ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Voßwinkel, Jan

Working Paper

Die (Un-)Ordnung des deutschen Föderalismus: Überlegungen zu einer konstitutionenökonomischen Analyse

Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, No. 07/1

Provided in Cooperation with:
Institute for Economic Research, University of Freiburg

Suggested Citation: Voßwinkel, Jan (2007) : Die (Un-)Ordnung des deutschen Föderalismus: Überlegungen zu einer konstitutionenökonomischen Analyse, Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, No. 07/1, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung, Abteilung für Wirtschaftspolitik, Freiburg i. Br.

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/4371

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Walter Eucken **Institut**

ORDO ➔ Constitutio in Libertate

Die (Un-)Ordnung des deutschen Föderalismus. Überlegungen zu einer konstitutionenökonomischen Analyse

Jan Voßwinkel

07/1

Freiburger
Diskussionspapiere
zur Ordnungsökonomik

Freiburg
Discussion Papers
on Constitutional Economics

ISSN 1437-1510

Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung
Abteilung für Wirtschaftspolitik
Albert-Ludwigs Universität Freiburg i. Br.

Die (Un-)Ordnung des deutschen Föderalismus. Überlegungen zu einer konstitutionenökonomischen Analyse

Jan Voßwinkel
07/1

Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik
Freiburg Discussionpapers on Constitutional Economics
07/1
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/

Die (Un-)Ordnung des deutschen Föderalismus. Überlegungen zu einer konstitutionenökonomischen Analyse*

Jan Voßwinkel**

„Der Fehler lag darin: Es wurde nicht von vornherein für die Bedingungen einer stabilen Ordnung gesorgt und damit prophylaktisch eine Unstabilität verhütet, sondern man ließ es durch ein Gehenlassen der Dinge erst zu Unstabilität kommen, nahm dann die Unstabilität als Datum und suchte mit nachträglichen Eingriffen in das Gesamtsystem die Schäden zu reparieren und ein Quasi-Gleichgewicht herzustellen."[1]

1 Einleitung

Lenken durch Ordnungen ist ein Prinzip, das sich sowohl – wie im Ordoliberalismus – auf Allokationsentscheidungen im privaten, als auch – wie in der konstitutionenökonomischen Literatur – auf Entscheidungen im öffentlichen Sektor beziehen kann.[2] Verfassungen von Staaten sollen durch Vorgabe dauerhafter Regeln Entscheidungen des politischen Sektors strukturieren,[3] unterliegen jedoch selbst Wandlungsprozessen, die sich in Änderungen des Verfassungstextes, geänderter richterlicher Auslegung bzw. Fortentwicklung[4]

*Eine vorherige Version dieses Textes habe ich auf dem 5. Workshop „Ordnungsökonomik und Recht" des Walter Eucken Instituts Freiburg am 3. - 5. November 2006 vorgestellt. Für viele wertvolle Anregungen danke ich Prof. Dr. Cay Folkers, Prof. Dr. K.J. Bernhard Neumärker, Jörg Plewka, Olaf Schulemann und Jürg Weißgerber.

**Dipl. Ök. Jan Voßwinkel, Ruhr-Universität Bochum, Lehrstuhl für Finanzwissenschaft (Prof. Dr. Cay Folkers), Universitätsstr. 150, 44780 Bochum; E-Mail: jan.vosswinkel@rub.de.

[1] Eucken (2004), S. 197 mit Bezug auf die Vollbeschäftigungspolitik. Es scheint, dass sich damit aber auch ein Grundübel der deutschen Föderalismuskonstruktion charakterisieren lässt.

[2] Vgl. für den Zusammenhang von Euckens ordnungspolitischer Konzeption und der konstitutionellen Ökonomik Vanberg (1997); Hansjürgens (2002), insb. S. 45 - 49; vgl. auch Folkers (1983), S. 58.

[3] Vgl. Brennan/Buchanan (1993 [1985]); Beckmann (1998), insb. S. 12 - 31.

[4] Vgl. Mueller (2006), S. 21 (Seitenzahl des Typoskripts).

oder geänderter politischer Praxis[5] niederschlagen können.[6] Der Föderalismus als ein Ordnungsprinzip staatlicher Verfassungen unterliegt regelmäßig dynamischen Prozessen, welche die Kompetenzverteilung innerhalb eines Staates verschieben, Anreizstrukturen politischer Entscheidungen ändern und so systematisch bestimmte Formen der Kompetenzausübung hervorbringen.[7] Die Dynamik des Föderalismus ist somit ein Teilgebiet des Verfassungswandels, das es positiv zu analysieren gilt und dessen Bedeutung für eine konstitutionenökonomisch fundierte normative Analyse herauszuarbeiten ist. Die föderale Struktur hat in Deutschland einen Wandlungsprozess ausgehend von einem deutlich dezentralisierten Entscheidungssystem hin zu einem zentralisierten und verflochtenenen durchlaufen. Dieser Prozess wirft Fragen hinsichtlich der Bedingungen der Stabilität föderaler Ordnungen auf. Es scheint in Deutschland so zu sein, dass sich der Föderalismus auf eine Weise stabilisiert, die den Bedingungen einer funktionsfähigen föderalen Ordnung zuwiderläuft.

Als methodischer Ausgangspunkt der normativen Analyse wird hier die kontrakttheoretische Verfassungsanalyse gewählt. Es wird argumentiert, dass der Einbezug evolutorischer Überlegungen in die kontrakttheoretisch fundierte normative Analyse möglich und nötig ist, obgleich dies in einer ersten Hinsicht vor dem Hintergrund des mit der kontrakttheoretischen Analyse verbundenen Verfassungs*design*-Ansatzes problematisch erscheinen könnte.[8] Um diese Argumentation zu verdeutlichen, wird der prinzipielle Zusammenhang zwischen normativer und positiver ökonomischer Analyse für kontrakttheoretische konstitutionenökonomische Fragen kurz nachgezeichnet und die Grundlagen der ordnungsökonomischen Analyse erkenntnistheoretisch fundiert.

Das Lenken durch eine Wahl von Regeln bleibt offen für nichtintendierte Nebenwirkungen[9] der Ordnungsprinzipien auf einzelne Entscheidungen. Diese Offenheit ist Grundlage für eine bestmögliche Wissensnutzung in einer Gesellschaft.[10] Bezogen auf den Föderalismus wird eine solche Wissensnutzung von der durch das Dezentralisierungstheorem nach Oates[11] zu charakterisierenden traditionellen ökonomischen Theorie des Föderalismus gewünscht und ist ebenso Grundlage für das spezifisch deutsche Konstruktionsmerkmal des Föderalismus, dass die Bundesländer als vergleichsweise selbständige

[5] Die geänderte politische Praxis kann im Rahmen von im Verfassungstext bewusst eingesetzten unbestimmten Rechtsbegriffen erfolgen. Vgl. Fischer-Menshausen (1978). S. 135 f.

[6] Vgl. zur Stabilitätserfordernis von Verfassungen und den Zusammenhang von Stabilität und konstitutioneller Zustimmungsfähigkeit Vanberg/Buchanan (1989), S. 54 ff.

[7] Vgl. Weingast (2005), S. 160 - 163; speziell für Deutschland vgl. Blankart (2000); Wissenschaftlicher Beirat (2005); Perschau (1998).

[8] Vgl. zum Verfassungsdesign-Ansatz z.B. Neumärker (1995), S. 18 - 20.

[9] Vgl. Popper (1992), S. 111 ff.; Hayek (1955), S. 49 f.

[10] Vgl. Hayek (2005), S. 192 - 207.

[11] Vgl. Oates (1972); Oates (1999).

Ausführungsbürokratien von Bundesgesetzen fungieren.

Die Nebenwirkungen von Regelsystemen können sich auch auf die Regelebene selbst beziehen und systematisch Instabilitäten bzw. Erosionsprozesse hervorrufen, die in späteren Runden weitere Regel- bzw. Regelanwendungsänderungen nach sich ziehen können. Diese Wirkungsrichtung wird hier mit einbezogen,[12] um das Feld der Verfassungsdynamik des deutschen Föderalismus zu erschließen. Vor diesem Hintergrund ist es nicht nur die vorstellbare Wünschbarkeit einer späteren Verfassungsänderung im Lichte neuen Wissens, neuer Probleme und neuer Wünsche, die das Problem einer „Meta-Verfassung für die offene Gesellschaft" stellen, wie Vanberg/Buchanan (1989) und (1991) dies nahelegen. Vielmehr geht es auch um die Berücksichtigung der endogenen Ordnungsdynamik, die es zu berücksichtigen gilt.

Um solche Prozesse anhand eines konkreten Falles (hier: der Föderalismus in Deutschland) auszumachen, wird die idealisierte föderale Ordnung nach der traditionellen ökonomischen Föderalismustheorie den tatsächlichen Strukturen der deutschen föderalen Ordnung gegenübergestellt.[13] Die prinzipiellen Ordnungsdefekte des deutschen Föderalismus werden in der fehlenden Wirksamkeit der Separation kollektiver Enscheidungen im deutschen Föderalismus und in Schwächen des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern identifiziert. Ebenso werden die Ergebnisse der gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung gewürdigt.

Als Ergebnis ist vorwegzunehmen, dass das Grundproblem des deutschen Föderalismus, die Stabilität der Ordnung durch Anwendung solcher Regeln zu ‚erkaufen', die systematisch zu nicht wünschenswerten Ordnungsergebnissen führen, so lange nicht zu beseitigen sein wird, wie die Problemlösungsvorschläge immer noch durch das diesem Text vorangestellte Statement von Eucken zu charakterisieren sind.

2 Ordnungs- und konstitutionenökonomische Analyse

2.1 Ordnung und Ordnungsökonomik

Mit dem Begriff Ordnung werden zwei Entitäten benannt:[14] Einerseits ist Ordnung der Name für ein Regelsystem, das für eine (abgeschlossene oder offene) Gruppe von Individuen handlungsleitend wirken soll (z.B. Hausordnung, Straßenverkehrsordnung,

[12] Vgl. Eucken (1965), S. 157 f.

[13] Vgl. zu grundlegenden politisch-ökonomischen Modellen des Föderalismus Brennan/Buchanan (1988 [1980]); Migué (1997); Keen (1998); Wrede (2002); Folkers (1998), S. 324 - 327.

[14] Vgl. Streit (2005), S. 26 f.; Vanberg (1988), S. 21 f.

Strafprozessordung usw.). Andererseits benennt Ordnung vom Zufall zu unterscheidende Erklärungsmöglichkeiten der Bewegungen und Positionen von Elementen in einem Umfeld (Eisenspäne im Magnetfeld bilden eine solche Ordnung, in einer aufgeräumten Stube herrscht Ordnung, Militärparaden sind geordnet, Kristalle werden durch Anordnung von Elementen gebildet usw.). Um evtl. Missverständnisse zu vermeiden, wird für die erste Begriffsbedeutung nur noch die Benennung Regel(system) gewählt, Ordnung bleibt der zweiten Bedeutung vorbehalten.

Nach Literaturlage herrscht keine Einigkeit, ob sich die Ordnungsökonomik eher mit den Eigenschaften von Ordnungen (im oben erläuterten Sinne),[15] oder mit den Eigenschaften von ordnenden Regelsystemen[16] befasst. Diese Frage ist aber wohl auch nicht von allzu großer Bedeutung. Regelfreie Anarchie ist kein stabiler Zustand; soziale Prozesse sind ohne irgendein Regelsystem schwerlich vorstellbar – und wenn es das Recht des Stärkeren ist.[17] Somit lassen sich die Eigenschaften unterschiedlicher Ordnungen nicht unabhängig von dem sie regelnden System untersuchen und systematische Änderungen von Ordnungsgleichgewichten und -dynamiken sind nur durch Änderung des Regelsystems möglich.[18]

Hayek entwickelt den Ordnungsbegriff (der zweiten Art) anhand der Möglichkeit induktiven Schließens: Eine Ordnung liegt vor, sofern es möglich ist, aus der Beobachtung von Einzelelementen Rückschlüsse auf Regelmäßigkeiten (also auf andere nicht oder noch nicht beobachtete Elemente) zu ziehen: „Als ‚Ordnung' werden wir durchweg einen Zustand bezeichnen, in dem die Kenntnis eines räumlichen oder zeitlichen Teils des Ganzen uns erlaubt, richtige Erwartungen hinsichtlich des Übrigen zu bilden oder zumindest Erwartungen, die sich mit erheblicher Wahrscheinlichkeit als richtig herausstellen."[19] Der Rekurs auf einen solchen Induktionsschluss ist aus erkenntnistheoretischer Sicht problematisch,[20] allerdings lässt sich der Sachverhalt auch ohne ihn formulieren: Eine Ordnung liegt vor, wenn man Verhalten durch ein deduktives System von Antezedenzbedingungen und allgemeinen Gesetzen beschreiben kann und sich prinzipiell fallible Hypothesen gut bewähren. Das heißt kurzgefasst, dass eine Ordnung immer dann vorliegt, wenn ein Objekt wissenschaftlich beschreibbar ist. Die Ordnungsökonomik ist über das Hauptaugenmerk ihres Interesses bei der Untersuchung von Wirkungszusam-

[15] Vgl. für diesen Standpunkt bspw. Streit (2003), S. 2; Eucken (2004), S. 23.

[16] Vgl. zu diesem Standpunkt bspw. Vanberg (1988), S. 21 f.

[17] Vgl. Hirshleifer (1994); McGuire/Olson (1996); Folkers (2002).

[18] Dies kann sich auf externe wie auf interne Institutionen beziehen. Interne Institutionen dürften aber i.d.R. einer intentionalen Änderung eher weniger zugänglich sein.

[19] Hayek (2003), S. 38. Er bezieht sich dabei u.a. auf Kant, den er für den vorliegenden Zusammenhang interessanterweise zitiert mit: „Ordnung ist die Zusammenfügung nach Regeln."

