

Blankart, Charles B.

Working Paper

Reform des föderalen Systems

Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, No. 04/14

Provided in Cooperation with:

Institute for Economic Research, University of Freiburg

Suggested Citation: Blankart, Charles B. (2004) : Reform des föderalen Systems, Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, No. 04/14, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung, Abteilung für Wirtschaftspolitik, Freiburg i. Br.

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/4346>

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.



Reform des föderalen Systems

Charles B. Blankart
04/14

Freiburger
Diskussionspapiere
zur Ordnungsökonomik

Freiburg
Discussion Papers
on Constitutional Economics



Reform des föderalen Systems

Charles B. Blankart
04/14

Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik
Freiburg Discussionpapers on Constitutional Economics
04/14

ISSN 1437-1510

Walter Eucken Institut, Goethestr. 10, D-79100 Freiburg i. Br.
Tel.Nr.: +49 +761 / 79097 0; Fax.Nr.: +49 +761 / 79097 97
<http://www.walter-eucken-institut.de>

Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung; Abteilung für Wirtschaftspolitik;
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, D-79085 Freiburg i. Br.
Tel.Nr.: +49 +761 / 203 2317; Fax.Nr.: +49 +761 / 203 2322
<http://www.vwl.uni-freiburg.de/fakultaet/wipo/>

Reform des föderalen Systems

von

Charles B. Blankart

Humboldt-Universität zu Berlin

Zusammenfassung

Im vorliegenden Beitrag wird ein einfaches Konzept einer föderalen Finanzverfassung für Deutschland vorgelegt. Die Finanzen der Gebietskörperschaften sollten nach dem Prinzip der institutionellen Kongruenz organisiert werden, d.h. so dass sich Nutznießer-, Entscheidungsträger- und Steuerzahlerkreise decken. Steuern nehmen dann die Funktion von Preisen wahr. Nicht nur laufende, auch die Kreditaufnahmeentscheidungen lassen sich in dieses Konzept einschließen. Für den ergänzenden Finanzausgleich wird ein System der Hilfe zur Selbsthilfe vorgeschlagen. In mancher Hinsicht gleicht die vorgeschlagene Finanzverfassung der des Grundgesetzes von 1949, was die rechtliche Umsetzung erleichtern dürfte. Die politische Umsetzung wird u.a. durch den Druck der Globalisierung gefördert.

I. Wer bezahlt wofür in einem Föderalstaat?

„Ein Kind hat vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt Anspruch auf den Besuch eines Kindergartens.“ So steht es im Paragraphen 24 des Sozialgesetzbuchs VIII, den Bundestag und Bundesrat im Jahr 1995 beschlossen haben. Adressaten des Gesetzes sind die Länder, die die neue Pflicht an die Kreise und Gemeinden übertragen haben. Die Kosten für die neu zu errichtenden Kindergärten haben die Länder zu tragen; denn es gilt Art. 104a Abs.1 GG: „Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben....“

Somit gilt: Aufgaben, die der Bund den Ländern zuweist sind grundsätzlich von diesen zu finanzieren. Es versteht sich, dass sich Länder und Gemeinden über solche „Geschenke“ wenig freuen und sich über die Lastabschiebung beschweren. Immer mehr Aufgaben würden ihnen übertragen, ohne dass der Bund hierfür die Kosten übernimmt. Doch wie sollte die Lastentragung richtigerweise erfolgen?

Der Bund sagt zu Recht: Lasten sollen pauschal abgegolten werden. Denn Länder und Gemeinden verfügen über eine Finanzausstattung von Steuern und Finanzausgleich, aus der sie die Lasten finanzieren können. Pauschalabfindung erteilt Ländern und Gemeinden Anreize, die Kindergärten kostengünstig zu betreiben. Jeder eingesparte Euro bleibt in ihrer Kasse.

Würden die Kosten der Kindergärten stattdessen einzelpostenweise abgerechnet, so entfielen diese Anreize, und die untergeordneten Gebietskörperschaften würden versuchen, die Kosten für den Bund übermäßig hoch anzusetzen. Will sich der Bund gegen solchen Missbrauch wehren, so muss er seine Aufsicht direkt in die Verwaltungen der Länder und Gemeinden hineinbringen. Diese werden zu Außenstellen der übergeordneten Bundesbürokratie. Vom Föderalismus bleibt nichts mehr übrig.

Um aus diesem Dilemma herauszukommen, werde ich im folgenden eine einfache Regel postulieren. Sie lautet: Gebietskörperschaften sollen nur über ihre eigenen Aufgaben entscheiden. Nach dem Prinzip der *institutionellen Kongruenz* sollen Nutznießer, Entscheidungsträger und Steuerzahler übereinstimmen¹. Dahinter steht die einfache Wahrheit, dass mit Geld nur sparsam umgeht, wer sein eigenes Geld ausgibt. Der deutsche Föderalismus von heute ist aber leider so organisiert, dass jeder des anderen Geld ausgibt. Daher sind die Kosten des Föderalismus zu hoch und seine Effizienz gering. Ziel dieses Vortrags ist es zu zeigen, dass institutionelle Kongruenz viele Mängel des derzeitigen Föderalismus zu überwinden vermag und durch seine höhere Effizienz jedermann zum Vorteil gereichen kann.

Mein Vortrag gliedert sich in vier Teile. Im folgenden II. Teil werde ich das Prinzip der institutionellen Kongruenz näher erläutern und mit der deutschen Finanzgeschichte seit der Geltung des Grundgesetzes vergleichen. In Teil III soll dargestellt werden, welche Institutionen die Einführung bzw. Aufrechterhaltung der institutionellen Kongruenz stärken könnten. Welche Rolle der Finanzausgleich in einem System der institutionellen Kongruenz spielen könnte und wie er organisiert werden könnte, soll in Teil IV dargestellt werden. In Teil V wird die institutionelle Kongruenz in der Staatsverschuldung diskutiert, und Teil VI bringt die Schlussfolgerungen.

¹ Zum Konzept der institutionellen Kongruenz vgl. ausführlicher in Blankart (2003).

II. Von der institutionellen Kongruenz zur Inkongruenz: Das Beispiel Deutschlands

Zurück zum Beispiel der Kindergartenfinanzierung. Diese überzeugt weder in der Form der Einzel- noch der Pauschalabfindung. Der Tendenz des Bundes, Länder und Gemeinden bei Pauschalabfindung mit Aufgaben zu überfrachten, steht die übermäßige Zentralisierung im Falle der Einzelerstattung gegenüber. Doch das Dilemma ist lösbar. Es ist nur erforderlich, dass sich der Bund nicht in die Belange der Länder und die Länder nicht in die Probleme der Gemeinden einmischen. Es gilt, die Autonomie der jeweils untergeordneten Ebene zu respektieren. Demokratische Entscheidungen, die auf Bundesebene gefällt werden, können nicht eine höhere Legitimität für sich beanspruchen, als solche auf Landes- oder Gemeindeebene zustande kommen. Dies gilt auch dann, wenn die Entscheidungen voneinander abweichen. Es steht dem Bund nicht an, die auf lokaler Ebene getroffenen Entscheidungen nachzubessern.

Autonomie lässt sich jedoch erreichen, wenn der Föderalismus nach dem schon erwähnten *Prinzip der institutionellen Kongruenz* aufgebaut wird. Auf jeder Ebene sollen sich *die Kreise der Nutznießer, der Entscheidungsträger und der Steuerzahler* decken, wie dies in der untenstehenden Abbildung 1a dargestellt ist. Jede Gebietskörperschaft ist in ihrem Aufgabenbereich für sich selbst verantwortlich. Sie entscheidet, inwieweit Streitkräfte im Falle des Bundes, Schulen im Falle der Länder und Kindergartenplätze im Falle der Gemeinden bereitgestellt werden sollen. Wollen die Bürgerinnen und Bürger einer Gebietskörperschaft mehr von ihren Dienstleistungen anbieten, so müssen sie hierfür auch die zusätzlichen Steuern aufbringen. Sie können dann abwägen. Steuern nehmen die Funktion von Preisen wahr. Wer mehr nachfragt, muss dafür auch den Preis bezahlen. Das ist das *Prinzip von Steuern als Preisen*².

