



**Bürgersouveränität und  
wettbewerblicher Föderalismus:  
Das Beispiel der EU**

Viktor Vanberg  
03/6

Freiburger  
**Diskussionspapiere**  
zur Ordnungsökonomik

Freiburg  
**Discussion Papers**  
on Constitutional Economics



**Bürgersouveränität und  
wettbewerblicher Föderalismus:  
Das Beispiel der EU**

Viktor Vanberg  
03/6

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg  
und  
Walter Eucken Institut, Freiburg  
viktor.vanberg@wvl.uni-freiburg.de

**Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik  
Freiburg Discussionpapers on Constitutional Economics**

**03/6**

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.wvl.uni-freiburg.de/fakultaet/wipo/>

# **Bürgersouveränität und wettbewerblicher Föderalismus: Das Beispiel der EU**

von

**Viktor Vanberg**

## **Abstract:**

Approaching the issue from a contractarian-constitutionalist perspective this paper discusses the contribution that a competitive federalism can make in promoting citizens' sovereignty. "Citizens' sovereignty," defined as the extent to which political decision makers are subject to constraints that induce responsiveness to citizens' common interests, is argued to be the appropriate criterion for evaluating the performance of democratic politics. Competition among jurisdictions is analysed in its potential effects on citizens' sovereignty. Particular attention is paid to the role of tax-competition.

## 1. Einleitung

Thema dieses Beitrages ist die Frage, welche grundlegenden Prinzipien für die Zuordnung und Kontrolle politischer Kompetenzen in einem demokratischen föderalen System zu empfehlen sind, wenn die Ausübung dieser Kompetenzen möglichst wirksam im Sinne der gemeinsamen Interessen der Bürger erfolgen soll. Dabei wird auf die Europäische Union und das im Maastrichter Vertrag festgeschriebene Subsidiaritätsprinzip als Anwendungsfall Bezug genommen, doch wird es hier nicht um eine Analyse der Spezifika dieses Beispiels gehen, sondern um allgemeine Überlegungen, die überall dort Anwendung finden können, wo man es mit politischen Ordnungen zu tun hat, in denen Entscheidungsmacht über mehrere Ebenen verteilt ist. Das Hauptaugenmerk wird dem Beitrag gelten, den ein wettbewerblicher Föderalismus leisten kann, um den politischen Prozeß im Sinne der gemeinsamen Bürgerinteressen anzuleiten und zu disziplinieren.<sup>1</sup>

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: Kapitel 2 und 3 dienen der Klärung der Frage, an welchen normativen Ansprüchen die Ordnung demokratischer Gemeinwesen zu messen ist, und nach welchen Kriterien deshalb die Leistungsfähigkeit ihrer institutionellen Regelungen zu beurteilen ist. Als angemessener Leistungsmaßstab wird das Kriterium der Bürgersouveränität identifiziert. Kapitel 4 erläutert das Konzept der Bürgersouveränität für föderale Systeme im Sinne von politischen Ordnungen, in denen staatliche Kompetenzen auf mehrere Ebenen von Gebietskörperschaften verteilt sind. Kapitel 5 zeigt die Grenzen für die Möglichkeiten auf, Bürgersouveränität gebietskörperschaftsintern durch demokratische Mitbestimmungs- und Kontrollverfahren zu fördern. Kapitel 6 geht auf die ergänzende Funktion ein, die der horizontale gebietskörperschaftliche Wettbewerb um Bürger und Standortnutzer bei der Sicherung von Bürgersouveränität leisten kann. Die Kapitel 7 bis 10 diskutieren diese Frage am Beispiel des Steuerwettbewerbs. Kapitel 11 geht auf die Rolle eines vertikalen föderalen Wettbewerbs ein, der seine Dynamik aus einem funktionsbezogenen Sezessionsrecht schöpft, also daraus, daß Gebietskörperschaften niederer Ebene das Recht haben, in Bezug auf bestimmte Funktionen aus übergeordneten Körperschaften auszuschcheiden, um die in Frage stehende(n) Funktion(en) entweder in eigener Verantwortung wahrzunehmen oder auf dem Wege der Eingliederung in eine alternative umfassendere Gebietskörperschaft.

---

<sup>1</sup> Für eine ausführliche Erörterung verschiedener Aspekte eines Wettbewerbsföderalismus in der Europäische Union siehe W. Kerber (2003).

## 2. Der demokratische Staat als Bürgergenossenschaft

Es ist zweckmäßig, bei den unterschiedlichen Definitionen, die sich in der Literatur zur Umschreibung der Charakteristika demokratischer Gemeinwesen finden lassen, zwischen – wie man sie nennen könnte – Primär- und Sekundärdefinitionen zu unterscheiden. Unter der Primärdefinition von Demokratie verstehe ich dabei eine Umschreibung, wie sie etwa John Rawls (1975: 105) mit der Formulierung vorgeschlagen hat, daß ein demokratisches Gemeinwesen „als ein Unternehmen der Zusammenarbeit zum gegenseitigen Vorteil“ bezeichnet werden kann. In präziserer, wenn auch etwas veralteter Formulierung kann man sagen: Ein demokratisches Gemeinwesen ist ein genossenschaftlicher, mitgliederbestimmter Verband, der dem wechselseitigen Vorteil seiner Mitglieder, der Bürger dienen soll, oder kurz, eine Bürgergenossenschaft. Diese Primärdefinition sagt noch nichts über die konkrete institutionelle Ausgestaltung des genossenschaftlichen Verbandes aus. Im Kontrast dazu verstehe ich unter Sekundärdefinitionen solche Umschreibungen von Demokratie, die bereits auf bestimmte institutionelle oder organisatorische Charakteristika abstellen. Dies trifft etwa auf die gängige Formel von der Demokratie als Mehrheitsherrschaft sowie auf Definitionen zu, die die Rolle von Wahlen oder Parteienkonkurrenz betonen. Der wesentliche Unterschied zwischen den beiden Arten von Definitionen ist, daß die Frage, welche institutionellen Regelungen am besten geeignet sind, zum wechselseitigen Vorteil der Mitglieder der Bürgergenossenschaft zu wirken, aus Sicht der Primärdefinition eine empirisch und theoretisch zu klärende Faktenfrage darstellt, während Sekundärdefinitionen dazu tendieren, durch ihre definitorischen Festlegungen diese Frage empirischer Prüfung und rationaler Diskussion zu entziehen.

Betrachtet man demokratische Staaten bzw. demokratische Gemeinwesen als genossenschaftliche Verbände, die den gemeinsamen Interessen ihrer Mitglieder, der Bürger, dienen sollen, so gibt es ein eindeutiges Kriterium, an dem mögliche alternative Organisationsformen und das Verhalten derjenigen gemessen werden können, die als Agenten der Bürger-Prinzipale politische Macht ausüben. Dieses Kriterium ist die Förderung der gemeinsamen Interessen der Bürger. Man könnte auch von Gemeinwohl sprechen, wenn damit das gemeint sein soll, was allen Mitgliedern/Bürgern zum Wohl gereicht. Gegen eine Verwendung dieses Begriffs spricht allerdings, daß die Berufung auf ein von den Einzelinteressen losgelöstes „Gesamtinteresse“ nur allzu gerne dazu mißbraucht wurde und wird, etwaigen widersprechenden Interessen die Legitimation zu entziehen. Der unmißverständliche Bezug auf die gemeinsamen Interessen aller unterwirft Bemühungen um die Rechtfertigung von Politikvorschlägen einer strikten Disziplin. Wird von einer Maßnahme oder Regelung behauptet, sie liege im gemeinsamen Interesse, so muß man allen Bürgern – auch denen, die eine Verletzung

ihrer Interessen vermuten – zeigen können, wieso der in Frage stehende Vorschlag auch ihrem Interesse dient.

