Finanzkraft zwischen 2.893 und 2.834 Euro pro Kopf bei den ökonomisch starken Geberländern stehen 2.750 bis 2.709 Euro bei den Nehmerländern gegenüber. Prozentual bedeutet die Umverteilung nach Umsatzsteuerausgleich, Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen sogar, dass die Geberländer weniger als 100% des nationalen Durchschnitts erreichen (*vgl. Abb. 7*).

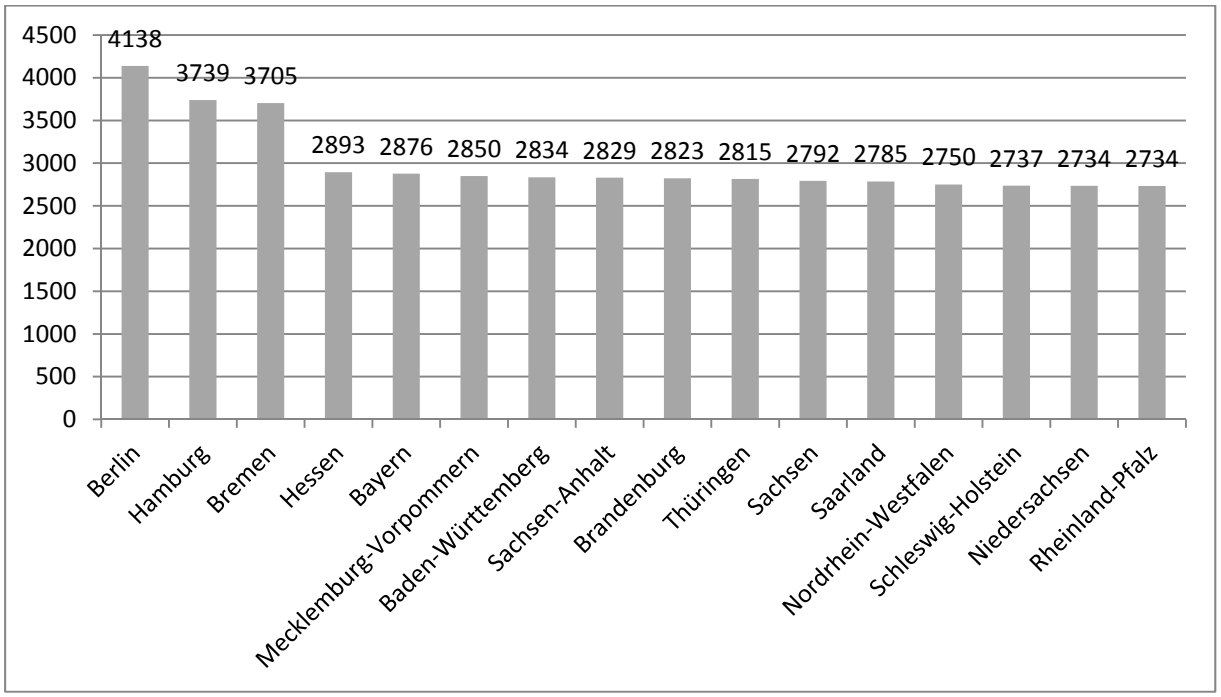
Abbildung 7: Finanzkraft der Länder pro Kopf in % des Länderdurchschnitts nach dem Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (2009)



Quelle: eigene Berechnung basierend auf Bundesministerium der Finanzen (2012b); Grafik: Grasse.

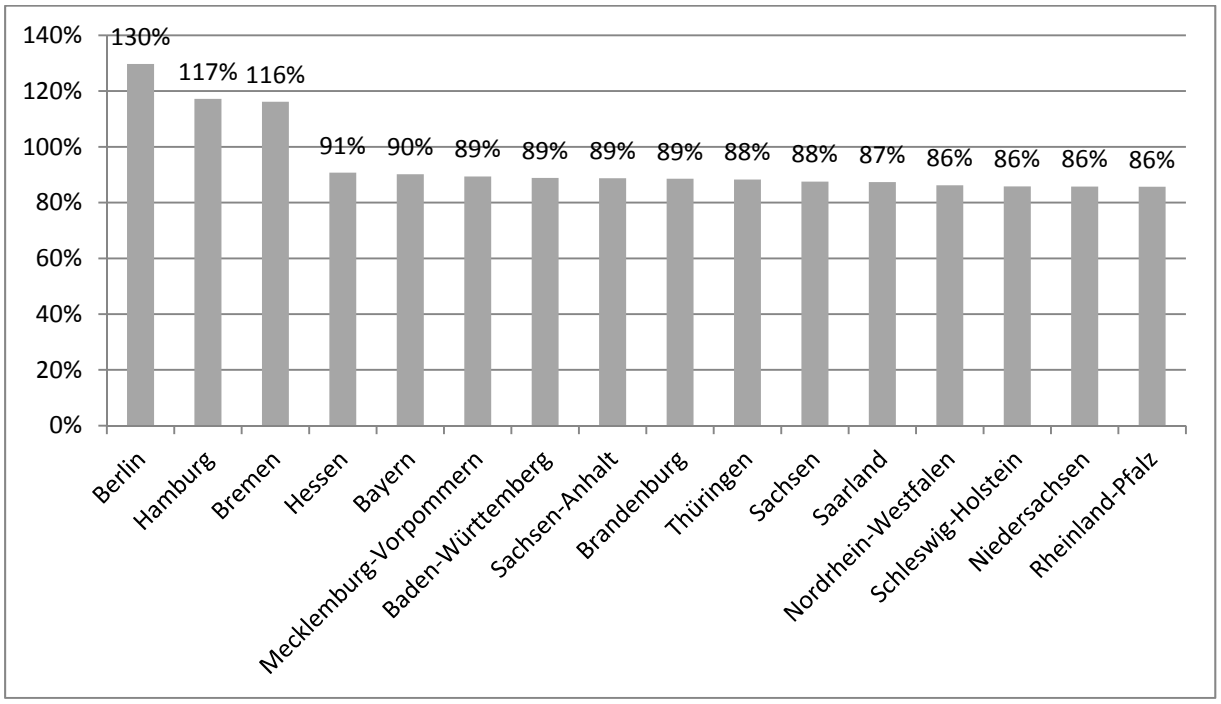
Bezieht man die Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen als weiteren Schritt des Finanzausgleichs mit ein, kommt es zu weiteren, ganz erheblichen Verschiebungen (*vgl. Abb. 8 u. 9*). Danach steht die Hauptstadt Berlin am besten da, gefolgt von Hamburg und Bremen. Die Geberländer Hessen und Bayern rangieren unmittelbar dahinter auf Platz 4 und 5, erreichen aber hinsichtlich der Finanzkraft pro Kopf nur noch 91% bzw. 90% des Länderdurchschnitts. Baden-Württemberg als ökonomisch fünftstärkstes Land (*vgl. Abb. 1*) findet sich hinsichtlich der effektiven Finanzkraft nun hinter dem strukturschwachen ostdeutschen Mecklenburg-Vorpommern wieder und liegt nur knapp vor Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Thüringen (*vgl. Abb. 8 u. 9*). Ganz am Ende der Skala liegen schließlich die Westländer Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz, die nur noch auf 86% des Länderdurchschnitts kommen.

Abbildung 8: Umverteilungseffekte des Finanzausgleichs (2009): Finanzkraft pro Kopf (in Euro) in den deutschen Ländern nach Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen



Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des BMF (2012b) und §11 FAG; Grafik: Grasse.