[20] Vgl. Popper (1935); Popper (1997 [1959]).

menhängen abzugrenzen: Die Wirkung von Regeln auf die Entstehung, Erhaltung und Vorteilhaftigkeit von Ordnungen innerhalb des Untersuchungsgegenstandes komplexer sozialer Prozesse. Für die ökonomische Wissenschaft hat sich schon früh die Ansicht durchgesetzt, dass Gegenstand der Erklärung nicht Einzelfallereignisse sein können und ein hoher Grad an Präzision weder bei der Prognose noch bei der Erklärung von Sachverhalten erreicht werden kann, sondern dass es um die Analyse genereller Tendenzen geht, die sich (auch gegen Störeinflüsse) durchsetzen.[21] Buchanan weist der politischen Ökonomie die Untersuchung solcher sozialen Änderungen zu, die sich als „Änderungen im Recht“ bezeichnen lassen.[22] Karl Popper sieht nur in dieser Art der Staatsintervention eine wissenschaftlich nachvollziehbare (und durch wissenschaftlichen Rat verbesserbare) Form von staatlichen Eingriffen in soziale Prozesse.[23] Im Rahmen einer Theorie komplexer Phänomene lassen sich wissenschaftliche, d.h. interpersonell nachvollziehbare Aussagen über systematische Zusammenhänge (*Regel*mäßigkeiten) nicht über Einzeltatsachen treffen. Für gesellschaftswissenschaftliche Zusammenhänge lässt sich wissenschaftliche Erkenntnis nur über die Betrachtung von Institutionen gewinnen.[24]

Die Erkenntnis der positiven ökonomischen Theorie, dass Restriktionen handelnsleitend wirken können, und dass sich Restriktionen besser kontrollieren lassen als Einzelhandlungen, hat also auch Konsequenzen für die Suche nach Verbesserungsvorschlägen: Verbesserung der institutionellen Umgebung.[25]

2.2 Denken in und lenken durch Ordnungen – erkenntnistheoretische Grundlagen der Ordnungs- und Konstitutionenökonomik

Der so formulierte Auftrag der Ordnungs- und Konstitutionenökonomik lässt sich erkenntnistheoretisch fundieren, um so die Konsequenzen für die analytische Stoßrichtung klarer benennen zu können. Hierzu ist auf die grundsätzlichen Besonderheiten der ökonomischen positiven und normativen Analyse im Rahmen der Konstitutionenökonomik näher einzugehen.

2.2.1 Positive Analyse

Modellbegriff Ein ökonomisches Modell ist eine geordnete Zusammenstellung und logische Verknüpfung von Antezedenzbedingungen, Bewegungsgesetzen und Modellfolgen,

[21] Vgl. z.B. Marshall (1961 [1920]), S. 26; Hayek (1964); Buchanan/Tullock (1999 [1962]), S. 5.
[22] Vgl. Buchanan (1959), S. 131.
[23] Vgl. Popper (1992), S. 154.
[24] Vgl. Popper (1992), S. 154 f.
[25] Vgl. Folkers (1996).

die jeweils eine ökonomische Problemsituation theoriegeleitet nachbilden.[26] Das Modell ist ein Apparat, anhand dessen sich die Struktur eines Problems veranschaulichen lässt und das logisch deduzierte Aussagen nach dem Erklärungs- bzw. Prognoseschema nach Hempel/Oppenheim (1948) bzw. Popper (1997 [1959]) zulässt. Der Bezug zu beobachtbaren Tatbeständen ergibt sich aus der Behauptung, dass ein Modell in wesentlichen Zügen eine hohe Ähnlichkeit mit der zu analysierenden und beobachtbaren Situation aufweist.[27] Die Ähnlichkeitsbehauptung erstreckt sich auf zwei Aspekte: Erstens wird behauptet, dass die Situation, die tatsächlich vorliegt und analysiert werden soll, durch das Modell hinreichend gut charakterisiert ist, d.h. insbesondere, dass die relevanten Akteure und Handlungsbeschränkungen (z.B. Budget, Informationsstand, Institutionen usw.) in Modell und Situation hinreichend genau übereinstimmen. Zweitens beinhaltet die Ähnlichkeitsbehauptung, dass die Bewegungsgesetze in Modell und Situation übereinstimmen, dass also die Handlungen der Akteure im Modell nach der gleichen Systematik erfolgen wie die Handlungen in der realen Situation. In ökonomischen Modellen wird hier i.d.R. das rationale und individuelle Verfolgen enger oder weiter gefasster eigener Ziele unterstellt.

Würde es sicheres Wissen über eine Situation geben, dann könnte man von Modellen als ‚vereinfachtes Abbild der Realität' sprechen. Da es aber sicheres erfahrungswissenschaftliches Wissen nicht gibt,[28] ist diese Benennung problematisch und geht am Zweck des Modellierens vorbei. Würde es sicheres Wissen über die Realität geben, bräuchte man keine Modelle – außer zur vorläufigen evtl. didaktisch begründeten Arbeitsvereinfachung. Das theoretische Wissen einer Erfahrungswissenschaft ist aber bestenfalls „Vermutungswissen"[29] in allen relevanten Aspekten, also sowohl was die Beschreibung einer Situation angeht, als auch die unterstellten Gesetzmäßigkeiten betreffend.[30] Die Unterstellung der Richtigkeit bestimmter Vorgehensweisen oder Annahmen in ökonomischen Modellen ist daher nicht durch die Sicherheit des Wissens begründet, sondern durch eine Vorgehenssystematik, die Imre Lakatos als „wissenschaftliches Forschungsprogramm" bezeichnet

[26] Vgl. für das Abbildungs- bzw. Übersetzungsproblem zwischen der formalen und erfahrungswissenschaftlichen Ebene, insbesondere für ökonomische Fragestellungen, Jansen (2000), S. 69 - 176. Jansen bezeichnet das Modell allerdings als Abbildung einer Theorie (S. 73).

[27] Diese Ähnlichkeitsbeziehung ist die Ähnlichkeit zwischen der Modellstruktur und einer Vorstellung von der Realität. Wie die Realität beschaffen ist, wissen wir nicht, sondern haben lediglich Informationen aufgrund von Beobachtungstheorien und ggf. theoretisches Wissen über Zusammenhänge. Das Beobachtungsproblem steht hier aber nicht im Mittelpunkt.

[28] Vgl. Popper (1994), S. 115; Lakatos (1970), S. 91.

[29] Popper (1994), S. 115.

[30] Karl Popper hat es so ausgedrückt: „Unsere Situation ist immer die eines schwarzen Mannes, der in einem schwarzen Keller nach einem schwarzen Hut sucht, der vielleicht gar nicht dort ist" (Popper 1994, S. 139).

hat.[31] Kurz gesagt, beschreibt LAKATOS eine Vorgehensweise, bei der von der Vielzahl der falliblen Hypothesen einige von der Bewährungsprobe systematisch ausgenommen werden, wodurch eine Suchreihenfolge angeregt wird, die der Überprüfung einiger bestimmter Hypothesen (unter der Annahme der Gültigkeit der übrigen) den Vorrang einräumt. Modelle geben also nicht bloß ein vereinfachtes Abbild der Realität, sondern bieten eine systematische Verknüpfung von prinzipiell falliblen Hypothesen. Die Einsicht in die Nichtexistenz theoretisch nachvollziehbaren ‚sicheren Wissens' und die Einsicht in seine Nichtnotwendigkeit zur Erlangung ‚besseren Wissens' ist für die Modellierung einer konstitutionellen Entscheidungssituation für normative Analysen nicht ohne Bedeutung, wie noch gezeigt wird.

„F-twist" und Musgraves Systematik Der unterstellte Ähnlichkeitsbezug zwischen Realität und Modell ist selbst eine zentrale Hypothese. In diesem Zusammenhang wird regelmäßig der zulässige Grad an Vereinfachung, sprich: Realitätsferne der Modellannahmen, diskutiert. MILTON FRIEDMAN hat hier die wohl markanteste Position bezogen und sich für ein sehr robustes Modellieren ausgesprochen.[32] Seine Argumentation, die unter dem Titel „F-twist" in die Literatur eingegangen ist, läuft kurz gesagt darauf hinaus, dass (FRIEDMAN) die Realitätsnähe der Modelle und ihrer Voraussetzungen gleichgültig ist, solange die Modell*ergebnisse* eine Ähnlichkeit mit beobachtbaren Tatbeständen aufweisen.[33] Diese Position, die zu gewissen logischen Inkonsistenzen führt, wurde von ALAN MUSGRAVE aufgegriffen und differenzierter präzisiert.[34] Für MUSGRAVE stellt eine Differenz zwischen den Antezedenzbedingungen im Modell und den Gegebenheiten der Realität ein theoretisch-logisches Problem dar, es sei denn, die vereinfachende Abweichung begründet sich aus vernachlässigbaren Einflüssen (MUSGRAVE spricht von „neglibility assumptions"). Werden hingegen Einflüsse, die eine Ergebnisänderung herbeiführen können, im Modell nicht aufgenommen, so behält das Modell seinen Aussagegehalt bei, jedoch nur in solchen Situationen, die frei von diesen störenden Einflüssen sind. MUSGRAVE spricht hier von Bereichsannahmen („domain assumptions"). Eine dritte Form von Vereinfachungen nennt MUSGRAVE heuristische Annahmen („heuristic assumptions"), die dann zum Einsatz kommen, wenn man ein komplexes Problem zu Forschungs- oder Lehrzwecken erst einmal vereinfacht darstellt. Die erste und dritte Form von Vereinfachungen ist sicherlich unproblematisch, zumal bei der ersten Form

[31] Vgl. LAKATOS (1970).
[32] Vgl. FRIEDMAN (1953).
[33] Dieser Ansicht schließen sich BUCHANAN/TULOCK (1999 [1962]), S. 29 ausdrücklich an.
[34] Vgl. MUSGRAVE (1981); MÄKI (2000) hat diese Argumentation weiter ausgebaut. Für die folgende Darstellung genügt aber die MUSGRAVEsche Argumentation.

ja bereits positives Wissen, oder eine Hypothese, über die Unschädlichkeit bestimmter Einflüsse eingeht. Die zweite Vorgehensweise der „Bereichsannahmen“ öffnet ad hoc Hypothesen zur Rettung theoretischer Aussagen trotz fehlender Bewährung Tor und Tür, denn „[h]errschen (...) in der Wirklichkeit andere Voraussetzungen, als sie das Modell unterstellt, dann sagt der empirische Test, der das Modell nicht bestätigt, auch nichts über die Gültigkeit des Modells aus, denn das Modell behauptet nur einen Zusammenhang unter den ausdrücklich genannten Voraussetzungen. Damit sitzen wir in der Mausefalle: Unter den gesetzten Voraussetzungen bedarf das Modell keiner empirischen Überprüfung, und für abweichende Voraussetzungen behauptet das Modell nichts, kann also erst recht nicht empirisch widerlegt werden.“[35] Deutlich wird dies insbesondere am Umgang mit der Erkennbarkeit und Kontrollierbarkeit wesentlicher Umweltbedingungen, die sich in der ceteris paribus Klausel niederschlagen. Die Relevanz dieser Klausel folgt unmittelbar aus dem Erklärungsversuch über beobachtbare Tatbestände und findet sich in allen erfahrungswissenschaftlichen Erklärungen wieder.[36] Verbunden mit der Vorgehensweise der Situationslogik wohnt der ceteris paribus Klausel die Gefahr der Immunisierung gegen Kritik und empirische Bedeutungslosigkeit inne, denn falls Beobachtung und Hypothese auseinanderfallen, kann dafür nur ein Fehler in der Beschreibung der Restriktionen der Grund sein – und genau dieser Fehler widerspricht damit nicht der Modellaussage, da sonst die ceteris paribus Klausel verletzt wird.

Streng genommen wären somit nur solche Modelle empirisch überprüfbar, die ausschließlich wahre Aussagen enthalten, also eine Überprüfung nicht benötigten. Diese Konsequenz ist aber offensichtlich absurd, denn sie führt die strenge Logik zu einem Ergebnis, das in größtmöglichen Abstand zu dem eigentlichen erfahrungswissenschaftlichen Anliegen liegt: aus Fehlern zu lernen.[37] Da man die Logik aber nicht einfach übergehen kann, muss man präziser formulieren: Empirisch gestestet wird nicht das Modell als solches, sondern das Modell zusammen mit der Behauptung, es sei für die Erklärung und Prognose von Sachverhalten geeignet.[38] Tatsächlich hat eine ökonomische Modellaussage nur dann eine empirische Basis, wenn das Modell gemeinsam mit der (falliblen) Hypothese getestet wird, dass dieses Model eine solche Strukturähnlichkeit mit der beobachteten Welt aufweist, dass also die Modellfolge beobachtbaren Tatbeständen auch dann entspricht, wenn die Antezedenzbedingungen in Modell und beobachteter Welt nicht tatsächlich gleich sind (sondern nur hinreichend ähnlich). Erst diese Behauptung

[35] Schneider (1992), S. 537; vgl. auch Musgrave (1981), S. 381.
[36] Vgl. Lakatos (1970), S. 101 ff.
[37] Vgl. Popper (1994), S. 256 f.; Albert (1991), S. 208.
[38] Auf Probleme der Strukturgleichheit von Erklärung und Prognose wird hier nicht eingegangen, sondern die Position von Hempel/Oppenheim (1948) bzw. Popper (1997 [1959]) übernommen.

transformiert das Modell und seinen Test von einer Ansammlung an definitorischen Tautologien zu einer Aussage über die Tatsächlichkeit von Sachverhalten. Das Modell selbst behauptet nichts – es beweist durch logischen Schluss. Die Behauptung liegt in der Anwendung des Modells. Diese Behauptung ist höchst unsicher, erst recht, wenn man sich komplexe Phänomene wie in der Ökonomik zum Gegenstand macht, und in ihrer Ausführung liegt gewissermaßen in Analogie zu den Unternehmerfunktionen nach Dieter Schneider[39] die Übernahme von Unsicherheit durch den forschenden Wissenschaftler.

In diesem Sinne wäre also der „F-twist“ zu verstehen und er liegt so auf einer Linie mit Poppers Nichtimmunisierungsgebot, welches besagt, dass der Forscher vorab klären muss, unter welchen Umständen er bereit ist, seine theoretische Aussage zugunsten einer neuen aufzugeben[40] und ebenso mit Lakatos' Strategie des wissenschaftlichen Forschungsprogramms, die einige Hypothesen von einer Widerlegung durch Konkurrenzhypothesen (vorläufig) ausnimmt.

Wissenschaftlich fundierte normative Aussagen müssen mit den Einsichten der positiven Theorie umgehen.[41] Ökonomische Prognosen und rationale (d.h. intersubjektiv diskutierbare) Erklärungen können sich nicht auf Einzelereignisse mit hohem Präzisionsgrad beziehen, da über Einzelereignisse wissenschaftliche Aussagen strukturell gar nicht möglich sind: Im Einzelfall ist die ceteris paribus Annahme kaum zu halten. Da mehr als „Mustervorhersagen“ wissenschaftlich nicht erreichbar sind, müssen sich normative Aussagen auch auf Muster zur adäquaten Gestaltung von Antezedenzbedingungen beschränken, mithin mit der Gestaltung von ordnenden Regelsystemen.