Welche konkrete Ausgestaltung der Organisation politischer Entscheidungsprozesse und der Ausübung politischer Herrschaft dem Kriterium der Förderung der allen Bürgern gemeinsamen Interessen am ehesten gerecht zu werden vermag, ist eine Frage, die im Lichte theoretischer Einsichten und historischer Erfahrungen zu beantworten ist.<sup>2</sup> Ebenso gilt, daß die Frage der Kompetenzen oder Aufgaben, die demokratischen Gemeinwesen zu übertragen sind, nicht aufgrund eines vorgegebenen Katalogs von Staatsaufgaben beantwortet werden kann, sondern an den gemeinsamen Interessen der jeweiligen Mitglieder zu orientieren ist. Die klassische Vorstellung, daß der Staat seine originären Aufgaben im Bereich der sogenannten „öffentlichen Güter“ hat, also von Gütern, die durch Nicht-Ausschließbarkeit und Nicht-Rivalität gekennzeichnet sind, bietet ohne Zweifel eine fruchtbare Heuristik für die Identifizierung von Projekten, die im gemeinsamen Bürgerinteresse liegen können. Und in diesem Sinne machen die seit Adam Smith in der Ökonomik gängigen Kataloge grundlegender Staatsausgaben durchaus Sinn. Nimmt man aber das Verständnis des demokratischen Staates als einer Bürgergenossenschaft ernst, so kann die Frage, was der demokratische Staat tun soll, nicht aufgrund von Sachargumenten vorab beantwortet werden, sondern muß durch ein Verfahren beantwortet werden, das möglichst verlässlich die gemeinsamen Bürgerinteressen zum Tragen bringt. Sachargumente haben ihren Platz im demokratischen Entscheidungsprozeß, sie können kein Ersatz für den demokratischen Prozeß sein. Sie sollten in diesem Prozeß möglichst angemessene Berücksichtigung finden, sie können aber die Bewertungen und Abwägungen nicht ersetzen, die von den Bürgern selbst, bzw. von Repräsentanten in ihrem Namen, vorgenommen werden müssen.

Die Interpretation des demokratischen Staates als eines genossenschaftlichen Gemeinschaftsunternehmens, das die Mitglieder-Bürger mit in ihrem gemeinsamen Interesse liegenden Leistungen versorgt, entspricht dem Austauschparadigma staatlicher Tätigkeit, das der – vom finanzwissenschaftlichen Ansatz Knut Wicksells inspirierten<sup>3</sup> – vertragstheoretischen Verfassungsökonomik James M. Buchanans zugrunde liegt (Vanberg 2000a). Im Zentrum der Buchananschen Konzeption steht der Gedanke, daß die für die Wirtschaftstheorie grundlegende Vorstellung von den durch freiwilligen Tausch zu realisierenden wechselseitigen Vor-

---

<sup>2</sup> In diesem Sinne ist etwa die bereits erwähnte Definition von *Demokratie als Mehrheitsherrschaft* problematisch. Ob die Entscheidung bestimmter Sachverhalte nach dem Mehrheitsprinzip wünschenswert ist, und welche Abstimmungsregel (einfache oder qualifizierte Mehrheit) sich dabei als zweckmäßig erweist, sollte nicht als definitorisches Attribut von Demokratie vorab festgelegt sondern an der Frage gemessen werden, durch welches Verfahren den gemeinsamen Interessen der Bürger am besten Rechnung getragen werden kann.

<sup>3</sup> Zum Ansatz von Wicksell und seiner Bedeutung für die moderne konstitutionelle Ökonomik siehe J. Märkt 2001.

teilen (den „mutual gains from trade“) auf organisiertes, kollektives Handeln allgemein und so auch auf staatliches Handeln übertragen werden kann. Im Unterschied zum Netzwerk bilateraler Austauschverträge, das das Handeln von Akteuren im Markt koordiniert, beruht aus dieser Sicht kollektives Handeln darauf, daß die beteiligten Individuen sich gemeinsam bestimmten Beschränkungen oder Regeln – einer Verfassung – unterwerfen. Das Gegenstück zu den Tauschvorteilen („mutual gains from trade“) im Markt sind im Falle staatlichen (oder allgemein: kollektiven) Handelns die wechselseitigen Vorteile gemeinsamer Bindung („mutual gains from joint commitment“), also die Vorteile, die alle Beteiligten davon erwarten können, daß sie sich gemeinsam bestimmten Beitragspflichten, Handlungsbeschränkungen oder Regelbindungen unterwerfen.

### **3. Bürgersouveränität als Verfahrenskriterium**

Der vertragstheoretisch-verfassungsökonomischen Antwort auf die Frage nach der wünschenswerten Rolle des Staates liegt eine verfahrensorientierte Perspektive zugrunde. Dies unterscheidet sie grundlegend vom ergebnisorientierten Ansatz der traditionellen Wohlfahrtsökonomik. Der Unterschied zwischen den beiden Sichtweisen verdient, etwas näher erläutert zu werden. Dabei ist es zweckmäßig, die jeweils unterschiedliche Sicht des marktlichen Prozesses zum Vergleich mit heranzuziehen.

Die orthodoxe neoklassische Sicht des Marktes lenkt den Blick auf das Ergebnis des marktlichen Anpassungsprozesses, auf die unter den Bedingungen „vollkommenen Wettbewerbs“ im Gleichgewicht zu erwartende Optimalität der Ressourcenallokation. Die Frage, wie unter realweltlichen Bedingungen, im tatsächlichen Marktprozeß, dieses Ergebnis herbeigeführt wird, stellt sie nicht und beantwortet sie daher auch nicht. Die an diese Sicht des Marktes anschließende traditionelle Wohlfahrtsökonomik ist in gleicher Weise ergebnisorientiert. Sie befaßt sich mit den Fällen, in denen reale Märkte – in ihrer Terminologie – „versagen“, weil relevante Voraussetzungen für „vollkommenen Wettbewerb“ nicht gegeben sind, und sie verweist auf den Staat als die Korrekturinstanz, die durch geeignete Kompensationsmaßnahmen das ansonsten verfehlt „Optimum“ realisieren soll. Die Frage, durch welches realweltliche politische Verfahren die Identifikation und getreue Implementation der „optimalen Korrekturmaßnahmen“ erfolgen soll, wird nicht gestellt und wird daher auch nicht beantwortet.

Im Kontrast dazu mißt eine verfahrensorientierte, auf Konsumentensouveränität abstellende Sicht die Leistungsfähigkeit von realen Märkten nicht daran, ob und inwieweit sie ein unabhängig vom realen Prozeß zu bestimmendes hypothetisches Optimum realisieren,

sondern daran, ob und inwieweit die realweltlichen Bedingungen, unter denen reale marktliche Transaktionen ausgeführt werden, gewährleisten, daß die Konsumentenentscheidungen die wesentliche Steuerungsgröße für den Produktionsprozeß sind. Der Markt wird als eine Arena freiwilligen Tauschs und freiwilliger Kooperation gesehen, dessen institutionelle Einbettung dafür Sorge tragen soll, daß Gewalt und Betrug so weit wie möglich als Strategien der eigenen Bereicherung ausgeschlossen sind und man sich Leistungen anderer nur auf dem Wege ihrer freiwilligen Zustimmung sichern kann (Vanberg 2001b). „Mängel“ real existierender Märkte zu korrigieren, bedeutet aus dieser Sicht, die institutionellen Rahmenbedingungen oder „Spielregeln“ so zu verändern bzw. ihre Durchsetzung so zu gestalten, daß die Freiwilligkeit marktlicher Transaktionen wirksamer gesichert und der Steuerungseinfluß der Konsumentenentscheidungen gestärkt wird. Nicht die Annäherung der Marktergebnisse an ein hypothetisches Optimum durch korrigierende Staatseingriffe sondern Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen des Marktes als einer Arena freiwilliger Kooperation ist aus dieser Sicht die primäre Aufgabe der Wirtschaftspolitik.