Abbildung 9: Finanzkraft der Länder pro Kopf in % des Länderdurchschnitts nach Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen (2009)



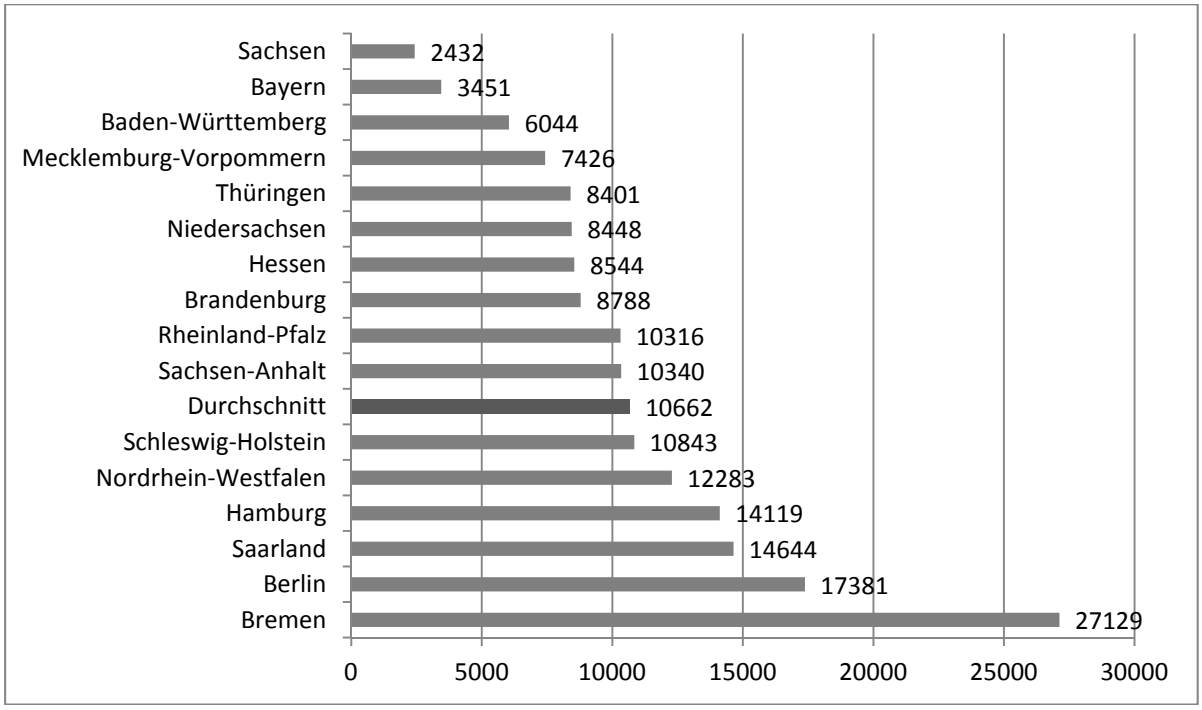
Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des BMF (2012b) und §11 FAG; Grafik: Grasse.

Im Ergebnis aller Finanzausgleichselemente zeigt sich, dass das System bis dato zweifellos den Prinzipien von Einheitlichkeit und Solidarität folgt und sich damit unverändert in der bisherigen Tradition des deutschen Föderalismus bewegt. Das System gleicht dabei nicht nur die Finanzkraft pro Kopf aus, sondern schafft auch einen Ausgleich für verschiedene Nachteile, wie z.B. strukturelle Arbeitslosigkeit, Lasten, die aus der Teilung Deutschlands resultieren, oder schlicht die geringe Größe eines Landes.

Vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 mehren sich allerdings wieder die Stimmen derjenigen, die eine geringere Umverteilung wünschen, auch wenn der Finanzausgleich eigentlich bis zum Jahr 2020 gesetzlich festgeschrieben ist. Die christdemokratisch regierten Geberländer Bayern und Hessen wollen ihre Zahlungen in den Finanzausgleich zurückschrauben und haben bereits mit einer erneuten Klage vor dem Bundesverfassungsgericht gedroht. Der geltende Finanzausgleich, so die Argumentation, biete nicht genügend Anreize zum Sparen. Im Februar 2012 entbrannte darüber ein heftiger Streit zwischen den Ländern Bayern (CSU-geführt) und Nordrhein-Westfalen (SPD-geführt). Die Landesregierung Nordrhein-Westfalens kündigte für den Fall einer Klage Bayerns vor dem Verfassungsgericht an, ihrerseits alle bestehenden Ausgleichsvereinbarungen aufzukündigen und verwies auf die Tatsache, dass Nordrhein-Westfalen im Rahmen des vorgelagerten Umsatzsteuerausgleichs 2,4 Mrd. Euro zum Finanzausgleich beisteuere, soviel wie Hessen und Bayern zusammen (Berliner Morgenpost 2012).

Die Debatte um eine erneute Reform des Finanzausgleichs ist angesichts der – wie aufgezeigt − tatsächlich erfolgenden partiellen Übernivellierung durchaus nachvollziehbar. Vor allem aber wird dies nachvollziehbar, wenn man die desolate Haushaltssituation aller deutschen Länder betrachtet. Die Verschuldung ist infolge der zu geringen Steuereinnahmen bei weiter steigenden Ausgaben in den letzten Jahren dramatisch gestiegen, auch in den wirtschaftsstärksten Ländern. Selbst in Zeiten sehr guter Wachstumsraten (wie 2010 und 2011 mit über 3% des BIP) gelingt es den meisten Ländern nicht, einen Haushalt aufzustellen, der ohne Neuverschuldung auskommt. Im Jahr 2011 schafften dies nur Sachsen, Bayern, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern; insgesamt gaben die Länder 9,4 Mrd. Euro mehr aus als sie einnahmen. Die Bereitschaft zum Teilen sinkt angesichts all dessen eher, als dass sie zunehmen würde. Die Pro-Kopf-Verschuldung ist in den Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen sowie im Saarland mit Abstand am größten, während die Haushalte Bayerns und Sachsens den geringsten Negativsaldo aufweisen. (*vgl. Abb. 10*)

Abbildung 10: Schulden der Länder pro Kopf im Jahr 2010 (in Euro)



Quelle: Statistisches Bundesamt 2011: Schulden der öffentlichen Haushalte 2010, Fachserie 14 Reihe 5; Grafik: Grasse.

Die öffentliche Finanzkrise ist das Ergebnis der jahrelangen ökonomischen Schwierigkeiten Deutschlands (Ausnahmen bilden die konjunkturell guten Jahre 2006/07 sowie 2010/11) und einer angebotstheoretisch geleiteten Steuersenkungspolitik für Unternehmen und Spitzenverdiener. Diese Fiskalpolitik hat zu massiven erheblichen Einnahmeausfällen bei Bund, Ländern und Gemeinden geführt[8] und schlägt sich auch auf das Verhältnis der Länder untereinander nieder; in Summe hat der deutsche Fiskus durch die durchgeführten Steuerreformen im Zeitraum 2000-2011 auf Einnahmen in Höhe von etwa 370 Mrd. Euro verzichtet; davon entfielen rund 191 Mrd. Euro an Einnahmeverluste auf die Länder (HBS 2011).

Die Finanzkrise der Länder wurde durch die Wirtschaftskrise 2009, welche nur durch eine defizitfinanzierte antizyklische Wirtschaftspolitik erfolgreich zu bekämpfen war, noch weiter verschärft. Somit wächst die ökonomische und finanzielle Konkurrenz unter den Ländern langsam, aber kontinuierlich. Zugleich nimmt das „territoriale Bewusstsein" − wie in vielen anderen europäischen Staaten − auch in Deutschland zu (Eissel/Grasse 2007; Jeffery/Green/Paterson 2005; Grasse 2004). Nach dem weitgehenden Wegfall der Handelsschranken, vor allem aber nach dem Wegfall der Barrieren für den freien Kapitalverkehr durch den Europäischen Binnenmarkt und internationale Vereinbarungen

[8] Für eine Übersicht zur finanziellen Situation der Kommunen im deutschen Mehrebenensystem in englischer Sprache siehe u.a. Eissel/Labitzke 2010.

(insbes. im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO) seit Anfang der 1990er Jahre, stehen nicht nur die Nationalstaaten, sondern vor allem auch die Bundesländer bzw. Regionen in einem harten Standortwettbewerb. Dieser Standortwettbewerb verschärft die Auseinandersetzung um Ressourcen und um Standards (Grasse/Labitzke 2010; Benz 2007; Hrbek 2003).

Interessanterweise ist zu beobachten, dass sich die Debatte um die Verringerung des interregionalen Ausgleichs vor dem Hintergrund der Konkurrenz zwischen den Ländern bislang fast ausschließlich auf die Steuereinnahmen bezieht. Dabei bewirken die Systeme der Sozialversicherung ebenfalls eine massive Umverteilung zwischen den Ländern (etwa von Ländern mit niedriger Arbeitslosigkeit und einer entsprechend vielen Zahlern von Sozialbeiträgen, hin zu Ländern mit hoher Arbeitslosigkeit und weniger Beitragszahlern). Betrachtet man allein den monetären Transfer in Höhe von rund 139 Mrd. Euro, der zwischen 1992 und 1999 über die sozialen Sicherungssysteme von West- nach Ostdeutschland floss, und vergleicht diesen mit den zeitgleichen Transfers über den Länderfinanzausgleich in Höhe von 47 Mrd. Euro (Manow 2004: 26), so wird deutlich, dass dieser „zweite“ und etwas verdeckte Finanzausgleich einen fast dreimal so hohen Beitrag zur Finanzierung der deutschen Wiedervereinigung leistete wie die Umverteilung von Steuereinnahmen zwischen den Ländern. Dass die regional umverteilende Wirkung der Sozialversicherungen im Gegensatz zum eigentlichen Länderfinanzausgleich kaum zur Diskussion steht, dürfte dabei nicht nur an dem Bedürfnis der deutschen Bevölkerung nach gleichwertigen Lebensverhältnissen liegen, sondern auch an der Höhe der Umverteilung durch die Sozialversicherungen: Würde nämlich dieses System in Frage gestellt, wären die finanziellen und sozialen Auswirkungen weit gravierender als bei graduellen Korrekturen des Länderfinanzausgleichs (Labitzke 2009: 44), wie sie z.B. mit dem Solidarpakt II beschlossen wurden.