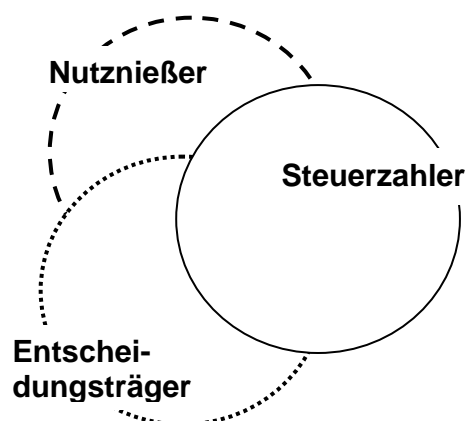
Abbildung 1a

**Institutionelle Kongruenz:
Entscheidungsträger, Nutznießer und Steuerzahler
fallen zusammen**



Abbildung 1b

**Institutionelle Inkongruenz:
Entscheidungsträger, Nutznießer und Steuerzahler
fallen auseinander**



Institutionelle Inkongruenz entsteht demgegenüber, wenn die Kreise der Nutznießer, der Entscheidungsträger und der Steuerzahler auseinander fallen. Eine solche Situation ist in Abbildung 1b dargestellt. Es ist nicht mehr sichergestellt, dass diejenigen, die eine Leistung beschließen auch die hierfür entstehenden Kosten tragen. Der Bund beschließt Kindergärten auf

² Vgl. dazu ausführlicher in Blankart (2002a).

Kosten der Länder und Gemeinden, während die Gemeinden ihre Straßenbahnen aus Mitteln des Bundes subventionieren lassen. Je mehr die einen auf Kosten der anderen leben und dadurch gegenseitig „externe Effekte“ erzeugen, desto mehr nimmt die Verantwortlichkeit ab, niemand ist mehr rechenschaftspflichtig, es wächst die öffentliche Verschwendung und mit ihr wachsen die auf jeder Ebene zu erbringenden Steuern.

Eine erste Forderung zur Erneuerung des Föderalismus muss daher in einer klaren Zuteilung der Verantwortlichkeiten liegen: Nationale Aufgaben gehören ausschließlich zum Bund, regionale Aufgaben ausschließlich zu den Ländern und lokale Aufgaben ausschließlich zu den Gemeinden. Dies mag selbstverständlich klingen. Doch gerade damit tut sich die derzeit tagende Bundesstaatskommission schwer. Dabei würde es genügen, einen Blick in das Grundgesetz in seiner Fassung von 1949 zu werfen, um zu erkennen, dass die Bundesrepublik schon einmal weitgehend nach dem Prinzip der institutionellen Kongruenz organisiert war. Die Kompetenzen des Bundes beschränkten sich nach dem damaligen Art. 73 GG auf die Außen- und Außenhandelspolitik, das Recht der Staatsbürgerschaft, das Währungswesen, die Warenfreizügigkeit im Inland, die bundesweiten Verkehrsnetze und die bundesweite Verbrechensbekämpfung. Der Rest der Staatstätigkeit sollte nach Art. 30 GG bei den Ländern liegen, die sich diese mit den Gemeinden teilten. Entsprechend waren die Steuern nach dem Trennsystem aufgebaut: Umsatz- und Verbrauchsteuern wurden im wesentlichen dem Bund, Einkommen- und Körperschaftsteuern den Ländern zugeordnet (Art. 105 und 106 GG a.F.) und die Gewerbesteuer bei den Gemeinden. Die institutionelle Kongruenz war also noch weitgehend intakt. Sicherlich wurden dem Bund schon 1949 eine Reihe von potentiellen Kompetenzen in der Form der konkurrierenden Zuständigkeiten zugeteilt. Doch diese lagen damals noch weitgehend brach. Die Länder wurden also mit einem System konfrontiert, das den Wettbewerb unter Gebietskörperschaften noch ermöglichte und insofern für die spätere Globalisierung durchaus geeignet war.

Da aber der Druck der Globalisierung noch fehlte, war es in der Folge möglich, vom Prinzip der institutionellen Kongruenz abzuweichen. Stimmensuchenden Politikern schien es lohnend, Aufgaben und ihre Finanzierung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zu vermischen. Die erste Abweichung erfolgte mit dem „Ersten Bundeswohnbaugesetz“ des Jahres 1950. Damals begann der Bund, den Wohnungsbau zu subventionieren und die ihm fehlenden Mittel in der Folge den Ländern zu entziehen. Die Kompetenz für den Wohnungsbau nahm sich der Bund, ohne vom Grundgesetz dazu ermächtigt zu sein. Sodann subventionierte er im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 GG den Bau von Bundesfernstraßen, obwohl diese mit dem Vordringen der Autobahnen zunehmend regionalen Charakter erhielten. Es folgten weitere Subventionsprogramme, mit denen der Bund in die Kompetenzen der Länder eingriff, ohne die hierfür erforderliche Verfassungskompetenz zu besitzen. Zunehmend mehrten sich die Stimmen, die darauf drangen, Verfassungskonformität wieder herzustellen. Eigentlich hätten die Programme abgeschafft und die institutionelle Kongruenz wieder hergestellt werden müssen. Indessen wurde in der so genannten „großen Finanzreform“ von 1969 nicht die Realität an die Verfassung, sondern die Verfassung an die Realität angepasst. Die bis dahin fragwürdigen Mischfinanzierungen wurden durch die Schaffung von

- Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und 91b,
- Geldleistungsgesetzen nach 104a Abs. 3 GG und
- Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG

legalisiert³.

³ Vgl. dazu die hervorragende kritische Darstellung bei Homburg (2004).

Dabei wurde das Prinzip der institutionellen Kongruenz massiv verletzt:

- Der Neubau von Hochschulen wurde zur nationalen Angelegenheit, was die Länder davon befreite, eigene Arrangements für zugezogene Studierende zu entwickeln.
- Die regionale Wirtschaftsstruktur wurde zur Gemeinschaftsaufgabe, obwohl doch schon im Wort steckt, dass es sich um regionale, also Länderprobleme handelt.
- Dasselbe gilt für die regionale Agrarstruktur und den regionalen Küstenschutz.
- Ebenso wenig überzeugt die Nationalisierung der Bildungsforschung, wo doch gerade hier der Wettbewerb der Länder um das beste Bildungssystem gefordert wäre.
- Finanzhilfen für Investitionen der Länder und Gemeinden, z.B. für Stadterneuerungen, sind ebenfalls typische regionale Aufgaben. Eine Finanzierung aus dem großen Topf des Bundeshaushalts ist schwerlich gerechtfertigt.

Zu analogen Verwischungen kam es bei den Steuern. Schon im Jahr 1951 beanspruchte der Bund Teile der eigentlich den Ländern zustehenden Einkommen- und Körperschaftsteuer. In der schon erwähnten Finanzreform von 1969 wurde auch die Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern geteilt, und die Gemeinden wurden durch die Gewerbesteuerumlage und die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer in den Verbund einbezogen.

Mischfinanzierungen und Gemeinschaftssteuern führten dazu, dass von einem Großteil der Staatsaufgaben die Preisschilder entfernt wurden. Jeder konnte sich aus dem allgemeinen Topf bedienen.

Die volkswirtschaftlichen Kosten der Politik der institutionellen Inkongruenz blieben nicht aus. Sie schlugen sich nicht nur in einer überhöhten Staatsquote und hohen Steuern nieder – hier gehört Deutschland heute zu den Welt-Spitzenreitern – . Der fehlende Wettbewerb lähmt auch die Innovationsbereitschaft. Hierzu stellen Lars P. Feld und Jan Schnellenbach (2004) fest, dass finanzielle Zwänge etwa im Sozialbereich in föderalistischen Staaten wie den USA und der Schweiz häufiger autonom gelöst werden müssen und daher zu Innovationen anregen, die den Politikern Erträge bringen, während dies in zentralistischen Staaten (wie Deutschland) weniger möglich ist. Als Beispiel ließe sich das deutsche Bildungskartell anführen, dessen Ineffizienz in der Pisa-Studie für jedermann sichtbar geworden ist. Gerade dieses Beispiel hebt die Bedeutung des Wettbewerbs hervor. Denn vor Pisa waren sich die deutschen Kultusbürokratien ihrer Ineffizienz gar nicht bewusst. Sie standen unter dem Schutz des nationalen Kartells. Durch Pisa wurden sie unverhofft mit der Globalisierung konfrontiert. Sie müssen über effizienzfördernde Institutionen wie das Gutscheinsystem nachdenken und verteilungspolitische Auseinandersetzungen zurückstellen (Blankart und Köster, 2003).