Aus der ergebnisorientierten (neoklassischen) Sicht des Marktes, so kann man zusammenfassend sagen, gilt der Marktprozeß als (bzw. in dem Maße) wünschenswert, weil (bzw. insoweit) er ein von ihm unabhängig bestimmbares hypothetisches Wohlfahrtsoptimum produziert.<sup>4</sup> Im Kontrast dazu gilt aus einer verfahrensorientierten Sicht das, was der Markt als Ergebnis hervorbringt, als wünschenswert, weil (und soweit) es aus freiwilligem Tausch und freiwilliger Kooperation resultiert. In entsprechender Weise lassen sich eine ergebnisorientierte und eine verfahrens- oder prozeßorientierte Sicht von Politik unterscheiden. Eine ergebnisorientierte Sicht mißt politische Prozesse daran, ob (bzw. inwieweit) sie Ergebnisse hervorbringen, die nach prozeßunabhängigen Kriterien als wünschenswert identifiziert werden. Aus einer prozeßorientierten Sicht gelten Politikergebnisse dann (bzw. in dem Maße) als wünschenswert, wenn (bzw. insoweit) sie aus einem „wünschenswerten“ Verfahren resultieren. Und aus Sicht des Paradigmas der wechselseitigen Vorteile gemeinsamer Bindung

---

<sup>4</sup> Aus einer solchen Sicht konnte ein führender Vertreter des neoklassischen Paradigmas wie K.E. Arrow zu der Auffassung gelangen, bei ausreichender informationstechnischer Unterstützung könne eine zentrale Planwirtschaft den marktlichen Wettbewerbsprozeß ersetzen (Arrow 1974, S. 5: „Indeed, with the development of mathematical programming and high-speed computers, the centralized alternative is no longer preposterous. After all, it would appear that one could mimic the working of a decentralizes system by an appropriately chosen centralized algorithm.“), und ein Autor wie O. Lange konnte gar zu der Vermutung gelangen, eine informationstechnologisch entsprechend ausgestattete zentrale Planwirtschaft sei ein geeigneteres Instrument zur Wohlfahrtsmaximierung als der umständliche reale Marktprozeß (Lange 1972, S. 401f.: „Were I to rewrite my essay today my task would be much simpler. My answer to Hayek and Robbins would be: so what’s the trouble? Let us put the simultaneous equations on an electronic computer and we shall obtain the solution in less than a second. The market process with its cumbersome *tatonnements* appears old-fashioned. Indeed, it may be considered as a computing device of the pre-electronic age.“). – Siehe dazu eingehender M.Streit (1995: 166ff.).



(„gains-from-joint-commitment“) ist ein Entscheidungsverfahren dann (und insoweit) wünschenswert, als es auf der freiwilligen Zustimmung der betroffenen Individuen beruht.

Das Buchanan'sche Austauschparadigma der Staatstätigkeit versteht sich als ausdrückliche Alternative zum Maximierungsparadigma der herkömmlichen Wohlfahrtsökonomik. Statt Individuen als Nutzenträger zu betrachten, die lediglich als Meßgrößen im Maximierungskalkül wohlwollender Planer Berücksichtigung finden, betrachtet der verfassungsökonomische Ansatz die Bürger-Mitglieder demokratischer Gemeinwesen als die Eigentümer-Prinzipale, die darüber zu befinden haben, was nach ihrem eigenen Urteil ihren Interessen dient. So wie im marktlichen Tausch die freiwillige Zustimmung – und nicht hypothetische Nutzengrößen – der Tauschparteien der einzige verlässliche Indikator für die „Effizienz“, d.h. die beidseitige Vorteilhaftigkeit der Transaktion ist, so kann es auch bei kollektivem, politischem Handeln keinen anderen verlässlichen Beleg für „Effizienz“ im Sinne allseitiger Vorteilhaftigkeit geben, als die freiwillige Zustimmung der betroffenen Individuen (Vanberg 2000a).

In Analogie zum Konzept der Konsumentensouveränität bietet sich das Konzept der Bürgersouveränität an, um das Verfahrenskriterium zu beschreiben, an dem im Sinne des verfassungsökonomischen Ansatzes die Leistungsfähigkeit der Institutionen und Spielregeln des politischen Prozesses zu messen ist. In einem demokratischen Gemeinwesen Bürgersouveränität zu sichern bedeutet, ihm eine institutionelle Ordnung – also Spielregeln und Entscheidungsverfahren – zu geben, die einerseits die bestmöglichen Aussichten dafür bieten, daß die gemeinsamen Interessen der Bürger gefördert werden, und andererseits einen möglichst wirksamen Schutz dagegen schaffen, daß Regelungen getroffen oder Maßnahmen ergriffen werden, durch die Interessen von Bürgern verletzt werden. Dies bedeutet wiederum, will man den politischen Prozeß gegenüber einem notwendigerweise stets unvollkommenen status quo verbessern, so wird man Möglichkeiten für institutionelle Reformen identifizieren müssen, die Bürgersouveränität zu stärken versprechen, Reformen, die die Politik stärker an die freiwillige Zustimmung der Bürger binden und den Steuerungseinfluß der gemeinsamen Bürgerinteressen auf den politischen Prozeß verbessern.

#### **4. Bürgersouveränität und föderale Ordnung**

Gemeinsame Vorteile, die Menschen durch kollektives, staatliches Handeln – also im Rahmen von Gebietskörperschaften als territorialen Bürgergenossenschaften – realisieren können, gibt es auf den verschiedensten Ebenen staatlicher Organisation. Was immer die herausragende Rolle erklären mag, die der nationalstaatlichen Ebene in der jüngeren Geschichte zugewach-

sen ist, sie kann kaum als angemessener Ausdruck der ohne Zweifel wesentlich vielschichtigeren Struktur der Interessengemeinsamkeiten unterschiedlich abgegrenzter Bürgergruppen gelten. Überall dort, wo territorial abgrenzbare Gruppen von Menschen bestimmte Interessen teilen, können wechselseitige Vorteile durch gemeinsame Bindung im Rahmen staatlicher (im allgemeinen Sinne von „gebietskörperschaftlicher“) Organisation realisiert werden. Je nach den in Frage stehenden gemeinsamen Interessen kann es zu unterschiedlichsten und sich überlappenden Gruppenabgrenzungen kommen. Die uns vertrauten Organisationsebenen von Gemeinden über Länder (Provinzen, Kantone u.ä.) geben nur eine von vielen möglichen Einteilungen auf sub-nationalstaatlicher Ebene wieder. Die Europäische Union ist ein Beispiel für das Bemühen, gemeinsame Bindungsvorteile auf supra-nationalstaatlicher Ebene zu realisieren, und auch auf dieser Ebene illustrieren die existierenden politischen Organisationen (OECD, WTO, NATO, UNO, etc.) nur eine Auswahl aus der Menge der denkbaren Möglichkeiten.

Die vertragstheoretisch-verfassungsökonomische Idee der wechselseitigen Vorteile aus gemeinsamer Bindung legt das Bild einer politischen Organisationsstruktur nahe, in der Bürgergenossenschaften in vielfältigen Abstufungen und Überlappungen, von rein lokalen bis hin zu weltumspannenden Interessengemeinsamkeiten, wechselseitige Vorteile durch geeignete Regelbindungen realisieren können.<sup>5</sup> Ebenso wie es eine im Prinzip unbegrenzte Fülle von potentiellen Tauschvorteilen („gains from trade“) gibt, deren Aktualisierung davon abhängt, daß Menschen sie entdecken und realisieren können, so gibt es auch eine im Prinzip unbegrenzte Fülle von potentiellen Bindungsvorteilen („gains from joint commitment“), deren Aktualisierung davon abhängt, daß die betroffenen Gruppen ihre Interessengemeinsamkeiten erkennen und umsetzen können. Dabei dürften die Chancen für die Realisierung gemeinsamer Vorteile umso größer sein, je besser die Organisation politischer Kompetenzen an das angepaßt ist, was man die „Geographie der gemeinsamen Interessen“ nennen könnte. Dem entspräche eine flexible föderale Struktur, in der die für die Realisierung gemeinsamer Vorteile erforderlichen Regelbindungen jeweils auf der gebietskörperschaftlichen Ebene erfolgen (und die dadurch geschaffenen Entscheidungskompetenzen jeweils der Ebene zugeordnet werden), die sich mit den Grenzen der in Frage stehenden Interessentengruppe am ehesten deckt.