2.2.2 Konstitutionenökonomische Perspektive der normativen Analyse

Nachbildendes Modellieren und das Nirwana-Problem Grundlage der normativen Analyse ist ein Modell über die zu beurteilende Situation, das die gleichen strukturellen Eigenschaften der positiven Modellierung aufweist. Hierbei ist der normative Individualismus, also die Entscheidung, dass die Ziele keines Individuums höherrangig sind als die eines beliebigen anderen, das normgebende Prinzip als Folge des methodologischen Individualismus der positiven Analyse.[42] Hieraus folgt das bekannte Pareto-Kriterium zur Beurteilung der Effizienz einer Situation, wobei zu betonen ist, dass Effizienz eine Beurteilung ist, die aus einem Vergleich erwächst. Demsetz (1969) hat den Vergleich zwischen der Idealwelt und bestehenden nicht perfekten Institutionen mit dem Vorwurf

[39] Vgl. Schneider (1997), S. 46 ff.
[40] Vgl. Popper (1997 [1959]).
[41] Vgl. Buchanan/Tullock (1999 [1962]), S. 307 ff.; Albert (1976), S. 112 f.
[42] Vgl. z.B. Buchanan (1990).

des Missbrauchs des Effizienzkonzepts belegt und als „Nirwana-Ansatz“ bezeichnet.[43] Dahlmann (1979) nennt das Ausgehen von einer perfekten Welt und der darin erfolgenden Aufstellung der Effizienzbedingungen Metaphysik statt Wissenschaft.[44] Hier würden nicht alternative institutionelle Arrangements verglichen, sondern (Modell-)Welten mit unterschiedlichen Eigenschaften.[45] Auf Grundlage solcher kritischer Analysen ist das Forschungsprogramm der vergleichenden Institutionenanalyse begründet worden. Zur Beurteilung einer Situation benötigt man mithin positives Wissen über alternative Szenarien, das aus einem konsistenten Modellrahmen erwächst. Insbesondere ist es dieser Argumentation zufolge unzulässig, Modelle mit exogenen Spielzügen (‚wohlwollender Despot‘) zu verwenden, um Effizienzurteile zu fällen bzw. Problemlösungsstrategien zu empfehlen. Die Verwendung solcher Modelle führt – ähnlich wie die ad hoc Immunisierung in der positiven Theorie – zu einer Immunisierung gegen ein Scheitern der Handlungsempfehlung wenn sich schließlich herausstellt, dass tatsächliche Akteure weder so unabhängig noch so allwissend, noch so wohlwollend handeln (können), wie es die Figur des wohlwollenden Despoten unterstellt.[46] Die Begrenzungen der positiven Theorie und der Umgang mit dem Ähnlichkeitsproblem wirken auch so auf normative Aussagen.

Idealisierendes Modellieren: die kontrakttheoretische Fiktion Die kontrakttheoretische Fiktion einer einstimmigen Einigung auf eine Verfassung dient der Herleitung von Wertungen über denkbare Verfassungsregeln. In diese Fiktion fließt positives Wissen über die Funktionsweise alternativer Allokationsmechanismen ein, die kontrakttheoretische Fiktion ist aber selbst nicht Gegenstand eines positiven Modells. Sie ist nötig, um eine rationale einstimmige Entscheidung modellieren zu können und Distributionskonflikte aus dieser Situation herauszuhalten. Es wird damit eine Synthese aus zwei Positionen erreicht: Einerseits aus der Position einer abstrakten Beurteilung von Regeln, dass der Nutzen von Regeln „nicht ein Nutzen, der dem Handelnden oder sonst jemandem bekannt wäre, sondern nur ein hypothetischer ‚Nutzen‘ für die Gesellschaft insgesamt“[47] sei, andererseits aus der Rückführung aller normativen Aussagen auf die

[43] Vgl. Demsetz (1969), S. 1. Der Vorwurf von Demsetz könnte dahingehend präzisiert werden, dass nur gleichermaßen konsistent modellierte institutionelle Arrangements miteinander verglichen werden dürfen. Es geht somit eigentlich nicht um den Vergleich zwischen ideal und real, sondern zwischen ad hoc entworfenen und konsistent modellierten Welten. Vgl. auch Albert (1991), S. 209 ff.

[44] Vgl. Dahlmann (1979), S. 156.

[45] Vgl. Dahlmann (1979), S. 151; Buchanan (1984), S. 13 f.

[46] Die Fiktion des wohlwollenden Despoten ist auch gewissermaßen ein Rückfall in ein Denken, wie es vor der Entdeckung der unsichtbaren Hand oder Koordination ohne zentralen Plan durch die aus der schottischen Moralphilosophie des 18. Jahrhunderts entstandene politische Ökonomie üblich war. Vgl. auch Hayek (1991), S. 192.

[47] Hayek (2003), S. 172.

Wertentscheidungen aller Individuen einer Gesellschaft, wie sie durch die ökonomische Analyse vorgegeben ist.

Die kontrakttheoretische Perspektive des Verfassungsdesigns zeichnet sich durch folgende Eigenschaften aus:[48]

1. Alle Individuen einer Gesellschaft beschließen einstimmig die Verfassung.
2. Der Status quo ist institutionenfrei.
3. Die Individuen entscheiden hinter dem „Schleier der Unsicherheit", womit ein bestimmter Informationsstand charakterisiert ist:[49]
   (a) Perfektheit des Schleiers: Die Individuen wissen nichts über ihre innerperiodische ökonomische Position.
   (b) Unvollständigkeit des Schleiers: Die Individuen verfügen allerdings über positives Wissen über abstrakte ökonomische Prinzipien, insbesondere über die Funktionsweise alternativer Allokationsmechanismen.

Anders als bei der oben erläuterten Vorgehensweise der Erklärung unter Modellverwendung ist eine Ähnlichkeit mit einer vorfindbaren Situation nicht einmal beabsichtigt.[50] Normalerweise stellt man die Modellakteure in eine Modellumgebung, die einem praktischen Problem nachempfunden ist, und untersucht die Modellergebnisse. Hier werden (ohne Rücksicht auf die Realitätsähnlichkeit) die Restriktionen des Modells so gewählt, dass ein gewünschtes Ergebnis herauskommt: Pareto-effiziente Regeln. Insofern ist Neumärker (1995), S. 45 etwas ungenau, wenn er formuliert, dass es sich um „ein entscheidungslogisches Hilfskonstrukt zur Konsensfindung sowie zur Modellierung des Entscheidungsproblems unter Unsicherheit" handelt. Es geht nicht um die Modellierung „*des* Entscheidungsproblems", sondern um die Modellierung eines *genau so* gewählten Entscheidungsproblems, das aufgrund seiner logischen Struktur zu solchen Regeln führt, die als normativer Maßstab dienen können. Die Argumentation, dass es eine Ähnlichkeit mit realen Entscheidungsproblemen gibt, da der Schleier der Unsicherheit zu Konsequenzen führt, wie jede Einigungssituation über langfristige Regeln,[51] verfängt m.E. nicht. Zwar sind Entscheidungen über langfristig wirkende Regeln auch ohne Schleier von einem hohen Maß an Unkenntnis über die eigene zukünftige Position und mögliche

[48] Vgl. für diese Zusammenstellung Neumärker (1995), S. 43 ff. und die dort aufgeführte Literatur.
[49] Vgl. Buchanan/Tullock (1999 [1962]), S. 78 f., 92 f., 95 f.
[50] Vgl. Rawls (1999), S. 104 f.
[51] Vgl. Hayek (2003), S. 124 f., 166.

Umstände der Welt gekennzeichnet, aber gerade nicht in einem so hohen Maß, dass man von identifizierbaren Eigeninteressen vollständig abstrahieren könnte, ohne wesentliche Eigenschaften der Situation zu verzerren.

Die Bedingungen des Schleiers sind in der oben verwendeten Terminologie Bereichsannahmen: Jede Abweichung von den Bedingungen führt zu vollständig anderen Ergebnissen und lassen insbesondere die normative Verwendung des modelllogischen Ergebnisses nicht mehr zu. Die Eigenschaften des Schleiers nehmen den Individuen ihre Unterschiedlichkeit, sodass nur noch ein einziges vernunftbegabtes Individuum für die Analyse übrigbleibt. Die Situation ist genau so, dass der situationslogisch agierende homo oeconomicus ethisch akzeptable Regeln aufstellt. Dahinter verbirgt sich der Optimismus der Aufklärung, wie z.B. von Kant und Rousseau, dass letztlich alle Menschen in der Lage seien, vernünftige Verhaltensgrundsätze zu erkennen.[52]

Integration der konstitutionellen Dynamik in die konstitutionenökonomische Analyse Die oben beschriebene Annahme hinsichtlich des Informationsstandes auf konstitutioneller Ebene über die Funktionsweise alternativer Allokations- und – allgemeiner gesprochen – Entscheidungsmechanismen ist klassisches Vermutungswissen im oben beschriebenen Sinne und unterliegt damit grundsätzlich der Möglichkeit der Veränderung, Falsifikation bzw. Verbesserung.[53] Damit sind kontrakttheoretische Fiktionen auch nicht dem Vorwurf des vernunftüberschätzenden Rationalismus ausgesetzt,[54] denn so gewonnene normative Aussagen können über die Koppelung an positives Vermutungswissen tatsächlich falsch sein. Gerade aufgrund der Verknüpfung mit positiven Aussagen ist eine kritische Diskussion der Beurteilung von Verfassungsstrukturen möglich, ohne dass man über Werturteile i.e.S.[55] streiten müsste und kann so eine wissenschaftlich erfolgversprechende Diskussion führen.[56]

Das positive Wissen, das in die fiktive Entscheidungssituation mit einfließt, ist das Wissen des modellierenden Forschers. Insofern könnte man versucht sein, den bekannten Vorwurf an die kontrakttheoretische Fiktion, dass der hypothetische Konsens ebenso beliebig ist wie eine ad hoc hergeholte soziale Wohlfahrtsfunktion,[57] um den Vorwurf zu erweitern, auch das positive Wissen der Individuen sei durch den Modellierer vorgegeben. Beide Vorwürfe verweisen auf die richtige Tatsache, dass natürlich das Modell

[52] Vgl. Berlin (1999), S. 55 - 57 und 142.
[53] Vgl. Vanberg/Buchanan (1991), insb. S. 70 ff.; Vanberg/Buchanan (1989).
[54] Vgl. hierzu z.B. Hayek (2003), S. 11 ff.
[55] In einem weiteren Sinne umfassen Werturteile auch die grundsätzliche Forschungsstrategie. Aber diese Diskussion soll hier nicht mit einbezogen werden.
[56] Vgl. Friedman (1980), S. 225 f.
[57] Vgl. hierzu Voigt (1994), S. 201 ff.; vgl. auch Folkers (1996) S. 124 ff.

ein Konstrukt des Modellierers ist. Hinsichtlich der Wertungen der Individuen ist zu sagen, dass das kontrakttheoretische Modell diese Wertungen expliziert und damit für jeden nachvollziehbar und kritisierbar macht: Offengelegte Wertungen widersprechen nicht der Wissenschaftlichkeit einer Aussage. Im Gegensatz zu der Arbeit mit sozialen Wohlfahrtsfunktionen umgeht man mit dem hier gewählten Ansatz die durch Arrow (1963) aufgezeigte Widersprüchlichkeit in Bezug auf den normativen Individualismus. Die Unterstellung eines bestimmten Informationsstandes, der auch ein Theoriewissen oder eine Theorievermutung mit einschließt, ist allerdings in jeder Modellierung menschlichen Verhaltens unerlässlich und üblich.

Bezüglich des Verfassungswandels hat der explizite Einschluss falliblen positiven Wissens über Institutionenwirkungen eine interessante Folge: Die Vermutung der Zustimmungsfähigkeit kann vor dem Hintergrund neuen Theoriewissens über positive Zusammenhänge falsifiziert werden. Das theoretische Wissen kann sich sowohl auf die Eigenschaften (z.B. hinsichtlich der Stabilität) eines gegebenen Regelsystems beziehen, als auch auf neues Wissen über grundsätzliche Wirkungszusammenhänge. Sofern die Institutionendynamik endogen oder die Stabilität des Institutionengefüges sehr fragil ist, lässt sich die Zustimmungsfähigkeit vor dem Hintergrund des neuen Regelsets, das aus dem alten hervorgegangen ist, erneut überprüfen. Ist das neue nicht zustimmungsfähig, war es auch der Vorgänger nicht.[58] Auch wenn neues Theoriewissen über die Funktionsweise von Institutionen entsteht, ändert sich ggf. auch die Beurteilung einer Verfassung als Ergebnis der kontrakttheoretischen Fiktion. Wir haben es also mit unterschiedlichen Informationsständen zu tun. Die zeitliche Struktur des Informationsstandes mag als Fremdkörper in der kontrakttheoretischen Fiktion erscheinen, da Zeit kein Bestandteil der Einigungssituation vor dem Schleier der Unsicherheit ist. Allerdings muss man in diesem Zusammenhang die Bedeutung der Fiktion richtig erkennen: Es wird *keine* Entscheidung modelliert, die nachvollziehen soll, wie ein Verfassungstext entsteht, sondern eine Entscheidungssituation fiktiv (kontrafaktisch!) modelliert, anhand derer bestehende Verfassungstexte und Verfassungswirklichkeiten beurteilt werden sollen.[59] In diese Modelle fließt jeweils das Theoriewissen zum Zeitpunkt der zu beurteilenden Situation bzw. zum Zeitpunkt des Urteils ein.[60]

Für Buchanan (1959) ist der Konsenstest das kontrakttheoretische Pendant zu Poppers Bewährungsproben der positiven Forschung. Wird der Konsens verfehlt, ist

[58] Eine mit einer sehr geringen Wahrscheinlichkeit eintretende Verfassungsdegeneration muss vielleicht nicht zwingend zu einer Ablehnung der Ursprungsverfassung führen.

[59] Vgl. Neumärker (1996), S. 194.