III. Wie lässt sich institutionelle Kongruenz wieder herstellen?

Somit scheint die Lösung einfach: Rückkehr zur institutionellen Kongruenz des Grundgesetzes von 1949 mit Ausgaben- und Steuerautonomie von Bund, Ländern und Gemeinden in ihren jeweiligen Zuständigkeiten und dadurch mehr Wettbewerb und Transparenz unter Gebietskörperschaften, wodurch die deutschen Verwaltungen auch international wettbewerbsfähig würden⁴. Doch manche Ökonomen sind skeptisch. Sie wenden ein, der Wettbewerb unter

⁴ Der hier vertretene Vorschlag entspricht in mancher Hinsicht der sehr lesenswerten Stellungnahme, die Stefan Homburg am 11. März 2004 vor der Bundesstaatskommission abgegeben hat. Hinsichtlich der Steuern schlägt Homburg allerdings vor, es beim Verbundsystem zu belassen. (Schwankungen des Steueraufkommens könnten so besser ausgeglichen werden, was allerdings auch durch Überbrückungskredite möglich wäre.) Der Nachteil m.E. liegt darin, dass beim Finanzausgleich infolgedessen eine wesentlich komplexere Lösung mit bundes- bzw.

Gebietskörperschaften sei zu intensiv und daher ruinös. Als Gründe führen sie zunehmende Skalenerträge und fiskalische und technologische Externalitäten an.

Unter zunehmenden Skalenerträgen bestehe die Gefahr, dass sich die Gebietskörperschaften im Standortwettbewerb mit ihren Steuern gegenseitig unterbieten und sich so in den finanziellen Ruin treiben (H.W. Sinn 1997). Um einen finanziellen Zusammenbruch der Gebietskörperschaften zu verhindern, müsse der Zentralstaat eingreifen, die Steuern harmonisieren und damit den Föderalismus im Endeffekt aufheben. Die nachfolgende Diskussion dieser Modelle hat jedoch gezeigt, dass zunehmende Skalenerträge kaum vorhanden sind und aus diesem Grund ruinöser Wettbewerb schwerlich zu erwarten ist.

Fiskalische Externalitäten treten auf, wenn Steuern zur Quersubventionierung verwendet werden, z.B. wenn sie auf einem Gut (Kapital) erhoben werden und dann zur Finanzierung eines anderen Gutes (z.B. für öffentlichen Nahverkehr) verwendet werden, d.h. wenn aus den Lasten der Steuerzahler positive Externalitäten für andere Gruppen entstehen (G.R. Zodrow und P. Mieszkowski 1986). Dem ist entgegen zu halten, dass der Wettbewerb solche Quersubventionierungen zu recht aushöhlt. Er setzt das Prinzip von Steuern als Preisen durch und trägt damit zur effizienten Bereitstellung öffentlicher Leistungen bei.

Schließlich werden auch technologische externe Effekte angeführt. Die Fabriken der einen Gemeinde verursachen Rauch auf dem Gebiet der anderen Gemeinde. Dies sind aber Fälle, die typischerweise vor Gericht gelöst und dann gegenseitig abgegolten werden können. Nationale und internationale Verschmutzungen gehören indessen in die Ressorts der Bundesregierung.

Keines der drei Argumente spricht gegen Wettbewerb. Dennoch haben die Skeptiker recht, aber aus einem anderen Grund. Probleme drohen dem Wettbewerb unter Gebietskörperschaften nicht, weil dieser exzessiv, sondern weil er zu schwächlich ist. Denn die Wanderungskosten zwischen den Gebietskörperschaften sind beträchtlich und auf den oberen föderalen Ebenen vielfach prohibitiv. Daher existiert Marktmacht, und diese ist ganz ungleichmäßig verteilt. Dem Wettbewerb der Gemeinden stehen das Oligopol der Länder und das Monopol des Bundes gegenüber. Bund und Länder können Beschlüsse fassen, denen die Bürger der Gebietskörperschaften kaum auszuweichen in der Lage sind. Sie können jederzeit in Zuständigkeiten der untergeordneten Gebietskörperschaften eingreifen und diese an sich ziehen. Es kommt dann durch die Marktmacht der übergeordneten Gebietskörperschaften zu einer Aushöhlung des Wettbewerbs. So haben beispielsweise in den 1970er Jahren die Landesregierungen die Gemeinden mit dem so genannten „goldenen Zügel“ gelockt, ihren Gemeindefusionsprojekten zuzustimmen. Weil aber diese Zahlungen erst durch Steuern eingetrieben werden mussten, lässt sich sagen in Anlehnung an Lenin sagen: Die Gemeinden lieferten den Ländern den Strick, an dem sie selbst aufgehängt wurden.

Neben marktbeherrschenden Stellungen gibt es aber auch Kartelle. Bund und Länder bilden ein Steuerkartell, das keinerlei Steuerwettbewerb zulässt. Derartiges Verhalten würde auf privaten Märkten nicht geduldet. Doch für Gebietskörperschaften gibt es anders als auf privaten Märkten kein Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Kartelle unter Gebietskörperschaften sowie der Missbrauch marktbeherrschender Stellungen sind erlaubt und an der Tagesordnung.

landeseigenen Steueranteilen an den Verbundsteuern gewählt werden muss, was bei dem hier unter IV. dargelegten Ansatz nicht der Fall ist.

Welche Institution könnte solchen Übergriffen entgegentreten? Wer könnte im Staat die Funktion eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen übernehmen? Es müssten wohl die Regeln der Verfassung sein. In der Wissenschaft werden zwei Regeln diskutiert: Die eine soll die parlamentarische, die andere die direkte Demokratie stärken.

Für Europa hat Roland Vaubel in seinem Freiburger Aufruf vorgeschlagen, eine Kammer der Parlamentarier zu schaffen (Vaubel 2004). Sie soll das Subsidiaritätsprinzip durchsetzen, d.h. darüber entscheiden, ob die zur Zentralisierung einer Aufgabe vorgebrachten Gründe ausreichend sind. Übertragen auf die nationale Ebene könnte man sich vorstellen, dass eine Stichprobe oder eine nach dem Parteienproporz zusammengesetzte Gruppe aller Landesparlamentarier eine Subsidiaritätskammer bildet, die die Aufgabe hat, die von Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat beschlossene Zentralisierung der Staatsaufgaben zu beurteilen und ihr Veto einzulegen, wenn sie die Autonomie der untergeordneten Gebietskörperschaften in Gefahr sieht. Um zu verhindern, dass diese Kammer korrumpiert wird, darf sie nur das Veto einlegen, sonst aber keine Gesetzesvorschläge unterbreiten. Eine analoge Institution ist für Land und Gemeinden vorzusehen.

Ein alternativer Vorschlag, dem Subsidiaritätsprinzip Nachachtung zu verschaffen, wird durch die direkte Demokratie eröffnet. Zentralisierungsvorlagen müssen den Bürgern zur Abstimmung vorgelegt werden, wenn z.B. 3 Prozent von ihnen ein Referendum verlangen. Die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger entscheidet dann, ob die Zentralisierung stattfinden soll oder nicht.

Der Grund, die direkte Demokratie heranzuziehen, liegt in dem unterschiedlichen Kalkül, dem sich die Wähler im Vergleich zu Parlamentariern gegenüber sehen. Wähler werden in einer Abstimmung mit den ganzen Nutzen und den ganzen Kosten einer Zentralisierung konfrontiert. Parlamentarier hingegen können ihre Anliegen über eine Stimmentauschkoalition durchsetzen, die außerhalb der Positionen der jeweiligen Medianwähler liegt, und die hierfür erforderlichen Kosten dem allgemeinen Steuerpool anlasten, über den in der Regel separat abgestimmt wird. Daher ist in einer rein parlamentarischen Demokratie ein höherer Grad an Zentralisierung mit entsprechend höheren Steuerlasten zu erwarten als in einer um die Institution des Referendums erweiterten Demokratie. Lars Feld und Christoph Schaltegger (2001) untersuchten diese Hypothese anhand der schweizerischen Kantone und Gemeinden. Sie fanden heraus, dass der lokalen Ebene umso mehr Steuern und Aufgaben überlassen werden, je stärker das Referendum in den betrachteten Schweizer Kantonen verankert ist. Umgekehrt steigen die Steuern und Staatsausgaben der Kantone unter sonst gleichen Bedingungen, wenn das Referendum nicht oder nur geringfügig vorhanden ist.

