

Föderalismus als Institution der "Marktsicherung": Überlegungen zur Bedeutung dezentraler Staatsorganisation für regionale Wirtschaftszusammenhänge

Kilper, Heiderose

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kilper, H. (2005). Föderalismus als Institution der "Marktsicherung": Überlegungen zur Bedeutung dezentraler Staatsorganisation für regionale Wirtschaftszusammenhänge. In G. Färber (Hrsg.), *Das föderative System in Deutschland: Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht* (S. 42-57). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-338601>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Heiderose Kilper

**Föderalismus als Institution der „Marktsicherung“
Überlegungen zur Bedeutung
dezentraler Staatsorganisation für
regionale Wirtschaftszusammenhänge**

S. 42 bis 57

Aus:

Gisela Färber (Hrsg.)

Das föderative System in Deutschland

Bestandsaufnahme, Reformbedarf und
Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 224

Hannover 2005

Heiderose Kilper

Föderalismus als Institution der „Marktsicherung“

Überlegungen zur Bedeutung dezentraler Staatsorganisation für regionale Wirtschaftszusammenhänge

Gliederung

1. Einleitung
2. Der Ansatz des market-preserving federalism
Voraussetzungen und Effekte
3. Einwände
4. Bedeutungszunahme der regionalen Ebene im Zuge der Internationalisierung/
Europäisierung der ökonomischen Beziehungen
5. Föderalismus als Institution der „Marktsicherung“.
Oder: Impulse zur Strukturflexibilisierung des deutschen Föderalismus

Literatur

1. Einleitung

Die Beschäftigung mit der Frage nach der Bedeutung einer dezentralen Staatsorganisation für die Sicherung ökonomischer Märkte ist in mehrfacher Hinsicht reizvoll. Sie erweitert den „idealtypischen ‚Tugendkatalog‘“ des Föderalismus (Kilper/Lhotta 1996: 58) um die Dimension des Ökonomischen. Föderalismus wird dabei nicht unter dem finanzwissenschaftlichen Aspekt der Dezentralisierung der staatlichen Ausgaben- und Einnahmenkompetenzen betrachtet. Gefragt wird nach der Bedeutung der Organisation des staatlichen Institutionengefüges für das Funktionieren von marktwirtschaftlichen Systemen.

Bisher hat es in den Politikwissenschaften geheißen: Föderalismus ist – in historischer Perspektive – ein Instrument zur Bildung einer nationalen staatlichen Einheit. Referenzbeispiel dafür ist etwa die deutsche Reichsgründung 1871. Oder: Die föderale Ordnung ist geeignet, um unterschiedliche ethnische Gruppen in einem Staat zu integrieren. Musterfälle dafür sind Kanada, Belgien oder die Schweiz. Oder: Föderalismus mit seiner Aufteilung von Kompetenzen auf verschiedene staatliche Ebenen drängt sich in denjenigen Ländern geradezu auf, die von ihrem Staatsgebiet her derartige Ausmaße haben, dass Zentralinstanzen nicht in der Lage wären, alle Aufgaben und Probleme sachadäquat und rasch zu erledigen. Diese Rechtfertigung hat für den Föderalismus in den USA, in Australien oder Indien eine große Rolle gespielt. Schließlich: Föderalismus ist ein Instrument zur Sicherung und Optimierung der Funktionsfähigkeit eines demokratischen Staates. Stichworte sind hier:

optimale Aufgabenwahrnehmung und Verantwortungsteilung zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten; hohe Rationalität und Effektivität in der staatlichen Aufgabenerfüllung; Subsidiarität; zusätzliche Machtkontrolle durch vertikale Gewaltenteilung; höhere Partizipationschancen des einzelnen Bürgers, der sein Wahlrecht auf mehreren staatlichen Ebenen ausüben kann; Minderheitenschutz. Und jetzt heißt es darüber hinaus: Föderalismus ist eine Institution der „Marktsicherung“. In dieser Rechtfertigung des Föderalismus kann Vertrautes und weniger Vertrautes ausfindig gemacht werden.

Vertraut, weil nicht nur in den Rechts- und Politikwissenschaften, sondern auch in den Wirtschaftswissenschaften unumstritten, ist die Annahme, dass Marktwirtschaften einer staatlichen Ordnung bedürfen. Diese bringt für die Wirtschaftssubjekte viele jener Verhaltensregeln hervor, die für das Entstehen und Funktionieren der Marktwirtschaft als einer spontanen Gesamtordnung unerlässlich sind. Dazu zählen, um nur einige Beispiele zu nennen, die staatliche Politik zur Wettbewerbsförderung und zur Verhinderung von Marktmacht, die sektorale und regionale Strukturpolitik zur Anpassung der Ökonomie an geänderte Umweltbedingungen oder eine konjunkturelle Stabilitätspolitik. Dazu zählen auch eine Politik zur Korrektur der Einkommens- und Vermögensverteilung sowie Gesetze, die im Rahmen der Arbeits- und Sozialordnung erlassen werden und die der sozialen Sicherung der abhängig Beschäftigten und dem Arbeitsschutz dienen.

Das Grundgesetz begründet deshalb eine ordnungspolitische Mischform aus wirtschaftlicher Freiheit des Einzelnen und wirtschaftspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten des Staates im Interesse des Gemeinwohls. Es garantiert nicht nur die Grundfreiheiten, und hier insbesondere das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, die Koalitionsfreiheit, die freie Wahl von Beruf und Arbeitsplatz und die Garantie des Privateigentums. Das Grundgesetz schreibt auch das Prinzip der Sozialstaatlichkeit sowie die ausdrückliche Betonung der Sozialbindung des Privateigentums fest.

Die Beschäftigung mit Föderalismus als Institution der „Marktsicherung“ erweitert dieses Erklärungsmodell zum Zusammenhang zwischen Staats- und Wirtschaftsordnung. Sie richtet den Fokus auf die Bedeutung der Staatsorganisation, jenseits der verfassungsrechtlichen Garantie der Grundrechte wie auch jenseits des Rechts- und Sozialstaatsgebots. Diese Sichtweise ist weniger vertraut, weil die Bedeutung der Dezentralisierung der Staatsorganisation im allgemeinen im Zusammenhang mit staatlicher Machtbegrenzung durch vertikale Arbeitsteilung und/oder mit Rationalität und Effektivität in der staatlichen Aufgabenerfüllung betrachtet wird, aber nicht im Zusammenhang mit dem Funktionieren von Marktwirtschaften.

Es ist das Verdienst der Neuen Institutionenökonomik, dass sie mit ihrem Ansatz des *market-preserving federalism* auf diese bisher eher vernachlässigte „Tugend“ des Föderalismus explizit aufmerksam macht. Als ein Repräsentant dieses Ansatzes gilt der US-amerikanische Wirtschaftshistoriker Weingast (1993). Seine Kernaussage lässt sich wie folgt zusammenfassen: Die Dezentralisierung der staatlichen Regelungshoheit über die Märkte, die Freizügigkeit von Personen sowie das Fehlen rechtlicher Hindernisse für den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr setzen einen Prozess der regulatorischen Konkurrenz zwischen Institutionen der unteren staatlichen Ebene in Gang, der das Funktionieren von Märkten bestmöglich begleitet.