[60] Etwas Besseres gibt es nicht, da es keine wissenschaftliche Theorie gibt, die uns zukünftiges (neues) Wissen antizipieren lässt. Vgl. Popper (2001).

die Hypothese, dass es sich um eine Regel handelt, die zu einer Pareto-Verbesserung führt, verworfen.[61] Ein wesentlicher Unterschied besteht jedoch: Für Popper ist jede Bewährung höchst vorläufig und kann zu jedem Zeitpunkt in einem neuen Test zweier Hypothesen erneut scheitern.[62] Für den Konsenstest gilt das so nicht. Ist der Test auf Konsensfähigkeit einmal erfolgt (und dabei kein logischer Fehler unterlaufen), ist eine weitere Bewährungsprobe für das Ergebnis nicht mehr vorgesehen. Das liegt an der eigentümlichen Konstruktion der kontrakttheoretischen Entscheidungssituation: Reine Logik kann nicht falsch sein. Für Popper steht hinsichtlich der Bewährung einer Institution immer die praktische Erfahrung im Mittelpunkt.[63] Dieses Erfahrungswissen ist auch der Ausgangspunkt für seinen Ansatz der „stückweisen Sozialtechnik". Allerdings bietet Popper kein Kriterium für die Rückführung eines Urteils auf die Beurteilung durch die (alle!) Individuen der Gesellschaft, wie es der normative Individualismus fordert.[64] Auch ist nicht klar, wie, und unter welchen Umständen, das Konzept der „stückweisen Sozialtechnik" auf Verfassungsebene funktionieren kann.

Nach dem hier Dargestellten sollte deutlich sein, dass man den Konsenstest auf konstitutioneller Ebene um die post-konstitutionellen Erfahrungen mit tatsächlichen Verfassungen erweitern kann. Das Ergebnis der kontrakttheoretischen Fiktion enthält immer zwei prinzipiell fallible Hypothesen: Eine bezüglich der positiven Eigenschaften der gewählten Regelsets,[65] insbesondere bezüglich der Stabilität der Verfassung, und eine Hypothese über die normativen Eigenschaften als Ergebnis des fiktiven Konsenses. Die Frage der intentional herbeigeführten Verfassungsreform oder -reparatur ist damit natürlich nicht gelöst.

Innerperiodisch ergeben sich Möglichkeiten der Ordnungsdegeneration und des Fortschritts. Das Problem ist somit nicht nur, dass man Ordnungen ggf. verbessern möchte, da es ex ante noch nicht das nötige Wissen gibt, oder neues Wissen und neue Proble-

[61] Vgl. Buchanan (1959), S. 127; Buchanan/Tullock (1999 [1962]), S. 93 f.

[62] Dies gilt auch für die Vorgehensweise gemäß des Lakatosschen wissenschaftlichen Forschungsprogramms, nur ist hier eine Reihenfolge für die Suche nach besseren Hypothesen enthalten.

[63] Die Frage nach der Stabilität einer Ordnung ist nicht nur eine empirische Frage. Erstens ist jede Beobachtung theoriegeleitet, zweitens kann zwar eine systematisch instabile Ordnung nicht langfristig bestehen, aber auch systematisch stabile Ordnungen können aufgrund exogener Einflüsse (kriegerische Auseinandersetzungen, Naturkatastrophen, Ideologie- oder Religionswandel usw.) untergehen. Wie bei evolutionären Phänomenen üblich, lässt sich nicht jede Entwicklung vorhersagen, auch wenn man sie nachträglich erklären kann. Vgl. auch Scriven (1959). Regeln werden sich vielleicht nicht auf sehr seltene, aber völlig zerstörerische Ereignisse beziehen, sondern auf häufigere, vielleicht aber nicht ganz so gravierende Störungen (Vgl. Hayek 2003, S. 172). Es können also auch gut geregelte Ordnungen untergehen.

[64] Eine solche Rückführung ist auch bei den Schriften Hayeks nicht ohne weiteres zu erkennen.

[65] Vgl. Albert (1976), S. 93; Vanberg/Buchanan (1991), S. 72 und passim.

me entstehen.[66] Das Problem besteht in der inhärenten Instabilität von Institutionen – dieser entgegenzuwirken muss damit das Konstruktionsmerkmal guter Verfassungen sein. Weingast (2005) hat darauf hingewiesen, dass es ohne eine Vorabklärung der Stabilitätseigenschaften einer durch eine Verfassung strukturierten Ordnung politischer Entscheidungsprozesse möglich ist, dass man sich mit den Eigenschaften von Ordnungen befasst, die es eventuell gar nicht geben kann.[67]

Das Problem der Stabilität von Verfassungen ist, weltweit betrachtet, von erheblicher Bedeutung. So lässt sich für eine Vielzahl von Staaten ein im Sinne regulärer konstitutionenökonomischer Überlegungen geordnetes Staatswesen nicht ausmachen.[68] Für langfristig relativ stabile Staatswesen geht es allerdings nicht um eine vollständige Erosion der Verfassungswirklichkeit und die Auflösung staatlicher Strukturen überhaupt. Dennoch ist auch hier die Frage nach der Stabilität der Ordnung kollektiver Entscheidungen von Bedeutung und aus den reichhaltigen langfristigen Erfahrungen mit – im Großen und Ganzen – funktionsfähigen Staatswesen lässt sich lernen. Ausgewählte Probleme der Stabilität der föderalen Entscheidungsstrukturen werden im folgenden Kapitel angesprochen.

3 Ordnungsökonomische Defekte des deutschen Föderalismus

3.1 Föderalismusbegriff

Föderalismus ist der Name für eine Struktur kollektiver Entscheidungen in einem Staat, die sich durch folgende Merkmale auszeichnet:

1. Die kollektiven Entscheidungen sind durch mehrere (teil-)autonome Gebilde strukturiert,

2. die eine klar definierte (wenn auch nicht zwingend optimierte) räumlicher Verteilung innerhalb eines Staates aufweisen.[69]

3. Es gibt mindestens zwei Ebenen, wobei eine höhere Ebene mindestens eine untere

[66] Vgl. Vanberg/Buchanan (1989) und (1991).
[67] Vgl. Weingast (2005). Vgl. zum Stabilitätserfordernis von Verfassungen und den Zusammenhang von Stabilität und konstitutioneller Zustimmungsfähigkeit Vanberg/Buchanan (1989), S. 54 ff.
[68] Vgl. Weingast (2005).
[69] Vgl. Jörg (1998), S. 23.

Ebene umschließt.[70] Die höchste Ebene umfasst alle Gebilde und heißt zentralstaatliche Ebene.

4. Die Bürger eines Staates sind in dem geographischen Gebiet, in dem sie wahlberechtigt sind, auf jeder Ebene durch mindestens ein Staatsorgan unmittelbar repräsentiert.

5. Die unterschiedlichen Ebenen des Staates interagieren.

Dieser Föderalismusbegriff ist denkbar allgemein gewählt. Staaten, deren Aufbau als föderal gekennzeichnet werden kann, unterscheiden sich durch eine Vielzahl von Merkmalen. Dies kann die geographische Ausdehnung des Gesamtstaats und seiner Gliedstaaten betreffen, die Anzahl der Gliedstaaten und Ebenen im Staat, die vertikalen und horizontalen Beziehungen innerhalb des Staates usw. Aus diesem Grund lässt sich aus dem Merkmal, dass kollektive Entscheidungen in einem Staat föderal strukturiert sind, ohne weitere Kenntnis noch nicht viel lernen – nicht viel mehr als aus dem Merkmal, dass ein Staat ‚demokratisch' verfasst ist. So ist die Kenntnis einer Vielzahl institutioneller Details von erheblicher Bedeutung für die Funktionsweise des Föderalismus in unterschiedlichen Staaten[71] und auch für die Frage nach seiner Stabilität oder Instabilität.[72] Zu nennen wäre hier die Finanzverfassung des Staates mit besonderer Berücksichtigung der Einnahmen- und Ausgabenkompetenz der föderalen Ebenen, die Rolle und Zusammensetzung der zweiten Kammer für Entscheidungen auf zentralstaatlicher Ebene, gegebenenfalls die Struktur der politischen Parteien[73] usw.Nicht alle diese Zusammenhänge können in jeder Untersuchung berücksichtigt werden. Aber ein Ausblenden der Bedeutungsmöglichkeit dieser Details würde die Frage aufwerfen, warum denn ausgerechnet die Tatsache einer föderalen Strukturierung kollektiver Entscheidungen als solche bereits alle institutionellen Varianten in ihrer Wirksamkeit überlagern sollte, die genaueren Ausgestaltungsmöglichkeiten des Föderalismus also vernachlässigbar sein sollten.[74]

[70] Es ist also tatsächlich nichts Mystisches an der Zahl Zwei, wie Filippov et al. (2004) fragen. Die Anzahl der Ebenen ist kein Definitionsmerkmal, sofern sie nur größer als eins ist. Wenn zwei vertikale Ebenen geographisch identisch sind, oder es nur eine ‚untere' Ebene im Gebiet der ‚oberen' gibt, dann wird das eben genannte Territorialitätskriterium zu einem Grenzfall.

[71] Vgl. für die Bedeutung von institutionellem Detailwissen „kraft ‚pointierend hervorhebender Abstraktion'" Eucken (1965), S. 162 f.

[72] Vgl. Weingast (2005).

[73] Vgl. Swenden (2004).

[74] Vgl. zu empirischen Befunden auch Persson/Tabellini (2003).

3.2 Separierung der Entscheidungen durch Föderalismus?

Die ökonomische Theorie des Föderalismus begründet die Vorteilhaftigkeit föderaler Entscheidungsstrukturen unter der Voraussetzung, dass hier kollektive Entscheidungen wirksam voneinander separiert werden. Diese Separation ist wesentliches Ordnungsmerkmal. So ist auch der Verweis auf räumliche Externalitäten, die im Föderalismus eine Ursache ineffizienter Allokationsentscheidungen sind, durch die Voraussetzung einer wirksamen Separation geprägt. Der Standardlösungsvorschlag des Ökonomen würde sich bei Vorliegen von räumlichen externen Effekten auf das Coase-Theorem[75] beziehen und Allokationsverbesserungen durch Verhandlungsmöglichkeiten der Parteien zu erreichen versuchen. Schon dieser einfache Beispielfall verdeutlicht die Möglichkeit, die Separierung der Entscheidungen durch einen Tauschprozess aufzuheben und der Ordnung hier durchaus zum Vorteil der Bürger entgegenzuwirken. Es ist also für eine Analyse der Entscheidungsprozesse im Föderalismus zu klären, inwieweit kollektive Entscheidungen im Föderalismus tatsächlich allokationswirksam separiert sind. Gerade weil die Separation der Entscheidungen Externalitäten hervorrufen kann, gibt es Anreize, der Separation entgegenzuwirken.[76]

Das hiermit angesprochene Problem ist jedem Problem der Handlungslenkung durch beschränkende Regeln für einen politischen Entscheidungsprozess inhärent: Gerade weil die Regeln das Verhalten ändern, gibt es Anreize ihnen entgegenzuwirken. Für eine Analyse föderaler Entscheidungssysteme ist dieses Problem von besonderer Bedeutung, da es hier das Problem der wechselseitig wirkenden Kompetenztrennung und Kompetenzverflechtung gibt. Insoweit das Coase-Theorem jedoch anwendbar ist, ist die Bedeutung von Institutionen auf das Allokationsergebnis genauer zu untersuchen. Im Extremfall schwindet die Relevanz von Institutionen für das Allokationsergebnis,[77] in jedem Falle jedoch ändern sie das Verteilungsergebnis unter den Akteuren.[78] Die ex ante Festlegung von Entscheidungsstrukturen ist also nicht nur vor dem Hintergrund ihrer allokativen Wirkung für die Bürger von Bedeutung, sondern auch für die mit ihnen verbundenen distributiven Möglichkeiten und damit politisch-ökonomischen Anreizen.

Die Frage, ob die politischen Entscheidungen durch die Zuordnung auf unterschiedliche Gebietskörperschaften tatsächlich separierbar sind, und in welchem Ausmaß, ist nur durch eine Analyse der Interaktionsmöglichkeiten zwischen den Gebietskörperschaften

[75] Vgl. Coase (1960).

[76] Vgl. für den Fall fiskalischer Externalitäten Wrede (2002) mit einer ausführlichen Darstellung der Kooperationslösungen.

[77] Unter dem üblichen Vorbehalt der Rückwirkung der Verteilungssituation auf das Allokationsergebnis. Vgl. Boadway/Wildasin (1984), S. 126 f.

[78] Vgl. Buchanan/Tullock (1999 [1962]), S. 48, 91 ff.; Parisi (2003).

beantwortbar. Insbesondere bedarf es der Untersuchung unterschiedlicher institutioneller Alternativen mit jeweils verschiedenen Möglichkeiten zur Kooperation und einer Analyse der Anreize zu Kooperation oder Nichtkooperation. Nur im Falle fehlender Anreize oder Möglichkeiten zur Kooperation bewahrheitet sich die Aussage, dass kollektive Entscheidungen im Föderalismus wirksam voneinander separiert sind. Gibt es jedoch sowohl Anreize als auch Möglichkeiten zur Kooperation, verändert sich das Bild grundlegend: Dann wird durch die Trennung der Zuständigkeiten auf unterschiedliche Gebietskörperschaften eine bestimmte Form der Interaktion erzielt, nicht aber eine komplette Separation der Entscheidungen voneinander. Es sind also die Interaktionsmöglichkeiten und -anreize herauszuarbeiten, anstatt einfach ad hoc von Nichtkooperation auszugehen. Gerade die institutionellen Bedingungen sind es, die eine koordinierte oder unabhängige Politik der Gebietskörperschaften erzeugen, nicht deren separierte Existenz per se.

Für die Analyse politischer Entscheidungsmechanismen unter Einbezug von Tauschprozessen muss auf den Aspekt der gegenseitigen Freiwilligkeit der Handlungen in Tauschsituationen näher eingegangen werden. Gemeinhin besteht die Idee des Tauschs darin, eine Konfliktsituation (Nullsummenspiel) durch Hinzugabe einer weiteren Dimension in ein Positivsummenspiel zu verwandeln. So entsteht durch Gütertausch mit zwei Gütern in der Edgeworth-Box ein Nutzenzuwachs für beide Spieler, der bei Betrachtung der Aufteilung nur eines Gutes nicht erreichbar wäre. Alle tauscheffizienten Punkte auf der Tauschkontraktkurve bilden den Verteilungskonflikt zwischen beiden Spielern ab,[79] aber durch Hinzufügung einer weiteren Dimension (eines dritten Gutes) wären auch weitere Aufteilungen möglich, die beiden Spielern einen Nutzenzuwachs ermöglichen. Der Entscheidung zum Tausch geht die Entscheidung gegen die „Konfliktstrategie“ (Raub, unfreiwillige Eigentumsübertragung) voraus. Tauschen wird nur, wer sich nicht durch eine andere Möglichkeit, den eigenen Nutzen zu steigern (und dabei Nutzenverluste des anderen hinzunehmen) besserstellen kann. Diese Überlegung kann durch Berücksichtigung von Verteidigungsaktivitäten in die Edgeworth-Box endogenisiert werden.[80] Es handelt sich bei Tauschaktivitäten also nahezu immer um eine „Kooperation im Schatten des Konflikts“[81].