Die Ergebnisse von Feld und Schaltegger legen es nahe, den Zentralisierungsprozess, der in der Bundesrepublik in den fünfziger und sechziger Jahre stattgefunden hat, zu re-interpretieren: Nach der Standard-Interpretation von Fritz Scharpf (vgl. z.B. Scharpf 1999) stellte die Mischfinanzierung und die damit verbundene Politikverflechtung eine Reaktion der Länder und des Bundes auf die Inflation von Interessengruppenansprüchen an den Staat dar. Warum dieses „defensive Kartell“ (Scharpf 1999, S. 26) dennoch zu einer Explosion der Staatsausgaben geführt hat, bleibt etwas im Dunkeln. Nach unserer obigen Interpretation scheint es eher so, dass die Politikverflechtungen, die sich als Ergebnis von bundesfinanzierten Stimmentauschkoalitionen einstellten, nur in einer rein parlamentarischen Demokratie überhaupt möglich waren. Den Test des Referendums hätten sie möglicherweise gar nicht bestanden, weil die Wähler eben unter einem anderen Kalkül entscheiden als die Abgeordneten in parlamentarischen Demokratien.

Im Hinblick auf die Durchsetzung von Reformen sind die beiden Vorschläge unterschiedlich zu beurteilen: Die von Vaubel vorgeschlagene Kammer der Parlamentarier hat bislang noch keine Vorbilder. Vor allem würde sie in Konkurrenz zum Bundesrat treten. Die Landesregierungen müssten auf einen Teil ihrer Macht verzichten. Dies könnte allenfalls gelingen, wenn verschiedene Vor- und Nachteile für die betroffenen Gruppen in einem großen Reformpaket zusammengeschürt werden.

Ähnliches gilt für die direkte Demokratie. Auch sie ist bei den Politikern höchst unbeliebt. Politiker sind keineswegs gewillt, ihre Macht über Volksabstimmungen mit den Bürgern zu teilen. Dieser Abschottung steht aber Art. 20 Abs. 2, einer der Ewigkeitsartikel des Grundgesetzes, entgegen. Dieser lautet zusammengefasst: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen ... ausgeübt.“ Die Abstimmungen der direkten Demokratie stehen also gleichgewichtig neben den Wahlen der parlamentarischen Demokratie. Mit dem Grundgesetz ist es schwerlich vereinbar, die Bürger in der Ausübung ihrer Staatsgewalt nur auf Wahlen zu verweisen und Abstimmungen faktisch nicht zuzulassen. Bekanntlich mussten die Verfassungsinterpreten beträchtliche Klimmzüge anwenden, um aus dem Grundgesetz das Gegenteil dessen herauszulesen, was sein Wortlaut hergibt, nämlich dass die Bundesrepublik Deutschland angeblich als rein repräsentative Demokratie verfasst sei. Ich möchte auf dieses beschämende Trauerspiel nicht eingehen. Aber ich frage mich, ob es sich Deutschland leisten kann, auf die Dauer am Wortlaut der Verfassung vorbei zu leben.⁵

Doch was geschieht, wenn dies alles nicht fruchtet und eine Reform der Finanzverfassung nicht zustande kommt? Dann bleibt noch der Druck des internationalen Systemwettbewerbs. In einer Reihe von Studien hat Peter Bernholz dargelegt, wie der internationale Systemwettbewerb Staaten mit ineffizienten Institutionen benachteiligt, sie in Krisen führt und sie damit unter Druck setzt, die notwendigen Reformen durchzuführen (Bernholz 2004). Allerdings können Ideologien einen solchen Prozess über Jahrzehnte verzögern oder gänzlich verhindern. Als allgemeine Regel gilt: Je offener eine Gesellschaft in Presse und öffentlicher Diskussion, desto unausweichlicher wird dieser Druck.

IV. Finanzausgleich

Im bis dahin skizzierten Föderalstaat gibt es keinen Finanzausgleich. Jede Gebietskörperschaft beschließt ihre eigenen Ausgaben, die sie aus eigenen Steuern finanziert. Finanzausgleich wäre auch unerwünscht, weil er als Subvention die Entscheidungen der Gebietskörperschaft verzerren würde⁶.

Neben diesem Argument gegen einen Finanzausgleich gibt es aber auch gute Gründe, warum sich die Bürgerinnen und Bürger in einer Verfassungsentscheidung für einen Finanzausgleich entscheiden können. Sie liegen im individuellen Wanderungskalkül. Jeder Mensch wird bei seiner Entscheidung über die zukünftige föderale Ordnung die Wahrscheinlichkeit einschätzen, im Laufe seines Lebens an einem anderen Ort in der Bundesrepublik zu wohnen oder zu verweilen. Je nachdem wie groß er diese Wahrscheinlichkeit beurteilt, wird er auch wün-

⁵ Otmar Jung (1992, 1994) hat verschiedentlich dargelegt, dass der kalte Krieg den Parlamentarischen Rat im Jahr 1949 bewogen haben mag, die direkte Demokratie vorläufig auszuklammern. Diese „Quarantäne“ ist aber spätestens mit dem Fall des Eisernen Vorhangs zu Ende gegangen.

⁶ Grenzüberschreitende Effekte der Gebietskörperschaft, die beispielsweise entstehen, wenn die Kinder der einen Gebietskörperschaft die Schulen in einer benachbarten Gebietskörperschaft besuchen, können durch Arrangements zwischen den Gebietskörperschaft ausgeglichen werden.

schen, dort ein Minimum an öffentlichen Dienstleistungen vorzufinden⁷. Gerade in den ersten Nachkriegsjahren, die durch große Flüchtlingsströme durch ganz Deutschland geprägt waren, mögen solche Erwägungen von Bedeutung gewesen sein. So findet sich denn auch in Art. 106 Abs. 3 des Grundgesetzes von 1949 die Ermächtigung an den Bundesgesetzgeber, einen Teil der Einkommen- und Körperschaftsteuer der Länder in Anspruch zu nehmen, um „Ausgaben auf dem Gebiete des Schulwesens, des Gesundheitswesens und des Wohlfahrtswesens“ zu bezuschussen⁸.

Um Gebietskörperschaften mit ärmeren Bevölkerungen zu unterstützen, aber dennoch nicht eine Subventionsmentalität aufkommen zu lassen, ist der Finanzausgleich als Hilfe zur Selbsthilfe zu konzipieren. Wer seine Finanzkraft erhöht, erhält zusätzlich Mittel, wenngleich in abnehmender Rate. Dadurch wird das Gebot des Bundesverfassungsgerichts erfüllt, wonach der Finanzausgleich die Finanzkraftreihenfolge der Länder (allgemein: der Gebietskörperschaften) nur annähern, nicht aber aufheben oder in ihr Gegenteil umkehren darf.⁹ Hierzu sind folgende Rechenschritte erforderlich:

1. Für jede Gebietskörperschaft wird die Finanzkraft pro Kopf ermittelt. Sie errechnet sich beispielsweise aus dem zu versteuernden Einkommen jedes Steuerpflichtigen multipliziert mit einem Standardsteuersatz (z.B. nach dem bunddurchschnittlichen Steuertarif)¹⁰.
2. Festlegung der Mindestfinanzausstattung pro Kopf, die bei einer Finanzkraft von null gewährt wird.
3. Ermittlung der Finanzausgleichsmasse, die der Bund pro Kopf zum Finanzausgleich beisteuert.
4. Daraus folgt die Abschmelzrate, d.h. Betrag, um den die Subvention bei steigender Finanzkraft (nicht der Kassenlage) zurückgehen muss, damit der Finanzausgleichshaushalt ausgeglichen ist.

