

Feld, Lars P.; Kerber, Wolfgang

**Working Paper**

## Mehr-Ebenen Jurisdiktionssysteme: zur variablen Architektur von Integration

Marburger Volkswirtschaftliche Beiträge, No. 2006,05

**Provided in Cooperation with:**

Faculty of Business Administration and Economics, University of Marburg

*Suggested Citation:* Feld, Lars P.; Kerber, Wolfgang (2006) : Mehr-Ebenen Jurisdiktionssysteme: zur variablen Architektur von Integration, Marburger Volkswirtschaftliche Beiträge, No. 2006,05, Philipps-Universität Marburg, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Marburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/29850>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

**Lars P. Feld and Wolfgang Kerber**

**Mehr-Ebenen Jurisdiktionssysteme:  
Zur variablen Architektur von Integration**

**No. 05-2006**

*Forthcoming in: "Ökonomische und politische Grenzen von Wirtschaftsräumen",  
Schriften des Vereins für Socialpolitik, Berlin, Duncker & Humblot*

Prof. Dr. Lars P. Feld  
Philipps-University Marburg  
Faculty of Business Administration and Economics  
Public Economics

## **Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssysteme: Zur variablen Architektur von Integration**

Von Lars P. Feld und Wolfgang Kerber, Marburg\*

### **A. Vom Nationalstaat zu Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen**

Mit der rasant fortschreitenden Globalisierung und dem dynamischen Prozess der europäischen Integration sind in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten grundlegende traditionelle Denkkategorien über den Staat und die von ihm zu betreibende Wirtschaftspolitik systematisch in Frage gestellt worden. In der bisherigen Denktradition steht der völkerrechtlich souveräne Nationalstaat im Mittelpunkt, bei dem quasi-natürlich alle wirtschafts- und finanzpolitischen Kompetenzen angesiedelt sind. Diese Kompetenzen übt er als staatlicher Monopolist gegenüber einer Menge von Individuen als Bürger aus (u.a. mit dem Problem der Kontrolle dieses Leviathan). Zwar mag der Nationalstaat föderal organisiert sein, aber dies hat keine eigenständige Bedeutung in der geltenden Denktradition. Jenseits der souveränen Nationalstaaten gibt es hier nur die Ebene des Welthandels mit der globalen Arbeitsteilung, die wirtschaftspolitisch fast ausschließlich von der Leitidee des Freihandels und des Abbaus von Handelsschranken geprägt ist. Dieser traditionelle Analyserahmen ist jedoch durch eine Reihe von Entwicklungen inzwischen unzureichend und nicht mehr zweckmäßig:

(1) Durch umfassende Liberalisierungen und technischen Fortschritt im Bereich von Kommunikation und Verkehr hat sich die Mobilität von Unternehmen und Individuen bzw. der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital stark erhöht. Produktionsfaktoren sind nicht mehr immobil (wie in der traditionellen Außenhandelstheorie unterstellt) und der Nationalstaat wird durch die Wandermöglichkeiten in der Ausübung seiner Monopolmacht beschränkt.

(2) Diese Mobilität führt zum Phänomen eines Wettbewerbs der Staaten um Unternehmen und Kapital (Standortwettbewerb) sowie zunehmend auch um qualifizierte Arbeitskräfte. Staatliche Wirtschafts- und Finanzpolitik wird damit nicht mehr monopolistisch, sondern verstärkt wettbewerblich angeboten (bspw. in Form von Steuer- und Regulierungswettbewerb oder als Wettbewerb um Industrieansiedlungen).

---

\* Philipps-Universität Marburg; Abteilung für Finanzwissenschaft bzw. Abteilung für Wirtschaftspolitik; Am Plan 2; D-35032 Marburg/Lahn; email: [feld@wiwi.uni-marburg.de](mailto:feld@wiwi.uni-marburg.de) und [kerber@wiwi.uni-marburg.de](mailto:kerber@wiwi.uni-marburg.de).

(3) Die EU als mit Abstand bedeutendster regionaler Integrationsraum hat sich zu einem quasi-staatlichen supranationalen Gebilde mit umfangreichen Kompetenzen entwickelt. Der Kern der Diskussion um die EU konzentriert sich auf das ungeklärte finale Verhältnis zwischen der EU und den nationalstaatlichen Mitgliedstaaten als Träger staatlicher Souveränität. Am Beispiel der EU zeigt sich die Verunsicherung des traditionellen Denkraumens am deutlichsten: Seine Anwendung würde nahelegen, dass jetzt die EU die Funktion des „Nationalstaates“ einnehmen würde. Vor der daraus folgenden Konsequenz, dass die EU dann der „natürliche“ Ort aller wirtschafts- und finanzpolitischen Kompetenzen sein müsste, schreckt man allerdings (mit in der bisherigen Denktradition wenig überzeugenden Begründungen) zurück.

(4) Innerhalb der EU wird – als Durchsetzung der vier Grundfreiheiten – eine umfassende Politik zum Abbau von Handelshemmnissen und Wettbewerbsverzerrungen für die Vollendung des Binnenmarktes betrieben (Marktintegration), die zu einer bisher nicht für möglich gehaltenen Beschränkung der nationalstaatlichen Regulierungskompetenzen (und deren Verschiebung auf die EU-Ebene) führt. Unter einer ähnlichen Zielsetzung kann dies – wenn auch in wesentlich schwächerer Form – auf globaler Ebene, etwa im Rahmen der WTO, aber auch über die Grenzen der Wirtschaftspolitik hinausgehend etwa für einen Internationalen Strafgerichtshof, beobachtet werden.

(5) Gleichzeitig findet innerhalb der Nationalstaaten in den letzten zwei Jahrzehnten eine Renaissance des Föderalismus und der Dezentralisierung statt, d.h. traditionell unitarische Staaten führen Regionalisierungen durch (bspw. Spanien, Belgien, Frankreich, Italien, Großbritannien, Japan) oder die Kompetenzen von Regionen in bereits föderalen Staaten werden gestärkt (wie etwa die „devolution“ in den USA oder die jüngste Reform des Schweizer Föderalismus).

(6) Auf internationaler Ebene entstehen – teilweise sogar unabhängig von den Nationalstaaten oder mit diesen nur indirekt verbunden – nichtstaatliche Organisationen, die in wichtigen Bereichen Regulierungsaufgaben übernehmen (private regulation) und damit wichtige Akteure für die globale Wirtschaftsordnung im Sinne einer „Global Governance“ geworden sind.

Die traditionelle Zwei-Ebenen-Struktur von Nationalstaaten und einer im wesentlichen nur den Handel regelnden internationalen Ebene ist folglich inzwischen einer sehr komplexen Mehr-Ebenen-Governancestruktur gewichen. In dieser Mehr-Ebenen-Struktur übt eine Fülle von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren traditionell staatliche Aufgaben im Sinne der Bereitstellung öffentlicher Güter und Leistungen, der Regulierung ökonomischer Tätigkeiten und der Umverteilung von Ressourcen aus. Auch wenn den Nationalstaaten dabei sicherlich immer noch die größte Bedeutung zukommt, so kann ihre „Souveränität“ bereits jetzt durch die Kompetenzen von Akteuren auf höheren und niedrigeren Ebenen erheblich eingeschränkt sein – zum Teil rechtlich, zum Teil durch den Standortwettbewerb. Für die Theorie der Wirtschaftspolitik bedeutet

dies, dass nicht mehr nur ein Akteur, nämlich der Nationalstaat, die Kompetenzen für die Wirtschafts- und Finanzpolitik innehat, sondern diese auf eine Anzahl voneinander mehr oder minder unabhängige staatliche Einheiten und Institutionen verteilt (und damit auch fragmentiert) sind. Insofern kann von einer Mehr-Ebenen-Struktur von vielen Jurisdiktionen mit (quasi-)staatlichen Kompetenzen gesprochen werden.<sup>1</sup>

Aufgabe dieses Beitrags ist es, auf der Basis ökonomischer Theorie einen analytischen Rahmen zu schaffen, um die komplexen Probleme und Entwicklungen in solchen Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen systematisch untersuchen zu können. Dem Beitrag liegt die Erkenntnis zugrunde, dass die Vielzahl von einzelnen konkreten wirtschafts- und finanzpolitischen Gestaltungsfragen ebenso wie die Frage, wer in solchen Mehr-Ebenen-Strukturen über welche Entscheidungskompetenzen verfügen soll, nicht unabhängig voneinander als Einzelprobleme beantwortet werden können, sondern dass es notwendig ist, diese Fragen vor dem Hintergrund der Funktionsfähigkeit des gesamten Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystems zu sehen. Auch wenn hier ein solcher analytischer Rahmen nur in Ansätzen skizziert werden kann, so zielt dieser aber letztlich auf die Frage nach einer aus ökonomischer Sicht optimalen Gestaltung eines solchen Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystems.

Ein weiterer wichtiger Ausgangspunkt dieses Beitrags ist die Überzeugung, dass es für die Analyse dieser komplexen Problematik unabdingbar ist, die theoretischen und empirischen Erkenntnisse von zunächst sehr unterschiedlichen Teilgebieten und Ansätzen innerhalb der Ökonomie miteinander zu verbinden. Für die Frage der Analyse solcher Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssysteme werden jenseits der allgemeinen Grundlagen der modernen Institutionen- und Ordnungsökonomik in diesem Beitrag vor allem die Perspektiven und Forschungsergebnisse aus folgenden Bereichen eingebracht:

(1) Ökonomische Theorie des Föderalismus<sup>2</sup>

Die ökonomische Theorie des Föderalismus setzt sich intensiv mit der Bestimmung von Zentralität und Dezentralität auseinander. Dabei greift sie vor allem auf Kriterien aus der traditionellen Theorie des Fiskalföderalismus und damit auf wohlfahrtsökonomische Ansätze zur optimalen Allokation und Distribution von Ressourcen zurück. Musgrave (1971, 1983), Oates (1972) und Gordon (1983) leiten Kompetenzzuweisungen auf unterschiedliche staatliche Ebenen vor allem aus der Existenz von Externalitäten zwischen Gebietskörperschaften, von Größenvorteilen oder auch aus der Unterminierung dezentraler staatlicher Einkommens-

---

<sup>1</sup> In der Politikwissenschaft dient der Begriff des „multi-level governance“ zur Bezeichnung der These, dass der Nationalstaat nicht mehr der allein bestimmende Akteur ist (Marks/Hooghe/Blank 1996 und Jordan 2001).

<sup>2</sup> Siehe etwa Tiebout (1956), Oates (1972, 1999), Gordon (1983), Wellisch (2000), Wilson/Wildasin (2004), Feld (2000a, 2005a).

umverteilung durch Wanderungsprozesse ab. Aus diesen Wanderungsprozessen entsteht ein interjurisdiktioneller Wettbewerb, der gemäß der Analyse von Tiebout (1956) vorteilhaft für die Effizienz der Bereitstellung öffentlicher Güter sein kann. Im Gefolge dieser klassischen Beiträge sind eine Vielzahl von Weiterentwicklungen bis hin zur Theorie des Systemwettbewerbs und der Analyse des internationalen Steuerwettbewerbs erfolgt.<sup>3</sup>

#### (2) Regulierungswettbewerb, Law and Economics und Rechtsföderalismus<sup>4</sup>

Die aus der Tradition der Law and Economics hervorgegangene Theorie des Regulierungswettbewerbs befasst sich ebenfalls mit Fragen der Zentralität und Dezentralität, jedoch im wesentlichen auf den umfassenden Bereich des Rechts und auf Regulierungen bezogen. Damit ergibt sich einerseits eine breitere Herangehensweise als im Fiskalföderalismus. Andererseits bleiben jedoch die Besonderheiten, die sich aus den finanziellen Konsequenzen staatlichen Handelns ergeben, unberücksichtigt. Neben der Analyse des Regulierungswettbewerbs spielt das in Nationalstaaten auch historisch bedeutsame Streben nach Rechtsvereinheitlichung eine wichtige Rolle. An die Seite der Wanderungsprozesse, der Standort- und Wohnortwahl als Mechanismen zur Bestimmung optimaler Kompetenzteilungen tritt die Rechts(formen)wahl privater Wirtschaftssubjekte.

#### (3) Außenhandels- und Integrationstheorien<sup>5</sup>

Zudem werden die Vorteile und Bedingungen von Integration aus außenhandelstheoretischer Sicht beleuchtet. Die theoretischen Grundlagen zur Analyse der Marktintegration gehen im wesentlichen auf Viner (1950) zurück, der die handelsschaffenden und handelsumlenkenden Effekte regionaler Präferenzräume thematisiert. Im Vordergrund steht der Abbau von Mobilitätsbarrieren, die in Form von tarifären und nichttarifären Handelshemmnissen auftreten können. In der traditionellen Außenhandelstheorie fehlt zumeist eine explizit räumliche Komponente. Sie wird erst in den Arbeiten von Krugman (1991, 1999) in die Außenhandelstheorie eingeführt. In der Neuen Ökonomischen Geographie bewirkt das Zusammenspiel von Skalenerträgen in der Produktion, Transportkosten und Agglomerationseffekten eine bestimmte räumliche Struktur des Wirtschaftens, die von gebietskörperschaftlichen Grenzen meist in künstlicher Weise durchschnitten wird.

#### (4) Neue Politische Ökonomie

---

<sup>3</sup> Zu den Weiterentwicklungen des Tiebout-Modells siehe Feld (2000a) und Oates (2005). Zum Systemwettbewerb siehe bspw. Vanberg/Kerber (1994), Streit/Mussler (1995) und Sinn (2003).

<sup>4</sup> Siehe bspw. Easterbrook (1994), Sun/Pelkmans (1995), Bratton et al. (1996), Bratton/McCahery (1997), Sinn (1997), Ogus (1999), Van den Bergh (2000), Esty/Gerardin (2001), Kerber/Heine (2002), Marciano/Josselin (2002, 2003) und Kerber/Grundmann (2006).

<sup>5</sup> Siehe insbesondere Balassa (1962), Alesina/Spolaore (1997, 2003), Alesina/Spolaore/Wacziarg (2000, 2005) und Heine/Kerber (2003).

Schließlich wird in der Neuen Politischen Ökonomie berücksichtigt, dass Staatsversagen etwa aufgrund von Rentenstreben durch Interessengruppen oder durch eine Ausbeutung der Steuerzahler durch eigennützige Regierungen auftreten kann. Brennan/Buchanan (1980) unterstreichen die Bedeutung der Wanderungsoption als Mechanismus zur Beschränkung des staatlichen Leviathan, der grundsätzlich die Möglichkeit hat, die Eigentumsrechte seiner Bürger und Unternehmen zu verletzen oder zu missachten (Weingast 1995). In Mehr-Ebenen-Systemen sind der Ausbeutung der Steuerzahler durch den Staat Grenzen gesetzt, weil die staatliche Souveränität vertikal zwischen den staatlichen Ebenen aufgeteilt ist und horizontal zwischen den Gebietskörperschaften Wettbewerb herrscht (Buchanan 1995, 1995/1996). Besley/Coate (2003) weisen darauf hin, dass diese vertikale Gewaltenteilung nicht nur das Rentenstreben von Interessengruppen erschwert sondern ganz allgemein eine Übernutzung gemeinsamer (fiskalischer) Ressourcen, etwa auch durch die politischen Entscheidungsträger in Regierung und Parlament, vermindert.