[79] Vgl. Boulding (1952), S. 17 f.

[80] Vgl. Anderton/Anderton (1997), S. 61 f., 65 f.

[81] Hirshleifer (1994), S. 3; vgl. auch Cooter/Marks/Mnookin (1982). Auch falls die weiteren Dimensionen nicht Tauschangebote sondern Drohungen enthalten, bleibt der Charakter des Positivsummenspiels erhalten. Bei Tauschangeboten erhöht sich die Auszahlung für alle Spieler verglichen mit demStatus quo. Drohungen senken die Status quo Auszahlungen bei Nichtkooperation. Besteht beispielsweise das ursprüngliche Nullsummenspiel für zwei Spieler aus den Auszahlungsalternativen $(0, 1)$ und $(1, 0)$ so würden durch Hinzufügung einer weiteren Dimension Pareto-Verbesserungen möglich sein. Die neue Wahl könnte beispielsweise zwischen $(0, 1)$ und $(2, 2)$ bestehen. Drohungen des ersten Spielers könnten die Auszahlungsalternativen zu $(0, -1)$ und $(1, 0)$ ändern. Die Erpressung hat hier aus dem

3.3 Stimmentausch

Die Theorie des Stimmentauschs ist ein Musterbeispiel[82] für politische Entscheidungen. Der Sachverhalt, dass sich Mehrheiten gegen Minderheiten formieren, berücksichtigt den Zwangscharakter von Politik, der Austauschprozess zwischen den Mitgliedern der Mehrheiten den Kompromisscharakter im Schatten des Konflikts (man könnte ja auch zur überstimmten Minderheit gehören) und somit den Aspekt, dass kein einziger Spieler den Entscheidungsprozess allein kontrolliert.

Stimmentauschprozesse sind ein wesentliches Merkmal politischer Entscheidungen, da sie eine Möglichkeit bieten, unterschiedliche Präferenzintensitäten zur Geltung kommen zu lassen; sie münzen das Stimmrecht in eine Währung um, mit der man handeln kann.[83] Aus den Untersuchungen zur expliziten oder impliziten Verknüpfung von materiell unverbundenen Abstimmungsgegenständen folgt, dass sie durch den politischen Prozess endogen hervorgebracht werden und die isolierten Entscheidungen über unverbundene Gegenstände systematisch verdrängen. Daraus resultiert für eine vergleichende Analyse eines föderal strukturierten kollektiven Entscheidungsprozesses, dass die unverbundenen Entscheidungen über eine definierte Anzahl von Entscheidungsgegenständen nicht Ausgangspunkt des Vergleichs sein können, da dieses Vorgehen den Entscheidungsprozess verzerrt abbilden würde.[84] Stattdessen müssen unterschiedliche Strukturen der kollektiven Entscheidungen (z.B. unitarische vs. föderale Entscheidungsstrukturen) anhand der zu erwartenden Stimmentauschgleichgewichte bzw. der zu erwartenden potentiellen Stimmentauschgleichgewichte beurteilt werden. Als Erkenntnisziel werden Aussagen über spezifische Ergebnisse der alternativen Entscheidungsprozesse somit nicht mehr zur Verfügung stehen können, da Einzelergebnisse der Tauschprozesse von einer großen Anzahl von Randbedingungen abhängen, die vor Abschluss des Tausches einem externen Beobachter nur schwer zur Verfügung stehen dürften, sodass viele Einzelergebnisse von (formal separierten) Entscheidungen eher zufällig aussehen.[85] Dennoch dürften in vielen Fällen die Ergebnisse nachträglich ganz gut erklärbar sein.[86] Die Verknüpfung von augenscheinlich sachfremden Aspekten ist jedoch selbst ein Muster, das sich prognostizieren

Nullsummenspiel ein Positivsummenspiel gemacht.

[82] Vgl. Schneider (1995), S. 20.

[83] Vgl. Buchanan/Tullock (1999 [1962]), S. 120 ff.

[84] Hier zeigt sich wieder die enge Verzahnung von normativer und positiver Analyse. Es hilft nicht viel, die normativen Eigenschaften von Prozessen zu kennen, die wir nicht vorfinden. Vgl. auch Buchanan/Tullock (1999 [1962]), S. 121.

[85] Die Relevanz der einzelnen Randbedingungen dürfte auch erst durch den Prozess offenbar werden.

[86] Vgl. Scriven (1959). Hierzu passt in gewisser Weise auch Poppers (2001), S. 52 Unterscheidung zwischen der „determinierten Vergangenheit und der offenen Zukunft“ (im Original teilweise hervorgehoben).

lässt.

Auch wenn Einzelergebnisse bei einer Separierung der Entscheidungen sehr schwer zu prognostizieren sind, so bleibt doch die These, dass es Tendenzen zu einer mehr oder weniger gut erkennbaren Verflechtungen von Entscheidungen gibt. Wie funktionsfähig eine föderale Entscheidungsstruktur ist, dürfte also nicht unwesentlich von den Hindernissen oder Gelegenheiten abhängen, denen diese Verflechtungstendenzen auf ihrem Weg durch die Institutionen in einem föderalen System begegnen.

3.4 Der Bundesrat

Mit dem Problem der Separation von Entscheidungen und des Stimmentausches ist in Deutschland der Bundesrat als Ort politischer Interaktion der Länder anzusprechen. Nach Reuter ist der Bundesrat die „organisatorische Manifestation des Föderalismus auf Bundesebene."[87] Die Mitgliedschaft der Länder im Bundesrat und damit die Beteiligung am Willensbildungsprozess auf Bundesebene sei eine „gewichtige Komponente für den Fortbestand der Länder als eigenstaatliche politische Faktoren."[88] Nach Weimann sind kollektive Entscheidungen solche, „die von den Mitgliedern einer Gruppe (des Kollektivs) nach einer ex ante festgelegten Regel getroffen werden und für alle Gruppenmitglieder *Bindungswirkung* besitzen"[89]. Nach dem Interdependenzkostentheorem von Buchanan/Tullock gibt es Situationen, in denen (bestimmte Formen von) Mehrheitsentscheidungen ökonomisch effizient und konstitutionenökonomisch rational sind, jedoch sind sie immer damit verbunden, dass die Entscheidungen nicht von autonom agierenden Akteuren getroffen werden, sondern deren Autonomie ja gerade aufgegeben wird. Bei jeder Regel mit einem geringeren Zustimmungserfordernis als der Einstimmigkeit besteht die Gefahr, sich einer Mehrheit beugen zu müssen. Es ist also konstitutives Merkmal für kollektive Entscheidungen, dass Entscheidungsautonomie des einzelnen Akteurs als Einzelner (an der Garderobe zum Plenarsaal) abgegeben wird.

Durch den Bundesrat wirken die Landesexekutiven an der bundespolitischen Willensbildung mit. Hierdurch ist jedoch nicht gewährleistet, dass ein einzelnes Bundesland vor bundespolitischen Übergriffen und solcher der Ländermehrheit geschützt ist – dies könnte es nur über eine erfolgreiche Klage beim Bundesverfassungsgericht erwirken. Vielmehr wirkt der Schutz und ihr Einfluss nur insoweit, wie es den Bundesländern gelingt, Mehrheiten im Bundesrat zu organisieren. Somit stärkt die Repräsentanz der Bundesländer im Bundesrat nicht ihre Autonomie und damit die Separation von Entscheidungen,

[87] Reuter (1991), S. 105.
[88] Ebenda, S. 261.
[89] Weimann (2004), S. 7 (Hervorhebung abweichend vom Original).

sondern ihre Existenz als ‚zoon politikon', als Beteiligte in einem kollektiven Entscheidungsprozess. Diese Beteiligung ist jedoch für die Länder umso wichtiger, als es ihnen an Entscheidungsspielraum innerhalb ihrer landespolitischen Kompetenzen ermangelt. Auf der Einnahmenseite ihres Haushalts ist ihr Entscheidungsspielraum so gering, dass praktisch nur die Entscheidung über ihre Ver- und Entschuldungspolitik tatsächlich autonom getroffen wird.[90] Auf der Ausgabenseite des Haushalts gibt es einen gewissen Entscheidungsspielraum der Länder. Allerdings wirkt der Länderfinanzausgleich in erheblichem Ausmaß auf die innerperiodische Rationalität politischer Entscheidungen und verzerrt somit die Entscheidungssituation (s.u. 3.5.2).

Anpassungen an geänderte Umstände oder Wünsche der Bürger sind den Ländern zu einem bedeutenden Teil nur möglich, indem sie Einfluss auf die bundespolitische Willensbildung nehmen. Damit ist das Problem der Politikverflechtung angesprochen. Das Hauptproblem dieser Verflechtung besteht darin, dass sie geeignet ist, die Zuordnung der Verantwortung für politische Entscheidungen entscheidend zu erschweren. Sie beeinträchtigt somit die Funktionsfähigkeit der föderalen Strukturierung kollektiver Entscheidungen oder anders gesprochen die Funktionsfähigkeit einer föderalen Ordnung.

Über die Einflussnahme auf bundespolitische Entscheidungen hinaus besteht eine ‚Anpassungsmöglichkeit' der Landespolitik auch darin, auf die föderale Ordnung als solche einzuwirken. Also nicht innerhalb eines ihnen zugestandenen autonomen Entscheidungsbereichs, sondern in Abänderung dieses Entscheidungsbereichs zu agieren. Diese Einflussnahme gefährdet die Stabilität einer föderalen Ordnung.

Die Vertretung der Landesexekutiven im Bundesrat ist somit ein Einfallstor für erhebliche Störungen der föderalen Ordnung und untergräbt nachhaltig die Möglichkeit einer Autonomie landespolitischer Entscheidungen, da sie die Länder in zusätzliche kollektive Entscheidungen einbinden. Wenn es größeren Entscheidungsspielraum der Länder innerhalb einer gegebenen föderalen Ordnung geben würde, würden die Anpassungen über Entscheidungsverflechtung und über Ordnungsänderungen weniger dringlich und weniger attraktiv werden – und ebenso die Organisation von Mehrheiten im Bundesrat.

[90] Häde (1996), S. 309. Vgl. auch Kirchhof (1982), S. 6, 15.

3.5 Der Finanzausgleich

> „Der – eigentliche – Finanzausgleich ist seit jeher Gegenstand nicht enden wollender Auseinandersetzungen.“[91]

3.5.1 Begriffliches

Der Begriff Finanzausgleich wird gleichermaßen dazu verwendet, einen Prozess der finanziellen Verflechtungen der unterschiedlichen Ebenen und der Gliedstaaten innerhalb einer Ebene zu bezeichnen wie das Ergebnis dieses Prozesses. Hier wird mit Finanzausgleich durchgehend der Prozess, genauer: werden die ihn kennzeichnenden Elemente, bezeichnet.[92] In einem weitesten Sinne umfasst der Finanzausgleich die Aufgaben- und damit Ausgabenzuordnung, die primäre Ertragszuweisung und Umverteilung innerhalb eines föderalen Systems. Der Einbezug der Aufgabenzuordnung mag einem intuitiven Verständnis des Worts Finanzausgleich entgegenstehen, tatsächlich hat sich dieser Einbezug jedoch unter dem Term ‚passiver Finanzausgleich‘ im deutschsprachigen finanzwissenschaftlichen Schrifttum eingebürgert.[93] Innerhalb des (aktiven) Finanzausgleichs wird ferner differenziert zwischen dem primären (ertragsaufteilenden) und sekundären (umverteilenden) Finanzausgleich. Zusätzlich findet sich im System des deutschen Finanzausgleichs der Lastenausgleich als Umverteilung von Ausgaben, verstanden als eine spezielle Form der Fremdfinanzierung eigener Aufgaben eines Landes.[94] Die Richtung der mit dem Finanzausgleich verbundenen Geldströme kann horizontal (zwischen Gliedstaaten der gleichen Ebene) oder vertikal (ebenenübergreifend) sein.

3.5.2 Beispiel: Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländern

Die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländern soll hier als Beispiel dafür angeführt werden, wie Regelungen der Finanzverfassung die Interaktion zwischen Bund und Ländern im deutschen Föderalismus beeinflussen. Es handelt sich bei dieser Frage um den „Dreh- und Angelpunkt der vertikalen Konflikte“[95]. Die

[91] Jörg (1998), S. 151.

[92] Vgl. zu der Begriffsabgrenzung auch ebenda, S. 140 ff.

[93] Dennoch bleibt richtig, dass die Zuordnung der Aufgaben eine vorgelagerte Frage ist, die zunächst beantwortet werden muss. Jörg (1998), S. 142 nennt sie auch eine „Vorstufe des Finanzausgleichs“. Korioth (1997), S. 33 folgert ganz richtig, dass der „Begriff praktisch die gesamte bundesstaatliche Verfassung“ umfasst. Vgl. auch S. 29, 91.

[94] Vgl. Jörg (1998), S. 146 f.

[95] Färber (1993), S. 306.