Formal lässt sich das Verfahren wie folgt darstellen. Bezeichnet man die Mindestausstattung pro Kopf mit M und die Abschmelzrate mit S , so gilt für eine bestimmte vom Bund (von der übergeordneten Gebietskörperschaft) bereitgestellte Finanzausgleichsmasse FAM für die Gebietskörperschaft i mit einer Einwohnerzahl EW_i und einer eigenen Finanzkraft pro Kopf FKR_i folgender Zusammenhang:

$$(1) \quad FAM = EW_1 (M - S FKR_1) + \dots + EW_n (M - S FKR_n)$$

$$(2) \quad FAM = \sum_{i=1}^n EW_i (M - S FKR_i)$$

⁷ Dieses Argument lässt sich auch für eine Zentralisierung der Sozialversicherung anbringen, vgl. Blankart und Mueller (2004).

⁸ Art. 106 Abs. 3 GG alte Fassung: „Der Bund kann durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, einen Teil der Einkommen- und Körperschaftsteuer zur Deckung seiner durch andere Einkünfte nicht gedeckten Ausgaben, insbesondere zur Deckung von Zuschüssen, welche Länder zur Deckung von Ausgaben auf dem Gebiete des Schulwesens, des Gesundheitswesens und des Wohlfahrtswesens zu gewähren sind, in Anspruch nehmen.“

⁹ Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich vom 11.11. 1999.

¹⁰ Es sei daran erinnert, dass Bund, Länder und Gemeinden bei institutioneller Kongruenz in Autonomie über ihre Steuern entscheiden. Der Umverteilungsbedarf muss daher an eine Standardgröße angebunden werden.

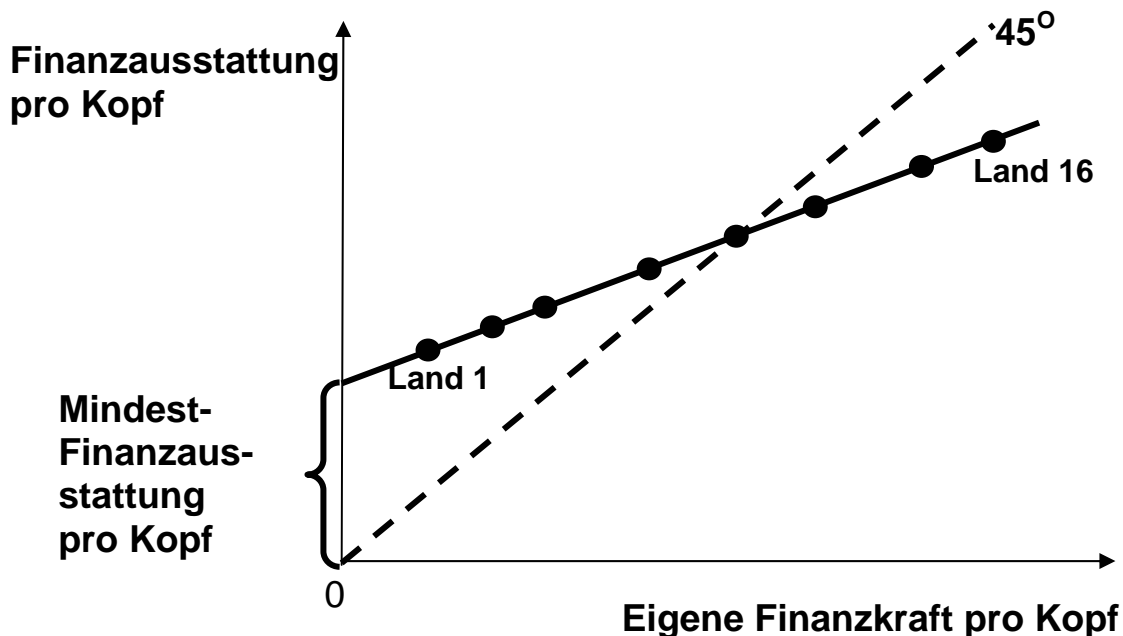
$$(3) \quad S = - \frac{FAM - \sum_{i=1}^n EW_i \cdot M}{\sum_{i=1}^n EW_i FKR_i}$$

Das bedeutet:

- Für jede Mindestfinanzausstattung M gibt es nur eine Abschmelzrate S , welche die Finanzausgleichsmasse FAM gerade ausschöpft.
- Für jede Abschmelzrate S gibt es eine Mindestausstattung M , welche die Finanzausgleichsmasse FAM gerade ausschöpft.
- Für jede Finanzausgleichsmasse FAM gibt es entsprechende Kombinationen von Mindestausstattungen und Abschmelzraten, die den jeweils gewünschten politischen Zielsetzungen entsprechen.
- Alle diese Kombinationen müssen der Nebenbedingung genügen, dass die Abschmelzrate 100 Prozent nicht übersteigt, weil sonst die Finanzkraftreihenfolge der Gebietskörperschaften sich umdrehen würde und die Anreize der Länder, sich selbst zu helfen pervertiert würden.

In der nachfolgenden Abbildung 2 ist der Zusammenhang zwischen diesen Variablen graphisch dargestellt. Auf der horizontalen Achse ist die Finanzkraft abgetragen, d.h. die Pro-Kopf-Ausgaben, die sich die Gebietskörperschaft bei Anwendung eines Standard-Steuersatzes leisten kann. Auf der vertikalen Achse ist die Finanzausstattung abzulesen, d.h. der Betrag, den die Gebietskörperschaft nach Finanzausgleich pro Kopf ausgeben kann. Arme Gebietskörperschaften können mehr, reiche weniger ausgeben, als ihrer Finanzkraft entspricht.

Abbildung 2: Der anreizorientierte Finanzausgleich



Damit lässt sich folgender Trade-off beschreiben:

- Je höher die vom Bund (von der übergeordneten Gebietskörperschaft) bereitgestellte Finanzausgleichsmasse, desto größer der Subventionscharakter des Finanzausgleichs im Vergleich zum Selbsthilfecharakter.
- Je höher c.p. die Mindestfinanzausstattung, desto größer die Abschmelzrate und desto geringer die Anreize für die Gebietskörperschaft, sich selbst zu helfen.
- Je geringer die vom Bund bereitgestellte Finanzausgleichsmasse und je höher die Mindestausstattung, desto größer die Belastung der finanzstarken Gebietskörperschaften.

Das System vereinigt den vertikalen und den horizontalen Finanzausgleich nach bisherigem Muster zu einem Finanzausgleich aus einem Guss. Es garantiert, dass sich die Finanzausstattungsreihenfolge nicht von der Finanzkraftreihenfolge unterscheidet und dass der Finanzausgleich unabhängig von der Kassenlage der Gebietskörperschaften gewährt wird. Somit gelingt es, Umverteilungszielsetzungen zu verwirklichen und dennoch den Gebietskörperschaften Anreize zu geben, ihre eigene Situation zu verbessern. Es lässt sich ebenso für die Länder wie für die Gemeinden anwenden. Überdies folgt das Verfahren einfachen transparenten Regeln. Es ist damit vergleichsweise immun gegen Bestrebungen des Rent-seeking einzelner Gebietskörperschaften.

V. Bail-Out

Konsequenterweise ist das Konzept der institutionellen Kongruenz auch auf die öffentlichen Schulden anzuwenden. Den Haushalt einer Gebietskörperschaft auf Dauer aus Krediten zu finanzieren, wäre mit institutioneller Kongruenz nicht vereinbar. Jede Gebietskörperschaft muss für ihre Schulden gerade stehen. Es soll nicht dazu kommen, dass Schulden an andere Gebietskörperschaften abgeschoben werden. Vielmehr soll auch für Schulden gelten: Die Kreise der Nutznießer sollen mit denen der Entscheidungsträger und der Steuerzahler übereinstimmen. Das bedeutet freilich nicht, dass sich eine Gebietskörperschaft nicht verschulden darf, wenn sie in Zukunft höhere Einnahmen erwartet. Nur muss der Liquidationswert der Gebietskörperschaft stets größer als null sein.

Heute sind viele Gebietskörperschaften überschuldet, und es ist fraglich, ob sie der Bedingung eines positiven Liquidationswertes genügen. Dennoch leben sie ohne Sorgen weiter, sie machen Transaktionen, als ob sie sich in bester Verfassung befänden. Wie gelingt es ihnen, sich eines solchen Vertrauens zu erfreuen? Der Grund liegt darin, dass eine übergeordnete Gebietskörperschaft sich für ihre Schulden verbürgt. Das Land garantiert die Schulden der Gemeinden, der Bund die der Länder. Vom Bund wird angenommen, dass er bei Bedarf die Steuern so weit anheben kann, dass er alle Schulden zurückbezahlen kann oder dass er notfalls vom IMF Kredite erhält. Diese Art der institutionellen Inkongruenz stellt eine Einladung zum Schuldenmachen dar.