2. Der „Solidarpakt II“ und die ökonomischen Disparitäten zwischen Ost- und Westdeutschland

Die Neuregelung des Finanzausgleichs wurde 2001 erst dadurch erzielt, dass der von den neuen Ländern vehement geforderte so genannte „Solidarpakt II“, d.h. die Fortsetzung der Förderungsgarantie für die Strukturen Ostdeutschlands, geschaffen wurde. Er wurde im Zuge der Föderalismusreform I im Jahre 2006 ins Grundgesetz aufgenommen. Vorgesehen ist allerdings ein Abschmelzen der jährlichen Zuweisungen bis auf Null im Jahr 2020. Ostdeutschland soll also von diesem Zeitpunkt an keine Sonderbehandlung mehr erfahren.

Für den gesamten Zeitraum erhalten die fünf ostdeutschen Länder insgesamt noch Mittel in Höhe von 105 Mrd. Euro als „Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen"; hinzu kommen weitere 51 Mrd. Euro aus dem Bundeshaushalt, um die ökonomische Struktur Ostdeutschlands zu stärken.

Angesichts der derzeitigen Wirtschaftsentwicklung ist es jedoch mehr als zweifelhaft, ob das gesetzte Ziel, die ostdeutschen Länder bis 2020 von Sonderzuweisungen unabhängig werden zu lassen, tatsächlich erreichbar ist. Dazu nämlich müsste die Wirtschaft dort im Vergleich zum Westen erheblich schneller wachsen. Es ist zwar in den letzten 20 Jahren insgesamt bereits zu einer deutlichen Annäherung der Wirtschaftsleistung gekommen, wie die folgenden Zahlen belegen: 1991 betrug das BIP je Einwohner in den westdeutschen Ländern durchschnittlich 22.030 Euro (ohne Berlin), in den ostdeutschen Ländern 7.330 Euro (ohne Berlin). Dagegen belief sich das BIP pro Kopf im Jahr 2010 im Westen auf 32.340 Euro (ohne Berlin) und im Osten auf 22.384 (ohne Berlin). Allerdings haben sich auch die jährlichen Wachstumsraten zwischen Ost und West immer weiter angenähert, wie der folgenden Tabelle zu entnehmen ist (*vgl. Tab. 1*).

Tabelle 1: Jährliche prozentuale Veränderung des BIP in jeweiligen Preisen je Einwohner: west- und ostdeutsche Länder im Vergleich (1992-2010)

	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
Westdeutsche Länder																			
mit Berlin	**5,6**	**0,9**	**3,9**	**3,3**	**1,3**	**2,3**	**2,9**	**2,4**	**2,8**	**2,5**	**1,3**	**1,0**	**2,2**	**1,5**	**3,7**	**4,6**	**1,9**	**-3,8**	**4,5**
ohne Berlin	**5,8**	**1,2**	**3,9**	**3,3**	**1,2**	**2,1**	**2,7**	**2,3**	**2,7**	**2,5**	**1,2**	**0,9**	**2,1**	**1,5**	**3,7**	**4,5**	**2,1**	**-3,5**	**4,4**
Ostdeutsche Länder																			
ohne Berlin	**26,8**	**21,9**	**16,6**	**8,2**	**3,9**	**2,2**	**1,5**	**2,7**	**1,3**	**2,5**	**2,8**	**1,5**	**2,7**	**0,8**	**4,1**	**4,6**	**1,7**	**-2,2**	**2,7**
mit Berlin	**20,6**	**16,9**	**12,5**	**6,8**	**2,4**	**1,3**	**1,0**	**2,2**	**1,1**	**1,9**	**2,1**	**0,9**	**1,9**	**1,1**	**4,0**	**4,5**	**2,4**	**-1,2**	**2,8**

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2011 (www.statistik-portal.de).

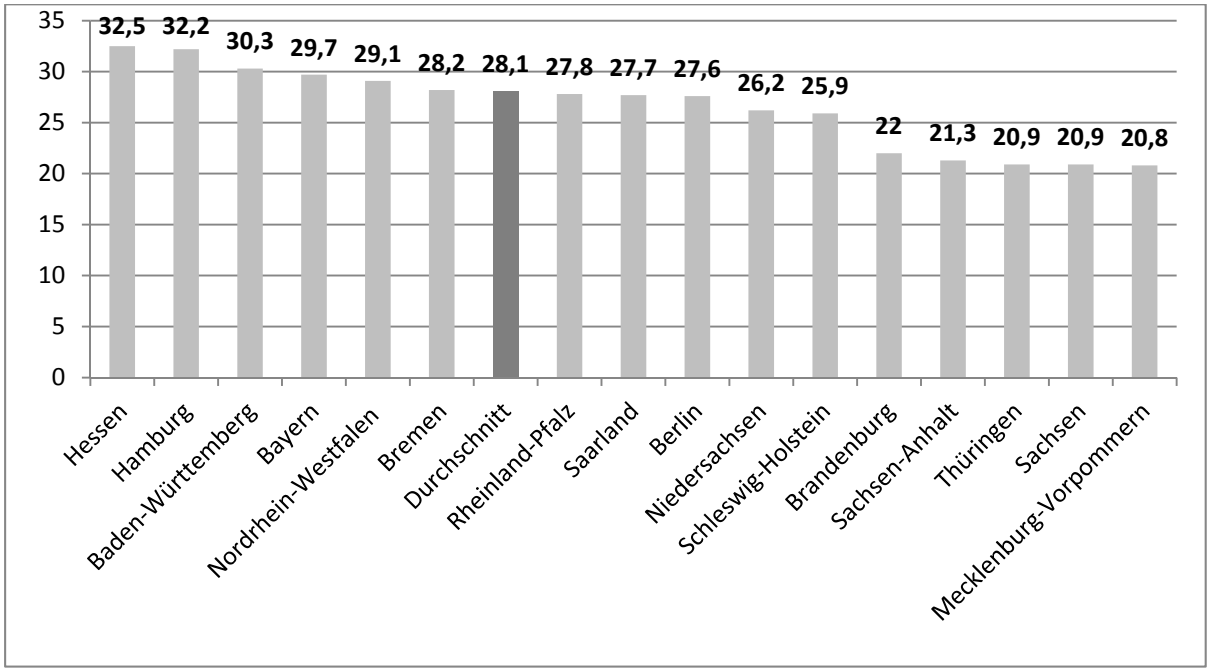
Die zu Beginn der 1990er Jahre wesentlich höheren Wachstumsraten in Ostdeutschland sind bis zum Jahr 2007 sukzessive auf das Niveau Westdeutschlands gefallen und liegen seit dem Jahr 2009 sogar unterhalb der ökonomischen Entwicklung der Länder im Westen der Republik. Im Zeitraum 1998-2010 lagen sie in den fünf ostdeutschen Ländern im Mittel bei 2,5% (mit Berlin) bzw. 2,8% (ohne Berlin), gegenüber 2,0% in den alten Ländern (sowohl mit als auch ohne Berlin). Damit wird immer unwahrscheinlicher, dass das gewünschte Szenario eines stark überdurchschnittlichen wirtschaftlichen Aufschwungs und damit die Unabhängigkeit Ostdeutschlands von Transferleistungen bis zum Jahr 2020 überhaupt eintritt.

Erschwerend hinzu kommt, dass die finanzpolitischen Spielräume der Länder durch die im Zuge der Föderalismusreform II im Jahr 2009 erfolgte Verankerung der so genannten „Schuldenbremse“ im Grundgesetz in Zukunft weiter schwinden werden. Ab dem Jahr 2020 ist den Ländern eine Kreditaufnahme grundsätzlich untersagt. Nur in „Notsituationen“, wie Naturkatastrophen oder einer dramatischen Wirtschaftskrise, sind neue Schulden möglich, und auch nur dann, wenn die Länder gleichzeitig entsprechende Tilgungspläne aufstellen (Art. 109, Abs. 3 GG). Die armen Länder Bremen, Saarland, Berlin, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt erhalten bis 2020 überbrückungsweise insgesamt noch jährlich 800 Mio. Euro an Konsolidierungshilfen aus einem neu geschaffenen Bund-Länder-Fördertopf. Obzwar mit der Föderalismusreform II im Jahr 2009 ursprünglich eine größere Novellierung der Finanzverfassung beabsichtigt war, misslang dies. Nicht zuletzt durch die Finanz- und Wirtschaftskrise und die heterogenen Interessen der Länder verengte sich der Fokus letztlich auf das Staatsschuldenrecht.