Diese unterschiedlichen Ansätze und Theoriestränge sollen in diesem Beitrag integriert und für die Analyse von Mehr-Ebenen-Systemen fruchtbar gemacht werden. In Abschnitt 2 wird zunächst ein allgemeiner theoretischer Rahmen für die Analyse und die Gestaltung von Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen entwickelt. Neben einer Skizzierung der Mehr-Ebenen-Struktur werden insbesondere die wesentlichen Probleme und Gestaltungsmöglichkeiten in bezug auf vertikale und horizontale Beziehungen zwischen den Jurisdiktionen herausgearbeitet und damit gleichzeitig wichtige Fragestellungen verortet. Dies gilt insbesondere für Fragen von Zentralität und Dezentralität, des interjurisdiktionellen Wettbewerbs, der Mobilität und der Marktintegration, aber auch des institutionellen Rahmens für das gesamte Mehr-Ebenen-System. Anschließend werden im Abschnitt 3 die innerhalb der verschiedenen ökonomischen Ansätze entwickelten Kriterien (und wesentliche ihnen zugrundeliegende theoretische und empirische Erkenntnisse) für eine adäquate Gestaltung solcher Mehr-Ebenen-Strukturen systematisch zusammengeführt. Dieser Set von Kriterien und Problemstellungen kann für die Analyse von konkreten Gestaltungsfragen benutzt werden. Im Abschnitt 4 werden dann allgemeine Schlussfolgerungen in bezug auf solche Strukturen und ihre Evolutionsfähigkeit sowie der notwendigen institutionellen Rahmenbedingungen gezogen.

## **B. Gestaltungsdimensionen von Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen**

### **B.I. Zur Grundstruktur von Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen**

Ausgehend von den empirisch vorzufindenden Strukturen lassen sich zunächst folgende Ebenen relativ klar unterscheiden: die globale Ebene, regionale supranationale Integrationsräume (wie die EU), die traditionellen „souveränen“ Nationalstaaten, regionale Gebietskörperschaften und Kommunen. Teilweise existieren auf diesen Ebenen bereits staatliche Einheiten oder quasi-staatliche Einheiten wie die EU, teilweise handelt es sich lediglich um internationale

Organisationen oder nachgeordnete Gebietskörperschaften mit bestimmten Funktionen (wie die NATO, die WTO oder kommunale Zweckverbände).

Als Kern eines abstrakten Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystems kann die Menge von territorial definierten Gebietskörperschaften auf den verschiedenen Ebenen gesehen werden. Die territoriale Größe von Kommunen, Bundesländern/Regionen, Nationalstaaten oder der EU ist ebenso wie ihre Bevölkerung zunächst historisch vorgegeben, kann sich aber ändern und weiterentwickeln. Ein zentrales Strukturmerkmal bisheriger Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssysteme ist das Inklusionsprinzip, wonach sich bspw. alle deutschen Bundesländer in der EU befinden, wenn Deutschland Mitglied der EU ist.<sup>6</sup> In einem Mehr-Ebenen-System gibt es nicht von vorneherein eine hierarchisch herausgehobene Ebene, faktisch aber spielt die Ebene der völkerrechtlich souveränen Nationalstaaten bis heute zweifellos eine Schlüsselrolle.

Wesentliches Kennzeichen der Jurisdiktionen ist, dass es sich um territorial definierte staatlich verfasste Zusammenschlüsse von Individuen als Bürger handelt, die im Prinzip über eigene politische Systeme mit Verfassung, Regierung, Parlament und Justiz verfügen. Aus ökonomischer Perspektive kann jede dieser Jurisdiktionen klubtheoretisch als Zusammenschluss von Individuen verstanden werden, um für das entsprechende Territorium die von den Einwohnern gewünschten öffentlichen Güter und Leistungen sowie Recht und Regulierung ebenso wie sozialstaatliche Leistungen im Rahmen eines Systems der (interpersonellen oder interregionalen) Einkommensumverteilung bereitzustellen, wofür umgekehrt Beiträge in Form von Steuern zu entrichten sind. Eine an einem bestimmten Wohnort ansässige Person ist gleichzeitig Bürger mehrerer vertikal übergeordneter Jurisdiktionen, d.h. eine in Marburg lebende Person ist gleichzeitig Bürger der Stadt Marburg, des Bundeslandes Hessen, Deutschlands und der EU. Die Individuen haben folglich als Bürger in jeder dieser Jurisdiktionen eigene Rechte und Pflichten ("Bürgergenossenschaft"; Vanberg 2004). Jenseits dieser territorialen Jurisdiktionen mit verfasster Staatlichkeit, in denen Individuen als Bürger leben, können aber auch Jurisdiktionen existieren, deren Mitglieder nur aus anderen Jurisdiktionen bestehen (z.B. internationale Organisationen).

## **B.II. Zu den vertikalen Beziehungen zwischen mehreren Ebenen**

In einem Mehr-Ebenen-System von Jurisdiktionen können auf der einen Seite mehrere politische Systeme mit eigenen Regierungen und Parlamenten auf den verschiedenen Ebenen parallel zueinander existieren. Auf der anderen Seite aber ist es erforderlich, dass ihre Entscheidungskompetenzen in gewissem Umfang voneinander abgegrenzt werden. Soweit es für Bürger oder Firmen eindeutige, verbindliche Regeln oder Rechte geben soll, können nicht

---

<sup>6</sup> Ein solches Inklusionsprinzip wäre in einer Mehr-Ebenen-Struktur nicht zwingend. Grönland als eine zu Dänemark gehörende autonome Region hat sich bspw. gegen die EU entschieden.

gleichzeitig mehrere Ebenen parallel über die entsprechenden Regelungen entscheiden. Solche Kompetenzen können letztlich nur einer Ebene zukommen.<sup>7</sup> Dagegen gibt es andere Politikbereiche, wie bspw. Förderprogramme für Existenzgründung oder Forschungsförderung, die durchaus parallel von Jurisdiktionen auf verschiedenen Ebenen betrieben werden können. Allerdings kann dann unter Umständen eine vertikale Politikkoordination zweckmäßig sein, um suboptimale Gesamtergebnisse zu vermeiden. Eine extreme Form der vertikalen Politikkoordination wäre die gemeinsame Durchführung einer Aufgabe von Jurisdiktionen auf verschiedenen Ebenen. Faktisch ist es aber oft eine schwierig zu beantwortende Frage, inwieweit Jurisdiktionen auf verschiedenen Ebenen unabhängig und parallel zueinander Politiken durchführen und/oder Regelungen erlassen können.

Im Prinzip kann es auf jeder Ebene Jurisdiktionen mit voll ausgebildeten eigenen politischen und rechtlichen Systemen geben, d.h. jede Jurisdiktion kann eine eigene Verfassung (u.a. mit dem Schutz von Grundrechten), eine eigene Regierung (Exekutive), ein eigenes Parlament (Legislative) sowie eine eigene Gerichtsbarkeit (Verfassungs- und andere Rechtsfragen) haben. In den empirisch vorzufindenden Mehr-Ebenen-Systemen finden sich oft (aber nicht immer) erhebliche vertikale Arbeitsteilungen und Verflechtungen auch in bezug auf die politischen und rechtlichen Systeme. So können einzelne Ebenen für andere Ebenen bestimmte Funktionen übernehmen, bspw. den Schutz von Grundrechten. Oder das Gerichtssystem kann auf einer bestimmten Ebene die judikativen Funktionen von übergeordneten und untergeordneten Ebenen mitübernehmen, wie dies bspw. innerhalb der EU der Fall ist. Zwar entscheidet der EuGH letztlich über EU-Recht, aber auch die nationalstaatlichen Gerichtssysteme können unmittelbar EU-Recht anwenden, ebenso wie die Bundesländer über kein eigenständiges Gerichtswesen verfügen. Dies ist bspw. anders in den USA, in denen es unabhängig voneinander Bundesgerichte und Gerichte der Bundesstaaten gibt. Insbesondere können die politischen Entscheidungssysteme verschiedener Ebenen auf komplexe Weise miteinander verflochten sein, wenn bspw. in Deutschland für viele vom Bundestag verabschiedeten Gesetze eine Zustimmungspflicht durch den Bundesrat besteht, oder wenn in der EU der aus den Regierungen der Mitgliedstaaten bestehende Ministerrat (Europäische Rat) als zentrales legislatives Organ der EU fungiert. Die aus solchen „Politikverflechtungen“ entstehenden Probleme sind insbesondere in der Politikwissenschaft thematisiert worden (Scharpf 1978, 1988).

Ähnlich kompliziert stellt sich die Situation hinsichtlich der Finanzverfassung in Mehr-Ebenen-Systemen dar. Neben den Besteuerungskompetenzen sind aus den staatlichen Aufgaben abgeleitete Ausgabenkompetenzen und unterschiedliche Autonomiegrade im Bereich der Verschuldung (Haushaltsautonomie) zu betrachten. Hinsichtlich der Besteuerungskompetenzen lassen sich

---

<sup>7</sup> Zumindest muss es im Konfliktfall eine Vorrangregelung geben wie bspw. „Bundesrecht bricht Landesrecht“.

idealtypisch das Trennsystem und das Gemeinschaftsteuersystem feststellen, wenn verschiedene gebietskörperschaftliche Ebenen überhaupt eigene Steuereinnahmen erhalten und nicht lediglich von Transfers der nationalstaatlichen Ebene abhängen sollen. Im Trennsystem ist einer staatlichen Ebene ausschließlich die Einnahmenkompetenz für eine bestimmte Steuerart zugewiesen. Im Gemeinschaftsteuersystem können mehrere gebietskörperschaftliche Ebenen auf eine Steuerbasis zugreifen. Dabei muss die Steuerertragshoheit von der Steuerverwaltungshoheit und der Steuergesetzgebungshoheit getrennt analysiert werden. Die Diskussion um Trennsystem und Gemeinschaftsteuersystem bezieht sich im wesentlichen auf die Ertragshoheit. Mindestens ebenso bedeutsam sind jedoch die beiden anderen Kompetenzen. Es macht einen wesentlichen Unterschied, ob die Gesetzgebungshoheit und damit die Entscheidungskompetenzen für ein Gemeinschaftsteuersystem auf einer Ebene, wie etwa die Einkommensteuer beim Bund in der Bundesrepublik Deutschland, angesiedelt, oder allen drei Ebenen, wie in der Schweiz Bund, Kantonen und Gemeinden, zugewiesen ist. In beiden Fällen handelt es sich um Gemeinschaftsteuersysteme, da die Ertragshoheit für eine Steuerbasis nicht ausschließlich einer Ebene zugeordnet ist. Im deutschen System findet jedoch eine regional einheitliche Besteuerung bei gleichem zu versteuernden Einkommen statt, während in der Schweiz die Einkommensteuerbelastungen regional erheblich voneinander abweichen können. In Deutschland werden die Steuereinnahmen der Einkommensteuer als vorgängige Stufe eines Finanzausgleichs im weiteren Sinne auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen verteilt. In der Schweiz generieren die Kantone durch eine autonome Besteuerung ihre Steuereinnahmen selbst und begeben sich somit in einen harten Steuerwettbewerb. Die Steuerverwaltungshoheit darf in dieser Betrachtung nicht unterschätzt werden. Wenn die nachgeordneten Gebietskörperschaften über erhebliche Verwaltungskompetenzen verfügen, haben sie auch Möglichkeiten die Ertragshoheit anderer gebietskörperschaftlicher Ebenen auszuhöhlen. Finanztransfers zwischen den Ebenen vervollständigen dieses komplexe Bild.

Die Frage der optimalen vertikalen Kompetenzallokation gehört zu den zentralen Problemstellungen bei der Gestaltung von Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen. In allen föderalen Staaten (wie in Deutschland oder den USA) und im Verhältnis zwischen der EU und den Mitgliedstaaten gibt es kontroverse Diskussionen um den richtigen Grad von Zentralität und Dezentralität. Während für Deutschland und die EU seit langem ausgesprochene Zentralisierungstendenzen beklagt werden, kam es in anderen Staaten aber auch zu stärkeren Dezentralisierungen. In Abschnitt 3 werden die aus ökonomischer Sicht zentralen Kriterien für die Beantwortung der Frage nach der optimalen vertikalen Kompetenzallokation präsentiert.

### **B.III. Mobilität und horizontale Beziehungen zwischen Jurisdiktionen**

Neben der vertikalen Beziehung von Jurisdiktionen ist in einem Mehr-Ebenen-System auch die horizontale Beziehung zwischen den Jurisdiktionen auf der gleichen Ebene von zentraler Bedeutung. Zwar scheint durch die territoriale Grenze zunächst eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen den Jurisdiktionen gegeben, faktisch aber kann es eine Vielzahl von positiven und negativen grenzüberschreitenden Wirkungen von Politiken und Aktivitäten von Individuen und Firmen geben, die auch im horizontalen Verhältnis eine Fülle von Konflikten und Problemen schaffen können. Von zentraler Bedeutung sind dabei insbesondere die positiven wohlfahrtserhöhenden Wirkungen von Marktintegration und möglicher daraus folgender Prozesse interjurisdiktionellen Wettbewerbs. In Mehr-Ebenen-Systemen kann eine solche Marktintegration auf verschiedenen Ebenen in unterschiedlichem Umfang vorangetrieben werden. Weiterhin können eine Anzahl von negativen Externalitäten und Suboptimalitäten durch einen unabhängigen Einsatz von Politiken auftreten, die die Frage nach der Zweckmäßigkeit von Politikkoordination stellen lassen.

#### **B.III.1. Marktintegration I: Mobilität von Gütern**

Seit den englischen Klassikern gehört es zum Kernbestand der ökonomischen Theorie, dass die Förderung der Mobilität von Gütern zwischen Jurisdiktionen durch Abbau von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen eine Intensivierung der interjurisdiktionellen Arbeitsteilung ermöglicht und damit im allgemeinen zu einer Wohlfahrtserhöhung in allen beteiligten Jurisdiktionen führt (wenn auch nicht notwendigerweise für alle Individuen in allen beteiligten Jurisdiktionen). Auf diesem außenwirtschaftstheoretischen Fundament beruht die ökonomische Rationalität von regionaler und globaler wirtschaftlicher Integration (Viner 1950, Pelkmans 2001). Die durch eine weitergehende Marktintegration geschaffenen größeren Märkte ermöglichen ein besseres Ausnützen von Skalenvorteilen, Transaktionskostenvorteile, Produktivitätserhöhungen durch größere Spezialisierung und mehr Innovationen durch mehr Wettbewerb. Gleichzeitig aber gibt es starke Interessengruppen in den einzelnen Jurisdiktionen, denen es durch Rent seeking-Verhalten gelingen kann, durch protektionistische Wirtschaftspolitik ihre Interessen zu schützen, wodurch aber die mit der Marktintegration verbundenen Wohlfahrtsgewinne geschmälert oder gar unterbunden werden. Insofern besteht eine tiefe Spannung zwischen den allgemeinen Wohlfahrtsgewinnen durch stärker integrierte Märkte und den protektionistischen Interessen von einzelnen Wirtschaftszweigen oder anderen Gruppen, welche die Mobilität von Waren und Dienstleistungen beschränken möchten.

Auf unterschiedlichen Ebenen eines Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystems kann dabei der Grad dieser Marktintegration unterschiedlich hoch sein. Für tiefer gehende Integration (jenseits der

Abschaffung von Zöllen und Importkontingenten) ist dabei die Beseitigung von nicht-tarifären Handelshemmnissen von besonderer Relevanz. Es war einer der großen Integrationsschritte im europäischen Integrationsprozess, als der EuGH in seiner Cassis-de-Dijon-Rechtsprechung mit dem Übergang vom Bestimmungs- zum Ursprungslandprinzip das Prinzip der wechselseitigen Anerkennung von nationalen Regulierungen einführte. Mit dieser stärkeren Durchsetzung der Warenverkehrsfreiheit wurde die Marktintegration zum Binnenmarkt weiter vorangetrieben (Streit/Mussler 1995, Pelkmans 2001). Gleichzeitig aber wurden damit die Regulierungskompetenzen der Mitgliedstaaten, insbesondere im Bereich des Verbraucherschutzes, stark eingeschränkt, d.h. die stärkere Durchsetzung der Marktintegration führte zu einer faktischen Verschiebung von Regulierungskompetenzen auf eine höhere Ebene. Solche Konsequenzen können in der EU auch durch die Beihilfenkontrolle beobachtet werden, die die Kompetenzen der Jurisdiktionen auf den Ebenen unterhalb der EU stark beschneidet. Interpretiert man jede Form von Transaktionskosten, die bei grenzüberschreitendem Handel auftreten, als Handelshemmnisse, so können beliebige institutionelle Unterschiede zwischen Jurisdiktionen (wie bspw. unterschiedliches Vertragsrecht) als Hindernisse für die Marktintegration interpretiert werden – mit der naheliegenden Konsequenz ihrer Harmonisierung (Heine/Kerber 2003).