Berücksichtigung innerperiodischer Verteilungskonflikte und tagespolitischer Gesetzgebungsprozesse im Rahmen der Zuweisung der Umsatzsteueranteile auf Bund und Länder wird möglich, da, anders als bei den übrigen Gemeinschaftssteuern, Art 106 Abs. 3 Satz 3 GG festlegt, dass diese Anteile durch ein Gesetz, das der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat bedarf, festgelegt werden. Diese Konflikte werden durch Verhandlungen zwischen Bund und Ländern gelöst, die durch eine Häufung unbestimmter Rechtsbegriffe im Grundgesetz nur unzureichend geleitet werden.[96] Da laut GG Bund und Länder einen gleichmäßigen Anspruch auf die Deckung ihrer notwendigen Aufgaben haben, wird regelmäßig das sogenannte Deckungsquotenprinzip bei solchen Verhandlungen herangezogen. Die Anwendung dieses Prinzips ist in § 4 Abs. 1 MaßstG explizit festgelegt. Hierzu wird für den Bund und die Länder das Verhältnis aus Einnahmen und Ausgaben gebildet. „Die Umsatzsteuererträge sind dann so auf den Bund einerseits und die Ländergesamtheit andererseits zu verteilen, daß die laufenden Einnahmen zuzüglich der Umsatzsteueranteile die notwendigen Ausgaben jeder Seite zum gleichen Prozentsatz abdecken. Keine der beiden Seiten soll gezwungen sein, einen höheren Anteil durch Kreditaufnahme zu finanzieren.“[97] Die Möglichkeiten, dieses Verfahren mit einer intuitiven Idee von Föderalismus nach Oates in Übereinstimmung zu bringen, scheinen ausgesprochen gering zu sein. Dennoch wird diesem Verfahren die Möglichkeit zur Erzielung „eingeschränkt rationale[r], aber praktikable[r] Resultate“[98] bescheinigt, da alle Beteiligten vor dem Risiko stehen, sich zu verschulden, ohne dass sich der Schlüssel zu ihren Gunsten ändert.[99]

Das Deckungsquotenverfahren ist aber nicht so weit bestimmt, dass es nicht Spielraum für Verhandlungen zwischen Bund und Ländern – auch unter Einbezug ‚sachfremder‘ Fragen – ließe.[100] Nach der deutschen Einheit und im Zuge der immensen Neuverschuldung des Bundes zeigte dieses Verfahren perverse Anreize: Die Bundesländer konnten sich vor Umsatzsteuerverlusten nur schützen, indem sie ihrerseits ihre Verschuldung nicht zurückführten. Der Bund wiederum hat als Reaktion darauf 1995 seine Schattenhaushalte offengelegt und so „Terraingewinne“[101] im Deckungsquotenunterbietungswettlauf erreicht. In gewisser Weise liegt hier ein Anwendungsfall von ‚Barzel's Law‘ im politischen Entscheidungsbereich vor.[102]

Solche Beispiele machen deutlich, dass es sich bei den Regeln des Finanzausgleichs nach dem Grundgesetz, dem MaßstG und dem FinAusglG nicht einfach um die Zuwei-

[96] Vgl. Häde (1996), S. 195 ff.
[97] Ebenda (1996), S. 198.
[98] Färber (1993), S. 306.
[99] Vgl. ebenda.
[100] Vgl. Häde (1996), S. 199.
[101] Färber (1993), S. 306.
[102] Vgl. Barzel (1976).

sung von Ressourcen auf unterschiedliche Entscheidungsgremien in einem Staat handelt, sondern um entscheidungslenkende Parameter des politischen Sektors. Die Güte solcher Regelungen ist somit nur sehr unzureichend zu fassen, solange man Kriterien einer jeweils angemessenen Finanzausstattung für jede staatliche Ebene zugrundelegt, oder ergebnisbezogene Gerechtigkeitspostulate für das Verhältnis zwischen Bund und Ländern, zwischen den Ländern untereinander oder der Einwohner der Länder. Wesentliches Beurteilungskriterium wird immer die Art und Weise sein müssen, wie diese Regelungen Entscheidungen des politischen Sektors lenken, da ergebnisbezogene Aussagen erst nach Anpassung aller Akteure im Föderalismus überhaupt möglich sind.

3.5.3 Aktiver sekundärer Finanzausgleich (Umverteilung)

Verfassungsrechtliche Grundlage des sekundären Finanzausgleichs ist Art. 107 Abs. 2 GG, in dem es heißt, dass durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrats bedarf „die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen. Die Voraussetzungen für die Ausgleichsansprüche der ausgleichsberechtigten Länder und für die Ausgleichsverbindlichkeiten der ausgleichspflichtigen Länder sowie die Maßstäbe für die Höhe der Ausgleichsleistungen sind in dem Gesetz zu bestimmen. Es kann auch bestimmen, daß der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) gewährt.“ Lässt sich der Begriff der „Finanzkraft“ noch einigermaßen objektivieren[103], so ist die Frage der „Angemessenheit“ des Ausgleichs letztlich ungeklärt. Als eine Untergrenze gilt einhellig das Ziel, die Eigenstaatlichkeit der Länder zu erhalten, was auch impliziert, dass sie einen finanziellen Spielraum zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung haben.[104] Ob sich aus dieser Vorstellung belastbare Kriterien für eine ökonomische Analyse herausarbeiten lassen, bleibt indes fraglich. Weder ist die Frage der Effizienz der Erfüllung von ‚Auftragsarbeiten‘ für den Bund damit angesprochen, noch die Tatsache, dass ‚Aufgaben eines Landes‘ zu einem guten Teil nicht als exogene, sondern als endogene Variable des politischen Prozesses anzusehen sind.

Problematisch an dieser Norm ist ferner, dass sie Art. 29 GG faktisch auszuhebeln in der Lage ist. Dort heißt es, dass „[d]as Bundesgebiet [...] neu gegliedert werden [kann], um zu gewährleisten, daß die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können.“ Tatsächlich lässt „[d]er Finanzausgleich [...] angesichts seiner Unschärfe in der Verfassung eine Vielzahl von Gestaltungsmög-

[103] Vgl. ebenda, S. 170 ff.
[104] Vgl. ebenda (1998), S. 157.

lichkeiten zu, so daß sich bei entsprechender Gestaltung die Lebens*un*fähigkeit eines Landes durchaus in eine – dauerhafte! – Lebensfähigkeit wandeln kann.“[105] Hier geht die (vorübergehende) Stabilität mit einer den Knappheitsverhältnissen offenbar nicht entsprechenden Ordnung einher.

Da das Grundgesetz selbst ausgesprochen unbestimmt ist, was die genauere Regelung des Finanzausgleichs angeht, und alle wesentlichen Konkretisierungen der einfachen Gesetzgebung unter Einbezug von Bundestag und Bundesrat obliegen, gerät die verfassungsjuristische Literatur vielfach zu einer Anerkennung der ‚normativen Kraft des Faktischen‘ in der Verfassung. Die folgende Äußerungen von Jörg (1998) seien als Beispiel angeführt:

> „Wenn es aber der Mehrheit des Bundeswahlvolkes entspricht, daß die finanzschwachen Länder mehr Unterstützung erhalten sollen bzw. daß bei den finanzstarken Ländern mehr abgeschöpft wird, dann ist dies eben hinzunehmen.“ (S. 166)
> „Das spezifische Verfahren der Finanzausgleichsgesetzgebung indiziert die Angemessenheit der gefundenen Kompromißlösung.“ (S. 168)

Unter Einbezug positiven theoretischen Wissens über kollektive Entscheidungen muss man beiden Aussagen unter Rückgriff auf die Werturteilsfindung auf konstitutioneller Ebene wohl widersprechen. Ebenfalls sind Vorbehalte begründbar, was die Auffassung angeht, unbestimmte Rechtsbegriffe der Verfassung sollten ausgerechnet durch den Gesetzgeber (unter Rückgriff auf Mehrheitsentscheidungen) inhaltlich konkretisiert werden.[106] Zumindest vorläufig kann dieser Sichtweise Hayeks Rechtsverständnis und die Rolle des Richters in der Rechtsfindung und -fortentwicklung entgegengehalten werden. Es besteht ein eklatanter Unterschied, ob sich aufgrund eines unbestimmten Rechtsbegriffs in der Verfassung die Akteure der einfachen Gesetzgebung auf einen Kompromiss, also das Ergebnis eines Stimmentauschprozesses, einigen, oder ob es zu einer richterlichen Rechtsauslegung kommt, die dazu dient, Konflikte unter Rückgriff auf allgemeine, bekannte und anerkannte Normen zu lösen.[107] Gerade die Delegation einer notwendigerweise konstitutionellen Entscheidung über den Finanzausgleich an den einfachen Gesetzgeber mindert die Möglichkeiten der richterlichen Überprüfung.[108] In einem solchen Kontext können Länder ihre Interessen kaum vor Gericht, sondern nur als Mitglied einer Mehrheit im Bundesrat vertreten. Damit wird gerade nicht die föderale Autonomie

[105] Ebenda (1998), S. 156.
[106] Vgl. Fischer/Menshausen (1978), S. 137.
[107] Vgl. Hayek (2003), S. 184 - 195.
[108] Vgl. Häde (1996), S. 79; Ossenbühl (1984), S. 753 f.

der Länder gestärkt, sondern ihre Einbindung in die bundespolitische Willensbildung. Es ist aus konstitutionen- oder ordnungsökonomischer Perspektive gleichgültig, ob die Delegation der Entscheidungen über den Finanzausgleich an den Gesetzgeber einen ‚Verfassungswillen' zum Ausdruck bringt. Entscheidend ist, dass das Grundgesetz den Finanzausgleich in wesentlichen Teilen inhaltlich nicht regelt und somit eine degenerierende Evolution der Finanzausgleichsregeln durch den einfachen Gesetzgeber befördert, die nicht ordnungserhaltend wirkt.

3.5.4 Allgemeinheitsregeln für den Finanzausgleich

> „The concern for stability induces a preference for more impartial rules even in persons who may be perfectly aware of the particualar effects that alternative rules will have on them. It is not the uncertainty about one's own particular position, but the anticipation that a constitutional arrangement is unlikely to be stable if it is only designed to serve one's own particular interest that will induce impartiality."[109]

Im Föderalismus, der seine Vorteilhaftigkeit durch die Dezentralität der Entscheidungen zu begründen hat, sind die Regelungen des FinAusglG und des MaßstG Daten für die staatlichen Entscheidungsträger, so wie Steuertatbestände Daten privater Entscheidungen sind. Nach Buchanan lässt sich die Stabilität eines Steuersystems als Kapital auffassen[110], das durch laufende Änderungen an Wert verliert. Ähnliche Ansprüche wie an ein Steuersystem wären an den Finanzausgleich zu stellen: Er sollte die Entscheidungen der Länder nur in wohlbegründeten Fällen (z.B. Externalitäten) lenken und er sollte stabil sein. Gleichzeitig ist regelmäßig die Forderung zu hören, dass der Finanzausgleich ein gewisses Maß an Flexibilität im Zeitablauf benötigt, um sich ändernden Umständen Rechnung zu tragen. Wesentliche Elemente des Finanzausgleichs werden in Deutschland daher auch nicht im Grundgesetz, sondern in den Gesetzen MaßstG und FinAusglG geregelt. Diese temporale Flexibilität ist verbunden mit Neuaushandlungen unter den beteiligten Akteuren. Sofern für solche Neuverhandlungen keine Einstimmigkeit erforderlich ist, besteht die Gefahr, dass die Flexibilität zu redistributiven Zwecken missbraucht wird. Die Flexibilität der Regeln unterminiert andererseits auch den Zwang, sich an ändernde Umstände bei konstanten Regeln anzupassen. Genau auf solchen Anpassungen beruht jedoch jede Begründung für die Vorteilhaftigkeit des Föderalismus.

Eine andere Form der Flexibilität ist die Einschränkung der Allgemeinheit, oder nach Hayeks Terminologie Abstraktheit, der Regeln. Indem man die Bundesländer im

[109] Vanberg/Buchanan (1989), S. 55.
[110] Buchanan (1967 [1987]), S. 58 ff.; Brennan/Buchanan (1990), S. 192.

Finanzausgleich nicht als ‚Gleiche vor dem Gesetz' behandelt, sondern namentliche Sonderregelungen im MaßstG und im FinAusglG zulässt, werden zwei Effekte zumindest zugelassen, wenn nicht gewollt: Erstens ist der Anpassungsdruck an die Realität nicht für alle Länder gleich hoch. Zweitens eröffnet gerade die Möglichkeit zur namentlichen Ungleichbehandlung der Länder Möglichkeiten zur Organisation von Umverteilungsmehrheiten. Wenn der Finanzausgleich auf Besonderheiten der strukturell sehr Länder eingeht, wie z.B. ihre Größe, wirtschaftliche Struktur, Bevölkerungsdichte usw., ist eine evolutive Entwicklung hin zu einem effizienteren Föderalismus mit einer sich ändernden Anzahl an Ländern geradezu ausgeschlossen. Hier vollzieht sich höchstens eine Evolution der Regelebene, nicht aber auf der Ebene der zu regelnden Ordnung. Die Besonderheiten eines jeden Landes im Finanzausgleich zu berücksichtigen zu versuchen, kommt der Einführung zentralistisch lenkender Elemente in den Föderalismus gleich. Die Besonderheiten eines jeden Landes sollen ja gerade nicht auf der zentralen Ebene, sondern in den dezentralen Entscheidungen ihre Berücksichtigung finden!

Ein Verbot er Namensnennung (oder einer Namensnennung äquivalenten Umschreibung eines Bundeslandes) in den Regeln des Finanzausgleichs hätte zur Folge, dass die Möglichkeiten zum Organisieren von Umverteilungsmehrheiten bei Neuverhandlungen des Finanzausgleichs deutlich erschwert werden würde.[111] Zur Anpassung an sich ändernde Umstände sind in diesem Zuge substantielle Entscheidungsspielräume auf der Ausgaben- und der Einnahmenseite der Bundesländer zu eröffnen.

3.6 Die Föderalismusreform

Die Ergebnisse der gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung sind inzwischen in Änderungen des Grundgesetzes und das Föderalismusreform-Begleitgesetz geflossen. In einigen Bereichen ist den Ländern ein höheres Maß an Entscheidungsautonomie möglich; ebenso ist es zum Teil gelungen, die Zustimmungsbedürftigkeit der Gesetze durch den Bundesrat zu reduzieren. Allerdings wurde die Gelegenheit verpasst, die Rolle der zweiten Kammer generell zu überdenken und durch eine Hinwendung zum Senatsprinzip der zweiten Kammer eine noch größere Trennung der Landes- von der Bundespolitik zu erreichen. Vollständig außerhalb der Diskussion standen die prinzipiellen Eigenschaften von Zweikammerparlamenten und die Bedingungen für ihre Vorteilhaftigkeit.[112] Ebenso steht der zweite

[111] Homburg (1997), S. 68 weist darauf hin, dass die Einwohnerveredelung des Finanzausgleichs im Bundesrat aus einer rechtssteilen eine linkssteile Einkommensverteilung erzeugt, die das Organisieren von Umverteilungsmehrheiten ermöglicht.

[112] Vgl. Tsebelis/Money (1997).

Teil der Modernisierung des deutschen Föderalismus noch aus, nämlich die Neuregelung des Finanzausgleichs. Ohne diese jedoch, und eine höhere Selbständigkeit der Länder in ihren finanzpolitischen Entscheidungen, lässt sich auch eine geringere Rolle der Landesvertretungen im Bundesrat nicht ernsthaft diskutieren. Gerade weil den Ländern eigener finanzpolitischer Spielraum fehlt, ist ihre Vertretung in der Bundesgesetzgebung so bedeutsam. Umgekehrt können die Parlamentsmehrheiten der Länder auch erst in Anschauung der durch sie selbst zu verantwortenden fiskalischen Konsequenzen rational über die alternativen Güterbündel befinden. Und dies wäre zumindest eine notwendige Bedingung für eine rationale Entscheidungsfindung im Föderalismus.