Dem folgenden Beitrag liegt die Position zugrunde, dass die staatliche Förderung der Herausbildung und Entwicklung regionaler Wirtschaftszusammenhänge (Läpple 1998) bzw. einer „vernetzten Produktion“ (Schamp 2000), die als ein neuer Entwicklungstypus industrieller Produktion angesichts der Globalisierung der ökonomischen Beziehungen gelten, neuer, „weicher“ Instrumente bedarf, jenseits hoheitlich-staatlicher Gesetzgebungs- und Umverteilungskompetenzen. Für deren Nutzung bietet eine föderalistische Staatsorganisation besonders günstige Voraussetzungen, weil sie selbst im unitarischen Bundesstaat es den Gliedstaaten ermöglicht, hier eigene und neue Wege zu gehen und Experimente im kleinen Rahmen zu wagen. Gelänge es den Gliedstaaten, dieses Potenzial an Experimentier- und Innovationsfähigkeit zu mobilisieren, käme dies einer schrittweise erfolgenden Strukturflexibilisierung des deutschen Föderalismus gleich – und damit einer Option, die, wie Schmidt (2001) dargelegt hat, als ein realitätstüchtiger Entwicklungspfad zur Reform des deutschen Föderalismus gelten kann, jenseits der Beibehaltung des Status quo, aber auch jenseits des Strukturbruchs, den der Übergang vom unitarischen Bundesstaat zum System des Trennföderalismus bedeuten würde.

Im folgenden wird zunächst der Ansatz des *market-preserving federalism* vorgestellt, wie ihn Weingast (1993) entwickelt hat. Es werden die Konturen des Föderalismus-Modells wie des (wirtschafts-)historischen Kontexts aufgezeigt, die diesem zugrunde liegen (Kapitel 2). Es werden Einwände gegen den Ansatz formuliert. Diese werden einerseits aus der Wechselbeziehung zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung der Staatsorganisation im Prozess der Industrialisierung und der Herausbildung einer freien Marktwirtschaft abgeleitet. Andererseits werden Überlegungen entwickelt, die gegen die Nutzbarmachung des Ansatzes für das System des deutschen, kooperativen Föderalismus sprechen (Kapitel 3). Am Beispiel des Milieu-Ansatzes wird aufgezeigt, welche Bedeutung räumliche Nähe und die Qualität der Kommunikations- und Kooperationsbeziehungen zwischen den Betrieben wie auch zwischen den Betrieben und ihrem regionalen Umfeld für eine „vernetzte Produktion“ haben, die als ein neuer Entwicklungstypus industrieller Produktion in einer globalisierten Ökonomie gilt (Kapitel 4). Abschließend wird der Frage nachgegangen, inwiefern der Ansatz des *market-preserving federalism* für aktuelle Aufgaben einer staatlichen Wirtschaftspolitik, der es um die Entwicklung und Förderung einer „vernetzten Produktion“ geht, genutzt werden kann, und inwiefern darin Elemente einer Strukturflexibilisierung des deutschen Föderalismus liegen könnten (Kapitel 5).

2. Der Ansatz des *market-preserving federalism*. Voraussetzungen und Effekte

Sein Interesse an der Bedeutung föderalistischer Systeme für die wirtschaftliche Entwicklung von Gemeinwesen leitet Weingast (1993) aus der Beobachtung her, dass in historischer Perspektive die reichsten Staaten der Welt eine föderalistische Struktur hatten. Dazu zählt er die Niederlande vom späten 16. bis zur Mitte des 17. Jahrhunderts; England vom späten 17. und frühen 18. Jahrhundert bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts; die Vereinigten Staaten von Amerika vom späten 19. bis zur Mitte und zum Ende des 20. Jahrhunderts.

In Anlehnung an Riker (1964) sieht Weingast föderalistische Systeme durch dreierlei ausgezeichnet: 1. durch zwei staatliche Ebenen, eine gesamtstaatliche und eine gliedstaatliche; 2. durch jeweils eigene Regierungsapparate; 3. durch eigene Kompetenzbereiche jeder Regierungsebene, die zudem durch die Verfassung gesichert sind. Diesen drei Merkmalen

fügt Weingast ein viertes hinzu, *the locus of economic regulatory authority* (Weingast 1993: 291). Dieses vierte Merkmal verlangt, dass diejenige Institution, die die Märkte reguliert, unabhängig von der gesamtstaatlichen Regierung ist, und dass die Regierungen auf der dezentralen Ebene ihre Regulierungshoheit nicht dazu nutzen, Handelsbarrieren gegen Waren und Dienstleistungen zu errichten, die aus den Gebieten anderer Gliedstaaten importiert werden. Er resümiert:

„To have market-preserving economic effects, federalism must also limit the central government’s authority to make economic policy; this authority must be placed in the hands of lower political units“ (Weingast 1993: 291).

Für das Funktionieren marktwirtschaftlicher Systeme hat ein so definierter *market-preserving federalism* eine doppelte Wirkung: Er führt zur Vielfalt in der Wirtschaftsgesetzgebung und zum Wettbewerb zwischen den Gliedstaaten, der wiederum aufgrund der Mobilität von Kapital und Arbeit seine Wirksamkeit entfaltet.

Wiederholt verweist Weingast darauf, dass von entscheidender Bedeutung die Garantie ist, mit der diese Kompetenzverteilung zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten dauerhaft gesichert wird (Weingast 1993: 288/293), denn dynamische Märkte brauchen eine sichere politische Verankerung. Das grundlegende politische Dilemma eines jeden ökonomischen Systems sieht Weingast darin, dass ein Staat, der stark genug ist, private ökonomische Märkte zu schützen, auch stark genug ist, durch seine Steuergesetzgebung einen Teil des Vermögens der Bürger für sich zu reklamieren (Weingast 1993: 287/305). Notwendig sind deshalb politische Institutionen, die das Monopolrecht des Staates einschränken, den Reichtum der Staatsangehörigen durch eine Änderung der Eigentumsrechte und -systeme zu beschneiden, zu konfiszieren oder umzuverteilen. In den politischen Institutionen des Staates wird die Gewähr dafür gesehen, dass Politiker und Staatsbeamte ihre ex ante gegebenen Selbstverpflichtungen gegenüber den Wählern und damit auch den Wirtschaftssubjekten glaubwürdig einhalten. Wie Williamson (1990: 3) betont, sind „die Institutionen zur Stützung des Vertrages ex post von Bedeutung“.

Föderalismus – so der Befund von Weingast – löst nun in historisch-vergleichender Perspektive besonders effizient das Problem, dass der Staat seine Selbstverpflichtung zur Respektierung der Märkte auch glaubwürdig einhält.

Die beiden empirisch-historischen Referenzbeispiele, aus denen dieser Befund abgeleitet wird, sind England in der Phase vom Ende des 17. bis Mitte des 19. Jahrhunderts, d.h. in den Jahrzehnten nach der Glorreichen Revolution (1688–1689) und während der Industriellen Revolution, sowie die Vereinigten Staaten von Amerika im ersten Jahrhundert nach deren Gründung (Weingast 1993: 293 ff.).