### **B.III.2. Marktintegration II: Mobilität von Produktionsfaktoren, Unternehmen und Individuen**

Jenseits des freien Handels mit Gütern kann die Marktintegration noch wesentlich stärker intensiviert werden, wenn auch die Mobilität der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital bzw. die Mobilität von Personen und Unternehmen zwischen den Jurisdiktionen zugelassen wird. In den bisherigen Mehr-Ebenen-Strukturen sind diese Dimensionen der Mobilität sehr unterschiedlich geregelt. Während bspw. innerhalb eines Nationalstaats die Mobilität von Personen und Arbeitskräften normalerweise keinen Einschränkungen unterliegt, kann sie zwischen Nationalstaaten auf der globalen Ebene extrem beschränkt sein (insbes. durch Immigrationsbeschränkungen).<sup>8</sup> Es ist eines der grundlegenden Charakteristika des europäischen Integrationsprozesses, dass die Freizügigkeit innerhalb der EU voll durchgesetzt worden ist. Geringere Unterschiede treten bei den Mobilitätsregelungen für den Produktionsfaktor Kapital auf, die – zumindest zwischen Industrieländern – inzwischen von weitgehender Freiheit geprägt sind. Hier liegt das Problem eher bei Beschränkungen für die Ausfuhr von Kapital, obwohl es auch Beschränkungen beim Kauf von Firmen und Bodeneigentum für Ausländer geben kann. Während diese

---

<sup>8</sup> Immigrationsbeschränkungen können dabei nicht nur als protektionistische Wettbewerbsbeschränkungen für den inländischen Produktionsfaktor Arbeit angesehen werden, vielmehr können sie auch vor dem Hintergrund der Bewahrung einer kulturellen oder regionalen Identität gesehen werden.

Mobilität innerhalb von Nationalstaaten immer schon gegeben war, hat sie sich innerhalb der EU durch den Binnenmarkt und auf der globalen Ebene durch umfangreiche Liberalisierungen in vielen Ländern stark erhöht.

Als Folge der hohen Mobilität des Produktionsfaktors Kapital ergibt sich eine erhebliche Mobilität von Unternehmen mit ihren Produktionsstätten sowohl innerhalb der EU als auch auf der globalen Ebene. Eine gravierende Konsequenz der Mobilität von Unternehmen und Kapital ist der dadurch ausgelöste Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen als Standorte für Investitionen, Produktion und Arbeitsplätze. Ein solcher Wettbewerb kann gleichzeitig auf verschiedenen Ebenen bestehen. Industrieansiedlungswettbewerb kann in ähnlicher Weise zwischen benachbarten hessischen Kommunen auf der untersten Ebene und zwischen der EU und China auf der globalen Ebene beobachtet werden.

Die sich erst seit den 1990er Jahren systematisch entwickelnde Theorie des interjurisdiktionellen Wettbewerbs, die auch mit den Begriffen institutioneller Wettbewerb, Standortwettbewerb oder Systemwettbewerb verknüpft ist, untersucht dessen Funktionsweise.<sup>9</sup> Grundidee ist, dass Jurisdiktionen im Wettbewerb zueinander Bündel von Standortleistungen (öffentliche Güter und Leistungen, Recht, Regulierungen, Redistribution) gegen die Bezahlung von Steuern auf einem Standortmarkt anbieten, während mobile Nachfrager nach diesen Standortleistungen (Individuen, Unternehmen, Produktionsfaktoren) zwischen diesen auswählen. Durch Einsatz ihrer Wettbewerbsparameter (Steuerpolitik, Infrastruktur, Bildung, Regulierungen, Verwaltungseffizienz, Steuern etc.) können die Jurisdiktionen ihre Wettbewerbsfähigkeit auf diesem Standortmarkt verbessern. In einem Mehr-Ebenen-System finden solche interjurisdiktionellen Wettbewerbsprozesse gleichzeitig auf allen Ebenen dieses Systems statt, wobei die Jurisdiktionen allerdings nur im Rahmen ihrer ihnen über die vertikale Kompetenzallokation zugeordneten Kompetenzen über Wettbewerbsparameter verfügen, mit denen sie ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern können.

Inzwischen gibt es eine Fülle von theoretischen und empirischen Untersuchungen über die Funktionsfähigkeit des interjurisdiktionellen (Standort-)Wettbewerbs im allgemeinen oder den spezifischeren Teilprozessen des Steuer- und Regulierungswettbewerbs, ohne dass diese Fragen bisher hinreichend geklärt sind. Einer Fülle von möglichen Vorteilen solcher Wettbewerbsprozesse (u.a. höhere Effizienz durch bessere Adaption an heterogene Präferenzen, mehr Innovationen, weniger Rent seeking-Probleme) stehen eine Anzahl möglicher Probleme gegenüber (u.a. übermäßiger Steuerwettbewerb mit der Folge von zu wenig öffentlichen Gütern und zu geringer

---

<sup>9</sup> Siehe hierzu u.a. die Literatur in Fn. 3 und 4 sowie insbesondere Siebert/Koop (1990), Kenyon/Kincaid (1991), Revesz 1992, Frey/Eichenberger (1996), Kerber (1998, 2000), Apolte (1999), Garcimartin (1999), Feld (2000a), Van den Bergh (2002), Grundmann/Kerber (2002), Ott/Schäfer (2002) und Vanberg (2004).

Redistribution, Informationsprobleme, Race to the bottom-Probleme). Als vorläufiges Ergebnis kann festgehalten werden, dass man weder pauschal von der Funktionsfähigkeit noch von dem Versagen interjurisdiktioneller Wettbewerbsprozesse ausgehen kann, sondern dass dies von spezifischen Besonderheiten der einzelnen Politiken und von den institutionellen Rahmenbedingungen für diese Wettbewerbsprozesse abhängig ist (Esty/Gerardin 2001, Kerber/Budzinski 2003). Ebenso wie auf normalen Gütermärkten kann auch auf Standortmärkten durch eine adäquate Gestaltung der Regeln für diesen Wettbewerb dessen Funktionsfähigkeit durch Reduzierung oder Beseitigung von Marktversagensproblemen verbessert werden.

Interjurisdiktionelle Wettbewerbsprozesse sind insofern von zentraler Bedeutung für Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssysteme, als ein solcher Wettbewerb die unvermeidliche Konsequenz aus der simultanen Verwirklichung von Dezentralität und Mobilität ist (Kerber 2000b). Sobald Individuen, Unternehmen und Produktionsfaktoren zwischen Jurisdiktionen mobil sind und diese Jurisdiktionen mit Politikkompetenzen ausgestattet sind, die sich auf ihre Qualität als Standort auswirken, folgt hieraus zwangsläufig ein interjurisdiktioneller Wettbewerb auf dieser Ebene. Allerdings sind Ausmaß und Art dieser Wettbewerbsprozesse von konkreten Mobilitätsregeln abhängig, wie sich anhand von Mobilitätsregeln zum Recht illustrieren lässt. Das in der EU bei den oben erwähnten Produktregulierungen eingeführte Prinzip der wechselseitigen Anerkennung (Ursprungslandprinzip) kann als eine solche Mobilitätsregel interpretiert werden, weil hierdurch nationale Regulierungen eines Mitgliedstaates indirekt über die nach ihnen hergestellten Produkte in andere Mitgliedstaaten der EU „exportiert“ werden können.<sup>10</sup> Eine extreme Form der Mobilitätsregel im Bereich des Rechts und der Regulierungen stellt die Einführung von Rechtswahlfreiheit dar (O'Hara/Ribstein 2000), d.h. dass bspw. private Rechtssubjekte (wie Unternehmen) frei zwischen dem Vertragsrecht unterschiedlicher Jurisdiktionen wählen können (Kerber/Grundmann 2006). Beide Arten von Mobilitätsregeln führen dann zu (unterschiedlichen Arten von) Regulierungswettbewerb. Insgesamt lassen sich mehrere Grundtypen von Regulierungswettbewerb differenzieren: Drei Formen indirekten Regulierungswettbewerbs, nämlich durch (1) Vergleichswettbewerb, (2) Aussenhandel, (3) wechselseitige Anerkennung (Herkunftslandprinzip), und zwei Formen direkten Regulierungswettbewerbs durch (4) interjurisdiktionellen Wettbewerb und (5) freie Rechtswahl (Heine/Kerber 2002, Kerber/Budzinski 2003; Kerber 2006).

### **B.III.3. Politikkoordination**

---

<sup>10</sup> Gleiches gilt für die (in den USA zwischen den Bundesstaaten geltende und jetzt auch in der EU-Rechtsprechung nach dem Centros-Urteil des Europäischen Gerichtshofs sich herausbildende) „Gründungstheorie“ im Gesellschaftsrecht, die über die wechselseitige Anerkennung von bundesstaatlichem bzw. nationalem Gesellschaftsrecht zur Mobilität des Gesellschaftsrechts führt (Heine 2003).

Über die Fragen der Mobilität und eventuelle daraus folgende interjurisdiktionelle Wettbewerbsprozesse hinaus können eine Fülle von Problemen im horizontalen Verhältnis zwischen Jurisdiktionen auftreten, die einer Lösung bedürfen. Wie im folgenden Abschnitt 3 noch ausführlicher gezeigt wird, können Externalitäten zwischen den Jurisdiktionen auftreten, die zu Konflikten und Wohlfahrtsverlusten führen, so dass sie irgendeine Form der Koordination der Politiken der Jurisdiktionen nahelegen. Hierzu gehören bspw. öffentliche Güter und negative Umwelteffekte, die jurisdiktionsübergreifend Nutzen stiften oder Schäden verursachen. Generell können durch die unabhängige Durchführung von Politiken einzelner Jurisdiktionen Suboptimalitäten auftreten, die sich durch eine stärkere Koordination vermeiden lassen. Solche Fragen sind insbesondere in bezug auf die internationale Koordinierung von Wirtschaftspolitik erörtert worden, treten aber gleichermaßen auch zwischen Regionen und Kommunen auf.

Für eine horizontale Koordination von Politiken stehen alternative Lösungsmöglichkeiten bereit. Eine naheliegende Möglichkeit bei einer begrenzten Zahl betroffener Jurisdiktionen sind vor allem Verhandlungslösungen im Sinne von Coase, die bis hin zur Fusion von Gebietskörperschaften führen können. Eine andere Gruppe von Lösungen enthält verschiedene Möglichkeiten, durch Einbeziehung von vertikal höher stehenden jurisdiktionellen Ebenen zu einer Politikkoordination auf tieferen Ebenen zu kommen. Dies reicht von der extremen Lösung einer Verschiebung der Kompetenz auf die höhere Ebene, der Etablierung von Rahmenregeln oder Mindeststandards für die dezentralen Politiken bis hin zur reinen Zurverfügungstellung einer Schiedsinstanz (in Form eines Gerichts) auf der höheren Ebene, um entstehende Konflikte zwischen unteren Jurisdiktionen zu lösen. Eine andere Gruppe von Möglichkeiten besteht darin, dass eine höhere Ebene eine stärkere Koordinierung der dezentralen Politiken durch das Setzen spezifischer finanzieller Anreize, etwa durch ungebundene oder gebundene Finanzausweisungen im Rahmen eines Finanzausgleichssystems, setzen kann. In einem Mehr-Ebenen-System zeigt sich damit eine enge Verzahnung von horizontaler und vertikaler Koordination von Politik. Eine spezielle Form der Politikkoordination stellt die in der EU betriebene "Offene Methode der Koordinierung" dar, da hier auf der zentralen Ebene ein Benchmarking-Prozess über die von den Mitgliedstaaten betriebenen dezentralen Politiken mit der Folge der Empfehlung von "Best practices" stattfindet, was das horizontale Lernen über erfolgreiche Politiken zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern soll (Eckardt/Kerber 2004). Von großer Bedeutung ist jedoch, dass jede Politikkoordination mit hohen politischen Transaktionskosten und Effizienzverlusten verbunden sein kann, die kritisch mit etwaigen Effizienzvorteilen einer besseren Koordination abzuwägen sind.

#### **B.III.4. Zum interjurisdiktionellen Wettbewerb als konstitutives Ordnungselement in Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen**

Es gehört zu den grundlegenden Gestaltungsfragen, ob und inwieweit interjurisdiktioneller Wettbewerb (und/oder Regulierungswettbewerb) als ein konstitutives Kernelement innerhalb eines solchen Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystems verstanden wird. Diese Diskussion ist in Ansätzen in der Auseinandersetzung zwischen dem kooperativen und dem kompetitiven Föderalismus (Wettbewerbsföderalismus) geführt worden. In diesem Beitrag wird nachdrücklich die These vertreten, dass die Existenz und die Nutzung der Vorteile des interjurisdiktionellen Wettbewerbs ein wesentliches Grundcharakteristikum jedes (ernsthaft diese Bezeichnung verdienenden) Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystems ist. Dies ergibt sich zum einen aus der bereits erwähnten logischen Folgerung, dass Dezentralität von Kompetenzen plus Mobilität (fast) automatisch zur Existenz interjurisdiktioneller Wettbewerbsprozesse führt.<sup>11</sup> Zum anderen ermöglicht die bewusste Nutzung funktionsfähiger interjurisdiktioneller und (Regulierungs-) Wettbewerbsprozesse als ein weiterer marktlicher Selbststeuerungsmechanismus eine größere Effizienz und Evolutionsfähigkeit bei den von den Jurisdiktionen angebotenen staatlichen Leistungen und Politiken. In Abschnitt 3 wird näher auf die ökonomischen Kriterien eingegangen, unter welchen Bedingungen solche interjurisdiktionellen Wettbewerbsprozesse funktionieren können oder diese aufgrund gravierender Defekte unterbunden oder geregelt werden müssen. Eine wichtige Konsequenz der Nutzung interjurisdiktioneller Wettbewerbsprozesse besteht jedoch darin, dass jede Verschiebung von Politikkompetenzen auf eine höhere Ebene die Reichweite dieser Wettbewerbsprozesse reduziert und ebenso wie horizontale Politikkoordinationen in die Gefahr gerät, als kartellartige Wettbewerbsbeschränkung angesehen zu werden.

## **B.IV. Institutioneller Rahmen und Dynamik von Mehr-Ebenen-Systemen**

### **B.IV.1. Top-down, Bottom-up und die Frage der Kompetenz-Kompetenz**

Eine Grundsatzfrage der Architektur von Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen ist, ob das System von einer Top down- oder Bottom up-Perspektive geprägt ist und somit wie die Kompetenzen zur Entscheidung über die Regeln des Mehr-Ebenen-Systems bzw. über die vertikale Allokation von Politikkompetenzen geregelt sind (Kompetenz-Kompetenz). In den empirisch vorzufindenden Mehr-Ebenen-Strukturen findet sich meist eine vom Nationalstaat ausgehende klare Bottom-up-Perspektive in bezug auf die internationale Ebene, d.h. supranationale Organisationen – und vor allem auch die EU – verfügen nur über die Kompetenzen, die ihnen ausdrücklich von den Nationalstaaten übertragen worden sind. Innerhalb der Nationalstaaten dagegen dominiert oft eine Top-down-Perspektive, obwohl in wichtigen traditionellen Föderalstaaten wie den USA oder der

---

<sup>11</sup> Eine empirisch wichtige Ausnahme sind völlig nivellierend wirkende horizontale Finanzausgleichssysteme zwischen den Jurisdiktionen, weil sie die Anreize der Jurisdiktionen zu beseitigen drohen, ihren Standort wettbewerbsfähig zu machen.