Weiterhin erschwerend kommt für die Länder hinzu, dass die Föderalismusreform 2006 zum sogenannten „Kooperationsverbot“ in der Bildungspolitik führte. Ziel war es, die Einflussmöglichkeiten des Bundes auf die Bildungspolitik, die neben der inneren Sicherheit der größte Kompetenzbereich der Länder ist, zurückzudrängen und damit die Autonomie der Länder zu stärken. In Zuge dessen wurden auch die sogenannten „Gemeinschaftsaufgaben“ im Bereich der Bildungsplanung und des Hochschulbaus aus dem Grundgesetz gestrichen (Art. 91 a/b). Bei „Gemeinschaftsaufgaben“ arbeiten der Bund und die Länder zusammen, was für die Länder den Vorteil einer eheblichen finanziellen Beteiligung des Bundes bei den gemeinsamen Projekten mit sich bringt. Mit der Föderalismusreform 2006 wurden die Länder aber exklusiv für die Bildungspolitik zuständig und müssen seither die Maßnahmen in diesem Bereich auch ohne finanzielle Unterstützung des Bundes finanzieren. Angesichts steigender Studierendenzahlen, den wissenschafts- und bildungspolitischen Zielen der „Europa-2020-Strategie“ der EU und der Schuldenbremse, dauerte es jedoch nicht lange, bis selbst Mitglieder der Bundesregierung das Kooperationsverbot als unzweckmäßig kritisierten. Bund und Länder bemühen sich seit geraumer Zeit darum, dieses Kooperationsverbot mit Sonderprogrammen zu umgehen und damit wieder Bundesmittel in die Bildungssysteme der Länder (vor allem in den Hochschulbereich) zu lenken. Trotzdem ist zu beobachten, dass im Bereich der Hochschulen die Divergenz zwischen den Ländern zunimmt (Grasse/Labitzke/Ludwig 2011). Auch in vielen anderen Politikbereichen sind die Unterschiede zwischen den Ländern heute höher als sie in der alten Bundesrepublik jemals

waren. Nicht zufällig haben die fünf neuen Länder in nur wenigen Jahren eine Verschuldung aufgebaut, für die die alten Länder 40 Jahre gebraucht haben (*vgl. Abb. 10*).
Unabhängig von der Tatsache, dass es zu Zweckentfremdungen, Fehlinvestitionen und auch zur Verschwendung öffentlicher Mittel gekommen ist, dokumentiert dies den − trotz der immensen Transfers − weiterhin großen Finanzbedarf Ostdeutschlands. Vor allem die noch immer ungleich höheren Erwerbslosenzahlen in den ostdeutschen Ländern erfordern besondere Anstrengungen. Dabei sind die Arbeitskosten (und damit die Löhne) in Ostdeutschland noch immer deutlich niedriger als im Westen der Republik (*vgl. Abb. 11*).

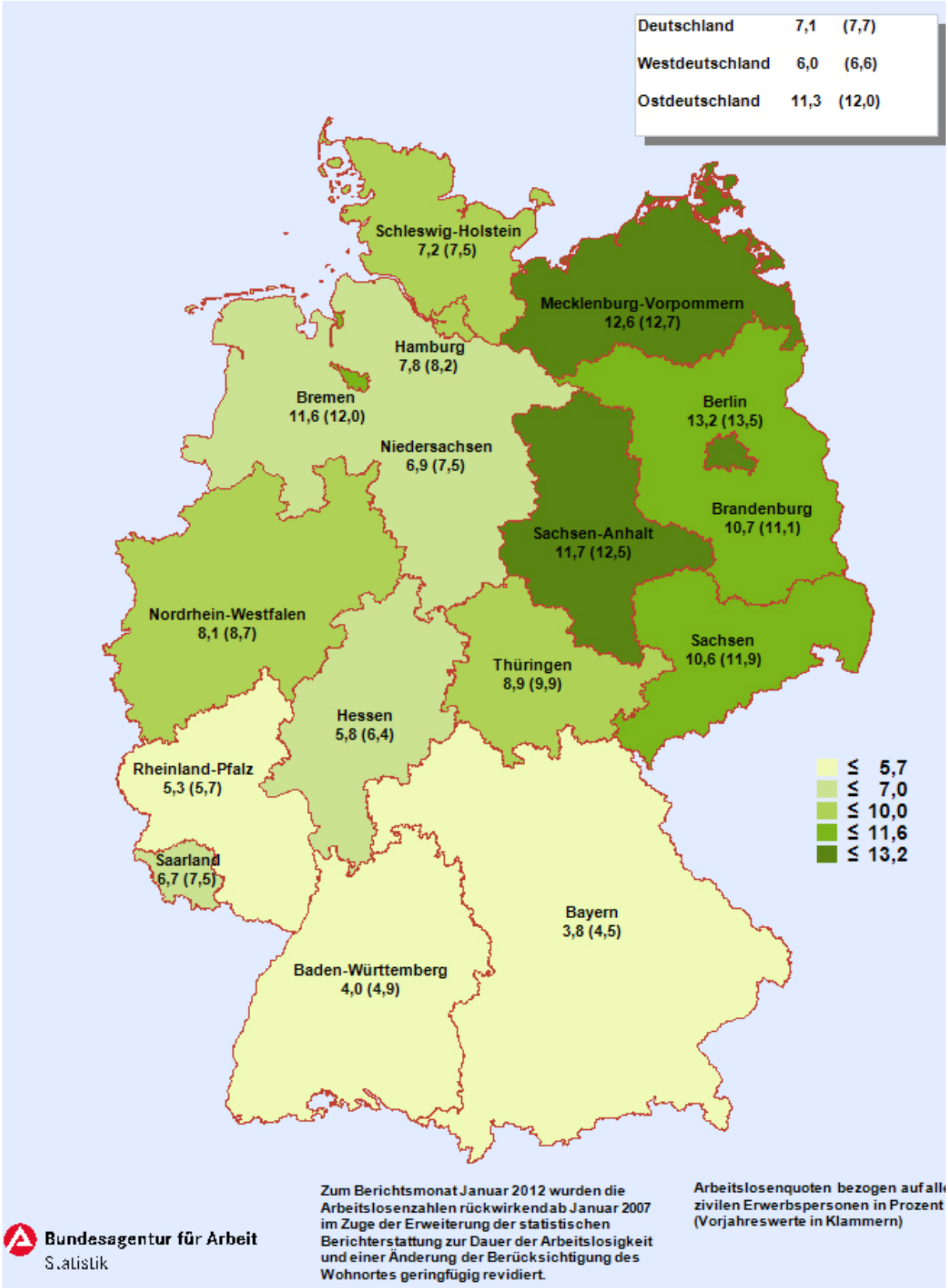
Abbildung 11: Nettoarbeitskosten je geleistete Stunde im Produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich (2008 in Euro)



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2011; Grafik: Grasse.

Die folgende Karte (*vgl. Abb. 12*) macht die Unterschiede bei den Arbeitslosenquoten sehr deutlich, zeigt aber neben dem Ost-West-Gefälle auch noch eine gewisse Nord-Süd-Problematik auf.

Abbildung 12: Arbeitslosigkeit in den deutschen Ländern im Durschnitt des Jahres 2011 (Vorjahreswerte aus 2010 in Klammern)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, arbeitsagentur.de.