Die grundsätzlichen Gefahren für die Stabilität der föderalen Ordnung in Deutschland sind durch die Föderalismusreform in keiner Weise gebannt. Die Autonomie der Länder ist nicht so weit entwickelt worden, dass eine wirksame Separation der kollektiven Entscheidungen durch den Föderalismus erreicht wird; ebenso ist der Bundesrat in seiner Grundkonstruktion nach wie vor die Kammer der Landesexekutiven, in der Stimmentauschgeschäfte zwischen den Ländern und zwischen Bund und einer Teilmenge der Länder organisiert werden. Eine Neuordnung des Finanzausgleichs steht noch völlig aus und ohne diese lässt sich über die Eigenschaften zukünftiger Entscheidungsfindung im deutschen Föderalismus noch nichts aussagen. So bleibt insgesamt die Skepsis, dass der deutsche Föderalismus sich jenseits der mit der theoretischen Idee verbundenen Vorteile stabilisiert.

4 Ausblick

Föderalismus ist ein Ordnungsprinzip öffentlicher Entscheidungen. Ordnungs- und Konstitutionenökonomik befassen sich mit der Auswirkung von Regelsystemen auf Ordnungen. Die normative Analyse eines föderalen Regelwerkes ist einer kontrakttheoretisch fundierten konsitutionenökonomischen Betrachtung zugänglich und dies unter Einschluss der Dynamik des Regelsystems. Der Föderalismus in Deutschland ist geprägt durch eine fehlende Autonomie der Landesentscheidungen und eine fehlende wirksame Separation der Entscheidungen voneinander. Die Fragen der Neugestaltung des Finanzausgleichs sind vor allem vor den Hintergrund der Wirkungen seiner Regelungen auf die Muster öffentlicher Entscheidungsfindung zu beurteilen. Hier ist insbesondere auf die ordnungserhaltenden Eigenschaften der Regeln zu achten, was wohl nicht ohne Konsequenzen für die zu erhaltende Ordnung bleiben kann, spricht u.a. auch die Anzahl und der Zuschnitt der Bundesländer. Für die folgenden notwendigen Reformen ist die Unstabilität des Systems nicht als Datum hinzunehmen, sondern eine Abkehr von einem „Quasi-

Gleichgewicht“[113] vonnöten, um so die Vorteile einer föderalen Ordnung dauerhaft zu erhalten.

[113] Eucken (2004), S. 197.

Literaturverzeichnis

[1] H. Albert. *Aufklärung und Steuerung. Aufsätze zur Sozialphilosophie und zur Wissenschaftslehre der Sozialwissenschaften*. Hamburg, 1976.

[2] H. Albert. *Traktat über kritische Vernunft*. Tübingen, 1991.

[3] C. H. Anderton und R. A. Anderton. The Economics of Conflict, Production, and Exchange. Aus J. Brauer und W. G. Gissiy(Hrsg.), *Economics of Conflict and Peace*, Seiten 54 – 82. Aldershot u.a.O., 1997.

[4] K. J. Arrow. *Social Choice and Individual Values*. New York u.a.O., 1963.

[5] Y. Barzel. An Alternative Approach to the Analysis of Taxation. *Journal of Political Economy*, 84:1177 – 1197, 1976.

[6] K. Beckmann. *Analytische Grundlagen einer Finanzverfassung. Regelbegründungen und Regelbindungen aus finanzwissenschaftlicher Perspektive*. Frankfurt a.M., 1998.

[7] I. Berlin. *Die Wurzeln der Romantik*. Berlin, 1999.

[8] C. B. Blankart. The Process of Government Centralization. A Constitutional View. *Constitutional Political Economy*, 11:27 – 39, 2000.

[9] R. W. Boadway und D. E. Wildasin. *Public Sector Economics*. Boston, Toronto, 1984.

[10] K. E. Boulding. *Welfare Economics, Band II*. Homewood, Il, 1952.

[11] G. Brennan und J. M. Buchanan. *Besteuerung und Staatstgewalt. Analytische Grundlagen einer Finanzverfassung*. Hamburg, 1988 [1980].

[12] G. Brennan und J. M. Buchanan. Consumption Taxation and Democratic Process. Aus M. Rose(Hrsg.), *Heidelberg Congress on Taxing Consumption*, Seiten 191 – 226. Berlin u.a.O., 1990.

[13] G. Brennan und J. M. Buchanan. *Die Begründung von Regeln. Konstitutionelle Politische Ökonomie*. Tübingen, 1993 [1985].

[14] J. M. Buchanan. *Public Finance in Democratic Process. Fiscal Institutions and Individual Choice*. Chapel Hill, 1967 [1987].

[15] J. M. Buchanan. Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications. Aus J. M. Buchanan und R. D. Tollsion(Hrsg.), *The Theory of Public Choice II*, Seiten 11 – 22. Ann Arbor, 1984.

[16] J. M. Buchanan. The Domain of Constitutional Economics. *Constitutional Political Economy*, 1:1 – 18, 1990.

[17] J. M. Buchanan und G. Tullock. *The Calculus of Consent*. Indianapolis, IN, 1999 [1962].

[18] M. Buchanan, James. Positive Economics, Welfare Economics, and Political Economy. *The Journal of Law and Economics*, 2:124 – 138, 1959.

[19] R. H. Coase. The Problem of Social Cost. *The Journal of Law and Economics*, 3:1 – 44, 1960.

[20] R. Cooter, S. Marks, und R. Mnookin. Bargaining in the Shadow of the Law: A Testable Model of Strategic Behavior. *Journal of Legal Studies*, 11:225 – 251, 1982.

[21] C. J. Dahlmann. The Problem of Externality. *The Journal of Law and Economics*, 22:141 – 162, 1979.

[22] H. Demsetz. Information and Efficiency. Another Viewpoint. *The Journal of Law and Economics*, 12:1 – 22, 1969.

[23] W. Eucken. *Die Grundlagen der Nationalökonomie.* Berlin u.a.O., 1965.

[24] W. Eucken. *Grundsätze der Wirtschaftspolitik.* Tübingen, 2004.

[25] G. Färber. Reform des Länderfinanzausgleichs. *Wirtschaftsdienst*, 73:305 – 313, 1993.

[26] M. Filippov, P. C. Ordeshook, und O. Shvetsova. *Designing Federalism. A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions.* Cambridge, 2004.

[27] H. Fischer-Menshausen. Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung. Aus W. Dreißig(Hrsg.), *Probleme des Finanzausgleichs I.* Berlin, 1978.

[28] C. Folkers. *Begrenzungen von Steuern und Staatsausgaben in den USA. Eine Untersuchung über Formen, Ursachen und Wirkungen vorgeschlagener und realisierter fiskalischen Restriktionen.* Baden-Baden, 1983.

[29] C. Folkers. Konstitutionelle Ökonomik und Finanzwissenschaft. Aus I. Pies und M. Leschke(Hrsg.), *James Buchanans Konstitutionelle Ökonomik*, Seiten 111 – 149. Tübingen, 1996.

[30] C. Folkers. Zukunftsfähiger Staat in einer freiheitlichen Gesellschaft. Die Rolle der Finanzverfassung für eine nachhaltige Entwicklung. Aus P. Klemmer, D. Becker-Soest, und R. Wink(Hrsg.), *Liberale Grundrisse einer zukunftsfähigen Gesellschaft*, Seiten 309 – 330. Baden-Baden, 1998.

[31] C. Folkers. Öffentliche Güter und Macht. Aus B. Priddat und M. Heegman(Hrsg.), *Finanzpolitik in der Informationsgesellschaft*, Seiten 75 – 86. Marburg, 2002.

[32] D. Friedman. Many, Few, One: Social Harmony and the Shrunken Choice Set. *American Economic Review*, 70:225 – 232, 1980.

[33] M. Friedman. *The Methodology of Positive Economics*, Seiten 3 – 43. Chicago, 1953.

[34] U. Häde. *Finanzausgleich. Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bubdesrepublik Deutschland und der Europäischen Union.* Tübingen, 1996.

[35] B. Hansjürgens. Walter Eucken und das Denken in Verfassungen. Aus I. Pies und M. Leschke(Hrsg.), *Walter Euckens Ordnungspolitik*, Seiten 37 – 63. Tübingen, 2002.

[36] F. A. v. Hayek. *Mißbrauch und Verfall der Vernunft.* Frankfurt a.M., 1955.

[37] F. A. v. Hayek. The Theory of Complex Phenomena. Aus M. Bunge(Hrsg.), *The Critical Approach to Science and Philosophy. In Honor of Karl R. Popper*, Seiten 332 – 349. London, 1964.

[38] F. A. v. Hayek. *Recht, Gesetz und Freiheit.* Tübingen, 2003.

[39] F. A. v. Hayek. *Die Verfassung der Freiheit.* Tübingen, 2005.

[40] C. G. Hempel und P. Oppenheim. Studies in the Logic of Explanation. *Philosophy of Science*, 15:135 – 175, 1948.

[41] J. Hirshleifer. The Dark Side of Force. *Economic Inquiry*, 32:1 – 10, 1994.

[42] H. Jansen. *Entscheidungsneutrale Gewinnbesteuerung und Liquidität.* Lohmar, 2000.

[43] A. Jörg. *Finanzverfassung und Föderalismus in Deutschland und in der Schweiz.* Baden-Baden, 1998.

[44] M. Keen. Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism. *IMF Staff Papers*, 45:454 – 485, 1998.

[45] P. Kirchhof. *Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich als Ergänzung fehlender und als Garant vorhandener Finanzautonomie. Zur Vereinbarkeit des Finanzausgleichsgesetzes mit Art. 107 Abs. 2 GG.* Köln, 1982.

[46] S. Korioth. *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern.* Tübingen, 1997.

[47] I. Lakatos. Falsification and the Methodology of Scientific Research Programs. Aus I. Lakatos und A. Musgrave(Hrsg.), *Criticism and the Growth of Knowledge*, Seiten 91 – 195. Cambridge, 1970.

[48] U. Mäki. Kinds of Assumptions and Their Truth. Shaking an Untwisted F-Twist. *Kyklos*, 53:317 – 336, 2000.

[49] A. Marshall. *Principles of Economics.* London, 1961 [1920].

[50] M. C. McGuire und M. Olson. The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force. *Journal of Economic Literature*, 34:72 – 96, 1996.

[51] J.-L. Migué. Public Choice in a Federal System. *Public Choice*, 90:235 – 254, 1997.

[52] D. C. Mueller. Federalism: A Constitutional Perspecitve. Aus R. D. Congleton und B. Swedenborg(Hrsg.), *Democratic Constitutional Design and Public Policy, Analysis and Evidence*, Seiten 232 – 260. o.O., 2006 (noch nicht erschienen).

[53] A. Musgrave. Unreal assumptions in economic theory. The F-twist untwisted. *Kyklos*, 34:377 – 387, 1981.

[54] K. J. B. Neumärker. *Finanzverfassung und Staatsgewalt in der Demokratie.* Frankfurt a.M. u.a.O., 1995.

[55] K. J. B. Neumärker. Konstitutionelle Grundlagen einer Langzeitorientierung in liberalen Gesellschaften. Aus P. Klemmer, D. Becker-Soest, und R. Wink(Hrsg.), *Liberale Grundrisse einer zukunftsfähigen Gesellschaft*, Seiten 185 – 205. Baden-Baden, 1998.

[56] W. E. Oates. *Fiscal Federalism.* New York u.a.O., 1972.

[57] W. E. Oates. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37:1120 – 1149, 1999.

[58] F. Ossenbühl. Zur Justitiabilität der Finanzverfassung. Aus B. Börner, J. Hermann, und K. Stern(Hrsg.), *Einigkeit und Recht und Freiheit. Festschrift für Carl Carstens, Band*, Seiten 743 – 755. Köln u.a.O., 1984.

[59] F. Parisi. Political Coase theorem. *Public Choice*, 115:1 – 36, 2003.

[60] O. D. Perschau. *Die Schwächen der deutschen Finanzverfassung. Diskussionspapier 1998/1 Herausgegeben von der Wirtschaftswissenschaftlichen Dokumentation - Fachbereich 14 - der TU Berlin.* Berlin, 1998.

[61] T. Persson und G. Tabellini. *The Economic Effects of Constitutions.* Cambridge/London, 2003.

[62] K. Popper. Induktionslogik und Hypothesenwahrscheinlichkeit. *Erkenntnis*, 5:170 – 172, 1935.

[63] K. R. Popper. *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde. Band 2: Falsche Propheten: Hegel, Marx und die Folgen.* Tübingen, 1992.

[64] K. R. Popper. *The Logic of Scientific Discovery.* London and New York, 1997 [1959].

[65] K. R. Popper. *Das offene Universum. Aus dem Postskript zur Logik der Forschung II.* Tübingen, 2001.

[66] J. Rawls. *A Theory of Justice. Revised Edition.* Cambridge, Ma., 1999.

[67] K. Reuter. *Praxishandbuch Bundesrat. Verfassungsrechtliche Grundlagen, Kommentar zur Geschäftsordnung, Praxis des Bundesrates.* Heidelberg, 1991.

[68] D. Schneider. *Investition, Finanzierung und Besteuerung.* Wiesbaden, 1992.

[69] D. Schneider. *Betriebswirtschafslehre. Band 3: Theorie der Unternehmung.* München and Wien, 1997.

[70] M. Scriven. Explanation and Prediction in Evolutionary Theory. Satisfactory explanation of the past is possible even when prediction of the future is impossible. *Science*, 130(3374):477 – 482, 1959.

[71] M. E. Streit. Von der Ordnungsökonomik zur Systemtheorie - Bemerkungen zu zentralen Forschungsparadigmen. *Diskussionsbeiträge des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen*, 2003.

[72] M. E. Streit. *Theorie der Wirtschaftspolitik.* Stuttgart, 2005.

[73] W. Swenden. *Federalism and Second Chambers. Regional Representation in Parliamentary Federations: the Australian Senate and German Bundesrat Compared.* Brüssel u.a.O., 2004.

[74] G. Tsebelis und J. Money. *Bicameralism.* Cambridge, 1997.

[75] V. Vanberg. Ordnungstheorie as Constitutional Economics - The German Conception of a Social Market Economy. *ORDO*, 39:17 – 31, 1988.

[76] V. Vanberg. Die normativen Grundlagen der Ordnungspolitik. *ORDO*, 48:707 – 726, 1997.