Hierzu ein Beispiel¹¹: Im Jahr 1992 beschloss der Gemeinderat der nahe der tschechischen Grenze gelegenen sächsischen Gemeinde Niederoderwitz (3.900 Einwohner) den Neubau einer Sporthalle. Wegen nicht vorhandener Eigenmittel entschloss sich der Gemeinderat, den Neubau von 3,9 Mio. DM in Zusammenarbeit mit einem privaten Unternehmer zu realisieren

¹¹ Ausführlicher in Blankart, Klaiber (2004).

und die Sporthalle dann von diesem für 30 Jahre zu mieten. Nach Ablauf dieser Frist sollte der Gemeinde das Recht zustehen, die Sporthalle zu kaufen.

Im Februar 1999 stellte der Sächsische Rechnungshof fest, dass die Gemeinde einen unwirtschaftlichen Vertrag abgeschlossen hat. Darauf klagte die Gemeinde Oderwitz (nunmehr Rechtsnachfolgerin der fusionierten Gemeinde Niederoderwitz) gegen den Landkreis, ihr den Schaden aus dem nachteiligen Vertrag, der von diesem im Bewilligungsverfahren nicht beanstandet worden war, zu ersetzen. Der Bundesgerichtshof stellte letztinstanzlich fest, dass den Amtsleiter des Landkreises als Aufsichtsbehörde ein Verschulden treffe. Ein Mitverschulden der Gemeinde komme trotz festgestellter Fahrlässigkeit des Bürgermeisters nicht in Betracht.¹²

Für die Gläubiger wie für die Gemeinde Oderwitz sowie für viele andere Gemeinden in Deutschland stellt dieses Urteil eine geldwerte Erfahrung dar. Sie haben jetzt keinerlei Anlass mehr, ihre Kredite näher zu prüfen. Notfalls können sie auf den Bail out der übergeordneten Gebietskörperschaft vertrauen.

Der Fall von Niederoderwitz steht in Kontrast zur 1.400 Seelen-Gemeinde Leukerbad im Kanton Wallis. Dieser Fremdenverkehrsort hatte von Mitte der achtziger Jahre bis Ende 1998 in einem großen Investitionsrausch Schulden von 346 Millionen Franken angehäuft. Die Gemeinde wurde zahlungsunfähig und unter Beiratschaft gestellt. Gläubiger und Gemeinde verklagten den Kanton Wallis, für die Schulden aufzukommen. Doch das Bundesgericht wies in seinem Urteil vom 03.07.2003 alle Klagen zurück.¹³

In seiner Begründung führte das Bundesgericht unter anderem aus, dass die Kreditgeber einer Gemeinde sich über die finanzielle Situation des Schuldners selbst informieren können. Dies sei im Falle einer öffentlichrechtlichen Körperschaft viel einfacher als bei einem privaten Kreditnehmer. Faktisch hat das Gericht den Konkurs der Gemeinde zugelassen. Zwar ist die Konkursmasse gering, weil es in einer Gemeinde nur sehr wenig liquidierbare Vermögenswerte gibt und ein eigentliches Konkursverfahren nicht angewandt wird. Das ist aber nicht so bedeutend. Wichtig ist vielmehr die Wirkung des Konkurses auf die Gläubiger-Schuldner-Beziehung. Wenn der Gläubiger weiß, dass er mit steigender Verschuldung der Gemeinde ein höheres Risiko eingeht, so wird er seinen Kreditzins anheben. Umgekehrt wird die Gemeinde, wenn sie mit steigenden Zinsen konfrontiert wird und mit einem Bail out nicht rechnen kann, zurückhaltend sein, weitere Schulden aufzunehmen. Beide Effekte bremsen die weitere Verschuldung. Der Kreditmarkt erfüllt seine Steuerungsfunktion. In der Tat sind seit dem Urteil manche Schweizer Gemeinden mit höheren Zinsen konfrontiert worden.

Ohne Konkursmöglichkeit wiegen sich Schuldner und Gläubiger in Sicherheit. Sie haben ja die Garantie der übergeordneten Gebietskörperschaft. Die Zinsen bleiben mit wachsender Verschuldung konstant. Sie üben keine Signalfunktion aus. Auch die Ratings der Kreditnehmer zeigen keine Veränderung. Folglich kommt es zur Überschuldung. Es entsteht eine Schuldenpyramide, deren Spitze beim Bund endet, wo ein großes Potential von ungedeckten Schulden auf ihren Bail out wartet.

¹² So wurde u.a. unterlassen, das Finanzierungsgeschäft auszuschreiben.

¹³ Urteile vom 3. Juli 2003: Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden (Verfahren 2C.4/1999), Basler Kantonalbank (Verfahren 2C.1/2001), Einwohnergemeinden Rheinfelden und Oftringen (Verfahren 2C.4/1999) sowie Munizipalgemeinde Leukerbad (Verfahren 2C.4/2000) jeweils gegen Kanton Wallis, nachzulesen unter: <http://www.bger.ch>.

Als Fazit lässt sich festhalten: Wer den Gemeinden und den anderen Gebietskörperschaften finanzielle Selbstverwaltung zubilligt, muss auch ja sagen zur institutionellen Kongruenz. Ohne institutionelle Kongruenz können Gebietskörperschaften zu Lasten anderer Gebietskörperschaften Schulden aufhäufen. Der Kreditmarkt verliert seine Steuerungsfunktion, und der Verschuldung ist keine Grenze gesetzt.

Lehnt es umgekehrt eine Gebietskörperschaft ab, die finanzielle Verantwortung für ihre Schulden zu tragen, so muss sie auf ihre Selbstverwaltung verzichten und sich der Regulierung der übergeordneten Gebietskörperschaft unterwerfen. Ähnlich wie die französischen Gemeinden und Départements verliert sie die Autonomie, Kredite aufzunehmen. Sie muss den Anordnungen der Zentrale Folge leisten.

Selbstverwaltung ohne finanzielle Selbstverantwortung ist nicht möglich. Die Gebietskörperschaft muss sich entscheiden – und im Hinblick auf die Finanzverfassung ist zu ergänzen: Sie muss sich auch entscheiden dürfen.

VI. Schlussfolgerungen

Mitte der siebziger Jahre hat Fritz Scharpf den Begriff der „Politikverflechtung“ geprägt (Scharpf 1976). Dadurch dass der Bundesgesetzgeber gemeinsame Verantwortungen von Bund und Ländern definiert hat, zwingt er die beiden, gemeinsame Beschlüsse, in der Regel einstimmige Beschlüsse zu fassen. Dies führt zu hohen Verhandlungskosten und macht das System handlungsunfähig. Die Politikverflechtung endet in der so genannten „Politikverflechtungsfalle“.¹⁴

Daraus gibt es zwei Auswege: Entweder die Einstimmigkeit unter Bund und Ländern wird aufgegeben und es wird ein mehr oder weniger autoritäres System eingeführt, oder die Einstimmigkeit wird aufrecht erhalten, aber die Politikverflechtung aufgelöst.

Politiker fordern in der Regel den ersten Weg. Sie verlangen nach mehr Macht, die es ihnen erlaubt, die als notwendig erachteten Maßnahmen einheitlich für Bund, Länder und Gemeinden durchzusetzen. Als Ökonom wollte ich einen anderen, mehr freiheitlichen Weg aufzeigen. Ich zweifle daran, dass die zur Macht gelangten Politiker die richtigen Rezepte kennen. Politische Großexperimente halte ich für riskant. Sie sind auch schon oft gescheitert. Daher plädiere ich für den zweiten Weg, die Auflösung der Politikverflechtung und die Rückkehr zur institutionellen Kongruenz, wie sie im Grundgesetz von 1949 vorgesehen war. Föderalismus erlaubt kleinere Experimente zu geringeren Kosten, er eröffnet Erfahrungen und bringt damit Fortschritt. Die Gefahr der Blockade entfällt; denn wenn eine Gebietskörperschaft eine neue Idee für richtig hält, so kann sie diese ausprobieren, ohne dass die anderen Gebietskörperschaften erst gefragt werden müssen¹⁵.