Dieses verfassungsökonomische Ordnungsideal ist von Charles B. Blankart (2001: 27, 556f.) unter den Begriff der konstitutionellen Kongruenz gefaßt und, mit etwas anderer Ausrichtung, von Jörn Sideras (2001) als konstitutionelle Äquivalenz bezeichnet worden. Anknüpfend an das Wicksellsche „Interessenprinzip“ der Besteuerung versteht Blankart unter

---

<sup>5</sup> Für eine ausführlichere Diskussion dieses Gedankens siehe J. Sideras 2001.

institutioneller Kongruenz die Maxime, daß die Kreise der Nutznieber staatlicher Leistungen, der Entscheidungsträger und der Steuerzahler möglichst eng zusammenfallen sollten. Ausgehend von einem vertragstheoretischen Ansatz Buchanan'scher Prägung versteht Sideras unter dem Prinzip der konstitutionellen Äquivalenz die Leitidee, daß die Zuordnung politischer Entscheidungskompetenzen so geregelt sein sollte, daß die Kreise der von staatlichen Regelungen Betroffenen und der zur Regelwahl Befugten möglichst eng zusammenfallen.

Dem skizzierten verfassungsökonomischen Ordnungsideal verwandt ist das von Bruno S. Frey und Koautoren entwickelte Konzept der „functional, overlapping, competing jurisdictions“ (Frey 2001; Casella und Frey 1992; Frey und Eichenberger 1999),<sup>6</sup> auf das an späterer Stelle zurückzukommen sein wird. Augenscheinliche Ähnlichkeit besteht zum Korrespondenzprinzip bzw. Dezentralisierungstheorem der Theorie des fiskalischen Föderalismus (Oates 1972),<sup>7</sup> nach dem staatliche Aufgaben (im Sinne der Produktion öffentlicher Güter) der niedrigsten Ebene bzw. der kleinsten geographischen Einheit übertragen werden sollten, bei der ein Zusammenfallen von Nutzen und Kosten gegeben ist (Oates 2002: 378), wie auch zu dem von Mancur Olson formulierten Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (Olson 1969), nach dem staatliche Aufgaben den verschiedenen Ebenen so zugeordnet werden sollten, daß sich die jeweiligen Leistungen und die von den Bürgern geleisteten Steuerbeiträge entsprechen.

Allerdings kann man das Oates'sche Korrespondenzprinzip oder das Olson'sche Äquivalenzprinzip nicht ohne weiteres mit dem verfassungsökonomischen Föderalismuskonzept gleichsetzen. Es macht nämlich einen gewichtigen Unterschied, ob man nach traditionell wohlfahrtsökonomischer Manier Optimalitätsbedingungen für die Zuordnung von Funktionen definiert, die voraussetzen, daß irgendjemand (ein wohlwollender Planer?) über das Wissen um die jeweiligen Grenzkosten und Grenznutzen staatlicher Tätigkeiten verfügt, oder ob man, im Sinne der Verfassungsökonomik, Entscheidungsverfahren zu identifizieren sucht, für die man zeigen kann, daß (bzw., die man daraufhin überprüfen kann, ob) sie zu einer Zuordnung und Wahrnehmung öffentlicher Funktionen führen, die den gemeinsamen Interessen der Bürger dient und die angestrebte Äquivalenz von Steuerbeitrag und staatlicher Leistung sicherzustellen vermag.

Offenkundig kann man nicht davon ausgehen, daß die in der politischen Realität wirksamen Entscheidungsverfahren eine Zuordnung politischer Kompetenzen zu sichern vermö-

---

<sup>6</sup> A. Casella und B.S. Frey (1992: 641) weisen auf die Ähnlichkeit der von ihnen vertretenen Auffassung zu den Vorstellungen hin, die V. Ostrom (1987) in seiner Theorie des föderalen Staates als einer „compound republic“ entwickelt hat, in der staatliche Leistungen von einem differenzierten System von „public service industries“ erbracht werden.

<sup>7</sup> Die Theorie des Fiskalföderalismus und ihr Verhältnis zur Theorie des institutionellen föderalen Wettbewerbs werden ausführlich erörtert in Th. Apolte (1999).

gen, wie sie die Ordnungsideale der fiskalischen Äquivalenz, der institutionellen Kongruenz oder der konstitutionellen Kongruenz beschreiben. Das in diesen Konzepten implizierte Prinzip der klaren Trennung von Entscheidungsbefugnis und Finanzverantwortung zwischen den verschiedenen Ebenen in einem föderalen Gefüge wird ganz offenkundig, um nur dieses Beispiel zu nennen, durch den „real existierenden Föderalismus“ in Deutschland verletzt, in dem die eigenständigen Regelungskompetenzen und die Steuerautonomie von Ländern und Gemeinden durch die Vergemeinschaftung von Zuständigkeiten und Steuerquellen zunehmend eingeschränkt worden sind (Blankart 1998: 3ff.).<sup>8</sup>

Das in den europäischen Verträgen verankerte Subsidiaritätsprinzip könnte man als ein Ordnungsideal interpretieren, das in ähnliche Richtung wie das verfassungsökonomische Konzept weist, doch stellt es wohl eher ein relativ unverbindliches allgemeines Leitbild als ein die realen Entscheidungsstrukturen in der Europäischen Union bestimmendes Prinzip dar.<sup>9</sup> Vor allem fehlt ihm, worauf zurückzukommen sein wird, die Umsetzung in ein Verfahren, das seine Wirksamkeit sichern könnte.

Die Frage, von welchen realen politischen Entscheidungs- und Kontrollverfahren man am ehesten eine Zuordnung und Wahrnehmung von politischen Kompetenzen erwarten kann, die dem Kriterium der Bürgersouveränität entspricht, wird im verbleibenden Teil dieses Beitrages untersucht werden. Dabei wird zunächst auf die Rolle einzugehen sein, die die verbandsinternen demokratischen Kontroll- und Mitbestimmungsverfahren spielen können, und es werden die unvermeidlichen Grenzen aufzuzeigen sein, an die Bemühungen stoßen, Bürgersouveränität durch eine Stärkung verbandsinterner Demokratie zu sichern. Das Hauptaugenmerk wird dann dem unterstützenden Beitrag gelten, den der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften leisten kann, um Politik im Sinne des Kriteriums der Bürgersouveränität anzuleiten und zu disziplinieren. Dies wird zum einen für den horizontalen Wettbewerb zu untersuchen sein, der im Wettbewerb von Gebietskörperschaften um Bürger/Mitglieder und um Standortnutzer ausgetragen wird. Und dies soll auch für einen vertikalen Wettbewerb untersucht werden, der dadurch in Gang gebracht werden kann, daß Gebietskörperschaften ein „funktionales“ oder funktionsbezogenes Sezessionsrecht erhalten, also das Recht, in Bezug auf bestimmte Teile des staatlichen Leistungspakets aus übergeordneten Gebietskörperschaften auszutreten, wenn sie der Überzeugung sind, die betreffende(n) Funktion(en) günstiger

---

<sup>8</sup> Zur Diskussion der Defizite der gegenwärtigen Struktur des Föderalismus in Deutschland und zu entsprechenden Reformvorschlägen siehe die Beiträge in H. Müller-Groeling, Hg., 2002.

<sup>9</sup> Zur Illustration sei hier lediglich auf die gängige Praxis von EU-Regelungen hingewiesen, deren Umsetzung und Finanzierung Gebietskörperschaften unterer Ebenen aufgebürdet wird, wie dies etwa, um nur ein Beispiel zu nennen, für die EU-Bestimmung über die Wasserqualität in Schwimmbädern und Freibädern gilt, deren Finanzierungslast von den Kommunen zu tragen ist.

oder besser in eigener Verantwortung bzw. im Rahmen eines alternativen umfassenderen Verbundes wahrnehmen zu können.