Schweiz die nationalstaatliche Ebene nicht autonom über Kompetenzverlagerungen zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen entscheiden kann. Insofern ist die Kompetenz-Kompetenz zwar meist, aber nicht immer ausschließlich auf der Ebene der Nationalstaaten.

Aus der Perspektive des normativen Individualismus, wie er insbesondere auch in der Konstitutionenökonomik vertreten wird, liegt allerdings die eigentliche Kompetenz-Kompetenz zunächst bei den Individuen als Bürgern von Jurisdiktionen. Aus diesem Blickwinkel wäre ein klarer Bottom-up-Ansatz zu wählen (Feld 2006). Sieht man zuerst die Kommune als kleinste jurisdiktionelle Einheit, zu der sich Bürger zusammengeschlossen haben, so könnten sich nach dem Subsidiaritätsprinzip wieder die Kommunen zu größeren Klubs zusammenschließen, um bestimmte Probleme besser lösen zu können. Das ganze Mehr-Ebenen-System könnte so als das Ergebnis eines sich von unten durch immer weitere Zusammenschlüsse von Jurisdiktionen (mit entsprechender Übertragung von spezifischen Kompetenzen) entwickelnden Prozesses verstanden werden. Dies würde implizieren, dass die Kompetenz-Kompetenz letztlich auf der untersten jurisdiktionellen Ebene liegt. Aus staatsrechtlicher Sicht werden jedoch häufig Zweifel angemeldet, ob dies wirklich zwingend folgt oder ob nicht auch eine Jurisdiktion auf einer höheren Ebene (wie bspw. der Nationalstaat) von den Bürgern als der eigentlich relevante Klub, zu dem sie gehören möchten, angesehen wird (Oeter 1998). Dann würden sie vermutlich auch die Kompetenz-Kompetenz auf dieser Ebene präferieren.

#### **B.IV.2. Offenheit und Dynamik von Mehr-Ebenen-Systemen**

Die Kompetenz-Kompetenz ist ebenso wie die Frage nach einer Bottom-up- oder Top-down-Perspektive von zentraler Bedeutung für die Dynamik und die Offenheit von Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen. Funktionsfähigkeit und langfristige Wohlfahrtswirkungen von Mehr-Ebenen-Systemen erfordern vor allem eine hohe Anpassungs- und Evolutionsfähigkeit dieser Mehr-Ebenen-Strukturen. Aufgrund von neuen technologischen Entwicklungen, die die Größe von Märkten oder die Reichweite von öffentlichen Gütern und Externalitäten verändern oder die zu anderen Produktions- und Kostenfunktionen bei öffentlichen Leistungen auf Märkten führen, oder aufgrund von veränderten Präferenzen und insbesondere gewandelten Identitäten der Bürger verändern sich die den jeweiligen Bürgerpräferenzen entsprechenden optimalen Mengen von öffentlichen Gütern, Recht und Regulierung, Redistribution und Steuern. Insofern müssen sich alle Jurisdiktionen sowie das gesamte Mehr-Ebenen-System immer wieder an solche veränderten Bedingungen anpassen, ebenso wie auch endogen innovative Verbesserungen der Leistungen der Jurisdiktionen und ihrer möglichst kostengünstigen Erstellung stattfinden sollten (Kerber 1998, 2005).

Für die Struktur des Mehr-Ebenen-Systems bedeutet dies, dass insbesondere Verschiebungen von Kompetenzen zwischen den Ebenen ebenso wie territoriale Veränderungen von Jurisdiktionen

auf der horizontalen Ebene durch Sezession und Beitritt auftreten können. Am Beispiel der EU kann diese Dynamik von horizontaler Erweiterung und gleichzeitiger vertikaler Verlagerung von Kompetenzen gut beobachtet werden. Solche Veränderungen der Struktur von Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen sind ein normales Phänomen und können für die Anpassung an veränderte Bedingungen auch erforderlich sein. Insofern benötigen Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssysteme auch Regeln für solche Veränderungen. So sollte auf allen Ebenen des Systems die Fusion bzw. der Beitritt von Jurisdiktionen ebenso möglich sein wie Sezessionen. In Extremfällen kann es auch zur Einführung neuer Ebenen (wie bspw. die Regionen in Frankreich und Italien) oder zur Abschaffung von Ebenen kommen. Die Ausdünnung von Kompetenzen einer bestimmten Ebene entspricht hierbei einer teilweisen Abschaffung dieser Ebene, genauso wie die Rückholung einer Kompetenz von einer höheren auf eine niedrigere Ebene auch als eine Teilsezession verstanden werden kann.

### **B.IV.3. Rechtlicher Rahmen**

Aus den Ausführungen in diesem Abschnitt ist die Schlüsselrolle deutlich geworden, die der rechtliche Rahmen von Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen spielt. Im traditionellen Denkraum befinden sich die zentralen Rechtssysteme im wesentlichen auf der nationalen Ebene, während sich darüber nur das dünne und wenig verlässlich durchgesetzte Völkerrecht befindet. In Mehr-Ebenen-Systemen gibt es dagegen eine Vielzahl von Rechtsordnungen neben- und übereinander auf verschiedenen Ebenen. Eine wichtige Frage ist, inwiefern es eine auf das Gesamtsystem bezogene konsistente Menge von Rechtsregeln gibt, die durch klare horizontale und vertikale Kompetenzabgrenzungen zwischen den Jurisdiktionen Konflikte löst. In der Rechtswissenschaft werden solche Regeln als Kollisionsrecht bezeichnet; allerdings handelt es sich dabei bisher immer um national gesetzte kollisionsrechtliche Regeln, wodurch das Problem der Konflikte zwischen nationalen Rechtssystemen nicht wirklich gelöst wurde.

Soll ein Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystem als Gesamtsystem funktionieren, so ist eine einheitliche zugrundeliegende Rechtsordnung, in der die Rechtsordnungen der einzelnen Jurisdiktionen eingebettet sind, von großer Bedeutung. Eine der großen Leistungen der europäischen Integration besteht gerade darin, dass eine europäische Rechtsordnung geschaffen wurde – insbesondere mit den Implikationen der unmittelbaren Anwendung europäischen Rechts in den Mitgliedstaaten sowie direkten Klagemöglichkeiten von EU-Bürgern vor dem EuGH. Aus theoretischer Sicht sind in den Regeln für eine solche zentrale Rechtsordnung die Kompetenzen der Jurisdiktionen horizontal und vertikal in geeigneter Weise voneinander abzugrenzen. Damit sollen zum einen Konflikte zwischen den Jurisdiktionen gelöst werden, zum anderen aber sollten sie aus ökonomischer Sicht so gestaltet sein, dass damit die Wohlfahrt der Bürger des Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystems maximiert wird. Dies betrifft die vertikale Kompetenzallokation ebenso wie den geeigneten institutionellen Rahmen

für interjurisdiktionelle Wettbewerbsprozesse (Wettbewerbsordnung). Da die Strukturen des Mehr-Ebenen-Systems einschließlich der vertikalen Kompetenzzuordnungen anpassungs- und evolutionsfähig sein sollten, gehören zu dieser übergeordneten Rechtsordnung – wie oben gezeigt – aber auch Regeln für die Weiterentwicklung dieser Strukturen.

### **C. Ökonomische Kriterien für die Ausgestaltung des Mehr-Ebenen-Systems**

Die in Abschnitt 2 hervorgehobenen Ausgestaltungsdimensionen verdeutlichen, dass es um wesentlich mehr als um eine schlichte vertikale Kompetenzverteilung zwischen den einzelnen Ebenen eines Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystems geht. Es geht um die rechtlichen Regeln, die sich ein Staat insgesamt gibt, genau so wie um formale und informale Institutionen zur Regelung von ökonomischen Prozessen, wie etwa Mobilitätsregeln. Zudem müssen unterschiedliche Arten und Ausmaße der Politikverflechtung beachtet und analysiert werden. Auch in modernen ökonomischen Analysen stehen hingegen vielmehr die ökonomischen Kriterien für die vertikale Zuordnung von Kompetenzen im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses. Dabei werden die wesentlichen Vor- und Nachteile zentraler und dezentraler staatlicher Leistungserstellung, Regulierung und Finanzierung einander gegenübergestellt und die zwischen deren Für und Wider auftretenden Zielkonflikte zu lösen versucht. Mit Hilfe dieser Lösungen lassen sich Angaben darüber machen, welche Politikinstrumente in der Kompetenz welcher Ebene in einem Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystem stehen sollten. Dabei werden einerseits die anderen Rahmenbedingungen, wie sie etwa in den vorgängigen Abschnitten diskutiert werden, vernachlässigt. Andererseits stehen reine Regime der Zentralität und Dezentralität im Vordergrund. Beides hat den Vorteil einer sehr konsequenten und rigorosen Analyse der in Frage stehenden Mechanismen, führt leider aber auch dazu, dass der Komplexität von Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen nur unzureichend Rechnung getragen wird. Letztlich ist das Funktionieren von Mehr-Ebenen-Systemen jedoch von ihrem gesamten Regelwerk abhängig und durch starke Interdependenzen zwischen den Politiken gekennzeichnet.

Die Vielzahl der Zielkonflikte, die innerhalb von Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen zu entscheiden sind, soll im folgenden trotz dieser Relativierungen kurz charakterisiert werden. Im Vordergrund stehen wohlfahrtsökonomische Kriterien, die zur Kompetenzzuweisung herangezogen werden. Daneben spielen jedoch auch polit-ökonomische Probleme und Innovationsprozesse im interjurisdiktionellen Wettbewerb eine wichtige Rolle.<sup>12</sup> Ausgangspunkt der Überlegung ist eine Situation mit zwei oder mehreren Jurisdiktionen, die unterschiedliche Politiken als Leistungsbündel anbieten. Dieses Leistungsbündel kann aus staatlichen Ausgaben oder Regulierungen bestehen. Es wird zu unterschiedlichen Preisen angeboten, die in Form verschiedener Steuerbelastungen,

---

<sup>12</sup> Siehe dazu auch Feld (2005a). Für eine Zusammenstellung ökonomischer Kriterien für das engere Problem der Zentralität und Dezentralität von rechtlichen Regeln siehe Kerber/Heine (2002) und Kerber (2006).

Gebühren und Beiträge oder unterschiedlicher indirekter Kosten der Befolgung von Regulierungen für die privaten Akteure bestehen können. Somit gehen diese Analysen grundsätzlich von einer Autonomie der betrachteten Gebietskörperschaften aus. Am Anfang der Analyse stehen daher die Nachteile und Vorteile eines interjurisdiktionellen Wettbewerbs.

### **C.I. Fiskalische und räumliche Externalitäten**

Ein gewichtiger Nachteil der dezentral im interjurisdiktionellen Wettbewerb erbrachten und finanzierten Leistungen findet sich in verschiedenen Formen von externen Effekten, die zwischen den Gebietskörperschaften auftreten können. An erster Stelle sind räumliche Externalitäten zu nennen. Sie treten aufgrund der räumlichen Ausdehnung öffentlicher Leistungen und ihrer Zahlungen über die Grenzen einer Jurisdiktion hinaus auf (Break 1967, Oates 1972). Das traditionelle Kernstadt-Umland-Problem, etwa wenn Bewohner von Tötensen in Hamburg ins Theater gehen, illustriert diese Problematik. Sie zahlen Eintrittspreise, die nicht ihrer marginalen Zahlungsbereitschaft entsprechen. Ein Teil des Theaterbudgets wird nämlich durch Steuern aus dem allgemeinen Haushalt der Bürgerschaft finanziert. Aufgrund dieser effektiven Preisunterschiede entstehen Überfüllungskosten etwa in Form von Schlangen an den Abendkassen oder vorzeitig ausverkauften Vorstellungen. Versucht Hamburg, Überfüllungsprobleme zu umgehen, indem größere Mengen der öffentlichen Güter bereitgestellt werden, muss es Verluste tragen, da die Kosten nicht mehr gedeckt werden können. Räumliche Externalitäten resultieren auch aus Steuerexport, der Anreize setzt, ineffizient hohe Staatsausgaben zu tätigen, da ein Teil der Steuerbelastung von Personen außerhalb der Gebietskörperschaft getragen wird. Beispielsweise befindet sich ein nennenswerter Anteil von in Hamburg ansässigen Unternehmen im Besitz von außerhalb Hamburgs ansässigen Anteilseignern. Da diese Anteilseigner nicht über die Höhe der Hamburger Steuern abstimmen können, hat Hamburg Anreize, sie höher zu besteuern. Die Kosten öffentlicher Leistungen werden externalisiert (Huizinga/Nielsen 1997). Für sich genommen spricht das Vorhandensein räumlicher Externalitäten somit gegen interjurisdiktionellen Wettbewerb, auch wenn noch nicht geklärt ist, für welche Lösung dieses Argument spricht.

Daneben stehen nämlich horizontale fiskalische Externalitäten, die den räumlichen Externalitäten entgegen gesetzt sind und diese kompensieren können (Bjorvatn/Schjelderup 2002, Sørensen 2004, Noiset 2003). Gehen wir hypothetisch davon aus, die Bundesländer hätten eigene Besteuerungskompetenzen, und die Steuerbelastung der Einkommensteuer variierte zwischen ihnen. Hamburg könnte sich dann mit Niedersachsen und Schleswig-Holstein in einem intensiven fiskalischen Wettbewerb befinden. Senkte Niedersachsen den Spitzensteuersatz der Einkommensteuer, so zögen mobile Steuerzahler mit hohem Einkommen aus Hamburg zu, die sich im Hamburger Umland ansiedelten. Diese Zuwanderung entlastet bei gegebener Versorgung mit öffentlich bereitgestellten

Gütern und infrastrukturellen Kapazitätsreserven alle Einwohner im niedersächsischen Umland Hamburgs, da sich der Immigrant mit den Bewohnern die Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Güter teilt, ohne dass die Qualität der öffentlichen Güter abnimmt. Ebenso belastet die private Wanderungsentscheidung bei zuvor optimaler oder zu geringer Auslastung der Infrastruktur alle Einwohner in Hamburg, da deren Steuerbelastung zur Finanzierung der dort bereitgestellten öffentlichen Leistungen steigt. Berücksichtigen beide Bundesländer diese Ent- bzw. Belastungswirkungen nicht in ihren Entscheidungen über öffentliche Leistungen, dann führt dies zu fiskalischen externen Effekten oder einer ineffizient niedrigen Steuerbelastung (Zodrow/Mieszowski 1986). Beide Länder werden daraufhin ihr öffentliches Leistungsangebot anpassen, so dass fiskalische Externalitäten durch Veränderungen in der öffentlichen Infrastruktur kompensiert werden können (Keen/Marchand 1997, Wildasin 2004).