Den Föderalismus von 1949 auf einen Schlag wieder einzuführen, würde wohl zu große Widerstände hervorrufen. Aber „Experimentierklauseln“ lassen sich schwerlich verwehren. Den

¹⁴ Fazit: „Die Politikverflechtungsfalle, welche in einstimmig angelegten Systemen auftritt, in denen das anerkannte Gemeinschaftsinteresse den separaten Eigeninteressen der Beteiligten gegenübersteht, wird durch die existenten institutionellen Voraussetzungen besonders hinsichtlich ihrer Entscheidungsverfahren begünstigt und durch sie an der Überwindung ihrer Selbstblockade gehindert.“ F. Scharpf

¹⁵ In ähnlicher Weise äußert sich Scharpf (1999, S. 34), der sich seinerseits auf eine Diskussion der Enquete-Kommission von 1977 des Bundestages bezieht. – Der Föderalismus als Lernverfahren in historischer Sicht findet sich diskutiert in: Blankart (2002b).

Ländern braucht nur das Recht eingeräumt werden, für eine Zeit von z.B. drei Jahren von Regelungen der Bundesgesetzgebung, die sie für sich als besonders störend ansehen (für Bund und übrige Länder kostenneutral) abzuweichen. Nach Ablauf der Frist erwächst die Abweichung in Rechtskraft oder es müssen zwischen dem abweichenden Land und dem Bundestag Verhandlungen über eine beiderseits akzeptable Regelung aufgenommen werden. In der Föderalismus-Kommission sind in ähnlichem Sinne so genannte Zugriffsrechte der Länder in die Bundesgesetzgebung vorgeschlagen worden (Schick 2004). Die Möglichkeit zu solchen Experimenten bzw. Zugriffen sollte auch den Gemeinden gegenüber den Ländern eingeräumt werden. In einer solchen Welt gehören Reformen zum Tagesgeschäft. Sie werden Schritt für Schritt von jenen durchgeführt, die dazu bereit sind, ohne dass es eines Konsenses unter den Ländern bedürfte, und sie bewirken einen allmählichen Wandel in Richtung von mehr institutioneller Kongruenz.

Literatur

Blankart, Charles B. (2003), *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, München (Vahlen) 5. Auflage.

Blankart, Charles B. (2002a), *Steuern als Preise*, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Vol. 138, Nr. 1, S. 19-38.

Blankart, Charles B. (2002b), *Mit dem Föderalismus lernen Föderalismus als Weg zur Überwindung von Reform- und Entscheidungsblockaden*, in: Uwe Wagschal und Hans Rentsch, *Der Preis des Föderalismus*, Zürich (orell füssli) S. 375-398.

Blankart Charles B. und Mueller, Dennis.C. (2004), *Bringing the European Union Closer to Its Citizens - Conclusions from the Conference*, erscheint in: *A Constitution for the European Union*, Charles B. Blankart und Dennis C. Mueller, Hrsg., Cambridge (MIT Press) 2004.

Blankart Charles B. und Klaiber Achim (2004), *Wer soll für die Schulden von Gebietskörperschaften haften?* In: Christoph A. Schaltegger und Stefan C. Schaltegger, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Zürich (vdf Hochschulverlag AG an der ETH), S. 137-150.

Feld, Lars. P. und Schnellenbach, Jan (2004), *Begünstigt fiskalischer Wettbewerb die Politikinnovation uns –diffusion? Theoretische Anmerkungen und erste Befunde aus Fallstudien*, In: Christoph A. Schaltegger und Stefan C. Schaltegger, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Zürich (vdf Hochschulverlag AG an der ETH), S. 259-277.

Homburg, Stefan (2004), *Stellungnahme zur Anhörung der Bundesstaatskommission am 11. März 2004*, www.bundesrat.de

Jung Otmar (1992), *Kein Volksentscheid im Kalten Krieg! Zum Konzept einer plebiszitären Quarantäne für die junge Bundesrepublik 1948/49*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 45, 16-30.

Jung, Otmar (1994), *Grundgesetz und Volksentscheid. Gründe und Reichweite der Entscheidungen des Parlamentarischen Rates gegen Formen direkter Demokratie*, Opladen (Westdeutscher Verlag)

Schaltegger, Christoph A. und Feld, Lars P. (2001): On Government Centralisation and Budget Referendums: Evidence from Switzerland. CESifo Working Paper No. 615.

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

Scharpf, Fritz W. (1999), „Föderale Politikverflechtung: Was muss man ertragen – was kann man ändern?“ In: Karl Morath, Hrsg., Reform des Föderalismus, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Schick, Gerhard (2004), Bundesstaatsreform I. Für eine bürgernahe, effiziente und transparente Politik, in: Stiftung Marktwirtschaft, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 82, März 2004.

Sinn, H.W. (1997), The selection principle and market failure in systems competition, Journal of Public Economics, 66, 247-74.

Vaubel, R. (2004), Reformen der europäischen Politikverflechtung, Freiburger Aufruf zur Politikreform, Freiburg, Walter Eucken Institut.

Zodrow, George.R. und Mieszkowski Peter (1986), Pigou, Tiebout, Property Taxation and the Underprovision of Local Public Goods, Journal of Urban Economics, 19, 356-370.

Freiburger **Diskussionspapiere** zur Ordnungsökonomik

Freiburg **Discussion Papers** on Constitutional Economics

- 98/1 Vanberg, Viktor J.:** Markets and Regulation – On the Contrast Between Free-Market Liberalism and Constitutional Liberalism. Published in: Constitutional Political Economy Vol. 10 No. 3, October 1999, p. 219-243.
- 98/2 Pejovich, Svetozar:** Toward a Theory of the Effects of the Interaction of Formal and Informal Institutions on Social Stability and Economic Development.
- 99/1 Vanberg, Viktor J.:** Standortwettbewerb und Demokratie. Veröffentlicht in: S. Frick, R. Penz, J. Weiß (Hrsg.): Der freundliche Staat. Kooperative Politik im institutionellen Wettbewerb, Marburg: Metropolis 2001, S. 15-75.
- 99/1A Vanberg, Viktor J.:** Globalization, Democracy and Citizens' Sovereignty: Can Competition Among Governments Enhance Democracy? Published in: Constitutional Political Economy, Vol. 11, No. 1, March 2000, p. 87-112.
- 99/2 Vanberg, Viktor J.:** Ordnungsökonomik und Ethik. Zur Interessenbegründung von Moral. Veröffentlicht in: B. Külp, V. J. Vanberg (Hrsg.): Freiheit und wettbewerbliche Ordnung, Haufe Verlagsgruppe: Freiburg, Berlin, München, 2000, S. 579-605.
- 99/2A Vanberg, Viktor J.:** Constitutional Economics and Ethics – On the Relation Between Self-Interest and Morality. Published in: G. Brennan, H. Kliemt, R. D. Tollison (eds.): Methods and Morals in Constitutional Economics – Essays in Honor of James M. Buchanan, Berlin, Heidelberg: Springer 2002, p. 485-503.
- 99/3 Cassel, Susanne:** Die Rolle von Think Tanks im US-amerikanischen Politikberatungsprozess. Veröffentlicht in: ORDO, Bd. 51, 2000, S. 203-230.
- 00/1 Sideras, Jörn:** Systems Competition and Public Goods Provision. Veröffentlicht in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Band 19, Tübingen: Mohr Siebeck, 2000, S. 157-178.
- 00/2 Vanberg, Viktor J.:** Markets and the Law. Published in: N. J. Smelser, P. B. Baltes (eds.): International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences, Vol. 14, Amsterdam et al.: Elsevier 2001, p. 9221-9227.
- 00/3 Vanberg, Viktor J.:** F.A. von Hayek. Published in: N. J. Smelser, P. B. Baltes (eds.): International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences, Vol. 10, Amsterdam et al.: Elsevier 2001, p. 6482-6486.
- 00/4 Vanberg, Viktor J.:** Der konsensorientierte Ansatz der konstitutionellen Ökonomik. Veröffentlicht in: H. Leipold, I. Pies (Hrsg.): Ordnungstheorie und Ordnungspolitik - Konzeptionen und Entwicklungsperspektiven, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Band 64, Stuttgart, 2000, S. 251-276.
- 00/5 Vanberg, Viktor J.:** Functional Federalism: Communal or Individual Rights? On B. S. Frey's and R. Eichenberger's Proposal for a "New Federalism". Published in: KYKLOS, Vol. 53, 2000, p. 363-386.
- 00/6 Zoll, Ingrid:** Zwischen öffentlicher Meinung und ökonomischer Vernunft: Individuelle Meinungen über Globalisierung und Wettbewerb. Veröffentlicht in: W. Ötsch, S. Panther (Hrsg.): Ökonomik und Sozialwissenschaft. Ansichten eines in Bewegung geratenen Verhältnisses, Marburg: Metropolis 2002, S. 179-210.