## 5. Bürgersouveränität und das Dilemma kollektiven Handelns

Das grundlegende Problem der Verfahrenswahl, vor dem demokratische Gemeinwesen oder Bürgergenossenschaften stehen, lautet: Durch welche institutionellen Regelungen und Entscheidungsverfahren können einerseits die Aussichten dafür verbessert werden, daß gemeinsame Bürgerinteressen durch staatliche Tätigkeit gefördert werden können, und andererseits die Gefahr gemindert werden, daß der politische Prozeß mißbraucht wird, um die Interessen einiger (der politischen Agenten oder von Teilen der Bürgerschaft) zu Lasten anderer Mitglieder zu fördern. Die Antworten, die die Verfassungsökonomik auf diese Frage zu geben sucht, kann man als an die Bürger gerichtete Empfehlungen verstehen, welche Regelungen oder Verfahrensprinzipien sie zweckmäßigerweise wählen sollten, wenn sie möglichst sicherstellen wollen, daß ihr Gemeinwesen als „Unternehmen der Zusammenarbeit zum wechselseitigen Vorteil“ funktioniert.

Im Sinne des Verfahrenskriteriums der Bürgersouveränität liegt, wie oben erläutert, der letztendliche Test für wechselseitigen Vorteil in der freiwilligen Zustimmung der beteiligten Akteure. Nun ist, wenn man von Freiwilligkeit in der Politik spricht, ein wichtiger Unterschied zu beachten, der – was die Rolle der freiwilligen Zustimmung als Indikator für wechselseitige Vorteilhaftigkeit anbelangt – zwischen kollektivem Handeln und marktlichem Tausch besteht. Bei marktlichem Tausch ist die freiwillige Zustimmung zu den jeweiligen Einzeltransaktionen der maßgebliche Indikator für „Effizienz“ oder wechselseitigen Vorteil. Bei kollektivem Handeln, bei dem es um die Realisierung wechselseitiger Vorteile durch gemeinsame Bindung geht, liegt der Zweck des Arrangements aber ja gerade darin, daß die Beteiligten gewisse Entscheidungsfreiheiten auf nachgelagerter (sub-konstitutioneller) Ebene aufgeben. Man bindet sich freiwillig an gewisse Regeln (eine Verfassung, „Konstitution“), durch die die eigene Entscheidungsfreiheit auf der sub-konstitutionellen Ebene in bestimmter Weise eingeschränkt wird.<sup>10</sup> Der relevante Test für die Legitimität und wechselseitige Vor-

---

<sup>10</sup> Dies gilt natürlich nicht nur für die politisches Kollektivhandeln begründenden „joint commitments“ sondern auch für die vertraglichen Bindungen, durch die *privates* kollektives Handeln, etwa Unternehmensorganisationen im Markt, begründet wird. Mit der Einwilligung in einen Gesellschaftsvertrag, mit dem Eintritt in einen Verein oder mit dem Abschluß eines Anstellungsvertrages unterwirft der Einzelne sich bestimmten Pflichten auf der sub-konstitutionellen Ebene, deren Erfüllung nicht seiner freiwilligen Einwilligung im Einzelfall überlassen ist. Der relevante Test für die wechselseitige Vorteilhaftigkeit der betreffenden Arrangements liegt nicht bei der Zustimmung zu den sub-konstitutionellen Transaktionen sondern in der (fortdauernden) Zustimmung zu den vereinbarten Spielregeln, der Verfassung. – Zur Bedeutung der *fortdauernden*, und nicht nur der *ursprünglichen* Zustimmung zu konstitutionellen Verträgen siehe Vanberg 2003.

teilhaftigkeit des Arrangements kann damit aber offenkundig nicht mehr die freiwillige Zustimmung zu den auf sub-konstitutioneller Ebene ausgeführten einzelnen Transaktionen sein. Dieser Test liegt vielmehr in der freiwilligen Zustimmung auf der konstitutionellen Ebene, also in der Zustimmung zu den Regeln, die auf sub-konstitutioneller Ebene zu respektieren die Beteiligten sich verpflichten.

Dies bedeutet auch, daß aus der Vorstellung von der freiwilligen Zustimmung der Bürger als dem maßgeblichen Legitimitätskriterium für demokratische Gemeinwesen nicht folgt, daß in demokratischen Gemeinwesen das Einstimmigkeitsprinzip als generelle Entscheidungsregel angewandt werden sollte. Zwar würden Bürger offensichtlich den wirksamsten Schutz gegen ihren Interessen zuwiderlaufendes staatliches Handeln in einem Regime genießen, in dem die Organisation „Staat“ nur solche Maßnahmen auszuführen ermächtigt ist, denen alle Bürger zustimmen. Und in seinem Vorschlag für „ein neues Prinzip der gerechten Besteuerung“ stellte etwa Knut Wicksell (1896: 76ff.) auf Einstimmigkeit und Freiwilligkeit in der Beschlußfassung als das Hauptinstrument für den Schutz gegen Interessenverletzungen ab.<sup>11</sup> Aus leicht nachvollziehbaren – und von James M. Buchanan und Gordon Tullock (1961) in ihrem grundlegenden Beitrag zur Verfassungsökonomik ausführlich erläuterten – Gründen käme ein solcher Schutz allerdings zu einem sehr hohen Preis.<sup>12</sup>

Aufgrund der Nachteile, die das Einstimmigkeitsprinzip als innerverbandliche Entscheidungsregel haben würde, ist es für alle Verbandsmitglieder wünschenswert, sich auf der Verfassungsebene einstimmig darauf zu einigen, für die laufenden Verbandsentscheidungen auf Einstimmigkeit zu verzichten. In diesem Sinne gilt es zu unterscheiden zwischen freiwilliger Zustimmung als letztendlichem Legitimationsprinzip für kollektives Handeln und Einstimmigkeit als Entscheidungsregel bei kollektivem Handeln. Oder, anders gesagt, es ist zu unterscheiden zwischen freiwilliger Zustimmung zur Verfassung als der letztendlichen Legitimationsgrundlage für Verbandshandeln und dem Inhalt der Verfassung, zu der die Beteiligten ihre Zustimmung geben. Welche Entscheidungsverfahren auch immer aus Zweckmäßigkeitsgründen gewählt werden mögen, gehe es nun um den Übergang vom Einstimmigkeitsprinzip zu Mehrheitsentscheidungen oder um den Übergang von direkter Entscheidungsbeteiligung aller Mitglieder zur Delegation von Entscheidungsmacht auf Agenten, ihre Legitimation leitet sich letztlich daraus ab, dass alle Verbandsmitglieder ihnen freiwillig zustimmen

---

<sup>11</sup> K. Wicksell (1896: 114): „Die Einstimmigkeit und volle Freiwilligkeit der Beschlüsse ist zuletzt die einzige sichere und handgreifliche Garantie gegen Ungerechtigkeiten in der Besteuerung.“ – Zu Wicksells Vorstellungen über die praktische Handhabung der (relativen) Einstimmigkeitsregel siehe J. Märkt (2001: 193f.).

<sup>12</sup> Die Anreize zum strategischen Einsatz der Vetomöglichkeit und andere Gründe lassen die Kosten der Entscheidungsfindung bei einer Einstimmigkeitsregel mit wachsender Gruppengröße exponentiell ansteigen.

(können). Die freiwillige Zustimmung zur Verfassung legitimiert indirekt Verbandsentscheidungen, denen nicht alle zustimmen.