Damit noch nicht genug, denn es können auch vertikale fiskalische Externalitäten auftreten, wenn über- und untergeordnete Gebietskörperschaften die gleiche Steuerbasis besteuern. Nimmt jede Gebietskörperschaft den Steuersatz der anderen Ebene als gegeben an, so tritt ein Allmendeproblem auf: Die gemeinsame Steuerbasis wird ‚übernutzt‘, indem sie ineffizient hoch besteuert wird. Eine Steuererhöhung durch eine Ebene reduziert die Steuereinnahmen der anderen Ebene, ohne dass die dadurch verursachten fiskalischen Externalitäten von den jeweiligen Gebietskörperschaften in ihren Entscheidungen berücksichtigt werden. Die privaten marginalen Wohlfahrtskosten sind niedriger als die gesellschaftlichen, da die Zusatzlast der Besteuerung mit steigender Steuerbelastung progressiv ansteigt (Wrede 1999, Keen/Kotsogiannis 2002). Dies scheint für eine zentrale Koordination zwischen den Ebenen zu sprechen. Diese ist jedoch nicht notwendig, wenn die einzelnen Bürger selbst, beispielsweise in Volksabstimmungen, über die Steuergesetze der Ebenen entscheiden können. Schließlich haben die Steuerzahler ein hinreichendes Interesse daran, nicht zu hoch besteuert zu werden.

Für sich genommen sagt die Externalitätendiskussion somit noch nicht viel darüber aus, welche Kompetenzzuweisung erfolgen sollte bzw. welche Politikinstrumente zur Lösung solcher Probleme gewählt werden sollten. Einerseits dürfte es letztlich eine empirische Frage sein, wie bedeutsam einzelne externe Effekte tatsächlich sind und inwiefern sich verschiedene Externalitäten kompensieren. Andererseits müssen diesen Nachteilen des interjurisdiktionellen Wettbewerbs bzw. der Kompetenzteilung zwischen unterschiedlichen Ebenen eines Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystems deren Vorteile gegenübergestellt werden. Externalitäten stellen allenfalls ein erstes Kriterium für die Kompetenzzuteilung dar.

Die empirische Evidenz zur Bedeutung von räumlichen und fiskalischen Externalitäten ist jedoch ebenfalls zu wenig schlüssig. In einer frühen Studie schätzt McLure (1967) beispielsweise den Steuerexport zwischen U.S.-Bundesstaaten grob auf 25 Prozent ihrer gesamten Steuereinnahmen.

Mühlemann (1972) liefert erste, ähnlich grobe Schätzergebnisse für räumliche Externalitäten zwischen Schweizer lokalen Gebietskörperschaften in den 1960ern, gemäß denen die Umlandgemeinden einen Kostenbeitrag von lediglich 2,6 Prozent der gesamten Bereitstellungskosten der Kernstädte beitragen, während ihr Nutzenanteil vermutlich deutlich höher lag. Murdoch/Sandler/Sargent (1997) schätzen negative Nutzenspillovers aufgrund von grenzüberschreitenden Umweltproblemen für 25 europäische Staaten als bedeutsam ein. Eine ähnliche Einschätzung liefert Büttner (2003) für fiskalische Externalitäten zwischen deutschen Gemeinden. Pommerehne/Feld/Hart (1994) legen jedoch ökonometrische Evidenz dafür vor, dass grenzüberschreitende Umweltprobleme durch Verhandlungen zwischen den beteiligten Gemeinden, in ihrem Beispiel diesseits und jenseits der deutsch-französischen Grenze, internalisiert werden können. Pommerehne/Krebs (1991) präsentieren ähnliche ökonometrische Evidenz für den Erfolg Coase'scher Verhandlungen für Spillovers lokaler öffentlicher Güter im Kanton Zürich. Die von diesen Autoren zudem beschriebenen Verhandlungen lassen sich im Schweizer Föderalismus häufig beobachten und finden ihren Ausdruck in einer Vielzahl interkantonaler und interkommunaler Verträge. Schaltegger (2003) stellt folgerichtig auch keine nennenswerten räumlichen Externalitäten in einer systematischen Studie für die Schweizer Kantone zwischen 1980 und 1998 fest. Offenbar existieren sich dezentral entwickelnde Institutionen zur Lösung der Externalitätenprobleme.

## **C.II. Größenvorteile**

Ein weiteres Argument im Hinblick auf die Organisation von Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen stellt auf Skalenerträge (Nicht-Rivalität) im Konsum ab. Bei Nicht-Rivalität im Konsum sinkt die Qualität der Nutzung einer öffentlichen Leistung für bereits vorhandene Nutzer nicht, wenn zusätzliche Konsumenten hinzukommen: Es spielt keine Rolle, ob ein zusätzlicher Wagen auf eine kaum befahrene Autobahnstrecke auffährt. Es macht dann wenig Sinn, jedem der Autofahrer einen Deckungsbeitrag zu den hohen Fixkosten des Autobahnbaus in Form von höheren Mautgebühren abzuverlangen, da die zusätzlich verursachten Kosten gleich Null sind. Die (kaum befahrene) Autobahn ist im Unterschied zu stauanfälligen Autobahntrassen grenzkostenlos mehrnutzbar. Die Deckungsbeiträge werden daher über Steuern erzielt. Im Steuerwettbewerb können diese Deckungsbeiträge aber nicht den mobilen Steuerzahlern angelastet werden, da sie ansonsten abwandern würden. Man belastet sie lediglich mit Gebühren, die Grenzkostenpreisen entsprechen, so dass entweder ein ineffizient niedriges Niveau an öffentlichen Leistungen – gemessen an den Wünschen der Bürger – oder zu niedrige Nettoeinkommen der immobilen Steuerzahler resultieren. Öffentliche Leistungen können somit auf einem niedrigeren als von den Bürgern gewünschten Niveau bereitgestellt werden, wenn Nichtrivalität im Konsum öffentlich angebotener Leistungen besteht (Sinn 1997, 2003).

Auch die Bedeutung steigender Skalenerträge im Konsum öffentlicher Güter ist umstritten. In ihrer Übersicht über die existierenden Studien ziehen Reiter/Weichenrieder (1997) keine eindeutigen Schlussfolgerungen, auch wenn sie letztlich dazu tendieren, ein nennenswertes Ausmaß der Nicht-rivalität im Konsum für öffentliche Leistungen festzustellen. Feld/Kirchgässner/Schaltegger (2003) bezweifeln hingegen die Bedeutung von Skalenerträgen im Konsum. In einer Panelstudie für 26 Schweizer Kantone und den Zeitraum von 1980 bis 1998 lässt sich kein signifikanter Einfluss der Fragmentierung eines Kantons in seine Gemeinden auf die Höhe der gesamten kantonalen und lokalen Ausgaben oder der kantonalen und lokalen Verwaltungsausgaben feststellen. Diese Evidenz ist aufgrund der Kleinheit der Schweiz, die mit ihren 7,3 Millionen Einwohnern in 26 Kantonen und 2903 Gemeinden bei hoher dezentraler Finanzautonomie gebietskörperschaftlich organisiert sind, besonders instruktiv. Die Kosten der Kleinheit werden offenkundig in theoretischen Studien als übertrieben hoch dargestellt.

### **C.III. Informationsprobleme und Transaktionskosten**

Ein drittes Argument gegen interjurisdiktionellen Wettbewerb liefert die Literatur zum Regulierungswettbewerb.<sup>13</sup> Sinn (2003) argumentiert, dass Produktmarktregulierungen dazu dienen, das Zitronen-Problem (Akerlof 1970) zu lösen. Bei asymmetrischer Informationsverteilung auf den Produktmärkten, etwa wenn der Käufer wie im Falle von Gebrauchtwagen die Qualität eines Erfahrungsgutes schlechter einschätzen kann als der Verkäufer, hat die besser informierte Marktseite Anreize, ihren Informationsvorsprung gewinnbringend auszunutzen, in diesem Beispiel also dem Käufer ein Auto mit niedriger Qualität zu verkaufen (Apolte 1999, 2006). Die schlechter informierte Marktseite wird ihren Informationsnachteil früher oder später feststellen und sich mit Markttransaktionen zurückhalten. So könnte etwa der Markt für Gebrauchtwagen sehr dünn werden bzw. ganz zusammen brechen. Reguliert der Staat nun solche Märkte, um diese Form von Marktversagen zu beheben, so schützt er nicht nur die schwächere Marktseite, sondern auch das Bestehen der Märkte für Erfahrungsgüter. Im Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften mit unterschiedlicher Regulierung würde sich das laxeste Regulierungsregime durchsetzen, es entstünde eine Regulierungsspirale nach unten (race to the bottom) und Marktversagen würde durch die Hintertür wiedereingeführt (Sinn 2003).

Die sich in einem solchen Regulierungswettbewerb befindenden Gebietskörperschaften haben somit einen Anreiz, sich auf Mindeststandards zu einigen, die ggf. durch eine übergeordnete staatliche Instanz, etwa dem Bund im Falle von Regulierungen auf regionaler Ebene oder der EU im Falle nationalstaatlicher Regulierungen, durchgesetzt werden. Dabei hängt die Stichhaltigkeit des Arguments der asymmetrischen Information davon ab, wie gut die Märkte in der Lage sind, eigene pri-

vatrechtliche Lösungsmechanismen für dieses Problem zu entwickeln (Vaubel 2004, Feld 2005b). Eine wichtige Rolle kommt auch dem Reputationsmechanismus zu. Das Problem ist daher sicher differenzierter zu sehen als hier dargestellt und wird am Ende wohl auch nur auf empirischer Basis eingeschätzt werden können. Bisher ist es nicht gelungen, bedeutende Beispiele für solche "race to the bottom"-Prozesse durch Regulierungswettbewerb zu finden. Dafür gibt es prominente Beispiele für "Race to the Top"-Prozesse, wie insbesondere im US-amerikanischen Gesellschaftsrecht, aber auch im Bereich von Verbraucherschutz- und Umweltschutzregulierungen (Romano 1985, Easterbrook/Fischel 1996, Vogel 1995, Holzinger 2006). Allerdings sind die Ursachen hierfür nicht immer vollständig geklärt.

#### **C.III.4. Heterogenität von Präferenzen**

Ein gewichtiges Argument für die dezentrale Leistungserstellung und -finanzierung ist in der räumlichen Heterogenität individueller Präferenzen zu suchen. Unterscheiden sich die Präferenzen der Individuen für öffentliche Güter in unterschiedlichen Regionen, so entstehen bei einem vereinheitlichten Niveau Frustrationskosten für die Bürger. Ein auf der zentralen staatlichen Ebene vereinheitlichtes Politikangebot führt zwangsläufig dazu, dass regional konzentrierte Interessen derjenigen Bürger, die mehr oder weniger öffentliche Leistungen wünschen, enttäuscht werden. Werden diese Leistungen in den Regionen erbracht, können diejenigen, die ein höheres (niedrigeres) Niveau solcher Leistungen wünschen, davon mehr (weniger) erhalten. Ellingsen (1998) betont, dass solche Präferenzkosten vor allem für Minderheiten auftreten und dezentrale Leistungserstellung und -finanzierung daher dem Minderheitenschutz dient. Unterschiedliche Präferenzen in einem Staat können aufgrund unterschiedlicher Sprachen, Religionen, Kulturen oder historischer Hintergründe auftreten, sind aber häufig auch das Resultat ökonomisch begründeter Wanderungsprozesse.

Das Argument der Präferenzkonformität dezentraler Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Leistungen steht aufgrund der Analysen Tiebouts am Anfang der ökonomischen Theorie des Föderalismus. Tiebout (1956) wies darauf hin, dass bei Präferenzheterogenität interjurisdiktioneller Wettbewerb zwischen (fiskalisch) autonomen Gebietskörperschaften effizient sein kann. Durch Abstimmung zu Fuß wählen Individuen diejenige Gebietskörperschaft als Wohnort, die ihnen gemäß ihren Präferenzen eine optimale Kombination von Steuerbelastung und öffentlichen Leistungen anbietet. Bei hinreichend verschiedenen Interessen von Individuen ergibt sich eine Vielzahl von lokalen Gebietskörperschaften, die unterschiedliche Bündel von öffentlichen Leistungen zu bestimmten Steuerpreisen anbieten. Durch die Wanderungsprozesse sortieren sich die Bürger in diejenigen Gebietskörperschaften, die ihren Interessen am nächsten kommen. Diese

---

<sup>13</sup> Siehe die Literatur in Fn. 4 und 9.

Gebietskörperschaften zeichnen sich durch eine homogenere Bevölkerung aus. Bei dezentraler Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Leistungen lassen sich zudem Informationsvorteile nutzen. Eine lokale Regierung ist in aller Regel besser über die Präferenzen der Bürger informiert als höhere staatliche Ebenen. Dezentral verstreutes Wissen über staatliche Problemlösungen wird durch eine dezentrale staatliche Organisation effektiver und effizienter genutzt (Kerber 1998).

### **C.V. Distributionskriterien**

Bei der interpersonellen Einkommensumverteilung ergeben sich aus theoretischer Sicht Argumente für eine Kompetenz höherer staatlicher Ebenen. Nehmen wir an, Hamburg habe eine höhere Steuerprogression und zahle höhere Sozialhilfe als Niedersachsen. Hamburg verteile also in stärkerem Maße Einkommen um. Bürger mit niedrigerem Einkommen werden dann nach Hamburg ziehen, da sie sich dort höhere Transfereinkommen erhoffen. Bürger mit höherem Einkommen werden hingegen nach Niedersachsen wandern, weil dort weniger Einkommensumverteilung betrieben wird. Dezentrale Einkommensumverteilung wird dadurch erschwert, vielleicht unmöglich gemacht. Viele Gegenargumente zu diesem Szenario lassen sich nicht finden. Häufig wird behauptet, dass die Vermögenden in der Gesellschaft bereit sind, höhere Steuern zum Erhalt des sozialen Friedens zu zahlen (Buchanan 1975). Hinsichtlich der Bereitschaft von Individuen, Einkommensumverteilung politisch zu unterstützen, spielen zudem regionale Identitäten eine bedeutende Rolle. So betont Pauly (1973) zurecht auch die Eigenschaft der Einkommensumverteilung als lokales öffentliches Gut. Altruismus auszuüben fällt gegenüber Menschen, die man kennt, leichter als gegenüber einer anonymen Gruppe von Transferempfängern. Das Gefühl der Verbundenheit lässt sich leichter entwickeln, wenn man die Bedürftigen kennen lernt. Das mag bis zu einem gewissen Grade stimmen. Dennoch dürften die so erhaltenen Steuerzahlungen nicht ausreichen, den Bedürftigen in der Gesellschaft ein Existenzminimum zu sichern.

Eine dezentrale Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Leistungen sollte daher auch Auswirkungen auf die Struktur der öffentlichen Finanzen haben (Wildasin 2004, Huber/Runkel 2004). Wenn fiskalischer Wettbewerb die Fähigkeit der Regierungen reduziert, Einkommen umzuverteilen, dann sollten auch die typischen fiskalischen Instrumente zur Einkommensumverteilung, nämlich Steuern und Transfers, in geringerem Maße in denjenigen Gebietskörperschaften eingesetzt werden, die sich in einem intensiven fiskalischen Wettbewerb befinden. Auf lokaler Ebene dürfte daher weniger Einkommensumverteilung über das Steuer-Transfer-System betrieben werden als auf der regionalen oder nationalen Ebene. Je intensiver der fiskalische Wettbewerb ist, um so geringer sollten die staatlichen Transferzahlungen relativ zu den Infrastrukturinvestitionen sein und um so stärker sollte die staatliche Finanzierung über Beiträge und Gebühren anstelle allgemeiner Steuern

erfolgen. Für die Steuerstruktur kann man erwarten, dass fiskalischer Wettbewerb zu einer stärkeren Verwendung der Steuerarten mit weniger elastischer Steuerbasis führt.