Die starken Lokalregierungen, die sich in England Ende des 17. Jahrhunderts etablieren konnten¹, waren in ihrer wirtschaftsbezogenen Gesetzgebung von der Zentralregierung

¹ Oeter (1998: 121) verweist in diesem Zusammenhang zutreffend auf den „abweichende(n) Gebrauch des Begriffs ‚Föderalismus‘“. Als heuristischen Begriff in wirtschaftsgeschichtlicher Perspektive hält er ihn allerdings für gerechtfertigt. Weingast selbst charakterisiert das damalige britische Regierungssystem als „a de facto, federal system“ (Weingast 1993: 293).

unabhängig. Darin sieht Weingast eine wichtige Bedingung für die Entfaltung der Industriellen Revolution wie für die Herausbildung einer kapitalistischen Wirtschaftsordnung. Er betont, dass der Prozess der Industrialisierung nicht in den etablierten ökonomischen Zentren Englands seinen Ausgang genommen habe, sondern in den nördlichen Regionen. Dieses Phänomen erklärt er damit, dass hier die Lokalregierungen jegliche regulierende Beschränkung ökonomischer Aktivitäten ignoriert, umgangen oder beseitigt hätten. Die neue, freie Unternehmerschicht als Träger der Industriellen Revolution hätte aufgrund der dezentralen Regelungskompetenzen damit zwischen unterschiedlichen Standort-Optionen wählen können. Der politische Wettbewerb zwischen den Lokalregierungen um die Ansiedlung von Unternehmen, Beschäftigten und Steuereinkommen sei von den Wirtschaftssubjekten durch eine Abstimmung „mit den Füßen“ zugunsten derjenigen Kommunen, die für sie die günstigeren Konditionen geboten hätten, entschieden worden.

Englands *market-preserving federalism* hat somit für Weingast (1993) während der Industriellen Revolution in zweierlei bestanden: in der Tatsache, dass die Zentralregierung auf wirtschaftlichem Gebiet keine Kompetenzen hatte, und im Wettbewerb zwischen den Lokalregierungen um die Ansiedlung von Pionieren des neuen Wirtschaftssystems. Beides fasst er in die Metapher der „*politically-induced avenue of economic innovation*“ (Weingast 1993: 294).

Die Wirkung des US-amerikanischen Föderalismus als *market-preserving federalism* sieht Weingast in der *commerce clause* der Verfassung begründet. Diese Handelsklausel hat es den Gliedstaaten verboten, den zwischenstaatlichen Markt zu regulieren und Handelsbarrieren zu errichten. Sie hat zugleich bewirkt, dass der Zentralstaat in den ersten hundert Jahren der Existenz der USA auf dem inländischen Markt so gut wie nicht interveniert hat. Dies hat dazu geführt, dass sich innerhalb des Wirtschaftssystems eine regionale Spezialisierung² entwickelt hat, die wiederum den nationalen Wohlstand insgesamt gefördert hat.

Weingasts Ansatz des *market-preserving federalism* lässt sich wie folgt zusammenfassen: Staaten mit föderalistischen Strukturen zeichnen sich dadurch aus, dass die Gliedstaaten gegenüber der Zentralregierung über eine relative Autonomie verfügen und dass die staatliche Regulierung auf der zentralstaatlichen Ebene Restriktionen unterworfen ist. Die gliedstaatliche Konkurrenz vermehrt die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt und ist deshalb von entscheidender Bedeutung für die Förderung des Wachstums ökonomischer Märkte.

In der Logik der Neuen Institutionenökonomik ist die Wahl beider Referenzbeispiele plausibel, lässt sich doch in ihnen leicht ein wesentliches Element der neo-klassischen Staatstheorie ausfindig machen, die *exit*-Option der Staatsangehörigen bzw. der Wirtschaftssubjekte (vgl. Hirschman 1970). In der Tat sind in einem Bundesstaat die Kosten für Mobilität niedriger als in einem Zentralstaat, da er Abwanderungswilligen die Option bietet, sich in einem anderen Gliedstaat niederzulassen, ohne zugleich den Staat insgesamt verlassen zu müssen.

² Weingast (1993: 295) spricht von einer tripartistischen Wirtschaft und unterscheidet zwischen einem Süden, der auf Baumwolle und andere Exportartikel spezialisiert war, einem auf Handel spezialisierten Nordosten und einem auf Landwirtschaft spezialisierten Nordwesten.

Deshalb besteht

„insbesondere über das Niveau staatlicher Leistungen und die Höhe der Steuern (...) insoweit typischerweise ein scharfer Wettbewerb, der zwar nicht allein über die absolute Höhe von Leistungen und Steuern ausgetragen wird, aber doch Rücksichtnahme auf die Präferenzen der Bürger bzw. Betroffenen verlangt“ (Oeter 1998: 126).

Angewandt auf den Ansatz des *market-preserving federalism* heißt dies: Eine föderative Staatsorganisation spielt für das Wachstum ökonomischer Märkte deshalb eine zentrale Rolle, weil der politische Wettbewerb zwischen den Institutionen der Gliedstaaten wie auch die Begrenzung zentralstaatlicher Regulation wesentliche Bedingungen dafür sind, dass die Tendenz des Staates zur Maximierung seiner Monopolrente Beschränkungen erfährt. Die Versuchung, die Eigentumsrechte der Wirtschaftssubjekte zu verletzen und die Steuern der Staatsangehörigen zu erhöhen, wird gebremst, weil diese immer die Möglichkeit haben, mit ihrem Eigentum und ihren Aktivitäten in die Hoheitsbereiche anderer staatlicher Gebietskörperschaften auszuwandern, die zur Realisierung ihrer Gewinninteressen andere, bessere Bedingungen bieten.

3. Einwände

So plausibel diese Argumentation innerhalb des Theoriegebäudes der Neuen Institutionenökonomik auch sein mag – sie provoziert doch Widerspruch. Denn die historische Entwicklung legt zum einen genauso die gegenteilige Schlussfolgerung nahe: Erst die zentrale Regulierung und Vereinheitlichung der Rahmenbedingungen für die Entwicklung des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs wie auch die Überwindung der territorialen Kleinstaaterei haben die Voraussetzungen für die Durchsetzung der kapitalistischen Wirtschaftsordnung geschaffen. Dazu zählen in historischer Perspektive nicht nur die Herausbildung des Nationalstaats und die verfassungsrechtliche Gewähr der Grundrechte, der Freizügigkeit und des Privateigentums. Dazu zählen genauso die Vereinheitlichung von Währung, Maßen und Gewichten und/oder der Aufbau einer einheitlichen Verkehrsinfrastruktur und eines einheitlichen Schulwesens – ganz abgesehen davon, dass in der Bewältigung der sozialen Ungleichheit und Not, die der Frühkapitalismus hervorgebracht hat, eine der wesentlichen Triebkräfte für die Herausbildung des modernen Wohlfahrtsstaates liegen. In der Sicherung der Gleichwertigkeit der sozialen Lebensverhältnisse der Staatsbürger in allen Teilräumen des Staatsgebiets durch staatliche Umverteilungspolitik wird eine wesentliche Voraussetzung für die politische Stabilität eines Gemeinwesens gesehen, die wiederum für das ökonomische Wachstum eine wichtige Größe darstellt.

Auch ein Blick in die jüngere Vergangenheit und in die Gegenwart belegt die Notwendigkeit und Wirkung zentraler Regulierung für die Sicherung ökonomischer Märkte. Was sind die Bildung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die Schaffung des Europäischen Binnenmarktes und die Einführung einer einheitlichen Europäischen Währung anderes als die zentrale Vereinheitlichung eines transnationalen Marktes durch regulierende Maßnahmen überstaatlicher Zentralinstanzen, um damit ökonomisches Wachstum zu ermöglichen?