- 01/1 Sideras, Jörn:** Konstitutionelle Äquivalenz und Ordnungswahl. Veröffentlicht in: ORDO, Bd. 52, 2001, S. 103-129.
- 01/2 Märkt, Jörg:** Knut Wicksell: Begründer einer kritischen Vertragstheorie? Veröffentlicht in: ORDO, Bd. 52, 2001, S. 189-214.
- 01/3 Stamm, Hansueli:** Institutioneller Rahmen des Electronic Commerce: Eine ordnungsökonomische Analyse am Beispiel der digitalen Signatur.
- 01/3A Stamm, Hansueli:** Institutional Framework of Electronic Commerce: A Constitutional Economic Analysis of the Problems With Digital Signatures.
- 01/4 Vanberg, Viktor J.:** Evolutorische Ökonomik: Homo Oeconomicus, Markt und Institutionen. Veröffentlicht in: A. Diekmann, R. Moser (Hrsg.): Evolution in den Natur-, Sozial- und Geisteswissenschaften, Bern, Stuttgart, Wien: Haupt 2003, S. 117-137.
- 01/5 Vanberg, Viktor J.:** Rational Choice vs. Program-based Behavior: Alternative Theoretical Approaches and their Relevance for the Study of Institutions. Published in: Rationality & Society, Vol. 14, 2002, p. 7-53.
- 01/6 Vanberg, Viktor J.:** Citizens' Sovereignty and Constitutional Commitments: Original vs. Continuing Agreement. Published in: A. Breton, G. Galeotti, P. Salmon, R. Weintrobe (eds.): Rational Foundations of Democratic Politics, Cambridge: Cambridge University Press 2003, p. 198-221.
- 02/1 Vanberg, Viktor J.:** F. A. Hayek und die Freiburger Schule. Veröffentlicht in: ORDO, Bd. 54, 2003, S. 3-20.
- 02/2 Pelikan, Pavel:** Why Economic Policies Need Comprehensive Evolutionary Analysis.
- 02/3 Märkt, Jörg:** Armutsexternalitäten: Verfassungsökonomische Rechtfertigung einer kollektiven Grundsicherung. Veröffentlicht in: Analyse & Kritik 25, 2003, S. 80-100.
- 02/4 Märkt, Jörg:** Zur Methodik der Verfassungsökonomik Die Aufgabe eines vertragstheoretisch argumentierenden Ökonomen.
- 02/5 Vanberg, Viktor J.:** Rationalitätsprinzip und Rationalitätshypothesen: Zum methodologischen Status der Theorie rationalen Handelns.
- 02/6 Schnellenbach, Jan:** The Evolution of a Fiscal Constitution When Individuals are Theoretically Uncertain. Published in: European Journal of Law & Economics, Vol. 17, 2004, p. 97-115.
- 02/7 Wohlgemuth, Michael:** Schumpeterian Political Economy and Downsian Public Choice: Alternative economic theories of democracy.
- 02/8 Fischer, Christian:** Europäisierung der nationalen Zivilrechte – Renaissance des institutionellen Rechtsdenkens?
- 03/1 Vanberg, Viktor J.:** Die Verfassung der Freiheit: Zum Verhältnis von Liberalismus und Demokratie. Veröffentlicht in: N. Berthold, E. Gundel (Hrsg.): Theorie der sozialen Ordnungspolitik, Stuttgart: Lucius & Lucius 2003, S. 35-51.
- 03/2 Goldschmidt, Nils / Berndt, Arnold:** Leonhard Miksch (1901–1950) – A Forgotten Member of the Freiburg School.
- 03/3 Vanberg, Viktor J.:** The Rationality Postulate in Economics: Its Ambiguity, its Deficiency and its Evolutionary Alternative. Published in: Journal of Economic Methodology, Vol. 11, 2004, p. 1-29.

- 03/4 Nau, Heino Heinrich:** Reziprozität, Eliminierung oder Fixierung? Kulturkonzepte in den Wirtschaftswissenschaften im Wandel. Veröffentlicht in: G. Blümle u.a. (Hrsg.): Perspektiven einer kulturellen Ökonomik, Münster: Lit-Verlag 2004, S. 249-269.
- 03/5 Pelikan, Pavel:** Bringing Institutions into Evolutionary Economics: Another View with Links to Changes in Physical and Social Technologies.
- 03/6 Vanberg, Viktor J.:** Bürgersouveränität und wettbewerblicher Föderalismus: Das Beispiel der EU. Veröffentlicht in: W. Schäfer (Hrsg.): Zukunftsprobleme der europäischen Wirtschaftsverfassung, Berlin: Duncker & Humblot 2004, S. 51-86.
- 03/7 Vanberg, Viktor J.:** The Status Quo in Contractarian Constitutionalist Perspective. Published in: Constitutional Political Economy, Vol. 15, 2004, p. 153-170.
- 03/8 Dathe, Uwe / Goldschmidt, Nils:** Wie der Vater, so der Sohn? Neuere Erkenntnisse zu Walter Euckens Leben und Werk anhand des Nachlasses von Rudolf Eucken in Jena. Veröffentlicht in: ORDO, Bd. 54, 2003, S. 49-74.
- 03/9 Buchanan, James M:** Same Players, Different Game: How Better Rules Make Better Politics.
- 03/10 Goldschmidt, Nils:** Zur Theorie der Sozialpolitik. Implikationen aus ordnungsökonomischer Perspektive. Veröffentlicht in: N. Goldschmidt, M. Wohlgemuth (Hrsg.), Die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft. Sozialethische und ordnungsökonomische Grundlagen, Tübingen: Mohr Siebeck 2004, S. 63-95.
- 04/1 Wohlgemuth, Michael:** The Communicative Character of Capitalistic Competition. A Hayekian response to the Habermasian challenge.
- 04/2 Vaubel, Roland:** Reformen der europäischen Politikverflechtung.
- 04/3 Vanberg, Viktor J.:** Austrian Economics, Evolutionary Psychology and Methodological Dualism: Subjectivism Reconsidered.
- 04/4 Commun, Patricia:** Erhards Bekehrung zum Ordoliberalismus: Die grundlegende Bedeutung des wirtschaftspolitischen Diskurses in Umbruchzeiten.
- 04/5 Frey, Bruno S.:** Direct Democracy for a Living Constitution.
- 04/6 Vanberg, Viktor J.:** Sozialstaatsreform und ‚soziale Gerechtigkeit‘. Veröffentlicht in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 45, 2004, S. 173-180.
- 04/7 Wohlgemuth, Michael / Sideras, Jörn:** Globalisability of Universalisability? How to apply the Generality Principle and Constitutionalism internationally.
- 04/8 Albert, Hans:** Wirtschaft, Politik und Freiheit. Das Freiburger Erbe.
- 04/9 Goldschmidt, Nils / Klinckowstroem, Wendula Gräfin v.:** Elisabeth Liefmann-Keil. Eine frühe Ordolibereale in dunkler Zeit.
- 04/10 Vanberg, Viktor J.:** Market and State: The Perspective of Constitutional Political Economy.
- 04/11 Vanberg, Viktor J.:** The Freiburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism.
- 04/12 Goldschmidt, Nils:** Alfred Müller-Armack and Ludwig Erhard: Social Market Liberalism.
- 04/13 Arnim, Hans Herbert von:** Reformen des deutschen Parteiensystems.
- 04/14 Blankart, Charles B.:** Reform des föderalen Systems.