In der Tat stellen Feld/Kirchgässner/Schaltegger (2003) in einer empirischen Studie für 26 Schweizer Kantone und den Zeitraum 1980 bis 1998 fest, dass fiskalischer Wettbewerb Einfluss auf die Struktur der öffentlichen Finanzen hat. Je intensiver der Steuerwettbewerb, um so stärker finanzieren sich die Kantone und Gemeinden durch Gebühren und Beiträge anstelle von Einkommen- und Vermögensteuern. Winner (2005) berichtet Evidenz für 23 OECD-Länder von 1965 bis 2000, dass die zunehmende Kapitalmobilität zu einer Umschichtung der Steuerbelastung vom Produktionsfaktor Kapital auf den Produktionsfaktor Arbeit geführt hat. Die weniger mobile Steuerbasis muss die Steuerlast in stärkerem Maße tragen. Feld/Fischer/Kirchgässner (2003) finden für die Schweizer Kantone jedoch keinen Einfluss des fiskalischen Wettbewerbs auf die Höhe der Sozialausgaben.

Bemerkenswerterweise führt dies nicht zu einem Zusammenbruch des Wohlfahrtsstaats. Mit Daten für das Jahr 1977 belegen Kirchgässner/Pommerehne (1996), dass in der Schweiz (ohne Berücksichtigung der Sozialversicherungen) immerhin zwei Drittel der staatlichen Einkommensumverteilung durch die nachgeordneten Gebietskörperschaften vorgenommen wird. Die Schweizer Einkommensverteilung im Jahr 1977 war nicht signifikant ungleicher als diejenige in Deutschland zu Beginn der 1970er Jahre. Seither hat sich jedoch eine relativ ungleichere Einkommensverteilung in der Schweiz ergeben, was vor allem darauf zurückgeht, dass die oberen Einkommensklassen deutlich mehr verdienen. Dennoch erfolgt (wiederum ohne Berücksichtigung der Sozialversicherungen) im Jahr 1992 eine ähnlich starke Einkommensumverteilung durch den öffentlichen Sektor gemessen in Gini-Punkten wie im Jahr 1977. Der Anteil der nachgeordneten Gebietskörperschaften an dieser Einkommensumverteilung hat in diesem Zeitraum sogar zugenommen (Feld 2000a, 2000b). Feld/Fischer/Kirchgässner (2003) finden zudem gewisse Indizien dafür, dass die Einkommensumverteilung durch Kantone, die stärker im fiskalischen Wettbewerb stehen, Ziel genauer erfolgt.

Feld (1997) betont, dass diese empirische Evidenz für die Schweiz mit der Loyalität der Bürger zu ihren lokalen und kantonalen Gebietskörperschaften zusammenhängen könnte. In Kantonen, in denen Steuern und öffentliche Leistungen stärker direkt durch die Bürger in Volksabstimmungen entschieden werden, lässt sich eine geringere Intensität des fiskalischen Wettbewerbs feststellen. Lokale Einkommensumverteilung wird durch die Bürger mitgetragen. Ashworth/Heyndels/Smolders (2002) stellen für belgische Gemeinden in ähnlicher Weise fest, dass diese Verbundenheit große Bedeutung für die individuelle Bereitschaft zur Einkommensumverteilung auf der lokalen Ebene hat. Alesina/La Ferrara (2002) legen zudem Evidenz dafür vor, dass ein für die nachhaltige Unterstützung der Verteilungspolitik notwendiges Vertrauen in homogenen Ge-

bietskörperschaften stärker ausgeprägt ist. Einkommensumverteilung scheint somit teilweise nationales und lokales öffentliches Gut zu sein.

### **C.VI. Politökonomische Probleme**

Nimmt man Verteilungspolitik wie zuvor mit ins Bild, so liegt die Berücksichtigung polit-ökonomischer Probleme nahe. Die politischen Entscheidungsträger verfolgen häufig ihre eigenen Ziele und sind unzureichend an den Willen der Bürger gebunden. Versucht die Regierung, diese privaten Vorteile über höhere staatliche Einnahmen zu sichern, so kann eine möglichst dezentrale staatliche Aktivität für die Bürger von großem Vorteil sein. Die Steuerzahler können sich nämlich dann der übermäßigen Besteuerung durch Abwanderung entziehen. Die Regierung kann ihrerseits die Steuerbelastung nicht beliebig erhöhen. Sie muss auf mobile Faktoren Rücksicht nehmen. Fiskalischer Wettbewerb wird dann Effizienz steigernd sein. Steuerharmonisierung oder -zentralisierung wäre in diesem Fall kontraproduktiv, da dem Staat die Ausbeutung der Steuerbasis erleichtert würde (Brennan/Buchanan 1980). Dies gilt insbesondere auch für die Einkommensumverteilung, wenn diese nicht gemäß der Leistungsfähigkeit erfolgt, sondern eher den besser organisierten Interessengruppen in der Bevölkerung zugute kommt (Qian/Weingast 1997). Besley/Coate (2003) argumentieren noch pointierter, dass die allokativen Argumente der traditionellen ökonomischen Theorie des Föderalismus nicht stichhaltig sind. Ein wohlwollender zentraler Planer könnte die unterschiedlichen Präferenzen in der Bevölkerung bei der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter berücksichtigen, wenn er nur hinreichende Informationen hätte, und zugleich mögliche Verzerrungen durch räumliche und fiskalische Externalitäten sowie durch steigende Skalenerträge im Konsum öffentlicher Güter berücksichtigen. Die wahre Begründung für dezentrale staatliche Kompetenzen sei statt dessen in der dadurch möglichen Beschränkung des Staatsversagens zu suchen. Damit ergibt sich ein reformuliertes Plädoyer für eine vertikale Gewaltenteilung, wie sie auch Breton (1996) in den Vordergrund rückt.

Die dezentrale Leistungserstellung und -finanzierung hat zudem weitere günstige Informationseigenschaften. Sie führt nämlich dazu, dass die Bürger die Leistungen von Politikern vergleichen und bewerten können (Besley/Case 1995). Aufgrund ihrer unvollständigen Information über politische Sachfragen, die geringer als die der Abgeordneten ist, messen die Bürger in Hamburg die Leistung des Senats an der vergleichbaren Leistung der Niedersächsischen Landesregierung. Hat Niedersachsen bei einem ähnlichen Niveau öffentlicher Leistungen und auch ansonsten in beiden Ländern gleichen Bedingungen niedrigere Steuersätze als Hamburg, so wählen die Bürger ihre Regierung nicht wieder. Der Hamburger Senat antizipiert diese mögliche Abwahl bei seiner Entscheidung über Steuererhöhungen. Bei einem langfristigen Zeithorizont der Regierung hat dieser Wettbewerb somit einen disziplinierenden Effekt (Wrede 2001, Reulier 2004). Die Regierenden sind gezwun-

gen, öffentliche Leistungen kostengünstig und auf einem von den Bürgern gewünschten Niveau bereitzustellen. Besley/Case (1995) legen Evidenz dafür vor, dass die Wiederwahlwahrscheinlichkeit amerikanischer Gouverneure tatsächlich ceteris paribus sinkt, wenn benachbarte U.S.-Bundesstaaten ihre Steuerbelastung senken. Weitere Evidenz für die Existenz des Vergleichswettbewerbs liefern Schaltegger/Küttel (2002) für die Schweiz und Solé-Ollé (2003) für Spanien.

### **C.VII. Innovations- und Anpassungsfähigkeit**

Vergleichswettbewerb begünstigt zudem die Verbreitung von Wissen in der Politik und führt somit in einer dynamischen Perspektive zu Effizienzsteigerungen. Bei dezentraler Leistungserstellung und -finanzierung ist es möglich, mit neuen staatlichen Lösungen für wirtschaftliche Probleme dezentral zu experimentieren (Kollman/Miller/Page 2000, Kerber 2005). Die Hemmschwelle zur Durchführung von Reformen wird dadurch herabgesetzt, dass das Scheitern von Politikexperimenten mit geringeren Kosten als bei zentralstaatlichen Reformen verbunden ist. Louis Brandeis, Richter am Obersten Bundesgericht der USA behauptete bereits 1932: „It is one of the happy incidents of the federal system that a single courageous state may, if its citizens choose, serve as a laboratory; and try novel social and economic experiments without risk to the rest of the country“ (zitiert nach Oates 1999). Die erfolgreichen Lösungsansätze setzen sich durch, weil sie von anderen Gebietskörperschaften imitiert werden. Der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften wird quasi zu einem Entdeckungsverfahren, das den Fortschritt im öffentlichen Sektor beflügelt (Hayek 1978, Vanberg/Kerber 1994, Kerber 1998, Feld/Schnellenbach 2004). Oates (1999) spricht in diesem Zusammenhang von ‚laboratory federalism‘ und verweist darauf, dass die Reform der amerikanischen Sozialhilfe von 1996 aus diesem Grund eine Rückverlagerung von Kompetenzen von der Bundesebene auf die Ebene der Bundesstaaten vornahm (Inman/Rubinfeld 1997).

Die Argumente für eine innovationsfördernde Wirkung des fiskalischen Wettbewerbs sind jedoch umstritten. Die Wirkung politischer Reformen ist mit Unsicherheiten behaftet. Politische Unternehmer sind in aller Regel risikoscheu und versuchen, ihre Wiederwahl durch weniger Aufsehen erregende Politik zu erreichen. Aus diesem Grund haben Regierungen Anreize, sich abwartend zu verhalten, statt sich mit neuen Lösungen zu profilieren, und die sich ex post als überlegen erweisenden Lösungen zu imitieren bzw. auf ihre Bedürfnisse zu adaptieren. Es entsteht ein Trittbrettfahrerproblem (Rose-Ackerman 1980). Zudem bieten Politikinnovationen im föderalen Staat eigennützigem Politikern auch die Möglichkeit, sich persönliche Vorteile zu verschaffen und als Resultat der Unsicherheit von Politikinnovationen herauszustellen (Kotsogiannis/Schwager 2001). Schließlich sind die Anreize der Bürger, sich über Politik zu informieren, sehr gering, so dass eher Skepsis angebracht ist, ob sie die Politiker zu Reformen anhalten. Aber dennoch dürfte das Ausmaß an politischen Innovationen bei dezentraler Leistungserstellung und -finanzierung höher als bei zentralstaat-

licher sein (Schnellenbach 2004; Kerber 2005). Bei zunehmender Mobilität verstärken sich zudem die (moderaten) positiven Effekte des fiskalischen Wettbewerbs auf das Ausmaß an politischen Innovationen.

### **C.VIII. Makroökonomische Kriterien**

Über die ökonomische Theorie des Föderalismus und die daran anknüpfenden dynamischen und polit-ökonomischen Ansätze hinaus berücksichtigen makroökonomische Ansätze auch die Vorteile, die sich aufgrund internationalen Handels und der Größe von Märkten ergeben (Ruta 2005). Die Berücksichtigung zusätzlicher Mechanismen, wie dem internationalen Handel, führt zwangsläufig zu einer komplexeren Betrachtungsweise. Alesina/Barro/Tenreyro (2002) unterstreichen die Bedeutung von Trade-Offs für die Bildung optimaler Währungsräume. Hier spielen die Handelsverflechtung beteiligter Staaten und die Integration der Finanzmärkte, aber auch die Offenheit der Länder im allgemeinen eine große Rolle. Kleine offene Länder, die intensive Handelsbeziehungen und einen intensiven Kapitalverkehr mit den anderen beteiligten Ländern pflegen, haben geringe Möglichkeiten, eine autonome Geld- oder Fiskalpolitik zu betreiben. Sie haben daher einen Anreiz, eine Währungsunion einzugehen.

Ein weiterer Vorteil zentralstaatlicher Finanzkompetenzen für die nachgeordneten Gebietskörperschaften liegt in der Versicherungsfunktion bei regional asymmetrischen, makroökonomischen Schocks (Persson/Tabellini 1996a,b). Das Risiko der asymmetrischen Schocks kann zwischen den Gliedstaaten im Budget der übergeordneten Ebene gepoolt werden. Transfers von anderen Gebietskörperschaften mildern negative Konsequenzen für die in makroökonomische Schwierigkeiten geratene Region ab. Wird die Stabilitätspolitik dezentral koordiniert, so können jedoch Moral Hazard Probleme auftreten. Da die Partner einer solchen Kooperation zur makroökonomischen Stabilisierung ex ante nicht wissen, wie stark das Risiko eines Schocks für die einzelne Gebietskörperschaft ist, hat jede einen Anreiz, möglichst wenig eigene Mittel zur Stabilisierung einzusetzen. Es entsteht ein Trittbrettfahrerproblem. Persson/Tabellini (1996a) schlagen daher vor, die zentralstaatliche Ebene solle den Gliedstaaten eine solche Versicherung für asymmetrische Schocks zur Verfügung stellen.<sup>14</sup> Persson/Tabellini (1996b) argumentieren hingegen, dass diesem Argument für eine zentralstaatliche Versicherung eine ex post Problematik gegenüber gestellt werden muss: Durch die Risikoaufteilung zwischen den Gebietskörperschaften zur Abfederung von Schocks wird Einkommen umverteilt. Soweit sich interregionale Koalitionen der Nutznießer dieser Umverteilung bilden, führt die zentralstaatliche Regelung zu einer zu starken makroökonomischen Stabilisierung: Der Zentral-

---

<sup>14</sup> Bucovetsky (1997) zeigt, dass ein Finanzausgleich auch eine Versicherungsfunktion bei symmetrischen Schocks ausfüllt. Je gravierender Moral Hazard ist, um so stärker muss die Steuerbelastung in einem solchen Bundesstaat insgesamt ansteigen.

staat zahlt zu viel für die Regionen. Bei dezentraler Regelung kommt jedoch keine Lösung zustande, wenn sich alle Regionen an der Aushandlung der interregionalen Transfers beteiligen, da Regionen mit geringen makroökonomischen Risiken die Regionen mit hohen Risiken nicht zu unterstützen bereit sind. Eine Versicherung gegen asymmetrische Schocks wird nicht bereitgestellt.

Zudem schafft eine zentralstaatliche Versicherung gegen makroökonomische Schocks selbst Anreizprobleme, wenn auf dieser Basis eine Versicherung der Gliedstaaten gegen ungünstige wirtschaftliche Entwicklungen eingerichtet wird, ohne die zuvor beschriebenen ex ante und ex post Probleme auszubalancieren. Erwarten die Gliedstaaten für die Zukunft, Sanierungshilfen durch den Zentralstaat oder die übrigen Gliedstaaten zu erhalten, so werden sie ihre Ausgaben und ihre Staatsverschuldung heute bereits antizipatorisch in die Höhe treiben (Goodspeed 2002, Feld/Goodspeed 2005). Sie geben zu viel aus und verschulden sich übermäßig. Die Ausübung der Versicherungsfunktion ist somit an detaillierte Regeln zur Vermeidung dieser Anreizproblematik gebunden. Die Vorteile zentralstaatlicher Organisation lassen sich nicht ohne Kosten realisieren. Es entstehen Zielkonflikte.

#### **D. Zur variablen Architektur von Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen**

Der Ausgangspunkt unserer Analyse in diesem Beitrag ist die Überlegung, dass unterschiedliche Kompetenzzuteilungen in Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen sich auf Basis ökonomischer Überlegungen ableiten lassen. Allerdings sind wir uns von Anfang an bewusst, dass die Vielzahl von einzelnen konkreten wirtschafts- und finanzpolitischen Gestaltungsfragen ebenso wie die Frage, wer in solchen Mehr-Ebenen-Strukturen über welche Entscheidungskompetenzen verfügen soll, nicht unabhängig voneinander als Einzelprobleme beantwortet werden können, sondern dass es notwendig ist, diese Fragen vor dem Hintergrund der Funktionsfähigkeit des gesamten Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystems zu sehen. Dem Ziel einer optimalen Kompetenzzuteilung in diesem Sinne kommt man durch die Ableitung der bestehenden Zielkonflikte zwischen zentrifugalen und zentripetalen Kräften (im Sinne der in Abschnitt 3 diskutierten Kriterien) näher.