Zum anderen ergeben sich strukturelle Einwände gegen die Nutzbarmachung des Ansatzes des *market-preserving federalism* speziell für das deutsche System des kooperativen Föderalismus. Die „unitarischen ‚Weichenstellungen‘ des Grundgesetzes“ (Kilper/Lhotta 1996)

haben über unterschiedliche Pfade zur Akkumulation der Gesetzgebungskompetenzen beim Bund geführt. Der Bund hat die – im Parlamentarischen Rat nicht strittige – konkurrierende Gesetzgebung und die ihm zustehende Rahmengesetzgebung von Anfang an systematisch und voll ausgeschöpft. Dies gilt auch für die gesetzgeberische Gestaltung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Die „Bedürfnisklausel“ nach Art. 72 GG, die ursprünglich als Schutz der Bundesländer vor einer ausufernden Kompetenzakkumulation des Bundes gedacht war, hat sich insbesondere mit der Forderung nach Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Gliedstaates hinaus faktisch in ihr Gegenteil verkehrt, denn ein derartiges Bedürfnis ließ und lässt sich quasi beliebig nachweisen. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ nach Art. 91a GG, das zentrale Instrument staatlicher Politik zum Abbau regionaler Disparitäten, gilt als Institutionalisierung der Politikverflechtung im deutschen Föderalismus schlechthin. Auch der große Steuerverbund aus Einkommen-, Körperschafts- und Umsatzsteuer hat zur Verflechtung der öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen geführt (dazu ausführlich: Kilper/Lhotta 1996: 151–207).

Der deutsche Föderalismus ist deshalb von einem Konkurrenzföderalismus, wie er Weingasts Ansatz zugrunde liegt,

„himmelweit (...) entfernt (...): Da über die ‚Menüs‘ aus Steuern und öffentlichen Leistungen im Kern auf zentralstaatlicher Ebene entschieden wird, gibt es keine Verstärkung des ‚voice‘-Mechanismus; da in allen Gliedstaaten annähernd gleiche Niveaus von öffentlichen Gütern und gleiche Abgabenbelastung bestehen, gibt es auch keine sinnvolle interne Ausweichstrategie im Sinne des ‚exit‘. Die Bürger müssen das zentral vorgeformte, landesweit einheitliche ‚Menü‘ von Leistungen und Abgaben erzwungenermaßen hinnehmen, mangels irgendwelcher Alternativen“ (Oeter 1998: 127 f.).

So betrachtet, ist die These von der marktsichernden Funktion staatlicher Dezentralisierung speziell für das System des deutschen Föderalismus nicht überzeugend.

Und doch: Zu behaupten, dass die *exit*-Option für Ansiedlungs- und Investitionsentscheidungen von Betrieben und Unternehmen aktuell überhaupt keine Rolle mehr spielen, hieße, das Kind mit dem Bade auszuschütten. Auch wenn es heutzutage natürlich nicht mehr um die Durchsetzung einer freien Marktwirtschaft an sich geht, sondern um die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit bzw. der Lebensfähigkeit der wirtschaftlichen Akteure im Markt, ist die Konkurrenz territorialer Gebietskörperschaften, seien es Kommunen oder Gliedstaaten, bei der Ansiedlung von Unternehmen nach wie vor eine bekannte Erscheinung. Mit komparativ niedrigeren Gewerbesteuersätzen, billigeren Grundstückspreisen und höheren Investitionszulagen versuchen Städte und Gemeinden, Investoren zur Niederlassung in ihrem Hoheitsbereich zu bewegen.

So ist es ein offenes Geheimnis, dass die Investitionsentscheidungen der ehemaligen Daimler-Benz AG für Tuscaloosa in Alabama und der BMW AG für Spartanburg in South Carolina deswegen gefallen sind, weil beide US-Bundesstaaten mit hohen finanziellen Anreizen und Subventionen massiv um die Ansiedlung des Automobilkonzerns geworben haben. Dass sie zudem eine Arbeiterschaft ins Feld führen konnten, die – anders als die Automobilarbeiter in den traditionsreichen Industrieregionen im Norden der USA – so gut wie nicht gewerkschaftlich organisiert war, war sozusagen nur die politische Mitgift (vgl. dazu: Martin 1999).

Auch mancher Kommune im Ruhrgebiet ist es auf dem Höhepunkt der Strukturkrise in dieser altindustrialisierten Region gelungen, mit einem entsprechend aggressiven oder pfiffigen Standort-Marketing – die Bewertung muss ambivalent ausfallen – Firmen, die seit Jahrzehnten in einer Großstadt im Bergischen Land ansässig waren, zu motivieren, den Betrieb zwanzig Kilometer weiter nördlich, ins Ruhrgebiet zu verlagern, weil diese hier am Geldsegen einer europäischen Regionalförderung für Regionen im Strukturwandel partizipieren konnten.

Die Interpretation dieser Vorgänge fällt sicherlich uneinheitlich aus. Ein Vertreter der Neuen Institutionenökonomik würde sagen: Es ist gut für die Betriebe und Konzerne, dass die Kommunen und Bundesstaaten/Bundesländer über ihr Angebot an öffentlichen Politiken um Einwohner und ökonomische Aktivitäten konkurrieren. Dafür wurde treffenderweise die Metapher des *policy-menu* (so Marlow 1992) geprägt, der „Speisekarte“ öffentlicher Politik, aus der sich Staatsangehörige und Wirtschaftssubjekte nur zu bedienen brauchten.

Aus regionalpolitischer Perspektive macht die gegenseitige Abwerbung von Betrieben, zumal in überschaubaren Raumdistanzen, keinen volkswirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Sinn. Die Kommunen unterbieten sich gegenseitig in einem ruinösen Wettbewerb. Die Zunahme von Arbeitsplätzen in A führt zum Verlust von Arbeitsplätzen zwanzig Kilometer weiter südlich, in B.

Also doch die Frage: Warum eigentlich Föderalismus?

4. Bedeutungszunahme der regionalen Ebene im Zuge der Internationalisierung/ Europäisierung der ökonomischen Beziehungen

Wir wollen uns im Folgenden der Frage nach der Bedeutung einer dezentralen Staatsorganisation für das Funktionieren von Märkten von einer anderen Seite her nähern. Den Ausgangspunkt der Überlegungen soll die Beobachtung bilden, dass im Zusammenhang mit der Internationalisierung/Europäisierung der ökonomischen Beziehungen in regionalökonomischen und innovationstheoretischen Ansätzen die Position vertreten wird, dass regionale Wirtschaftszusammenhänge eine Neubewertung erfahren. Begründet wird diese Position mit der Notwendigkeit der Einbettung weltweit agierender Akteure in regionale Verflechtungsstrukturen und Kooperationsbeziehungen:

„Durch die turbulenten Marktverhältnisse und instabilen Währungssysteme einer globalisierten Ökonomie sowie den Trend zu immer komplexeren Produkten und kürzeren Innovationszyklen wird die Möglichkeit der Einbindung von Produktions- und Dienstleistungsfunktionen in regionale Verflechtungszusammenhänge und Kooperationsformen zu einer wichtigen Voraussetzung für die Innovations- und Anpassungsfähigkeit von Unternehmen. In diesem Sinne kommt der regionalen Einbettung von Akteuren in das ökonomische, kulturelle, soziale und institutionelle Wirkungsgefüge einer Region – kurz dem *regionalen Milieu* – eine zentrale Bedeutung zu. (...) Die Stadt oder Region ist nicht nur Standort, sondern bildet ein Kooperations- und Innovationsmilieu für die dort ansässigen oder anzusiedelnden Betriebe sowie ein Kommunikations-, Lern- und Handlungssystem für die verschiedenen städtischen Akteure“ (Läpple 1998: 70).