3. Die Idee des Wettbewerbsföderalismus

Damit sind wir beim nächsten Punkt, dem „Wettbewerbsföderalismus“ als proklamierten Gegensatz zum „kooperativen Föderalismus“, der die Bundesrepublik Deutschland über Jahrzehnte prägte. Wettbewerb, so die These, verbessere die Leistungsfähigkeit der staatlichen Institutionen und komme damit volkswirtschaftlich betrachtet letzten Endes allen zugute. Im Zuge der fortschreitenden Globalisierung hat der Wettbewerbsgedanke in allen Bereichen von Ökonomie, Gesellschaft und Politik die Oberhand gewonnen. Seine Anwendung auf die Staatsorganisation in Gestalt von Verfassungskorrekturen, welche die Konkurrenz zwischen den Ländern befördern sollen, ist deshalb nicht verwunderlich. Die Übertragung des Wettbewerbs als Ordnungsprinzip aus der Ökonomie entspringt dem Grundgedanken, dass Wettbewerb generell zu besseren Problemlösungen beitrage, zu mehr Innovation und Effizienz führe. Eine zentrale, im letzten Jahrzehnt vielerorts wiederentdeckte Linie der Föderalismustheorie sieht den Föderalismus ebenfalls als Labor für Wachstum und Entwicklung infolge der strukturellen Ermöglichung des territorialen Ideen-Wettbewerbs. Dieser Transfer ökonomischer Grundannahmen auf institutionelle Strukturen des Bundesstaates ist jedoch nur bedingt möglich. Für das damit angestrebte „Lernen am Modell“ gibt es nämlich erhebliche Grenzen, denn regionale Konfigurationen und Entwicklungsmodelle lassen sich bekanntermaßen nicht beliebig übertragen. Sozialregulative wie auch territoriale Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur verhindern nicht selten das Kopieren sogenannter *best practices*.

Ein funktionsfähiger Wettbewerb setzt außerdem halbwegs gleichstarke Konkurrenten mit ähnlichen Startbedingungen voraus, was in Deutschland – wie gezeigt – aber mitnichten der Fall ist. Denn ohne den Solidarpakt und den Finanzausgleich wäre derzeit keines der fünf ostdeutschen Länder in der Lage, seine gesetzlichen Verpflichtungen in Bezug auf die von den Ländern nach dem Grundgesetz zu leistenden Aufgaben zu erfüllen. Welche Bedeutung das derzeitige Finanzausgleichssystem für die ostdeutschen Länder hat, wird klar, wenn man die daraus resultierenden Einnahmen in Bezug zum Gesamthaushalt setzt: So machten z.B. im Jahr 2009 die Mittel aus dem Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen rund 25 Prozent aller Einnahmen des Landes Mecklenburg-Vorpommern aus (BMF 2012b, Finanzministerium M.-V. 2010). Ein steuerliches Trennsystem im Sinne eines fiskalischen Wettbewerbs zwischen den Ländern scheidet vor diesem Hintergrund von vornherein aus und wird auch von den Geberländern nicht gefordert. Wie stark sich die Lebensverhältnisse in Deutschlands Osten und Westen auch 20 Jahre nach der Wiedervereinigung noch unterscheiden, zeigt im Detail auch die nachstehende Tabelle (*vgl. Tab. 2*).

Tabelle 2: Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland

Sozialreport 2010: Angleichung der Lebensverhältnisse − DDR/neue Länder/früheres Bundesgebiet/alte Länder									
		Jahr	Ost	West	Ost/ West %	Jahr	Ost	West	Ost/ West %
Bevölkerung									
Einwohner	in Millionen	1989	16,4	62,1	26,4	2009	14,2	67,6	21,0
Geburtenziffer	Lebendgeburten/ 1000 Einw.	1989	12,9	11,0	117,2	2008	7,7	8,3	92,8
Lebenserwartung									
Männer	Jahre	1989	70,1	72,7	96,4	2007	75,8	77,2	98,2
Frauen	Jahre	1989	76,4	79,0	96,7	2007	82	82,3	99,6
Altenquotient	über 65-Jährige %	1990	7,7	9,3	82,8	2007	20,3	7,7	114,7
Ausländeranteil	Prozent	1991	0,8	8,0	10,0	2009	2,3	9,9	23,2
Wirtschaft									
BIP je Einwohner	Euro	1989	12.516	22.550	55,5	2009*	21.760	31.086	70,0
BIP je Erwerbstätige	Euro	1989	21.334	47.678	44,7	2009*	50.208	61.947	81,0
Ausgaben Forschung & Entwicklung	Euro/ET	1993	226	572	39,5	2006	261	1603	16,3
Volkseinkommen (Erwerbs-/ Vermögenseinkommen)	Euro/Einw./Jahr	1991	6708	16.902	39,7	2008	16.099	24.609	65
Lebensverhältnisse									
Bruttolöhne/Gehälter*	Euro/Jahr/ Arbeitnehmer	1991	11.097	21.763	51,0	2009	22.667	28.530	79,4
vereinbarte Arbeitszeit	Stunden/Woche	1990	40,2	38,4	104,7	2009	39,5	38,8	101,8
Rentenzahlbetrag	Euro	1989	230	581	40	2009	773	651	118,7
Haushaltsnettoeinkommen*	Euro/Monat	1990	835	1.343	62,2	2008	1.149	1444	79,6
verfügbares Haushalts--einkommen*	Euro/Einwohner	1991	7145	13.779	51,9	2008	15.484	19.838	78,1
Sparquote	Prozent	1989	4,8	12,4	38,7	2008	9,6	11,6	82,8
Wohneigentum	Prozent	1989	27	39,3	68,7	2008	33	46	71,7
Wohnungsgröße	qm/Wohnung	1990a)	64	86	74,4	2010	79	101	78,2
Haushaltsausstattung/PKW	Grad/100 Haush.	1988b)	48	76,1	63,1	2009	71,0	78,0	91,0
Telefon	Grad/100 Haush.	1988b)	17,2	96,8	17,8	2009	99,9	99,4	100,1
subjektive Schichteinstufung	Mittelschicht %	1993	42,0	58,0	72,4	2010	41,0	52,0	78,8
Arbeitsmarkt									
Erwerbstätigenquote	Prozent	1989	88,0	63,0	139,7	2008	68,3	71,3	95,8
Arbeitslosenquote	Prozent	1990	10,3	6,3	163,5	2009	13,0	6,9	188,4
Infrastrukturen									
Kinderbetreuung (Kita 0 bis 7 Jahre)	Prozent	1989***	86	35	246				
unter 3 Jahren						2009	44,9	14,6	307,5
3 bis 6 Jahre						2009	95,1	92,0	103,4
Krankenhausbetten	je 100.000 Einwohner	1989	980	1079	91	2007	643	611	105,2
Arztdichte	Einwohner/Arzt	1989	409	333	123	2008	292	252	115,9
Kultur									
Abitur	Prozent	1990	11,7	16,4	71,3	2008**	21,8	25,0	87,2
Facharbeiter	Prozent	1991	76,1	60,6	125,6	2008	55,5	49,7	111,7
Mitglieder in Organisationen	Prozent erwachsene Bevölkerung	1992	53	63	84,1	2010	48,7	55	87,3
Ehrenamt in Vereinen	Prozent	1990	27	27	100	2007	25	30	83,3
Mitglieder in Sportvereinen	Prozent	1988	21,9	29,4	74,5	2008	13,7	31,8	43,1
Religion - konfessionslos	Prozent	1991	73	11	664	2010	78,0	31,0	252

* ohne Berlin ** neue Länder und Gesamtberlin *** FBG geschätzt a) FBG = 1987 b) je 1.000 Einwohner

Quellen: Statistisches Bundesamt, div. Fachserien/VGRDL; Fachstatistiken der Bundesministerien/Arbeitsagentur; empirische Erhebungen: SOEP/Freiwilligensurvey/Leben 1990-2010; Statistiken von Verbänden/Vereinen/Hesske: Gesamtrechnungen