Die Betrachtung der unterschiedlichen Argumente für und wider dezentrale staatliche Kompetenzen legt es nahe einen theoretischen Ankerpunkt festzulegen, von dem aus die verschiedenen Zielkonflikte diskutiert werden. Auf Basis der Analysen aus der Neuen Politischen Ökonomie empfiehlt es sich, bei zentralstaatlichen Kompetenzen in irgendeinem Politikbereich eher skeptisch zu sein. Dies gilt sowohl für die staatliche Leistungserstellung im allokativen wie im distributiven Bereich, sowohl für budgetwirksame wie für regulatorische staatliche Eingriffe. Oates (1972, S. 30) bringt solche Überlegungen mit seinem Dezentralisierungstheorem auf den Punkt: Eine dezentrale Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Güter auf einer möglichst niedrigen staatlichen Ebene ist in einer Welt mobiler Individuen mit unterschiedlichen Präferenzen effizient. Die marginale

Wertschätzung der Individuen für öffentliche Leistungen entspricht dem marginalen Steuerpreis, den sie dafür entrichten müssen. Der interjurisdiktionelle Wettbewerb bringt dabei die von den Bürgern gewünschten Niveaus an öffentlichen Gütern hervor. Voraussetzung für die Gültigkeit des Dezentralisierungstheorems ist die Gültigkeit der fiskalischen Äquivalenz: Nutznießer, Kostenträger und Entscheidungsträger der staatlichen Politik und ihrer Finanzierung müssen identische Personenkreise sein. Immer dann, wenn dies nicht der Fall ist, könnte das Dezentralisierungstheorem nicht gelten.

Mögliche Verletzungen des Dezentralisierungstheorems sind in Abschnitt 3 diskutiert worden. Aus diesen potentiellen Gründen für Verletzungen und den Argumenten für eine dezentrale Kompetenz lassen sich die verschiedenen Zielkonflikte aufzeigen. Alesina/Angeloni/Etro (2001, 2005) verdeutlichen etwa den Zielkonflikt zwischen der Internalisierung räumlicher Externalitäten und dem Respekt vor heterogenen Präferenzen (oder den Unterschieden in den ökonomischen Fundamentaldaten beteiligter Gebietskörperschaften), der bei der Bildung von Staaten und der Zentralisierung von Kompetenzen entsteht. Alesina/Spolaore (1997, 2003) und Alesina/Spolaore/Wacziarg (2000, 2005) arbeiten heraus, dass die Größe und Zahl von Gebietskörperschaften sich aus einem Zielkonflikt zwischen Präferenzheterogenität und Größenvorteilen ergibt. Diese Größenvorteile stellen sich jedoch allgemeiner dar als das in der ökonomischen Theorie des Föderalismus vorgebrachte Argument steigender Skalenerträge im Konsum öffentlicher Güter. Neben den dadurch erzielbaren Kostenvorteilen in der Bereitstellung öffentlicher Güter haben große Länder bessere Möglichkeiten, sich erfolgreich gegen Aggressoren zu verteidigen. Größere Gebietskörperschaften können regionale Externalitäten eher internalisieren, eine effektivere Umverteilungspolitik betreiben und eine gesamtstaatliche Versicherung gegen asymmetrische regionale Schocks effektiv anbieten. Andererseits kann die Landesgröße mit der Größe des Marktes einher gehen, in welchem die Unternehmen ihre Güter und Dienstleistungen absetzen können.

Dennoch bleibt man am Ende dieser Diskussion zunächst ratlos zurück. Entsteht schon im allokativen Bereich alleine ein Zielkonflikt zwischen der Verhinderung von Verzerrungen etwa aufgrund von Externalitäten auf der einen Seite und dem Respekt vor der existierenden räumlichen Präferenzheterogenität auf der anderen Seite, so stellen sich unter Berücksichtigung polit-ökonomischer Aspekte auch Zielkonflikte im distributiven Bereich. Die Bürger müssen nun auch abzuschätzen suchen, ob der Staat das tut, was er soll, oder ob Staatsversagen zu erwarten ist. Dies dürfte in unterschiedlichen politischen Systemen ganz verschieden ausgeprägt sein. Es kommt somit viel auf die Ausgestaltung des politischen Prozesses an, der zur Bildung von Staaten, Kompetenzverlagerungen, Harmonisierung und Koordination von Politiken zwischen Gebietskörperschaften führt. Die Frage muss lauten, inwiefern sich die Präferenzen der Bürger am ehesten im politischen Prozess durchsetzen. Vor allem aus makroökonomischer Perspektive liegen dazu mittlerweile

verschiedene Studien vor. Alesina/Spolaore (1997, 2003) zeigen etwa, dass bei einfacher Mehrheitsregel periphere Regionen einen übermäßigen Anreiz zur Sezession haben. Sie haben aufgrund der größeren Entfernung von den Zentren eines Staates einen vergleichsweise geringen Nutzen, tragen aber in gleichem Maße wie die zentralen Regionen zu deren Finanzierung bei. Gradstein (2004) und Goyal/Staal (2004) stellen jedoch in einem Vergleich zwischen rein repräsentativen Entscheidungsmechanismen und Volksabstimmungen über eine Sezession fest, dass Referenden zu günstigeren Ergebnissen führen. Diese Überlegungen zur Bildung von Staaten lassen sich auf die Frage der Aufgabenaufteilung in Bundesstaaten übertragen. Cerniglia (2003) stellt für 16 Staaten und den Zeitraum zwischen 1977 und 1994 fest, dass Bevölkerungsgröße, Fläche, Urbanisierung, Einkommen, Bevölkerungshomogenität negativ und Einkommensungleichheit positiv mit der fiskalischen Zentralisierung korreliert sind. Panizza (1999) legt empirische Evidenz dafür vor, dass die öffentliche Leistungserbringung in demokratischen Staaten in stärkerem Maße dezentralisiert ist. Redoano/Scharf (2004) argumentieren, dass in Gebietskörperschaften, in denen Kompetenzverlagerungen in Referenden vom Volk genehmigt werden müssen, weniger zentralisiert wird. Feld/Schaltegger/Schnellenbach (2005) belegen mit Evidenz für die Schweiz, dass in Kantonen mit Referendumsmöglichkeit eine geringere Zentralisierung der Staatstätigkeit und ihrer Finanzierung anzutreffen ist.

Angesichts der Vielzahl von Zielkonflikten kommt es daher nicht so sehr auf eine konkrete Kompetenzverteilung als auf die politischen Mechanismen der Kompetenzzuteilung und die Voraussetzungen der bundesstaatlichen Ordnung an. Die ökonomische Theorie des Föderalismus bedient sich hier einer hilfreichen Prämisse. Sie geht von der kleinsten staatlichen Einheit aus und möchte die Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Güter so dezentral wie möglich ausgestalten. Eine Kompetenz höherer staatlicher Ebenen bedarf daher einer besonderen Rechtfertigung. Ganz im angelsächsischen Sinne ist Föderalismus daher als Zentralisierungsprozess von unten zu verstehen und hat wenig mit einer Dezentralisierung von oben zu tun. Neben einem Schutz kleinerer staatlicher Einheiten vor der Übermacht der übergeordneten staatlichen Ebenen muss jedoch auch bedacht werden, dass die übergeordneten Ebenen vor einer Ausbeutung durch regionale Minderheiten zu schützen sind. Im Vordergrund der Organisation von Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen steht daher die Suche nach geeigneten Regeln, die einerseits solchen Opportunismus unterbinden helfen, aber andererseits auch eine vertikale Durchlässigkeit in der Kompetenzzuordnung sicher stellen. Es muss möglich sein, einmal getroffene Kompetenzzuweisungen und Absprachen zur interjurisdiktionellen Koordination mit relativ geringen Kosten für alle Beteiligten entweder in Richtung von mehr Zentralität oder mehr Dezentralität abzuändern, wenn veränderte Rahmenbedingungen dies erfordern. Anders gewendet sollte es mit einer prozeduralen Perspektive auf Mehr-Ebenen-Systeme möglich sein, die Bedingungen für dynamisch effiziente, leicht an ver-

änderte Rahmenbedingungen anpassbare und damit Innovationsprozesse begünstigende Regeln abzuleiten. Auch wenn bislang Vieles darauf hindeutet, dass direkt-demokratische Entscheidungsmechanismen und unabhängige Gerichte (Vaubel 1996) zu einem solchen Regelkomplex gehören, bleiben noch zu viele Fragen offen, um zu abschließenden Urteilen zu gelangen.

### Literatur

Akerlof, G.A. (1970): The Market for Lemons: Quality, Uncertainty and the Market Mechanism, in: Quarterly Journal of Economics 84, S. 488-500.

Alesina, A. / Angeloni, I. / Etro, F. (2001): The Political Economy of International Unions, NBER Working Paper No. 8645, Cambridge.

Alesina, A. / Angeloni, I. / Etro, F. (2005): International Unions, in: American Economic Review 95, S. 602-615.

Alesina, A. / Barro, R.J. / Tenreyro, S. (2002): Optimal Currency Areas, in: National Bureau of Economic Research Macroeconomics Annual, S. 302-353.

Alesina A. / La Ferrara, E. (2002): Who Trusts Others?, in: Journal of Public Economics 85, S. 207-234.

Alesina A. / Spolaore, E. (1997): On the Number and Size of Nations, in: Quarterly Journal of Economics 112, S. 1027-1056.

Alesina, A. / Spolaore, E. (2003): The Size of Nations, MIT Press, Cambridge.

Alesina, A. / Spolaore, E. / Wacziarg, R. (2000): Economic Integration and Political Disintegration, American Economic Review 90, S. 1276-1297.

Alesina, A. / Spolaore, E. / Wacziarg, R. (2005): Trade, Growth and the Size of Nations, chapter 23, in: P. Aghion und S. Durlauf (Hrsg.), Handbook of Economic Growth, Volume 1b, North Holland, Amsterdam, S. 1499-1542.

Apolte, T. (1999): Die ökonomische Konstitution eines föderalen Systems, Mohr Tübingen.

Apolte, T. (2006): Regulierungswettbewerb in föderalen Strukturen: Königsweg zwischen Staatsversagen und Marktversagen?, erscheint in: K. Heine und W. Kerber (Hrsg.), Zentralität und Dezentralität von Regulierung in Europa, Lucius & Lucius, Stuttgart..

Ashworth, J. / Heyndels, B. / Smolders, C. (2002): Redistribution as a Local Public Good: An Empirical Test for Flemish Municipalities, in: Kyklos 55, S. 27-56.

Balassa, B. (1962): The Theory of Economic Integration, London.

- Besley, T. / Case, A.C. (1995): Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition, in: American Economic Review 85, S. 25-45.
- Besley, T. / Coate, S. (2003): Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis, in: Journal of Public Economics 87, S. 2611-2637.
- Bjorvatn, K. / Schjelderup, G. (2002): Tax Competition and International Public Goods, in: International Tax and Public Finance 9, S. 111-120.
- Bratton, W. / McCahery, J. / Picciotto, S. / Scott, C. (Hrsg.) (1996): International Regulatory Competition and Coordinating: Perspectives on Economic Regulation in Europe and the United States, Clarendon Press, Oxford.
- Bratton, W.W. / McCahery, J.A. (1997): The New Economics of Jurisdictional Competition: Devolutionary Federalism in a Second-Best World, in: The Georgetown Law Journal 86, S. 201-278.
- Break, G. (1967): Intergovernmental Fiscal Relations in the United States, Brookings Institution, Washington, D.C.
- Brennan, G. / Buchanan, J.M. (1980): The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge University Press, Cambridge.
- Breton, A. (1996): Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance, Cambridge University Press, Cambridge.
- Buchanan, J.M. (1995): Federalism as an Ideal Political Order, Publius, in: The Journal of Federalism 25, S. 19-27.
- Buchanan, J.M. (1995/96): Federalism and Individual Sovereignty, in: Cato Journal 15, S. 259-268.
- Buchanan, J.M. (1975): The Limits of Liberty, University of Chicago Press, Chicago.
- Bucovetsky, S. (1997): Insurance and Incentive Effects of Transfers Among Regions: Equity and Efficiency, in: International Tax and Public Finance 4, S. 463-483.
- Büttner, T. (2003): Tax Base Effects and Fiscal Externalities of Local Capital Taxation: Evidence from a Panel of German Jurisdictions, in: Journal of Urban Economics 54, S. 110-128.
- Cerniglia, F. (2003): Decentralization in the Public Sector: Quantitative Aspects in Federal and Unitary Countries, in: Journal of Policy Modeling 25, S. 749-776.
- Easterbrook, F.H. (1994): Federalism and European Business Law, in: International Review of Law and Economics 14, S. 125-132.

- Easterbrook, F.H. / Fischel, D.R. (1996): The Economic Structure of Corporate Law, Harvard University Press, Cambridge.
- Eckardt, M. / Kerber, W. (2004): Best Practices, Yardstick Competition und Lernen in der Wirtschaftspolitik – eine kritische Analyse der Offenen Methode der Koordinierung der EU, in: W. Schäfer (Hrsg.), Institutionelle Grundlagen effizienter Wirtschaftspolitik, Berlin, S. 121-166.
- Ellingsen, T. (1998): Externalities and Internalities: A Model of Political Integration, in: Journal of Public Economics 68, S. 251-268.
- Esty, D.C. / Gerardin, D. (2001) (Hrsg.): Regulatory Competition and Economic Integration. Comparative Perspectives, Oxford University Press, Oxford.
- Feld, L.P. (1997): Exit, Voice and Income Taxes: The Loyalty of Voters, in: European Journal of Political Economy 13, S. 455-478.
- Feld, L.P. (2000a): Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Feld, L.P. (2000b): Tax Competition and Income Redistribution: An Empirical Analysis for Switzerland, Public Choice 105, S. 125-164.
- Feld, L.P. (2005a): Aufgabenverteilung und Finanzbeziehungen in einer bundesstaatlichen Ordnung, Unveröffentlichtes Manuskript, Philipps-Universität Marburg.
- Feld, L.P. (2005b): Regulatory Competition and Federalism in Switzerland: Diffusion by Horizontal and Vertical Interaction, erscheint in: P. Bernholz und R. Vaubel (Hrsg.), The Effects of Interjurisdictional Competition on Regulation.
- Feld, L.P. (2006): Zur ökonomischen Theorie des Föderalismus: Eine prozessorientierte Sicht, erscheint in: K. Heine und W. Kerber (Hrsg.), Zentralität und Dezentralität von Regulierung in Europa, Lucius & Lucius, Stuttgart.
- Feld, L.P. / Fischer, J. / Kirchgässner, G. (2003): The Effect of Direct Democracy on Income Redistribution: Evidence for Switzerland, Unveröffentlichtes Manuskript, Philipps-Universität Marburg.
- Feld, L.P. / Goodspeed, T.J. (2005): Discretionary Grants and Soft Budget Constraints in Switzerland, Unveröffentlichtes Manuskript, Philipps-Universität Marburg/ Hunter College, New York.
- Feld, L.P. / Kirchgässner, G. / Schaltegger, C.A. (2003): Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss State and Local Governments, CESifo Working Paper No. 1087, December 2003.