In dem Maße, in dem Mehrheitsentscheidungen und die Wahrnehmung von Entscheidungsmacht durch Vertretungsorgane die Funktionsweise demokratischer Gemeinwesen bestimmen, – und von einer gewissen Größenordnung ab ist dies unvermeidlich –, in dem Maße wird der einzelne Bürger sich aber zwangsläufig damit abfinden müssen, dass im genossenschaftlichen Unternehmen „Staat“ auch Maßnahmen ergriffen werden, die seinen Interessen zuwiderlaufen. Man kann hier von einem „Dilemma kollektiven Handelns“ sprechen:<sup>13</sup> Will der einzelne perfekten Schutz gegen Interessenverletzungen, so wird die Fähigkeit des Verbandes, für ihn vorteilhafte Maßnahmen zu realisieren, sehr beschränkt sein. Will er die Handlungsfähigkeit des Verbandes gestärkt sehen, so muß er das Risiko in Kauf nehmen, daß es auch zu Verbandsentscheidungen kommen kann, die seinen Interessen entgegenstehen. Soweit dieses Risiko durch die Gestaltung der Regelungen politischer Entscheidungsfindung und Machtausübung gemindert werden kann, ohne daß dafür ein zu hoher Preis im Sinne der verminderten Eignung des Gemeinwesens als Instrument gemeinsamer Vorteilsrealisierung gezahlt werden muß, liegen entsprechende institutionelle Reformen offenkundig im gemeinsamen Interesse der Bürger.<sup>14</sup> Den Möglichkeiten derartiger institutioneller Absicherungen gegen Interessenverletzungen sind allerdings unvermeidlich dort Grenzen gesetzt, wo eine weitere Reduzierung des Risikos unerwünschter Verbandsentscheidungen einen zu hohen Preis im Sinne der Einschränkung der Möglichkeiten zur gemeinsamen Vorteilsrealisierung fordert.

Daß Bemühungen, Bürgersouveränität durch eine Stärkung innerverbandlicher Kontroll- und Mitbestimmungsverfahren zu sichern, an Grenzen stoßen, bedeutet nicht, daß man auf freiwillige Zustimmung als Legitimationsprinzip verzichten müßte. Es bedeutet lediglich, daß der relevante Zustimmungstest nicht auf der Ebene laufender Entscheidungen, sondern auf der Verfassungsebene seinen Platz hat, auf der die Regeln für die verbandsinterne Beschlußfassung festgelegt werden. Dies wirft aber wiederum die Frage auf, durch welche Regelungen und Verfahren die Verfassungen von Gebietskörperschaften einem wirksamen Zustimmungstest ausgesetzt werden können. Die Äußerung von Zustimmung oder Widerspruch im verbandsinternen politischen Prozeß kann als möglicher Test dienen, allerdings unterliegt die Wirksamkeit dieses Tests denselben, oben erläuterten Grenzen, die für innerverbandliche

---

<sup>13</sup> Der Begriff ist hier gewählt in Anlehnung an J. S. Coleman, der von einem „Dilemma der Organisation“ spricht. Siehe dazu Vanberg (1982: 176ff.).

<sup>14</sup> In diesem Sinne verdienen etwa F.A. Hayeks Vorschläge zur Reform demokratischer Institutionen (Hayek 2002) ebenso Beachtung wie auf das Beispiel der Schweiz verweisende Vorschläge zur Stärkung direktdemokratischer Elemente in parlamentarischen Systemen (Kirchgässner 2001; Kirchgässner u.a. 1999).

Demokratie gelten. Der letztendliche Test für die freiwillige Zustimmung zur Verfassung liegt in der Entscheidung zur Mitgliedschaft im Verband. Je mehr die Entscheidung zum Erwerb und zur Beibehaltung der Mitgliedschaft als freiwillig gelten kann, mit umso größerer Berechtigung kann man unterstellen, daß die betreffende Verbandsverfassung durch die freiwillige Zustimmung aller Mitglieder legitimiert ist.

Der Grad der Freiwilligkeit der Mitgliedschaft in Gebietskörperschaften, wie in Verbänden allgemein, hängt offenkundig vom Vorhandensein und der Zugänglichkeit von Alternativen ab. Dies wirft die Frage des Wettbewerbs zwischen Gebietskörperschaften auf, die im folgenden näher untersucht werden soll.

### **6. Wettbewerbsföderalismus und Bürgersouveränität**

Die Grenzen der Wirksamkeit innerverbandlicher Demokratie gelten nicht nur für den demokratischen Staat als Bürgergenossenschaft, sie zeigen sich auch bei freiwilligen, mitgliederbestimmten Vereinigungen wie Sportvereinen oder gesellschaftlichen Clubs. Auch in solchen Verbänden lassen die üblichen Entscheidungsverfahren zu, daß Maßnahmen getroffen werden, die die Interessen einzelner Mitglieder oder eines mehr oder minder großen Teils der Mitgliedschaft verletzen. Dennoch gehen wir bei solchen Clubs in der Regel davon aus, daß sie im gemeinsamen Interesse der Mitglieder betrieben werden, und daß die angewandten Entscheidungsverfahren aus Sicht der Mitglieder insgesamt zu einer günstigeren Vorteils-/Nachteilsbilanz der Mitgliedschaft führen, als dies bei anderen realisierbaren Verfahren der Fall wäre.

Die Mitglieder von freiwilligen Vereinigungen sind gegen Interessenverletzungen durch verbandliches Handeln nicht nur durch die Regelungen innerverbandlicher demokratischer Kontrolle geschützt, also durch die Mechanismen, die man – in A.O. Hirschmans (1974) Terminologie – unter den Begriff Widerspruch (voice) fassen kann, sondern auch dadurch, dass – bzw. in dem Maße, in dem – ihnen die Option der Abwanderung (exit) offen steht und sie Zugang zu konkurrierenden Vereinigungen finden können, die vergleichbare Club-Leistungen anbieten. Es ist die Kombination von wirksamer innerverbandlicher Demokratie und leichter Zugänglichkeit potentieller Alternativen, die uns unter normalen Umständen zu Recht darauf vertrauen lässt, dass freiwillige Vereinigungen als genossenschaftliche Unternehmen den gemeinsamen Interessen aller Mitglieder dienen.

Wenn in der verfassungsökonomischen Literatur demokratische Gemeinwesen als „Clubs“ betrachtet werden (Buchanan 1965), so wird natürlich nicht verkannt, daß die Mitgliedschaft in staatlichen Verbänden aus verschiedenen Gründen nicht im gleichen Sinne



„freiwillig“ sein kann, wie dies für gewöhnliche freiwillige Vereinigungen gilt. Der Vergleich zu freiwilligen Vereinigungen soll darauf hinweisen, daß Gebietskörperschaften ähnlich wie Clubs als Produzenten „lokaler öffentlicher Güter“ betrachtet werden können, und daß auch beim staatlichen Verband der Option der Abwanderung eine wichtige Rolle für den Interessenschutz von Mitgliedern zukommt.

So wie Clubs für ihre Mitglieder club-öffentliche Güter bereitstellen, von deren Nutzung Nicht-Mitglieder ausgeschlossen werden, bzw. deren Nutzung Club-Gästen nur gegen die Zahlung von Zugangspreisen gestattet wird, so können Gebietskörperschaften als territorial abgegrenzte Clubs betrachtet werden, die lokale, auf die betreffende Jurisdiktion bezogene öffentliche Güter bereitstellen, deren Nutzung allein den Mitgliedern/Bürgern vorbehalten ist, bzw. deren Nutzung durch „Gäste“ oder Standortnutzer von der Entrichtung eines Zugangspreises abhängig gemacht werden kann. Und so wie Mitglieder und Gäste durch Abwanderung auf unattraktive Preis-Leistungs-Kombinationen eines Clubs reagieren können, so können auch Bürger und Standortnutzer auf unbefriedigende Leistung einer Gebietskörperschaft reagieren.