Für einen wirklich funktionsfähigen Wettbewerbsföderalismus wären Länderfusionen mit autonom lebensfähigen Gebilden von etwa 10 Mio. Einwohnern und ausreichender Wirtschaftskraft zwingend notwendig. Das würde eine Halbierung der Zahl der Länder von heute 16 auf dann 8 bedeuten. Trotz der durch Art. 29 GG vorhandenen Möglichkeiten für Länderfusionen, die im Zuge der deutschen Einigung durch Ergänzung um Abs. 8 dahingehend erweitert und erleichtert wurden, dass Neugliederungsmaßnahmen nicht vom Bund per Bundesgesetz ausgehen müssen, sondern von den Ländern selbst initiiert und per Staatsvertrag durchgeführt werden können, sofern das notwendige Referendum die Zustimmung hierzu bringt, hat sich die Länderstruktur in Deutschland bislang jedoch als äußerst robust erwiesen. Alle 16 Länder haben einen enormen Selbsterhaltungswillen, was auch an einem Reformparadox liegt. Denn diejenigen Politiker, die diese Reform beschließen müssten, würden sich ihrer eigenen Existenz berauben. Und selbst dort, wo die Länderparlamente einer Fusion zustimmen, hat das Volk in einem Referendum das letzte Wort.[9] Zudem ist zu berücksichtigen, dass kulturelle Identitäten der Regionen ein relevanter Faktor für die Wirtschaftsentwicklung sein können (Grasse 2004; Keating/Loughlin/Deschouwer 2003), so dass Fusionen auch kontraproduktiv sein können. Und schließlich muss man sich auch die Frage stellen, ob eine Ausrichtung der Staatsorganisation entlang ökonomischer Vorgaben überhaupt wünschenswert ist. All dies steht einem Systemwechsel zum Wettbewerbsföderalismus in Deutschland bislang entgegen, auch wenn angesichts der hohen Verschuldung kleinerer Länder zurzeit (Anfang 2012) wieder einmal Fusionen und ein Schuldenschnitt ins Spiel gebracht werden, insbesondere für Berlin, Bremen und das Saarland. Hinzu kommt, dass auch die deutsche Bevölkerung dem Gedanken eines Wettbewerbsföderalismus ablehnend gegenübersteht. So kam eine Studie der Bertelsmannstiftung aus dem Jahr 2008 zu dem Ergebnis, dass Wettbewerb „als Ordnungsprinzip der Bundesländer untereinander abgelehnt, Solidarität selbst in den Geberländern des Länderfinanzausgleichs klar befürwortet“ werde (Bertelsmannstiftung 2008: 7). So unterstützen bundesweit 88% der Bürger den Solidargedanken im deutschen Föderalismus und selbst im größten Geberland, Bayern, sind es mit 83% nicht wesentlich weniger. Rund drei Viertel der Bundesbürger sprechen sich für den Erhalt des

[9] An einem solchen Referendum scheiterte 1998 die Fusion der Länder Brandenburg und Berlin. Der Zusammenschluss war bereits jeweils mit Zwei-Drittel-Mehrheit in den Parlamenten beider Länder beschlossen worden, allerdings stimmte die brandenburgische Bevölkerung gegen die Fusion (nur 36,6% Ja-Stimmen), bei einer knappen Befürwortung durch die Berliner (53,6% Ja-Stimmen). Der bereits unterzeichnete Staatsvertrag zur Fusion war damit hinfällig. In Brandenburg befürchtete man aufgrund der hohen Verschuldung Berlins finanzielle Nachteile.

Länderfinanzausgleichs aus und 85% sind für gleiche Steuersätze im gesamten Bundesgebiet (Bertelsmannstiftung 2008).

Dementsprechend arbeiten die Befürworter des Wettbewerbsföderalismus an einem gesellschaftlichen Wertewandel, nämlich der Akzeptanz zunehmender territorialer Ungleichheit. Damit verabschiedet man sich vom Anspruch auf eine Verteilungspolitik, die bislang Garant der wirtschaftlichen und demokratischen Stabilität Deutschlands war. Allerdings wird in der öffentlichen Debatte die Förderung nach mehr Wettbewerb im Föderalismus nicht mit den „Grenzen der Solidarität" begründet, sondern mit dem vorgeblichen Ziel von „mehr Leistungsgerechtigkeit": Gemeint ist die These, dass „weniger Transfer" und „mehr Föderalismus" die politische und finanzielle Eigenverantwortung stärke (Stichwort: Haushaltsdisziplin) und größere Anreiz- sowie Leistungsorientierung bedeute, was wiederum ein höheres Maß an Gerechtigkeit mit sich bringe. Diese sogenannte „Anreiz-These" ist allerdings umstritten und sowohl in ihrer Relevanz als auch hinsichtlich ihrer Umsetzbarkeit zweifelhaft. Selbst dem wirtschaftlichen Liberalismus anhängende Wissenschaftler ziehen die Plausibilität des Wettbewerbs zwischen Gebietskörperschaften in Zweifel:

> „Wenn der Staat dort aktiv wird, wo der Markt versagt, dann kann man nicht hoffen, daß eine Wiedereinführung des Marktes durch die Hintertür des staatlichen Wettbewerbs Gutes verspricht" (Sinn 1997: 10).

Noch schwerer wiegt die Tatsache, dass die Beseitigung der Probleme strukturschwacher Länder und Regionen schon unter guten finanziellen Bedingungen, d.h. bei erheblichen Transfers, eine äußerst schwierige Aufgabe ist, die nur begrenzt gelingt. Damit wird unmittelbar klar: Mehr Wettbewerb bedeutet nicht nur die Zunahme der Unterschiede bei den Lebensverhältnissen zwischen den alten Ländern, sondern vor allem auch die Gefahr einer erneuten Zunahme und dauerhaften Zementierung der Ungleichheiten zwischen Ost und West.

4. Fazit: Zunehmende Vielfalt und territoriale Ungleichheit in Deutschland, aber (noch) kein Systemwechsel

Noch ist die Asymmetrie in Deutschland im internationalen Vergleich föderaler Systeme relativ gering. Hinsichtlich der rechtlichen Unterschiede wie auch der Unterschiede in den Lebensverhältnissen sind die Abweichungen – dank eines sehr starken Finanzausgleiches − bislang nur schwach bis mittelstark ausgeprägt. Die Schweiz, Italien, Belgien und vor allem Spanien und Kanada weisen ein deutlich höheres Maß an Asymmetrie und Ungleichheit auf. (*vgl. Tab. 3*)

Tabelle 3: Asymmetrie in Föderalstaaten

de facto / de jure	**gering**	**mittel**	**hoch**
gering	Österreich	---	---
mittel	Australien USA DEUTSCHLAND➔	Italien	Vereinigtes Königreich➔
hoch	Schweiz	Belgien EU	←Spanien Kanada

Quelle: Decker 2008: 208.

Erläuterung: Die Pfeile zeigen die Richtung an, in die sich die Staaten entwickeln.

Doch der Trend geht in Deutschland ganz eindeutig in Richtung größerer Asymmetrie und mehr Vielfalt zwischen den Ländern. Durch die „Föderalismusreform I“, die am 01. September 2006 in Kraft trat, wurden zumindest de jure Möglichkeiten für ein größeres Maß an Differenz geschaffen. So haben die Länder z.B. das Recht bekommen, den Steuersatz bei der Grunderwerbsteuer selbst zu bestimmen (Art. 105, Abs. 2a GG). Vor allem aber der beschlossene steuerungs- und finanzpolitische Rückzug des Bundes aus gesellschaftlich zentralen Politikbereichen, wie z.B. Bildung und Hochschule, ist folgenreich. Denn reiche Länder können aufgrund ihrer finanziellen Möglichkeiten fraglos stärker von Zuwächsen politisch-administrativer Sachkompetenz profitieren als arme Länder. Bislang werden solche Entwicklungen noch durch die massiven Finanztransfers ausgeglichen. Dies dürfte sich durch die ins Grundgesetz eingeführte und auch in viele Landesverfassungen aufgenommene „Schuldenbremse“ sowie die Novellierung des Finanzausgleichs ab dem Jahr 2020 aber grundlegend ändern. Erst dann wird die Tragweite der Föderalismusreformen sichtbar werden. Die folgende Tabelle (*vgl. Tab. 4*) zeigt, welche Neuerungen es im Einzelnen gegeben hat.

Tabelle 4: Asymmetrie und Diversität nach der Föderalismusreform I (2006)

Asymmetrie	**Diversität**
Recht zur Abweichung von Bundesgesetzen: • Jagd (außer Jagdlizensen) • Natur- und Landschaftsschutz (außer allgemeinen Grundprinzipien und dem Schutz von Spezien sowie des Meeres) • Raumordnung und Entwicklungsplanung • Wasserhaushaltsrecht (bis auf Ausnahmen) • Hochschulzulassungen und -abschlüsse **Recht zur Abweichung von Bundesregelungen für die Ausführung von Bundesgesetzen (Verwaltungsverfahren) oder für die Einrichtung von Behörden, die für die Verwaltung von Bundesgesetzen bestimmt sind.**	**Neue Länderkompetenzen (Gesetzgebungsrecht)**: • Strafvollzug • Versammlungsrecht • Heimrecht für Pflegebedürftige und deren Angehörige • Ladenschlussrecht • Kneipen und Gaststättenrecht • Spielhallen, Messen, Ausstellungen, Märkte, • Wohnungswesen (teilweise) • Landwirtschaftlicher Grundstücksverkehr und Pachtwesen • Soziale Veranstaltungen (Sportveranstaltungen etc.) • Besoldung von Landesbeamten und Richtern • Hochschulwesen sowie Bau von Hochschulen • Printmedienregelung **Reduktion von Einheitlichkeit:** • Abschaffung der Rahmengesetzgebung • Reduktion der Gemeinschaftsaufgaben (Bau von Hochschulen und -kliniken sind nun in Länderverantwortung) • Reduktion der Materien der konkurrierenden Gesetzgebung • Mehr Länderautonomie bei der Ausführung von Bundesgesetzen • Recht der Länder, Deutschland in der EU zu vertreten (schulische Bildung, Rundfunk und Kultur)

Quelle: Sturm 2008: 39.