In der räumlichen Nähe von Produzenten und Abnehmern zu strategisch wichtigen Zulieferbetrieben und Forschungseinrichtungen, im regionalen Angebot an qualifizierten Arbeitskräften, in den Kontakten der Betriebe zu Politik und Verwaltungen, in der Kultur und Qualität der zwischen- und überbetrieblichen Kommunikations- und Kooperationsbeziehungen werden kritische Faktoren für die Sicherung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit von Betrieben und Unternehmen gesehen. Im wirtschaftspolitischen Diskurs über die Globalisierung der Ökonomie und regionale Netzwerke (zusammenfassend: Benz u.a. 1999: 27 ff.) haben eine Reihe von empirischen Analysen und theoretischen Ansätzen über Wirtschaftsregionen, die ihre Entwicklung in einer zunehmend globalisierten Wirtschaft gestalten und organisieren müssen, ihren Niederschlag gefunden. Sie werden unter Begriffen wie *industrial district* (Godman; Bamford; Sayner 1989; Pyke; Becattini; Sengenberger 1990), *Cluster* (Porter 1991; Läßle u.a. 1994; Läßle 1998; Rehfeld 1999) oder *Milieu* diskutiert (Camagni 1991; Fromhold-Eisebith 1995; Maillat 1998).

Hat Alfred Weber zu Beginn des 20. Jahrhunderts mit seiner Industriellen Standortlehre die Herausbildung „jene(r) merkwürdigen geographischen Wirtschaftskraft- und Bevölkerungskolosse“ zu erklären versucht, die der Industriekapitalismus in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts „in den Industriebezirken und im Großstadtaufbau der modernen Wirtschaft“ (Weber 1923/1998: 289) geschaffen hat, so richten Wirtschaftsgeographen und RegionalökonomInnen heute ihre Aufmerksamkeit auf jene Regionen, die im Zusammenhang mit dem Niedergang dieser altindustrialisierten „Wirtschaftskraft- und Bevölkerungskolosse“ ihren Aufstieg erlebt haben.

Maillat (1998) nennt diesen Prozess die „Umkehrung der räumlichen Hierarchien“. Regionen, die aufgrund ihrer Prosperität und Wirtschaftskraft über Jahrzehnte hinweg in einer Volkswirtschaft führend gewesen waren, werden von Strukturkrisen erfasst, geraten in die Stagnation und verlieren an Attraktion für unternehmerische Initiativen. Andere Regionen, die bisher eher im Schatten der ökonomischen Entwicklung gestanden haben, übernehmen die Führung. Der Unterschied zwischen beiden Regionstypen wird darin gesehen, dass sich das bisher dominante System der Massenproduktion und des Massenkonsums in ein System der flexiblen Produktionsspezialisierung gewandelt hat. Ein veränderter, weil individuelle und anspruchsvollere Bedürfnisse artikulierender Käufermarkt wird als neuer Bezugspunkt industrieller Produktion ausgemacht. Für das industrielle Produktionssystem ergaben sich daraus neue Anforderungen. Schnellere Innovation, höhere Flexibilität und Effizienz in Produktion und Organisation sind gefragt. Es entsteht eine „vernetzte Produktion“ (Schamp 2000) mit neuen betrieblichen Organisationsformen, die auf der Logik der horizontalen Funktionskoordination beruhen, und zwar zwischen den Organisationseinheiten eines Betriebes wie auch zwischen Betrieben, die entlang der Wertschöpfungskette miteinander in (Aus-)Tauschbeziehungen stehen.³

³ Besonders intensiv ist dieser Transformationsprozess der industriellen Produktion für die Automobil- und Automobilzulieferindustrie untersucht worden. Zu den Erfahrungen, die sich dabei aus Gestaltungsprojekten zur Optimierung der Kommunikations- und Kooperationsbeziehungen zwischen regional ansässigen Automobilzulieferern wie auch zwischen einem Automobilhersteller und -zulieferern ergeben haben, vgl. Kilper (1996); Kilper (1999); Kilper; Schmidt-Dilcher (1999); Kilper; Schmidt-Dilcher (2000).

Für unser Thema sind die Ansätze über „vernetzte Produktion“ deshalb interessant, weil sie regionalen Wirtschaftszusammenhängen, d.h. der räumlichen Konzentration ökonomischer Aktivitäten, eine neue Bedeutung beimessen. Maillat (1998) hat dafür den Begriff des „lokalisierten Produktionssystems“ geprägt. Darunter versteht er

„eine Gesamtheit interdependenter, technisch und wirtschaftlich organisierter und gebietsmäßig zusammengeballter Aktivitäten. Wenn die Akteure eines lokalisierten Produktionssystems mit einer gemeinsamen technisch-wirtschaftlichen Realität konfrontiert sind, entwickeln sie gemeinschaftlich (wissenschaftliche, technische, industrielle, kommerzielle) Informationen über die externen Zwänge, die zu lösenden Probleme und die möglichen Lösungsmodalitäten und tauschen diese aus. Ein lokalisiertes Produktionssystem ist somit auch durch das Bestehen spezifischer Ressourcen, Kompetenzen und Externalitäten gekennzeichnet, welche sich durch die kollektive Tätigkeit der verschiedenen lokalen Akteure entwickeln und die gemeinschaftlich eingesetzt werden, um zu produzieren. Ferner ist das lokalisierte Produktionssystem Teil eines Geflechts von Beziehungen zur Außenwelt. In der Tat bildet das lokalisierte Produktionssystem kein geschlossenes Universum, sondern befindet sich in ständiger Interaktion mit seinem Technologie- und Marktumfeld. Schließlich ist wesentlich hervorzuheben, dass ein lokalisiertes Produktionssystem von einer territorialen Logik (dem Milieu) organisiert wird, die es zu einer zwischen dem Markt und der Hierarchie liegenden Organisation macht und die, im Gegensatz zur funktionalen Logik, die räumliche Nähe der Akteure braucht, um zu funktionieren“ (Maillat 1998: 7).

Als entscheidend für das Verständnis der Funktionsweise derartiger regionaler Wirtschaftszusammenhänge gilt zweierlei: die Kohärenz nach innen, mit der sie einer „territorialen Logik“ folgen, sowie die Öffnung nach außen, mit der sie sich dem Wettbewerb eines potentiell unbeschränkten Marktes stellen und ihre Produkte, Dienstleistungen und Verfahren ständig weiterentwickeln. Betont wird, dass die interne Kohärenz nur in der Beziehung nach außen ihre Bedeutung bekommt, da die Entwicklungsfähigkeit und -dynamik eines lokalisierten Produktionssystems in direktem Zusammenhang mit dessen Fähigkeit gesehen wird, sich zu verändern und Neuerungen einzuführen.

Beides wiederum, interne Kohärenz in Verbindung mit dynamischen Außenbeziehungen, ist in hohem Maße von der Qualität des regionalen oder lokalen „Milieus“ abhängig. Darauf machen vor allem Vertreter der *Groupe de recherche Européenne aux milieux innovatives* (GREMI) aufmerksam. Für sie ist das Milieu sowohl Organisations- als auch Innovationsmedium im lokalisierten Produktionssystem. Als Organisationsmedium ist es

„ein kognitives Ganzes, von dem das Funktionieren dieses Systems abhängt. Es ist die Organisation, durch die sich die Selbständigkeit des Handelns und der Initiative der lokalisierten Produktionssysteme ausdrückt. Es ist gewissermaßen der kollektive ‚Fähigkeitsvorrat‘, der die Wahrnehmungs- und Handlungsfähigkeit der Akteure steuert“ (Maillat 1998: 8).