Die Mitgliedschaft im Verband „Staat“ unterscheidet sich von der Mitgliedschaft in privatrechtlichen freiwilligen Vereinigungen insbesondere aufgrund zweier Umstände: Staatliche Gemeinwesen sind Intergenerationenverbände und Gebietskörperschaften, also Territorialverbände. Sie sind Intergenerationenverbände in dem Sinne, daß die Mitgliedschaft im staatlichen Verband in der Regel nicht durch einen ausdrücklichen, freiwillig erklärten Beitrittsakt erworben wird, sondern dadurch, dass man als Kind von Verbandsmitgliedern geboren wird. Der Verfassungsvertrag, der in dieser Hinsicht dem staatlichen Verband zugrunde liegt, besagt de facto, daß die jeweiligen Mitglieder sich wechselseitig zusichern, ihre Nachkommen ohne jede Vorbedingung als Verbandsmitglieder aufzunehmen und an den Rechten und Pflichten teilhaben zu lassen, die an die Mitgliedschaft geknüpft sind.<sup>15</sup>, <sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Der Präzision halber sei angemerkt, daß diese Form des Mitgliedschaftserwerbs typischerweise nur auf der Ebene des Nationalstaates praktiziert wird, und daß in föderalen Systemen die Mitgliedschaft in subnationalstaatlichen Körperschaften (Ländern, Gemeinden) in der Regel durch bloße Zuwanderung erworben wird. Wie das Beispiel der Schweiz zeigt, wo die Gemeindezugehörigkeit die primäre Mitgliedschaftsbeziehung ist, während die Mitgliedschaftsbeziehung im Nationalstaat daraus abgeleitet ist, sind andere Regelungen aber durchaus möglich. Welche Regelung gemessen am Kriterium der Bürgersouveränität zweckmäßig ist, hängt von der Art der an die Mitgliedschaft gebundenen Rechte und Pflichten ab. Dies betrifft insbesondere die Gestaltungsmöglichkeiten sozialstaatlicher, inter-generationaler Versicherungsarrangements (dazu die folgende Anmerkung).

<sup>16</sup> Dies ermöglicht es den Mitgliedern der Bürgergenossenschaft wechselseitige Bindungen – insbesondere im Hinblick auf generationenüberspannende soziale Absicherung – einzugehen, die im Rahmen privatrechtlicher Verträge nicht möglich wären. Ohne darauf hier näher eingehen zu können sei erwähnt, daß die Frage, welche Bindungen im staatlichen Verband tragfähig sind, in einem föderalen System entscheidend davon abhängt, wie der Erwerb der Mitgliedschaft auf den verschiedenen Ebenen des föderalen Gefüges geregelt ist. Siehe dazu Kap. 9 unten.

Der Umstand, daß Staaten Territorialverbände sind, bedeutet vor allem, daß der Mitgliedschaftswechsel in der Regel an einen Wohnortwechsel gebunden und mit den natürlichen Kosten (Beschwerlichkeiten, Nachteilen etc.) eines solchen Ortswechsels belastet ist. Da die Kosten des Wechsels zwischen Gebietskörperschaften umso gewichtiger sind, je ausgedehnter die Verbandsterritorien sind, wird Freiwilligkeit in der Mitgliedschaft in dem Maße gefördert, in dem politische Zuständigkeiten – so wie es das Subsidiaritätsprinzip postuliert – jeweils auf der niedrigstmöglichen Ebene eines föderalen Systems zugeordnet werden. Im übrigen kann die Wahl zwischen alternativen Gebietskörperschaften dadurch erleichtert werden, daß politisch bedingte Wanderungsbarrieren beseitigt werden, so wie dies in der Europäischen Union durch die Vereinbarung der sog. vier Grundfreiheiten geschehen ist. Je leichter für den einzelnen die Wahl zwischen alternativen Gebietskörperschaften möglich ist, und das bedeutet, je intensiver der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften, umso eher kann der Verbleib in einer Jurisdiktion als Indikator freiwilliger Zustimmung zur Verfassung der betreffenden Jurisdiktion gewertet werden.

Der Gedanke, daß – neben der Kontrolle durch den demokratischen Prozeß – die individuelle und separate Wahl der Bürger zwischen alternativen Gebietskörperschaften ein wichtiges Instrument zur Disziplinierung von Politik ist, steht im Zentrum der – an den klassischen Beitrag von C. Tiebout (1956) anknüpfenden – Theorie des wettbewerblichen Föderalismus. Analog zur Disziplinierung der Produzenten durch die Kaufentscheidungen der Bürger im Markt wird die Disziplinierungswirkung des föderalen Wettbewerbs darin gesehen, daß die Bürger die Leistungspakete in alternativen Gebietskörperschaften vergleichen und sich dort ansiedeln (Investitionen vornehmen, geschäftlich tätig werden etc.), wo für sie das Preis-Leistungsverhältnis am attraktivsten ist.<sup>17</sup>

Der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften kann Bürgersouveränität in zweierlei Hinsicht stärken. Zum einen macht er es den Bürgern leichter, eine angemessene Abwägung zwischen dem Nutzen staatlicher Tätigkeiten und den ihnen dafür aufgebürdeten Lasten vorzunehmen. Durch die in Nachbar-Jurisdiktionen beobachtbaren Preis-Leistungs-Pakete können sie sich ein besseres Urteil über das Leistungsniveau in der Heimat-Jurisdiktion bilden, und sie können dieses Urteil in ihre Wahlentscheidungen oder anderweitige Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozeß einfließen lassen.<sup>18</sup> Zum anderen bedeutet dieser Wett-

---

<sup>17</sup> Unter den Bedingungen eines solchen Wettbewerb würden sich, so vermutet F.A. Hayek (2002: 216), „regionale oder lokale Körperschaften ... zu kommerziell geführten Einrichtungen entwickeln, die im Wettbewerb um Einwohner stehen würden, die ihrerseits durch Wanderung für jene Körperschaft stimmen würden, die ihnen die größten Vorteile zum geringsten Preis bieten würde.“

<sup>18</sup> Die wissenschaftliche Funktion des gebietskörperschaftlichen Wettbewerbs ist natürlich auch für die Angebotsseite bedeutsam. Der Vergleich mit den Leistungsangeboten in anderen Gebietskörperschaften gibt auch den politischen Agenten Hinweise auf erfolversprechende Politikoptionen. – Die Funktion des gebietskörperschaftli-

bewerb, daß Politikanbietern über die internen demokratischen Kontrollmechanismen hinaus bei unbefriedigender Leistung eine Sanktionierung durch die Abwanderungsentscheidung von Bürgern und Standortnutzern droht. Der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften schafft daher nicht nur Wissen um bessere Politikangebote, er schafft für Politikanbieter auch Anreize, ihr eigenes Leistungsangebot entsprechend anzupassen.

Unter dem Gesichtspunkt der Sicherung von Bürgersouveränität ist der Abwanderungsmechanismus nicht als Substitut für verbandsinterne Demokratie zu betrachten, sondern als ein zusätzliches, unterstützendes Kontrollinstrument.<sup>19</sup> Sein besonderer Vorzug liegt darin, dass er dem einzelnen Bürger einen zusätzlichen Schutz gegen Interessenverletzungen bietet, ohne die Möglichkeiten des Gemeinwesens einzuschränken, Projekte zu realisieren, die im gemeinsamen Interesse aller Bürger liegen. Eine Hauptquelle von Interessenverletzungen in der Bürgergenossenschaft liegt darin, dass die dem Verband übertragenen Entscheidungsbefugnisse und Machtmittel von politischen Agenten oder Teilen der Bürgerschaft genutzt werden, um eigene Vorteile auf Kosten anderer Mitglieder zu realisieren. Je leichter es für den einzelnen ist, sich durch Abwanderung aus einer Gebietskörperschaft für ihn nachteiligen Regelungen zu entziehen, umso geringer ist aber der Spielraum für den Machtmißbrauch von Agenten und für die Privilegiensuche (rent seeking) von Interessengruppen. Daß demgegenüber die Möglichkeiten zur Realisierung gemeinsamer Bürgerinteressen durch Abwanderung und gebietskörperschaftlichen Wettbewerb keine Beeinträchtigung erfahren, wird nicht selten bezweifelt. Die Hauptargumente, die dabei vorgebracht werden, sollen im folgenden anhand der Diskussion um die Auswirkungen des Steuerwettbewerbs näher geprüft werden.