Kommen wir abschließend noch zu der Frage des richtigen bzw. zulässigen Maßes an Ungleichheit. Die Formel vom Föderalismus als dialektischer Auflösung des Spannungsverhältnisses von „Einheit und Vielfalt“ ist in der Praxis meist nur schwer zu realisieren. Gleichheit wird zu Lasten von Pluralität hergestellt, umgekehrt geht Vielfalt zu Lasten der Einheitlichkeit. Wird also der Vielfalt der Vorzug gegeben, sinkt damit auch das Maß an kollektiv-territorialer Gleichheit. Ein gewisses Maß an Verschiedenheit ist Wesensbestandteil des Föderalismus. Insofern gilt hier nur eingeschränkt die Annahme von Gleichheit als Gerechtigkeit. Nicht allein, aber vor allem die Verschiedenheit zwischen den Gliedstaaten und der sie jeweils konstituierenden Gesellschaften begründet ja die Schaffung der föderalen Staatsordnung anstelle einer unitarisch-zentralistischen. Grundannahme des Föderalismus ist ja gerade nicht allein der Gesellschaftsvertrag gleicher Individuen, sondern in Ergänzung auch das Bündnis unterschiedlicher Teilgesellschaften mit unterschiedlicher

politisch-institutioneller Vergangenheit und entsprechend anderen Strukturen, Rechten und Traditionen.

Allerdings gilt: *Erstens* muss Verschiedenheit nicht materielle soziale Ungleichheit bedeuten. Und *zweitens* lassen sich gravierende territoriale Unterschiede letztlich nur durch gravierende kulturelle Differenz rechtfertigen. Genau die aber gibt es in Deutschland nicht! Trotz der Zunahme regionaler Vielfalt infolge der Wiedervereinigung und trotz der Wiederentdeckung der regionalen Identitäten in den deutschen Ländern wird niemand ernsthaft behaupten können, dass z.B. die Dezentralisierung des Bildungssektors notwendig war, weil die kulturellen Differenzen in Deutschland dies erforderten.[10] Aufgrund der kulturell homogenen Gesellschaftsstruktur sticht das derzeit in der politischen Praxis des Föderalismus weltweit wichtigste Argument für Deutschland gerade nicht – nämlich Föderalisierung als eine Form der „Politik der Anerkennung von kultureller Differenz", so wie man es z.B. in Belgien oder Spanien beobachten kann (Grasse 2010; Berge/Grasse 2003).

Die Tendenz der 2006 vollzogenen Grundgesetzreform, den Länderparlamenten wieder mehr autonome Entscheidungskompetenz zu überlassen, ist gleichwohl − mit Ausnahme der Bereiche Umwelt und Bildung − hinsichtlich der behutsamen Trennung der Kompetenzen überwiegend positiv zu bewerten. Die über die vergangenen Jahrzehnte schrittweise entmachteten Länderparlamente haben tatsächlich ein Stück Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum, der mehr als drei Jahrzehnte in den Händen der „Landesfürsten" (wie die Ministerpräsidenten der deutschen Länder angesichts ihrer Machtfülle oft bezeichnet werden) im Bundesrat lag, zurück erhalten. Und die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die Länder ihre neuen Kompetenzen auch tatsächlich ausschöpfen: „Es ist außerordentlich viel Leben in die Landesparlamente gekommen, vor allem auf den Gebieten Strafvollzug, Gaststättenrecht (…), Ladenschlussrecht, Versammlungsrecht und öffentliches Dienstrecht" (Schneider 2010: 71). Mehr noch: Auch die Gesellschaft wird ein Stück re-föderalisiert, denn die Aktivitäten der Verbände verlagern sich in bestimmten Politikbereichen wieder auf die Landesebene, da Lobbying in Berlin keinen Sinn mehr macht (Schneider 2010: 72).

So positiv die zentripetale Entwicklung bis Ende der 1980er Jahre hinsichtlich größerer Verteilungsgerechtigkeit gewesen war, ist die demokratiestärkende Komponente des Föderalismus in Gestalt von Aufgaben- und Gewaltenteilung und politischem Pluralismus in der Fläche doch ein Stück weit verloren gegangen und die ökonomisch innovativen Elemente des Föderalismus wurden vielfach eingebüßt. Umgekehrt stellt sich nun allerdings bei einer

[10] Im Gegenteil: Laut der bereits zitierten Studie der Bertelsmannstiftung (2008) befürworten 91% der Bürger für das gesamte Bildungssystem – vom Kindergarten über die Schulen bis zur Universität – Standards, die in ganz Deutschland vergleichbar seinen sollen.

Entwicklung hin zum sogenannten Konkurrenzföderalismus die Frage, was ein möglicher Demokratiegewinn nutzt, wenn das Ideal der sozialen Gerechtigkeit damit einhergehend in den Hintergrund gedrängt wird und die Lebensverhältnisse zwischen den Ländern immer ungleicher werden. Unabhängig von dieser normativ-ethischen Betrachtung stellt sich aber auch unter funktionalen Gesichtspunkten die Frage, ob die mögliche Zunahme der *Input*-Legitimation vermittels größerer ökonomischer und politischer Autonomie der Länder am Ende nicht teuer bezahlt wird, indem die *Output*-Legitimation, welche in Deutschland stets von großer Bedeutung war (im Sinne einer Stärkung der Demokratie und der gesellschaftlichen Kohäsion), womöglich stark schwindet und die Zustimmung der Bevölkerung zum gesamten politischen und ökonomischen System (Soziale Marktwirtschaft) weiter nachlässt.

Die Frage territorialer Selbstbestimmung ist deshalb vor allem auch eine Frage unterschiedlicher Politikfelder: Wirtschaft, Technologie, Beschäftigungsförderung und Arbeitsvermittlung sprechen für Dezentralisierung, um Entwicklung voranzutreiben. Bildung, vor allem aber Umwelt und soziale Sicherung sprechen für die Beibehaltung zentraler Regelungen in Form von nationalen Mindeststandards bzw. einer entsprechenden Rahmengesetzgebung des Bundes, um zu verhindern, dass sich die Länder hier gegenseitig unterbieten (*race to the bottom*) bzw. die Ungleichheiten zu groß werden. Generell gilt: Das Ringen um „bestmögliche Lösungen“ zwischen den Ländern ist so lange positiv, wie horizontale und vertikale Transfers funktionieren und nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden. Je stärker dezentralisiert wird, desto größer wird der Bedarf an Umverteilungspolitiken, da unterschiedliche endogene Potentiale und deren unterschiedliche Mobilisierung Ungleichgewichte in der Wirtschaftskraft zum Ergebnis haben oder bereits bestehende ökonomische Disparitäten verschärfen.

Literatur

Abromeit, Heidrun (1992): Der verkappte Einheitsstaat, Opladen (Leske + Budrich).

Auel, Katrin (2010): Between Reformstau and Länder Strangulation? German Co-operative Federalism Re-considered, in: Regional & Federal Studies, Vol. 20, Issue 2, May, pp. 229-249.

Auel, Katrin (2006): Multilevel Governance, Regional Policy and Democratic Legitimacy in Germany, in: Benz, A./Papadopoulos, I. (Hg.), Governance and Democracy – Comparing National, European and Transnational Experiences, London (Routledge), S. 44-62.

Bajohr, Stefan (2007): Grundriss Staatliche Finanzpolitik, Wiesbaden (VS Verlag), S. 115-128.

Benz, Arthur (2008): From Joint Decision Traps to Over-regulated Federalism − Adverse Effects of a Successful Constitutional Reform, in: German Politics 17(4), S. 440-456.