[77] V. Vanberg und J. M. Buchanan. Interests and Theories in Constitutional Choice. *Journal of Theoretical Politics*, 1:49 – 62, 1989.

[78] V. J. Vanberg und J. M. Buchanan. Constitutional Choice, Rational Ignorance and the Limits of Reason. *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, 10:61 – 78, 1991.

[79] S. Voigt. *Explaining Constitutional Change. A Positive Economics Approach.* Cheltenham, UK/ Northampton, MA, USA, 1999.

[80] J. Weimann. *Wirtschaftspolitik. Allokation und kollektive Entscheidung.* Berlin - Heidelberg, 2004.

[81] B. R. Weingast. The Performance and Stability of Federalism: An Institutional Perspective. Aus C. Ménard und M. M. Shirley(Hrsg.), *Handbook of New Institutional Economics*, Seiten 149 – 172. Dordrecht u.a.O., 2005.

[82] Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. *Zur Finanziellen Stabilität des deutschen Föderalismus.* Berlin, 2005.

[83] M. Wrede. *Fiskalische Externalitäten im föderativen Staat.* Tübingen, 2002.

Freiburger **Diskussionspapiere** zur Ordnungsökonomik

Freiburg **Discussion Papers** on Constitutional Economics

07/1 **Voßwinkel, Jan:** Die (Un-)Ordnung des deutschen Föderalismus. Überlegungen zu einer konstitutionenökonomischen Analyse.

06/10 **Schmidt, André:** Wie ökonomisch ist der „more economic approach"? Einige kritische Anmerkungen aus ordnungsökonomischer Sicht.

06/9 **Vanberg, Viktor J.:** Individual Liberty and Political Institutions: On the Complementarity of Liberalism and Democracy.

06/8 **Goldschmidt, Nils:** Ein „sozial temperierter Kapitalismus"? – Götz Briefs und die Begründung einer sozialethisch fundierten Theorie von Markt und Gesellschaft. Veröffentlicht in: Freiburger Universitätsblätter 42, Heft 173, 2006, S. 59-77.

06/7 **Wohlgemuth, Michael / Brandi, Clara:** Strategies of Flexible Integration and Enlargement of the European Union. A Club-theoretical and Constitutional Economics Perspective.

06/6 **Vanberg, Viktor J.:** Corporate Social Responsibility and the "Game of Catallaxy": The Perspective of Constitutional Economics.

06/5 **Pelikan, Pavel:** Markets vs. Government when Rationality is Unequally Bounded: Some Consequences of Cognitive Inequalities for Theory and Policy.

06/4 **Goldschmidt, Nils:** Kann oder soll es Sektoren geben, die dem Markt entzogen werden und gibt es in dieser Frage einen (unüberbrückbaren) Hiatus zwischen ‚sozialethischer' und ‚ökonomischer' Perspektive? Veröffentlicht in: D. Aufderheide, M. Dabrowski (Hrsg.): Markt und Wettbewerb in der Sozialwirtschaft. Wirtschaftsethische Perspektiven für den Pflegesektor, Berlin: Duncker & Humblot 2007, S. 53-81.

06/3 **Marx, Reinhard:** Wirtschaftsliberalismus und Katholische Soziallehre.

06/2 **Vanberg, Viktor J.:** Democracy, Citizen Sovereignty and Constitutional Economics.

06/1 **Wohlgemuth, Michael:** Demokratie und Marktwirtschaft als Bedingungen für sozialen Fortschritt. Veröffentlicht in: R. Clapham, G. Schwarz (Hrsg.): Die Fortschrittsidee und die Marktwirtschaft, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung 2006, S. 131-162.

05/13 **Kersting, Wolfgang:** Der liberale Liberalismus. Notwendige Abgrenzungen. In erweiterter Fassung veröffentlicht als: Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik Nr. 173, Tübingen: Mohr Siebeck 2006.

05/12 **Vanberg, Viktor J.:** Der Markt als kreativer Prozess: Die Ökonomik ist keine zweite Physik. Veröffentlicht in: G. Abel (Hrsg.): Kreativität. XX. Deutscher Kongress für Philosophie. Kolloquiumsbeiträge, Hamburg: Meiner 2006, S. 1101-1128.

05/11 **Vanberg, Viktor J.:** Marktwirtschaft und Gerechtigkeit. Zu F.A. Hayeks Kritik am Konzept der „sozialen Gerechtigkeit". Veröffentlicht in: Jahrbuch Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik, Bd. 5: „Soziale Sicherung in Marktgesellschaften", hrsg. von M. Held, G. Kubon-Gilke, R. Sturn, Marburg: Metropolis 2006, S. 39-69.

05/10 **Goldschmidt, Nils:** Ist Gier gut? Ökonomisches Selbstinteresse zwischen Maßlosigkeit und Bescheidenheit. Veröffentlicht in: U. Mummert, F.L. Sell (Hrsg.): Emotionen, Markt und Moral, Münster: Lit 2005, S. 289-313.

05/9 **Wohlgemuth, Michael:** Politik und Emotionen: Emotionale Politikgrundlagen und Politiken indirekter Emotionssteuerung. Veröffentlicht in: U. Mummert, F.L. Sell (Hrsg.): Emotionen, Markt und Moral, Münster: Lit 2005, S. 359-392.

05/8 **Müller, Klaus-Peter / Weber, Manfred:** Versagt die soziale Marktwirtschaft? – Deutsche Irrtümer.

05/7 **Borella, Sara:** Political reform from a constitutional economics perspective: a hurdle-race. The case of migration politics in Germany.

05/6 **Körner, Heiko:** Walter Eucken – Karl Schiller: Unterschiedliche Wege zur Ordnungspolitik.

05/5 **Vanberg, Viktor J.:** Das Paradoxon der Marktwirtschaft: Die Verfassung des Marktes und das Problem der „sozialen Sicherheit". Veröffentlicht in: H. Leipold, D. Wentzel (Hrsg.): Ordnungsökonomik als aktuelle Herausforderung, Stuttgart: Lucius & Lucius 2005, S. 51-67.

05/4 **Weizsäcker, C. Christian von:** Hayek und Keynes: Eine Synthese. In veränderter Fassung veröffentlicht in: ORDO, Bd. 56, 2005, S. 95-111.

05/3 **Zweynert, Joachim / Goldschmidt, Nils:** The Two Transitions in Central and Eastern Europe and the Relation between Path Dependent and Politically Implemented Institutional Change. In veränderter Fassung veröffentlicht in: Journal of Economic Issues, Vol. 40, 2006, S. 895-918.

05/2 **Vanberg, Viktor J.:** Auch Staaten tut Wettbewerb gut: Eine Replik auf Paul Kirchhof. Veröffentlicht in: ORDO, Bd. 56, 2005, S. 47-53.

05/1 **Eith, Ulrich / Goldschmidt, Nils:** Zwischen Zustimmungsfähigkeit und tatsächlicher Zustimmung: Kriterien für Reformpolitik aus ordnungsökonomischer und politikwissenschaftlicher Perspektive. Veröffentlicht in: D. Haubner, E. Mezger, H. Schwengel (Hrsg.): Agendasetting und Reformpolitik. Strategische Kommunikation zwischen verschiedenen Welten, Marburg: Metropolis 2005, S. 51-70.

04/15 **Zintl, Reinhard:** Zur Reform des Verbändestaates. Veröffentlicht in: M. Wohlgemuth (Hrsg.): Spielregeln für eine bessere Politik. Reformblockaden überwinden – Leistungswettbewerb fördern, Freiburg, Basel, Wien 2005, S. 183-201.

04/14 **Blankart, Charles B.:** Reform des föderalen Systems. Veröffentlicht in: M. Wohlgemuth (Hrsg.): Spielregeln für eine bessere Politik. Reformblockaden überwinden – Leistungswettbewerb fördern, Freiburg, Basel, Wien 2005, S. 135-158.

04/13 **Arnim, Hans Herbert von:** Reformen des deutschen Parteiensystems. Veröffentlicht in: M. Wohlgemuth (Hrsg.): Spielregeln für eine bessere Politik. Reformblockaden überwinden – Leistungswettbewerb fördern, Freiburg, Basel, Wien 2005, S. 87-117.

04/12 **Goldschmidt, Nils:** Alfred Müller-Armack and Ludwig Erhard: Social Market Liberalism.

04/11 **Vanberg, Viktor J.:** The Freiburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism.

04/10 **Vanberg, Viktor J.:** Market and State: The Perspective of Constitutional Political Economy. Veröffentlicht in: Journal of Institutional Economics, Vol. 1 (1), 2005, p. 23-49.

04/9 **Goldschmidt, Nils / Klinckowstroem, Wendula Gräfin v.:** Elisabeth Liefmann-Keil. Eine frühe Ordoliberale in dunkler Zeit. Veröffentlicht in: N. Goldschmidt (Hrsg.): Wirtschaft, Politik und Freiheit. Freiburger Wirtschaftswissenschaftler und der Widerstand, Tübingen: Mohr Siebeck 2005, S. 177-204.

04/8 **Albert, Hans:** Wirtschaft, Politik und Freiheit. Das Freiburger Erbe. Veröffentlicht in: N. Goldschmidt (Hrsg.), Wirtschaft, Politik und Freiheit. Freiburger Wirtschaftswissenschaftler und der Widerstand, Tübingen: Mohr Siebeck 2005, S. 405-419.

04/7 **Wohlgemuth, Michael / Sideras, Jörn:** Globalisability of Universalisability? How to apply the Generality Principle and Constitutionalism internationally.

04/6 **Vanberg, Viktor J.:** Sozialstaatsreform und ‚soziale Gerechtigkeit'. Veröffentlicht in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 45, 2004, S. 173-180.

04/5 **Frey, Bruno S.:** Direct Democracy for a Living Constitution. In deutscher Übersetzung veröffentlicht in: M. Wohlgemuth (Hrsg.): Spielregeln für eine bessere Politik. Reformblockaden überwinden – Leistungswettbewerb fördern, Freiburg, Basel, Wien 2005, S. 26-86.

04/4 **Commun, Patricia:** Erhards Bekehrung zum Ordoliberalismus: Die grundlegende Bedeutung des wirtschaftspolitischen Diskurses in Umbruchszeiten.

04/3 **Vanberg, Viktor J.:** Austrian Economics, Evolutionary Psychology and Methodological Dualism: Subjectivism Reconsidered. Veröffentlicht in: R. Koppl (ed.): Evolutionary

Psychology and Economic Theory (Advances in Austrian Economics, Vol. 7), Amsterdam et al.: Elsevier 2004, p. 155-199.

04/2 **Vaubel, Roland:** Reformen der europäischen Politikverflechtung. Veröffentlicht in: M. Wohlgemuth (Hrsg.): Spielregeln für eine bessere Politik. Reformblockaden überwinden – Leistungswettbewerb fördern, Freiburg, Basel, Wien 2005, S. 118-134.

04/1 **Wohlgemuth, Michael:** The Communicative Character of Capitalistic Competition. A Hayekian response to the Habermasian challenge. Veröffentlicht in: The Independent Review, Vol. 10 (1), 2005, p. 83-115.

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.

03/9 **Buchanan, James M:** Same Players, Different Game: How Better Rules Make Better Politics. In deutscher Übersetzung veröffentlicht in: M. Wohlgemuth (Hrsg.): Spielregeln für eine bessere Politik. Reformblockaden überwinden – Leistungswettbewerb fördern, Freiburg, Basel, Wien 2005, S. 25-35.

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.

03/7 **Vanberg, Viktor J.:** The Status Quo in Contractarian Constitutionalist Perspective. Veröffentlicht in: Constitutional Political Economy, Vol. 15, 2004, p. 153-170.

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.

03/5 **Pelikan, Pavel:** Bringing Institutions into Evolutionary Economics: Another View with Links to Changes in Physical and Social Technologies. Veröffentlicht in: Journal of Evolutionary Economics, Vol. 13, 2003, p. 237-258.

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.

03/3 **Vanberg, Viktor J.:** The Rationality Postulate in Economics: Its Ambiguity, its Deficiency and its Evolutionary Alternative. Veröffentlicht in: Journal of Economic Methodology, Vol. 11, 2004, p. 1-29.

03/2 **Goldschmidt, Nils / Berndt, Arnold:** Leonhard Miksch (1901–1950) – A Forgotten Member of the Freiburg School. Veröffentlicht in: American Journal of Economics and Sociology, Vol. 64, 2005, p. 973-998.

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.

02/8 **Fischer, Christian:** Europäisierung der nationalen Zivilrechte – Renaissance des institutionellen Rechtsdenkens?

02/7 **Wohlgemuth, Michael:** Schumpeterian Political Economy and Downsian Public Choice: Alternative economic theories of democracy. Veröffentlicht in: A. Marciano, J.-M. Josselin (eds.): Law and the State. A Political Economy Approach, Cheltenham: Edward Elgar 2005, p. 21-57.

02/6 **Schnellenbach, Jan:** The Evolution of a Fiscal Constitution When Individuals are Theoretically Uncertain. Veröffentlicht in: European Journal of Law & Economics, Vol. 17, 2004, p. 97-115.

02/5 **Vanberg, Viktor J.:** Rationalitätsprinzip und Rationalitätshypothesen: Zum methodologischen Status der Theorie rationalen Handelns. Veröffentlicht in: H. Siegenthaler (Hrsg.): Rationalität im Prozess kultureller Evolution. Rationalitätsunterstellungen als

eine Bedingung der Möglichkeit substantieller Rationalität des Handelns, Tübingen: Mohr Siebeck 2005, S. 33-63.

02/4 **Märkt, Jörg:** Zur Methodik der Verfassungsökonomik. Die Aufgabe eines vertragstheoretisch argumentierenden Ökonomen.

02/3 **Märkt, Jörg:** Armutsexternalitäten: Verfassungsökonomische Rechtfertigung einer kollektiven Grundsicherung. Veröffentlicht in: Analyse & Kritik 25, 2003, S. 80-100.

02/2 **Pelikan, Pavel:** Why Economic Policies Need Comprehensive Evolutionary Analysis. Veröffentlicht in: P. Pelikan, G. Wegner (eds.): The Evolutionary Analysis of Economic Policy, Cheltenham, Northampton: Elgar 2003, p. 15-45.

02/1 **Vanberg, Viktor J.:** F. A. Hayek und die Freiburger Schule. Veröffentlicht in: ORDO, Bd. 54, 2003, S. 3-20.

http://www.walter-eucken-institut.de/publikationen/diskussionspapiere.htm