- Feld, L.P. / Schaltegger, C.A. / Schnellenbach, J. (2005): On Government Centralization and Fiscal Referendums: A Theoretical Model and Evidence from Switzerland, Unveröffentlichtes Manuskript, Philipps-Universität Marburg.
- Feld, L.P. / Schnellenbach, J. (2004): Begünstigt fiskalischer Wettbewerb die Politikinnovation und -diffusion? Theoretische Anmerkungen und erste Befunde aus Fallstudien, in: C.A. Schaltegger und S. Schaltegger (Hrsg.), Perspektiven der Schweizer Wirtschaftspolitik, vdf, Zürich, S. 259-277.
- Frey, B.S. / Eichenberger, R. (1996): To Harmonize or to Compete? That's not the Question, in: Journal of Public Economics 60, S. 335-349.
- Garcimartín, F.J. (1999): Regulatory Competition: A Private International Law Approach, in: European Journal of Law and Economics 8, S. 251-270.
- Gatsios, K. / Holmes, P. (1998): Regulatory Competition, in: P. Newman (Hrsg.), The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law, Vol. 3, Macmillan, London und Basingstoke, S. 271-275.
- Goodspeed, T.J. (2002): Bailouts in a Federation, in: International Tax and Public Finance 9, S. 409-421.
- Gordon, R.H. (1983): An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism, in: Quarterly Journal of Economics 98, S. 567-586
- Goyal, S. / Staal, K. (2004): The Political Economy of Regionalism, in: European Economic Review 48, S. 563-593.
- Gradstein, M. (2004): Political Bargaining in a Federation: Buchanan Meets Coase, in: European Economic Review 48, S. 983-999.
- Grundmann, S. / Kerber, W. (2002): European System of Contract Laws - A Map for Combining the Advantages of Centralised and Decentralised Rule-Making, in: in: S. Grundmann und J. Stuyck (Hrsg.), An Academic Greenpaper on European Contract Law, Kluwer Law International, Den Haag et al., S. 295-342.
- Hayek, F.A. v. (1978): Competition as a Discovery Procedure, in: F.A. v. Hayek, Studies in Philosophy, Politics and Economics, Chicago University Press, Chicago, S. 66-81.
- Heine, K. (2003): Regulierungswettbewerb im Gesellschaftsrecht. Zur Funktionsfähigkeit eines Wettbewerbs der Rechtsordnungen im europäischen Gesellschaftsrecht, Duncker & Humblot, Berlin.

- Heine, K. / Kerber, W. (2002): European Corporate Law, Regulatory Competition and Path Dependence, in: European Journal of Law and Economics 13, S. 47-71.
- Heine, K. / Kerber, W. (2003): Integrationstheorie und Wettbewerbsföderalismus, in: D. Cassel und P.J.J. Welfens (Hrsg.), Regionale Integration und Osterweiterung der Europäischen Union, Lucius & Lucius, Stuttgart, S. 107-128.
- Holzinger, K. (2006): Umweltpolitiken in Europa: Konvergenz durch Regulierungswettbewerb?, erscheint in: K. Heine und W. Kerber (Hrsg.), Zentralität und Dezentralität von Regulierung in Europa, Lucius & Lucius, Stuttgart.
- Huber, B. / Runkel, M. (2004): Tax Competition, Excludable Public Goods and User Charges, Unveröffentlichtes Manuskript, LMU München.
- Huizinga, H. / Nielsen, S.B. (1997): Capital Income and Profit Taxation with Foreign Ownership of Firms, in: Journal of International Economics 42, S. 149-165.
- Inman, R.P. / Rubinfeld, D.L. (1997): Rethinking Federalism, in: Journal of Economic Perspectives 11 (4), S. 43-64.
- Jordan, A. (2001): The European Union: An Evolving System of Multi-Level Governance, in: Policy and Politics 29, S. 193-208.
- Keen, M.J. / Kotsogiannis, C. (2002): Does Federalism Lead to Excessively High Taxes?, in: American Economic Review 92, S. 363-369.
- Keen, M. / Marchand, M. (1997): Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending, in: Journal of Public Economics 66, S. 33-53.
- Kenyon, D.A. / Kincaid, J. (Hrsg.) (1991): Competition Among States and Local Governments. Efficiency and Equity in American Federalism, The Urban Institute Press, Washington.
- Kerber, W. (1998): Zum Problem einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 17, S. 199-230.
- Kerber, W. (2000a): Rechtseinheitlichkeit und Rechtsvielfalt aus ökonomischer Sicht, in: S. Grundmann (Hrsg.), Systembildung und Systemlücken in Kerngebieten des Europäischen Privatrechts. Gesellschafts-, Arbeits- und Schuldvertragsrecht, Mohr Siebeck, Tübingen, S. 67-97.
- Kerber, W. (2000b): Interjurisdictional Competition within the European Union, in: Fordham International Law Journal 23, S. S217-S249.
- Kerber, W. (2005): Applying Evolutionary Economics to Economic Policy: the Example of Competitive Federalism, in: K. Dopfer (Hrsg.), Economics, Evolution and the State: The Complexity of Governance, Edward Elgar, Cheltenham, S. 296-324.

- Kerber, W. (2006): Regulierung in föderalen Mehr-Ebenen-Systemen, erscheint in: K. Heine und W. Kerber (Hrsg.), Zentralität und Dezentralität von Regulierung in Europa, Lucius & Lucius, Stuttgart.
- Kerber, W. / Grundmann, S. (2006): An Optional European Contract Law Code: Advantages and Disadvantages, in: European Journal of Law and Economics 21, S. 215-236.
- Kerber, W. / Heine, K. (2002): Zur Gestaltung von Mehr-Ebenen-Rechtssystemen aus ökonomischer Sicht, in: C. Ott und H.-B. Schäfer (Hrsg.), Vereinheitlichung und Diversität des Zivilrechts in transnationalen Wirtschaftsräumen, Mohr Siebeck, Tübingen, S. 167-194
- Kerber, W. / Budzinski, O. (2003): Towards a Differentiated Analysis of Competition of Competition Laws, in: ZWeR - Journal of Competition Law 1 (4), S. 411-448.
- Kirchgässner G. / Pommerehne, W.W. (1996): Tax Harmonization and Tax Competition in the European Union: Lessons from Switzerland, in: Journal of Public Economics 60, S. 351-371.
- Kollman, K. / Miller, J.H. / Page, S.E. (2000): Decentralization and the Search for Policy Solutions, in: Journal of Law, Economics, & Organization 16, S. 102-128.
- Kotsogiannis, C. / Schwager, R. (2001): Policy Uncertainty and Policy Innovation, mimeo, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.
- Krugman, P. (1991): Increasing Returns and Economic Geography, in: Journal of Political Economy 3, S. 483-499.
- Krugman, P. (1999): The Role of Geography in Development, in: International Regional Science Review 22, S. 142-161.
- Marciano, A. / Josselin, J.-M. (2002) (Hrsg.): The Economics of Harmonizing European Law, Edward Elgar, Cheltenham.
- Marciano, A. / Josselin, J.-M. (2003) (Hrsg.): From Economic to Legal Competition. New Perspectives on Law and Institutions in Europe, Edward Elgar, Cheltenham.
- Marks, G. / Hooghe, L. / Blank, K. (1996): European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance, in: Journal of Common Market Studies 34, S. 341-378.
- McLure, Ch.E. (1967): The Interstate Exporting of State and Local Taxes: Estimates for 1962, in: National Tax Journal 20, S. 49-77.
- Mühlemann, E.R. (1972): Der Lastenausgleich im Kanton Zürich, Dissertation, Universität Zürich, Zürich.

- Murdoch, J.C. / Sandler, T. / Sargent, K. (1997): A Tale of Two Collectives: Sulphur and Nitrogen Oxides Emission Reduction in Europe, in: *Economica* 64, S. 281-301.
- Musgrave, R.A. (1971): Economics of Fiscal Federalism, in: *Nebraska Journal of Economics and Business* 10 (1971), S. 3-13.
- Musgrave, R.A. (1983): Who Should Tax, Where and What?, in: Ch.E. McLure (Hrsg.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Center for Research on Federal Financial Relations, Canberra.
- Noiset, L. (2003): Is It Tax Competition or Tax Exporting?, in: *Journal of Urban Economics* 54, S. 639-647.
- O'Hara, E.A. / Ribstein, L.E. (2000): Conflict of Laws and Choice of Law, in: B. Bouckaert und G. De Geest (Hrsg.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Vol. V, *The Economics of Crime and Litigation*, Edward Elgar, Cheltenham, S. 661-691.
- Oates, W.E. (1972): *Fiscal Federalism*, Harcourt/Brace/Jovanovich, New York.
- Oates, W.E. (1999): An Essay on Fiscal Federalism, in: *Journal of Economic Literature* 37, S. 1120-1149.
- Oeter, S. (1998): *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Ogus, A. (1999): Competition between National Legal Systems: A Contribution of Economic Analysis to Comparative Law, in: *International and Comparative Law Quarterly* 48, S. 405-418.
- Ott, C. / Schäfer, H.-B. (Hrsg.) (2002a): *Vereinheitlichung und Diversität des Zivilrechts in transnationalen Wirtschaftsräumen*, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Panizza, U. (1999): On the Determinants of Fiscal Centralization: Theory and Evidence, in: *Journal of Public Economics* 74, S. 97-139.
- Pauly, M.V. (1973): Income Redistribution as a Local Public Good, in: *Journal of Public Economics* 2, S. 35-58.
- Pelkmans, J. (2001): *European Integration*, 2. Aufl., Prentice Hall, Harlow.
- Persson, T. / Tabellini, G. (1996a): Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Moral Hazard, in: *Econometrica* 64, S. 623-646.
- Persson, T. / Tabellini, G. (1996b): Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistribution, in: *Journal of Political Economy* 104, S. 979-1009.
- Pommerehne, W.W. / Feld, L.P. / Hart, A. (1994): Voluntary Provision of a Public Good: Results from a Real World Experiment, in: *Kyklos* 47, S. 505-518.

- Pommerehne, W.W. / Krebs, S. (1991): Fiscal Interaction of Central Cities and Suburbs: The Case of Zurich, in: *Urban Studies* 28, S. 783-801.
- Qian, Y. / Weingast, B.R. (1997): Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives, in: *Journal of Economic Perspectives* 11, S. 83-92.
- Redoano, M. / Scharf, K.A. (2004): The Political Economy of Policy Centralization: Direct Versus Representative Democracy, in: *Journal of Public Economics* 88, S. 799-817.
- Reiter, M. / Weichenrieder, A. (1997): Are Public Goods Public? A Critical Survey of the Demand Estimates for Local Public Services, in: *Finanzarchiv N.F.* 54, S. 374-408.
- Reulier, E. (2004): Choix fiscaux et interactions stratégique, Ph.D. Thesis, Université de Rennes 1, France.
- Revesz, R.L. (1992): Rehabilitating Interstate Competition: Rethinking the 'Race to the Bottom' Rationale for Federal Environmental Regulation, in: *New York University Law Review*, S. 1210-1254.
- Romano, R. (1985): Law as a Product: Some Pieces of the Incorporation Puzzle, in: *Journal of Law, Economics, and Organization* 1, S. 225-283.
- Rose-Ackerman, S. (1980): Risk-Taking and Reelection: Does Federalism Promote Innovation?, in: *Journal of Legal Studies* 9, S. 593-616.
- Ruta, M. (2005): Economic Theories of Political (Dis)Integration, in: *Journal of Economic Surveys* 19, S. 1-21.
- Schaltegger, C.A. (2003): Zum Problem räumlicher Nutzen-Spillover zentralörtlicher Leistungen: Einige empirische Ergebnisse aus dem Schweizer Föderalismus, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 223, S. 159-175.
- Schaltegger, C.A. / Küttel, D. (2002): Exit, Voice, and Mimicking Behavior: Evidence from Swiss Cantons, in: *Public Choice* 113, S. 1-23.
- Scharpf, F.W. (1978): Die Theorie der Politikverflechtung. Ein kurzgefasster Leitfaden, in: J.J. Hesse (Hrsg.). *Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*, Nomos, Baden-Baden, S. 21-31.
- Scharpf, F.W. (1988): The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration, in: *Public Administration* 66, S. 239-278.
- Schnellenbach, J. (2004): Dezentrale Finanzpolitik und Modellunsicherheit: Eine theoretische Untersuchung zur Rolle des fiskalischen Wettbewerbs als Wissen generierender Prozess, Mohr Siebeck, Tübingen.

- Siebert, H. / Koop, M.J. (1990): Institutional Competition. A Concept for Europe?, in: *Aussenwirtschaft* 45, S. 439-462.
- Sinn, H.-W. (1997): The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition, in: *Journal of Public Economics* 66, S. 247-274.
- Sinn, H.-W. (2003): *The New Systems Competition*, Blackwell, Oxford.
- Solé-Ollé, A. (2003): Electoral Accountability and Tax Mimicking: The Effects of Electoral Margins, Coalition Government and Ideology, in: *European Journal of Political Economy* 19, S. 685-713.
- Sørensen, P.B. (2004): International Tax Coordination: Regionalism versus Globalism, in: *Journal of Public Economics* 88, S. 1187-1214.
- Streit, M.E. / Mussler, W. (1995): Wettbewerb der Systeme und das Binnenmarktprogramm der Europäischen Union, in: L. Gerken (Hrsg.), *Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung*, Berlin, S. 75-107.
- Sun, J.-M. / Pelkmans, J.J. (1995): Regulatory Competition in the Single Market, in: *Journal of Common Market Studies* 33, S. 67-89.
- Tiebout, Ch.M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, in: *Journal of Political Economy* 64, S. 416-424.
- Vanberg, V. (2004): Bürgersouveränität und wettbewerblicher Föderalismus: Das Beispiel der EU, in: W. Schäfer (Hrsg.), *Zukunftsprobleme der europäischen Wirtschaftsverfassung*, Duncker & Humblot, Berlin, S. 51-86.
- Vanberg, V. / Kerber, W. (1994): Institutional Competition Among Jurisdictions: An Evolutionary Approach, in: *Constitutional Political Economy* 5, S. 193-219.
- Van den Bergh, R.J. (2000): Towards an Institutional Legal Framework for Regulatory Competition in Europe, in: *Kyklos* 53, S. 435-466.
- Van den Bergh, R.J. (2002): Forced Harmonisation of Contract Law in Europe, Communication from the Commission on European Contract Law, in: S. Grundmann und J. Stuyck (Hrsg.), *An Academic Greenpaper on European Contract Law*, Kluwer Law International, Den Haag et al., S. 249-268.
- Vaubel, R. (2004): *The New Systems Competition: Zu dem gleichnamigen Buch von Hans-Werner Sinn*, in: *ORDO* 55, S. 380-388.
- Vaubel, R. (1996): Constitutional Safeguards Against Centralization in Federal States: An International Cross – Section Analysis, in: *Constitutional Political Economy* 7, S. 79-102.

- Viner, J. (1950): The Customs Union Issue, Carnegie Endowment for International Peace, New York.
- Vogel, D. (1995): Trading Up and Governing Across: Transnational Governance and Environmental Protection, in: Journal of European Public Policy 4, S. 556-571.
- Weingast, B.R. (1995): The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development, in: Journal of Law, Economics and Organisation 11, S. 1-31.
- Wellisch, D. (2000): Theory of Public Finance in a Federal State, Cambridge University Press, Cambridge.
- Wildasin, D. (2004): Competitive Fiscal Structures, Unveröffentlichtes Manuskript, University of Kentucky, Lexington.
- Wilson, J.D. / Wildasin, D.E. (2004): Capital Tax Competition: Bane or Boon, in: Journal of Public Economics 88, S. 1065-1091.
- Winner, H. (2005): Has Tax Competition Emerged in OECD Countries? Evidence from Panel Data, in: International Tax and Public Finance 12, S. 667-687.
- Wrede, M. (1999): Tragedy of the Fiscal Commons?: Fiscal Stock Externalities in a Leviathan Model of Federalism, in: Public Choice 101, S. 177-193.
- Wrede, M. (2001): Yardstick Competition to Tame the Leviathan, in: European Journal of Political Economy 17, S. 705-721.
- Zodrow, G.R. / Mieszkowski, P. (1986): Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods, in: Journal of Urban Economics 19, S. 356-370.