Benz, Arthur (2007): Inter-Regional Competition in Co-operative Federalism. New Modes of Multi-level Governance in Germany, in: Regional and Federal Studies, No. 4, S. 421-436.
Berge, Frank/Grasse, Alexander (2003): Belgien – Zerfall oder föderales Zukunftsmodell?, Opladen (Leske + Budrich).
Berliner Morgenpost (2012): Länderfinanzausgleich: Bundesländer führen schrille Debatte um Geld, 07.02.2012 [http://www.morgenpost.de/politik/article1898926/Bundeslaender-fuehren-schrille-Debatte-um-Geld.html].
Bertelsmannstiftung (2008): Bürger und Föderalismus. Eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer, Gütersloh.
Blumenthal, Julia von/Bröchler, Stephan (Hg.) (2010): Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich, Wiesbaden (VS Verlag).
BMF/Bundesministerium der Finanzen (2012a): The Federal Financial Equalisation System in Germany [http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_4480/DE/BMF__Startseite/Service/Downloads/Abt__V/The_20Federal_20Financial_20Equalisation_20System_20in_20Germany,templateId=raw,property=publicationFile.pdf].
BMF/Bundesministerium der Finanzen (2012b): Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen [http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_4480/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Foederale__Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Zus-Abrechnung-ab1995,templateId=raw,property=publicationFile.pdf].
BMF/Bundesministerium der Finanzen (2012c): Ausgleichsbeiträge und Ausgleichszuweisungen der einzelnen Länder im Länderfinanzausgleich [http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_4480/DE/BMF__Startseite/Service/Downloads/Abt__V/Ausgleichsbetr_C3_A4ge_20und_20Ausgleichszuweisungen_20im_20L_C3_A4nderfinanzausgleich_20in_20den_20Jahren_201950_20bis_201994,templateId=raw,property=publicationFile.pdf].
Bundespräsident (2004): Jeder ist gefordert. Interview mit dem „Focus“, Berlin, 13. September 2004 [http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Horst-Koehler/Interviews/2004/20040913_Rede.html].
Burkhart, Simone (2009): Reforming Federalism in Germany: Incremental Changes instead of the Big Deal, in: Publius. The Journal of Federalism, 39-2 Spring, S. 341-365.
Burkhart, Simone/Lehnert, Matthias (2008): Between Consensus and Conflict: Law-Making Processes in Germany, in: German Politics 17(3), S. 223-231.
Decker, Frank (2008): Mehr Asymmetrie im deutschen Föderalismus? Die neue Abweichungsgesetzgebung**,** in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.), Jahrbuch des Föderalismus 2007, Baden-Baden (Nomos), S. 205-223.
Eissel, Dieter/Grasse, Alexander (2007): The Vertical Dimension of Democracy and Development: Federalism, Regionalisation, and Local Autonomy – Some Lessons learned from Europe, in: Hadiwinata, Bob S./Schuck, Christoph (Hg.): Democracy in Indonesia. The Challenge of Consolidation, Baden-Baden (Nomos), S. 75-108.
Eissel, Dieter/Labitzke, Jan (2010): Local Government and Governance in Germany, in: Chu, Chin-Peng/Grasse, Alexander/Porsche-Ludwig, Markus (Hg.): Local Governance in the Global Context: Theory and Practice, Berlin (LIT Verlag) 2010, S. 99-140.
Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (2010): Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2009, Schwerin.
Funk, Albert (2008): Föderalismus in Deutschland: vom Fürstenbund zur Bundesrepublik, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung).
Grasse, Alexander (2011): Federalism in Germany, in: Seidelmann, Reimund (Hg.): The New Germany: History, Economy, Policies, Baden-Baden (Nomos), S. 239-268.

Grasse, Alexander (2010): Belgien und Italien: Föderalismus als integrierende Kraft? In: Bundesrat (Hg.): 60 Jahre Bundesrat/Föderalismus-Symposium des Bundesrates am 24. und 25. Juni 2009: Die Rolle der Regionen im europäischen Einigungsprozess, Berlin (Bundesrat) 2010, S. 49-64 [http://www.bundesrat.de/cln_161/nn_8400/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Tagungsband-Symposium,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Tagungsband-Symposium.pdf].

Grasse, Alexander (2004): Identità regionali in Europa: quale rilevanza ai fini della modernizzazione? Formazione, elementi costitutivi ed efficacia di un "costrutto effimero", in: Teoria Politica, anno XX, n. 1/2004, S. 57-84.

Grasse, Alexander (2001): Il sistema federale tedesco tra continuità e nuove dinamiche, Bologna (CLUEB).

Grasse, Alexander/Labitzke, Jan (2010): Regions in a Globalisation-Localisation Dialectic and the Italian Case, in: Chu, Chin-peng/Grasse, Alexander/Park, Sang-Chul/Porsche-Ludwig, Markus (Hg.): Local Governance in the Global Context: Theory and Practice, Berlin et al. (LIT Verlag), S. 161-197.

Grasse, Alexander/Labitzke, Jan/Ludwig, Carmen (2011): Germany's University System and Multi-Level Politics. The Janus-facedCharacter of EnhancedAutonomy, in: Carloni, E./Forte, P./Marzuoli, C./ Vesperini, G. (Hg.): Il sistema universitario in trasformazione, Napoli (Edizioni Scientifiche Italiane/ESI), S. 79-115.

HBS/Hans-Böckler-Stiftung (2011): Steuersenkungen reißen Milliardenlöcher, Böckler Impuls, Nr. 13/2011 (07. September) [http://boeckler.de/impuls_2011_13_gesamt.pdf].

Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hg.) (2008): Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden (VS Verlag).

Hrbek, Rudolf (2003): The Effects of Global and Continental Integration on Cooperation and Competition in German Federalism, in: Lazar, H./Telford, H./Watts, R.L. (Hg.): The Impact of Global and Regional Integration on Federal Systems. A Comparative Analysis, Montreal & Kingston (McGill-Queen's University Press), S. 329-371.

Jeffery, Charlie/Green, Simon/Paterson, William E. (Hg.) (2005) Federalism: The New Territorialism. Governance in Contemporary Germany: The Semisovereign State Revisited, Cambridge (Cambridge University Press), S. 78-93.

Keating, Michael/Loughlin, John/Deschouwer, Kris (2003): Culture, Institutions and Economic Development, Cheltenham/Northampton (Edward Elgar Pub.).

Kropp, Sabine (2010): Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, Wiesbaden (VS Verlag).

Kropp, Sabine (2005): Der föderale Finanzausgleich, in: Gabriel, Oscar W./Holtmann, Everhard (Hg.): Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, terza edizione, München (Oldenbourg-Verlag), S. 401-406.

Laufer, Heinz/Münch, Ursula (2010): Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland, München (Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit).

Lehmbruch, Gerhard (1998): Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, Opladen (Westdeutscher Verlag).

Labitzke, Jan (2009): Stato federale e sociale? Sul rapporto fra federalismo e politica sociale nella Repubblica Federale di Germania, in: Foedus: Culture, Economie e Territori, n. 24, S. 31-50.

Manow, Philip (2004): Federalism and the Welfare State: The German Case, ZeS-Arbeitspapier Nr. 8/2004, Bremen.

Moore, Carolyn/Jacoby, Wade (2008): German Federalism in Transition. German Politics 17:4 (special issue).

Müller, Markus M./Sturm, Roland (2010): Wirtschaftspolitik kompakt, Wiesbaden (VS Verlag).

OECD/Organization for Economic Cooperation and Development (1998): Wirtschaftsberichte Deutschland, Paris.

Rowe, Carolyn/Jacoby, Wade (Hg.) (2009): German Federalism in Transition. Reforms in a Consensual State, London (Routledge).

Scharpf, Fritz W. (2009): Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle? Frankfurt/New York (Campus).

Scharpf, Fritz W. (1985) Die Politikverflechtungs-Falle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26, S. 323-356.

Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz (Hg.) (1976): Politikverflechtung, Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg (Scriptor Verlag).

Schneider, Hans-Peter (2010): Deutschland – Die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, in: Bundesrat (Hg.): 60 Jahre Bundesrat/Föderalismus-Symposium des Bundesrates am 24. und 25. Juni 2009: Die Rolle der Regionen im europäischen Einigungsprozess, Berlin (Bundesrat), S. 65-76 [http://www.bundesrat.de/cln_161/nn_8400/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Tagungsband-Symposium,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Tagungsband-Symposium.pdf].

Sinn, Hans-Werner (1997): Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb, in: Oberhauser, Alois (Hg.): Fiskalföderalismus in Europa, Berlin (Duncker & Humblot), S. 9-59.

Sozialwissenschaftliches Forschungszentrum Berlin-Brandenburg (2010): Sozialreport 2010, Berlin (SFZ-Verlag).

Sturm, Roland (2008): Von der Symmetrie zur Asymmetrie − Deutschlands neuer Föderalismus, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2007, Baden-Baden (Nomos), S. 27-41.

Sturm, Roland (1999): Der Föderalismus im Wandel. Kontinuitätslinien und Reformbedarf, in: Jesse, E./Löw, K. (Hg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin (Duncker & Humblot), S. 81-99.

Wachendorfer-Schmidt, Ute (2005): Politikverflechtung im vereinigten Deutschland, Wiesbaden (VS Verlag).

Wehling, Hans-Georg (Hg.) (2004): Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Opladen (Leske + Budrich).