Als Innovationsmedium ermöglicht es, dass die Wirtschaftssubjekte im Rahmen eines lokalisierten Produktionssystems „territoriale Spezifitäten“ in dem Sinne entwickeln, dass sie ihren einzigartigen „Fähigkeitsvorrat“, der sich aus ihrer regionalen Einbettung ergibt, nutzen, um am Markt Produkte und Dienstleistungen anzubieten, die einen unverwechselba-

ren Charakter haben. Das innovative Milieu schafft damit spezifische Ressourcen, die anderswo nicht beliebig vorhanden oder reproduzierbar sind.

Drei Elemente werden für ein innovatives Milieu als konstitutiv betrachtet: Interaktionslogik und kollektive Lerndynamik, die zusammen zur Herausbildung von Innovationsnetzen führen.

Die Interaktionslogik wird einerseits durch die Fähigkeit der Akteure bestimmt, sich nach außen zu öffnen, von dort neue Informationen aufzunehmen und spezifische Ressourcen für sich zu entdecken. Andererseits ist sie geprägt von der Bereitschaft der Akteure, auf der Basis des Beziehungskapitals, das sie im Laufe der Zeit untereinander herausgebildet haben, miteinander zu kommunizieren und zu kooperieren. Auf dieser Basis entwickelt sich eine kollektive Lerndynamik, die die Akteure befähigt, neues Know-how und neue Technologien zu entwickeln und damit das Milieu selbst immer wieder zu verändern. Ein innovatives Milieu ist „eine Stätte ständiger Anpassungs-, Umwandlungs- und Evolutionsprozesse“ (Maillat 1998: 9), das im ökonomischen Entwicklungsprozess „seine Antriebsrolle“ spielt.

Innovationsnetze schließlich werden als ein koordiniertes Ganzes verschiedenartiger, aber professioneller Akteure definiert, die gemeinsam an der Entwicklung, Herstellung und Verbreitung von Produkten, Dienstleistungen und Verfahren beteiligt sind. Diese Innovationsnetze zeichnen sich dadurch aus, dass mit ihnen kein klar definiertes Ziel verfolgt wird. Für die Netzwerk-Mitglieder verkörpern sie die Kapazität, die Unsicherheiten und damit Risiken und Kosten reduzieren, die prinzipiell mit Innovationen verbunden sind.⁴

Die Vertreter des Milieu-Ansatzes machen immer wieder darauf aufmerksam, dass ein „Milieu“ auch innovationshemmend sein und zu Stagnation führen kann, wenn es sich nach außen abschottet und/oder die Akteure ihr Verhalten auf die Wahrung von Sonderinteressen und kurzfristiges Gewinnstreben hin ausrichten. Das heißt mit anderen Worten: Regionale Wirtschaftszusammenhänge bzw. lokalisierte Produktionssysteme sind nicht per se Garant für eine kontinuierliche ökonomische Entwicklungsdynamik und damit Prosperität. Sie sind vom Strukturwandel genauso betroffen wie andere Produktionssysteme auch. Auch sie sind – um den Preis des Niedergangs – gezwungen, ihre technologische und Produktionsorganisation immer wieder zu verändern. Was im Rahmen des Milieu-Konzepts interessiert, sind die Faktoren einer erfolgreichen Umstellung von dem einen auf den anderen Organisationszustand.

⁴ Insbesondere Camagni (1991) hat sich mit der Funktion des „Milieus“ zur Reduktion von Unsicherheit im betrieblichen Innovationsprozess beschäftigt. Vgl. dazu Kilper; Latniak (1996: 229 ff.)

5. Föderalismus als Institution der „Marktsicherung“ oder: Impulse zur Strukturflexibilisierung des deutschen Föderalismus

Welcher Zusammenhang besteht nun zwischen dem wirtschaftspolitischen Diskurs über die Globalisierung der Ökonomie und regionalen Netzwerken und der Frage nach der Bedeutung einer dezentralen Staatsorganisation für „vernetzte Produktion“? Dieser Frage soll im Folgenden mit Hilfe von zwei weiteren Fragen nachgegangen werden: 1. Welche Funktion kann der Staat bei der Optimierung regionaler Wirtschaftszusammenhänge spielen? 2. Wie kann er diese Funktion optimal wahrnehmen?

Die komplexe Selbstorganisation der Wirtschaftssubjekte im freien Markt gilt als Prototyp einer „spontanen Ordnung“ (v. Hayek 1971). Sie entsteht im Wettbewerbssystem durch deren freiwillige Kooperation. Genauso wenig wie Milieus sind „spontane Ordnungen“ „von oben“, d.h. durch hierarchische Anordnung, noch „von außen“, d.h. durch den Staat, zu planen und zu steuern. Wie Hayek herausgearbeitet hat, liegt die Pointe der „spontanen Ordnung“ im Problem der effizienten Nutzung von Information. „Die Wirklichkeit“ wird vom Wirtschaftssubjekt immer nur auszugsweise erfasst. Aus ökonomischer Sicht kommt deshalb den Verfahren der Informationsbeschaffung, der Kommunikation und Entscheidungsfindung für das erfolgreiche Operieren der Wirtschaftssubjekte im Markt eine zentrale Bedeutung zu.

Bringt man diese Kategorien in Zusammenhang mit der aktuellen staats- und politikwissenschaftlichen Diskussion über den Form- und Funktionswandel des Staates, ergeben sich unversehens neue und interessante Sichtweisen. Bereits 1979 hat Ritter in seinem Aufsatz „Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft“ den Funktionswandel staatlicher Politik bildhaft so umschrieben, dass der Staat vom hoheitlich-hoheitsvollen Podest des einseitig Anweisenden herabtreten, sich auf die Ebene des Austausches von Informationen und Leistungen begeben und zu abgestimmtem Handeln mit den Wirtschaftssubjekten kommen müsse. An die Stelle des hoheitlich-interventionistischen Staates trete immer mehr ein Staat, der die *enabling function* über Infrastrukturmaßnahmen und Dienstleistungen, d.h. Beratungs-, Marktöffnungs- und Netzwerkfunktionen, ausfülle. Staatliche Akteure wirkten als gleichberechtigte Partner in einem sozialen Beziehungsgeflecht, das von gegenseitigem Vertrauen und informellen, symmetrischen Beziehungen getragen werde.

Im verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Diskurs über den „Kooperativen Staat“ (Ritter 1979/1990; Hesse 1987; Benz 1994; Benz 1997) wie auch in der Debatte über neue Steuerungsformen (Mayntz 1987; Mayntz 1997) ist dieser staatliche Form- und Funktionswandel ausführlich analysiert worden. In „Regionalisierung“ wird eine „neue Form von Politik“ (Benz u.a. 1999) gesehen, die sich von traditionellen Formen der Staatstätigkeit wie von Dezentralisierung in struktureller, prozessualer und inhaltlicher Hinsicht unterscheidet. Als *regional governance* (Benz 2001) macht das Konzept derzeit Karriere, ohne dass ihm inhaltlich etwas substantiell Neues hinzugefügt worden wäre.

Bei der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung liegt die Funktion des Staates nicht mehr ausschließlich in der Steuergesetzgebung und in der gesetzgeberischen Gestaltung der ökonomischen Rahmenbedingungen. Die „harten“ Steuerungsinstrumente Recht und Geld, die für Weingasts Ansatz des *market-preserving federalism* elementar sind, werden ergänzt durch neue, „weiche“ Instrumente. Die Aufgaben staatlicher Wirtschaftspolitik be-

stehen nunmehr auch darin, die ökonomischen Potentiale einer Region, die sich aus Spezialisierung, funktionaler Differenzierung und Vernetzung ergeben, auszubauen, bestehende Schwächen zu erkennen und gemeinsam mit den Wirtschaftssubjekten zu beseitigen. Da regionale Wirtschaftszusammenhänge sich in einem spezifischen Milieu entwickeln, ihre eigenen räumlichen Ausdehnungen haben und ein spezifisches Gefüge aus Konkurrenz und Kooperation zwischen den Wirtschaftssubjekten aufweisen, erfordert deren Förderung auch jeweils ganz spezifische Konzepte und Strategien der Wirtschaftspolitik.

An Bedeutung gewinnt eine „dezentrale wettbewerbsorientierte Regionalpolitik“ (Postlep u.a. 2000). Wirtschaftspolitische Handlungsstrategien, die Porter (1991) mit der Metapher des „Diamanten-Schleifens“ bezeichnet hat, werden immer wichtiger. Hierzu gehören vor allem: die kontinuierliche Organisation von dauerhaften Gesprächs- und Informationsforen auf der regionalen Ebene, die vielseitige Kontakte ermöglichen; das Bewusstmachen der vorhandenen Stärken einer Wirtschaftsregion, und zwar auch dann, wenn diese nicht im Zentrum der öffentlichen Diskussion und Aufmerksamkeit stehen; der Ausbau einer Infrastruktur, die auf die regionsspezifischen Kompetenzen und Potentiale zugeschnitten ist; die Nutzung und Präsentation der lokal und regional vorhandenen Kompetenzen in Form von Modellprojekten, die als Nachfrageprojekte fungieren können.

Beim „Diamanten-Schleifen“ geht es also darum, um in der Metapher zu bleiben, sich der unterschiedlichen Facetten, die vorhanden sind und geschliffen werden müssen, bewusst zu sein. Während es in dem einen Fall darum gehen mag, die vorhandene Infrastruktur auszubauen und fehlende Bereiche zu ergänzen, kann es in dem anderen darum gehen, Kontakte und Kooperationen zwischen den regional ansässigen Spezialisten anzubahnen, um die potentiellen Synergieeffekte auch nutzbar zu machen. Während sich die wirtschaftspolitischen Initiativen einmal auf den engeren Raum beschränken können, müssen sie ein andermal in einem größeren räumlichen Zuschnitt operieren.

Eine regionale Wirtschaftspolitik hat gegenüber den Wirtschaftssubjekten zunehmend die Funktion der Information und der Moderation des Informationsaustausches wahrzunehmen, um diesen die Möglichkeit zu eröffnen, mehr Wissen zu nutzen, als jeder einzelne von ihnen für sich jemals gewinnen könnte. Die Repräsentanten staatlicher Wirtschaftspolitik „intervenieren“, indem sie ihre wirtschaftspolitische Kompetenz unter Beweis stellen und damit bei den Wirtschaftssubjekten Akzeptanz für ihre Argumente und Strategien finden müssen. Auch wenn jede „vernetzte Produktion“ im Sinne „spontaner Ordnungen“ ein dezentrales Geflecht von Akteuren, Organisationen und Institutionen ist, muss deren Zusammenspiel moderiert und immer wieder mit neuen Impulsen stabilisiert und weiterentwickelt werden. Oeter (1998: 125), der einerseits zu dem Ergebnis kommt, dass die „wettbewerbssichernde“ Funktion des Föderalismus im deutschen unitarischen Bundesstaat angesichts der Zentralisierung der Gesetzgebungskompetenzen „degenerieren“ müsse bzw. „kaum mehr auszumachen“ sei, stellt andererseits fest, dass „selbst den deutschen Bundesländern (...) in diesem Bereich noch ein weitgefächertes Instrumentarium zur Verfügung (steht).“

Die Frage nach dem „Warum eigentlich Föderalismus?“ kann deshalb folgendermaßen beantwortet werden:

Staatliche Dezentralisierung bzw. föderalistische Strukturen fördern in den Bereichen der Wirtschaftspolitik, die sich durch derartige „weiche“ Formen der Steuerung auszeichnen, die

Rationalität und Effektivität staatlicher Aktivitäten, da sie sachgerechte, weil an den Bedürfnissen „vor Ort“ orientierte Initiativen und Entscheidungen hervorbringt. Die Repräsentanten von Landesregierungen und Kommunen verfügen über bessere Informationen über die in ihrem Bereich ansässigen Betriebe und haben bessere Kontakte zu den Betrieben und überbetrieblichen Einrichtungen im regionalen Netzwerk als die Repräsentanten des Gesamtstaats. Auch für die Wirtschaftspolitik gilt, dass Föderalismus den kreativen Wettbewerb um verschiedene Politikinhalt fördert. Die Vielfältigkeit in einem föderativen System wirkt einer innovationshemmenden Uniformität entgegen. Eine dezentrale Staatsorganisation fördert das „Experiment“ im kleinen Rahmen und auf der unteren Ebene. Trotz der Konzentration vieler rechtlicher und finanzieller Steuerungsinstrumente beim Gesamtstaat kann Föderalismus hier in gewisser Weise einen wirtschaftlichen Polyzentrismus begünstigen.

In einem Kontext, der als „Gleichzeitigkeit von Globalisierung und Regionalisierung“ (Läpple 1998) verstanden wird, bekommt die Frage nach der Bedeutung der Staatsorganisation für die wirtschaftliche Entwicklung ihren aktuellen Stellenwert. Wenn die Position stimmt, dass in einer zunehmend internationalisierten Ökonomie eine räumlich integrierte und „vernetzte Produktion“ für die Sicherung von Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe und Unternehmen an Bedeutung gewinnt, liegt die Schlussfolgerung nahe, dass dies genauso für die dezentralen Institutionen staatlicher Wirtschaftspolitik, die bei den Gliedstaaten, den Kommunen und auf der überkommunalen Ebene angesiedelt sind, gilt.

Der Befund, dass „der deutsche Bundesstaat bei der Experimentier- und Neuerungskraft (schwächt)“ (Schmidt 2001: 477), könnte damit für die Zukunft relativiert werden. Gleichzeitig könnte damit der Reformpfad der schrittweise erfolgenden Strukturflexibilisierung⁵ eingeschlagen werden. Der kreative Umgang mit dem Reichtum „weicher“ Steuerungsinstrumente hat den Charakter systemimmanenter Korrekturen. Er stellt keine systemverändernde Alternative dar und bedeutet keine Abkehr vom unitarischen Sozialstaat.⁶ Insofern wird hier der Schlüssel zur Definition eines neuen Verständnisses von Konkurrenzföderalismus gesehen, der im unitarischen Bundesstaat ja eigentlich totgesagt war.

⁵ Mit diesem Begriff bezeichnet Schmidt (2001) eine Reformoption des deutschen Föderalismus, die innerhalb der vorgegebenen Strukturen den schmalen „Grat zwischen Autonomieschonung und bundesweiter Gemeinschaftsverträglichkeit“ (Schmidt 2001: 486) gehen möchte. In dieser Option sieht Schmidt drei Vorteile: Ein Teil der Reformprobleme könnte damit abgearbeitet werden. Der bisherige Leistungsstandard des deutschen Föderalismus einschließlich seiner integrationsfördernden Wirkung und seiner Machtaufteilungseffekte könnte bewahrt werden. Sie wäre politisch machbar und grundsätzlich durchsetzbar.

⁶ Nichtsdestotrotz hat auch diese Option ihre politischen Kosten. Jede Netzwerk-Politik und jede Steuerung mit Hilfe „weicher“ Instrumente ist informelle Politik, die die Parlamente und damit die Wähler in ihrer Legitimations- und Kontrollfunktion (weiter) schwächt.

Literatur

- Benz, A. (1994): Kooperative Verwaltung: Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden.
- Benz, A. (1997): Kooperativer Staat? Gesellschaftliche Einflussnahme auf staatliche Steuerung. In: Klein, A.; Schmalz-Bruns, R. (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland – Möglichkeiten und Grenzen. Baden-Baden, S. 88–113.
- Benz, A. (2001): Vom Stadt-Umland-Verband zu „regional governance“ in Stadtregionen. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 40, H. 2, S. 55–70.
- Benz, A.; Fürst, D.; Kilper, H.; Rehfeld, D. (1999): Regionalisierung. Theorie – Praxis – Perspektiven. Opladen.
- Camagni, R. (1991): Local „milieu“, uncertainty and innovation networks: towards a new dynamic theory of economic space. In: ders. (ed.): Innovation networks: spatial perspectives. London/New York, S. 121–144.
- Fromhold-Eisebith, E. (1995): Das „kreative Milieu“ als Motor regionalwirtschaftlicher Entwicklung. Forschungstrends und Erfassungsmöglichkeiten. In: Geographische Zeitschrift, 83. Jg., H. 1, S. 30–47.
- Goodman, E.; Bamford, J. with Peter S. (eds.) (1989): Small firms and industrial districts in Italy. London/New York.
- Hayek, F. A. von (1971): Die Verfassung der Freiheit, Tübingen.
- Hesse, J. J. (1987): Aufgaben einer Staatslehre heute. In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1, Baden-Baden, S. 55–87.
- Hirschman, A. O. (1970): Abwanderung und Widerspruch. Reaktionen bei Leistungsabfall auf Unternehmungen, Organisationen und Staaten. Tübingen.
- Kilper, H. (1996): Regionales Innovationsnetzwerk – neue Anforderungen an die Wirtschaftsförderung: das Beispiel der Automobilzulieferindustrie im Bergischen Land. In: Brödner, P.; Pekruhl, U.; Rehfeld, D. (Hrsg.): Arbeitsteilung ohne Ende? Von den Schwierigkeiten inner- und zwischenbetrieblicher Zusammenarbeit. München und Hampf, S. 217–240.
- Kilper, H. (1999): Zwischenbetriebliche Kommunikation und Kooperation in der Automobilindustrie: Probleme und Eckpunkte einer regionalen Industriepolitik. In: Kilper, H.; Pries, L. (Hrsg.): Die Globalisierungsspirale in der deutschen Automobilindustrie: Hersteller-Zulieferer-Beziehungen als Herausforderung für Wirtschaft und Politik. München und Mering, S. 223–246.
- Kilper, H.; Lhotta, R. (1996): Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. Opladen.
- Kilper, H.; Latniak, E. (1996): Einflussfaktoren betrieblicher Innovationsprozesse – Zur Rolle des regionalen Umfeldes. In: Brödner, P.; Pekruhl, U.; Rehfeld, D. (Hrsg.): Arbeitsteilung ohne Ende? Von den Schwierigkeiten inner- und überbetrieblicher Zusammenarbeit. München und Mering, S. 217–240.
- Kilper, H.; Schmidt-Dilcher, J. (1999): Auf dem Weg zum Ko-Produzenten: über den Wandel der Produktions- und Lieferbeziehungen in der Automobilbranche. In: Institut Arbeit und Technik, Jahrbuch 1998/99, Gelsenkirchen, S. 156–169.
- Kilper, H.; Schmidt-Dilcher, J. (2000): Vom Recht des Stärkeren zur Partnerschaft? Über den schwierigen Weg zu neuen Hersteller-Zulieferer-Beziehungen in der Automobilindustrie am Beispiel eines Karosserie- und Montagewerks. Gelsenkirchen, Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik, Bd. 2000-02.
- Läpple, D.; Deecke, H.; Krüger, Th. (1994): Strukturentwicklung und Zukunftsperspektiven der Hamburger Wirtschaft unter räumlichen Gesichtspunkten. Clusterstruktur und Szenarien. Gutachten für die Stadtentwicklungsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, Hamburg.
- Läpple, D. (1998): Globalisierung – Regionalisierung: Widerspruch oder Komplementarität. In: Kujath, H. J. (Hrsg.): Strategien der regionalen Stabilisierung. Wirtschaftliche und politische Antworten auf die Internationalisierung des Raumes Berlin. S. 61–81.
- Maillat, D. (1998): Vom „Industrial District“ zum innovativen Milieu: ein Beitrag zur Analyse der lokalisierten Produktionssysteme. In: Geographische Zeitschrift, 86. Jg., H. 1, S. 1–15.

- Marlow, M.T. (1992): Intergovernmental Competition. Voice and Exit Options and the Design of Fiscal Structure. In: *Constitutional Political Economy* 3, S. 73 ff.
- Martin, S. B. (1999): Transplants oder "Lernorte": Beschaffungsformen und Zuliefererbeziehungen in den neuen deutschen Automobilnetzwerken im Süden der USA. In: Kilper, H.; Pries, L. (Hrsg.): *Die Globalisierungsspirale in der deutschen Automobilindustrie*. München und Mering, S. 57–89.
- Mayntz, R. (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. In: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Bd. 1, Baden-Baden, S. 89–110.
- Mayntz, R. (1997): *Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen*. Frankfurt a.M./New York.
- Oeter, St. (1998): Erprobung der Konstitutionellen Politischen Ökonomie an Einzelfragen – Föderalismus. In: Engel, Ch.; Morlok, M. (Hrsg.): *Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung*. Tübingen, S. 119–155.
- Porter, M. E. (1991): *Nationale Wettbewerbsvorteile. Erfolgreich konkurrieren auf dem Weltmarkt*. München.
- Postlep, R.-D.; Blume, L.; Fromm, O. (2000): Regionalpolitik im föderativen Staatsaufbau. In: *Handwörterbuch der Wirtschaftsförderung*, Lfg. 47 vom September 2000, S.1–43.
- Pyke, F.; Becattini, G.; Sengenberger, W. (eds.) (1990): *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy*. Geneva.
- Rehfeld, D. (1999): *Produktionscluster. Konzeptionen, Analysen und Strategien für eine Neuorientierung der regionalen Strukturpolitik*. München und Mering.
- Riker, W. H. (1964): *Federalism. Origin – Operation – Significance*. Boston/Toronto.
- Ritter, E. H. (1979): Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft. In: *Archiv des öffentlichen Rechts* 104, S. 389–413.
- Ritter, E. H. (1990): Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, H. 1/1990, 1. Jg., S.50–88.
- Schamp, E. (2000): *Vernetzte Produktion. Industriegeographie aus institutioneller Perspektive*. Darmstadt.
- Schmidt, M. G. (2001): Thesen zur Reform des Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 42. Jg., H. 3, S. 474–491.
- Weber, Al. (1923/1998): *Industrielle Standortslehre (Allgemeine und kapitalistische Theorie des Standorts)*. In: ders., *Schriften zur industriellen Standortlehre*, hrsg. von Hans G. Nutzinger, Marburg, S. 287–328.
- Weingast, B. R. (1993): Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets. In: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 149, no. 1, S. 286–311.
- Williamson, O. E. (1990): *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Unternehmen, Märkte, Kooperationen*. Tübingen.