### **7. Gebietskörperschaftlicher Wettbewerb und „Steuern als Preise“**

Es liegt in der Logik eines wirksamen gebietskörperschaftlichen Wettbewerbs, daß von Gebietskörperschaften erhobene Steuern oder Abgaben den Charakter von Preisen annehmen, die Bürger und Standortnutzer für die Nutzung der Leistungen und Standortqualitäten entrichten müssen, die Gebietskörperschaften bereitstellen. Auf diesen Sachverhalt stellt eine finanzwissenschaftliche Konzeption ab, die – entsprechend dem Tauschparadigma der Staatstätigkeit – Steuern als Preise (Blankart 2002; Märkt 2003) betrachtet. Im Sinne dieser Konzeption sollte das staatliche Finanzsystem so geordnet sein, daß ein möglichst enger Bezug zwischen dem aus gebietskörperschaftlicher Tätigkeit resultierenden Nutzen und den dafür gefor-

---

chen Wettbewerbs als Vergleichsmaßstab für Bürger und Politikanbieter wird auch unter dem Stichwort „yardstick competition“ diskutiert (T. Besley und A. Case 1995). Siehe auch die Verweise bei L.P. Feld und G. Kirchgässner (2001: 33f. ) sowie die Bemerkungen zum „laboratory federalism“ bei W. Oates (1999: 1131ff.).

<sup>19</sup> Auf die Bedeutung beider Komponenten, der internen Kontrollstruktur und der Kontrolle durch Abwanderung, weist J. Eichberger (2001) hin.

dernten Beitragsleistungen besteht. Und im gebietskörperschaftlichen Wettbewerb wird das geeignete Instrument gesehen, um sicherzustellen, daß die Bürger möglichst kostengünstig mit in ihrem gemeinsamen Interesse liegenden staatlichen Leistungen bedient werden.

Zur Frage der Auswirkungen des Steuerwettbewerbs gibt es in der Ökonomik eine seit langem und durchaus kontrovers geführte Diskussion.<sup>20</sup> Man kann einige Klarheit in die Vielstimmigkeit der Argumente bringen, wenn man die jeweils – implizit oder explizit – zugrundeliegenden allgemeinen Steuer-Paradigmen in Rechnung stellt. Insbesondere zwei Paradigmen lassen sich hier unterscheiden, die Knut Wicksell (1896: 77) als die Prinzipien der „Besteuerung nach dem Interesse“ und der „Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit“ gegenübergestellt hat, und die Charles Blankart, in Anknüpfung an Wicksell, als Austausch-Ansatz und „revenue generation“-Ansatz in der Besteuerung kontrastiert. Während der Austausch-Ansatz, wie oben erläutert, Steuern als Preise betrachtet und daher für eine Besteuerung nach Interesse (bzw. der Nutzung staatlicher Leistungen) plädiert, fragt der „revenue generation“-Ansatz allein danach, durch welches Besteuerungsverfahren der staatliche Finanzbedarf, der sich aus einem irgendwie vorgegebenen Katalog von Staatsaufgaben ergibt, möglichst angemessen oder zweckmäßig gedeckt werden kann. Und die in der ökonomischen Steuerdiskussion traditionell dominierende Antwort auf die Frage nach der angemessenen Finanzierung des vorgegebenen staatlichen Finanzbedarfs lautet: Die Steuerlasten sollten – im Sinne einer Gleichheit des „Steueropfers“ – nach dem Leistungs- oder Tragvermögen unter den Bürgern verteilt werden (Blankart 2002: 367f.).<sup>21</sup>

Es ist ganz offensichtlich, daß ein am Paradigma der Besteuerung nach Leistungsvermögen oder Belastbarkeit orientierter „revenue generation“ Ansatz zu einer grundlegend anderen Einschätzung des Steuerwettbewerbs kommen muß als ein am Paradigma der Besteuerung nach Leistungsnutzung orientierter Austausch-Ansatz. Ein System der Besteuerung nach Belastbarkeit muß bei zunehmender Mobilität von Personen und Ressourcen zwangsläufig unter Druck geraten, und es kann aus offensichtlichen Gründen unter den Bedingungen des Steuerwettbewerbs ebenso wenig Bestand haben, wie unter den Bedingungen marktlichen

---

<sup>20</sup> Zu den verschiedenen Auffassungen über die Wirkungen des Steuerwettbewerbs siehe etwa Th. Apolte (2000: 92ff.) und die Verweise bei B. Hansjürgens (2001: 73f.). - In ihrem Überblicksartikel kommen L.P. Feld und G. Kirchgässner (2001: 38) im Hinblick auf die theoretische Diskussion um die Vor- und Nachteile des Steuerwettbewerbs zu der Einschätzung: „Aus den theoretischen Arbeiten ergibt sich damit das Fazit, daß es für alle Auffassungen entsprechende Modelle gibt, die sie stützen.“ Wie Feld und Kirchgässner deutlich machen, hängt die Beurteilung des Steuerwettbewerbs entscheidend davon ab, ob – wie dies bei traditionellen Modellen häufig der Fall ist – von der Annahme „wohlwollender Regierungen“ ausgegangen wird, oder ob – im Sinne der Public Choice Theorie – in Rechnung gestellt wird, daß der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften „als Substitut für mangelnden politischen Wettbewerb“ (ebd.: 32) fungieren kann.

<sup>21</sup> Ausführlich diskutiert wird die auf John Stuart Mill zurückgehende „Opfertheorie“ der Besteuerung bei J. Markt (2003, Kap. 2.1.2).

Wettbewerbs der Versuch Bestand haben könnte, die Preise für Brötchen nach der Zahlungsfähigkeit der Kunden zu staffeln. Advokaten eines solchen Besteuerungssystem werden daher dem Steuerwettbewerb wenig positives abgewinnen können.

Wenn auch, worauf noch zurückzukommen sein wird, eine an der Leitidee von „Steuern als Preisen“ orientierte Sicht durchaus anerkennt, daß nicht jeglicher Steuerwettbewerb, unabhängig von der Form, in der er ausgetragen wird, wohltätige Wirkungen zeitigen muß, so scheint wettbewerbskritischen Argumenten doch zumeist – explizit oder implizit – das Paradigma der Besteuerung nach Belastbarkeit zugrundezuliegen. Ein gängiger Vorbehalt gegen Steuerwettbewerb lautet etwa, daß er zur Umverteilung der Steuerlast von den mobilen auf die immobilen Faktoren führen werde,<sup>22</sup> wobei selbstverständlich unterstellt zu werden scheint, daß dies in irgendeinem Sinne nicht wünschenswert ist. Nun mag es aus Sicht eines „revenue generation“ Ansatzes offensichtlich erscheinen, daß es nicht wünschenswert ist, wenn etwa in Folge des Steuerwettbewerbs mobiles Finanzkapital geringer und immobile Einkommensbezieher höher belastet werden. Im Sinne der Leitidee von Steuern als Preisen kann eine solche Bewertung nicht unabhängig von der Frage der Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen vorgenommen werden. Der Steuerpreis, den mobiles Kapital für das Recht der Nutzung der Leistungen und Standortqualitäten einer Gebietskörperschaft zu entrichten hat, sollte sich aus dieser Sicht nach der Attraktivität des entsprechenden Leistungsangebots im Vergleich zu alternativen Standorten richten. Der Wunsch, Kapital darüber hinaus steuerlich zu belasten, wird daher als ebenso wenig berechtigt angesehen wie der Wunsch des Kaufmanns, seine Ware zu höheren Preisen verkaufen zu können, als es der Wettbewerb alternativer Anbieter zuläßt.

### **8. Steuerwettbewerb: Markt versus Demokratie?**

Hinter der Klage, der Steuerwettbewerb führe zu einer Verlagerung der Steuerlasten von den mobilen auf die immobilen Faktoren, scheint häufig der Verdacht zu stehen, daß eine solche Lastenverschiebung unter dem Gesichtspunkt demokratischer Legitimation problematisch ist. Dabei können zwei Argumente eine Rolle spielen. Dies ist zum einen die Vermutung, daß die durch den Steuerwettbewerb erzwungene stärkere Rücksichtnahme auf mobile Faktoren die Gewichte in der Beeinflussung des Regierungshandelns verschiebt: Statt nach dem demokratischen Prinzip der Gleichgewichtigkeit der Stimmen verteilt sich der Einfluß ungleichmäßig nach der Mobilität der Personen und der Ressourcen, über die sie verfügen.<sup>23</sup> Und dies ist zum

---

<sup>22</sup> Siehe dazu etwa die Verweise bei T. Büttner (2001: 64).

<sup>23</sup> So bemerken L.P. Feld und G. Kirchgässner (2001: 23): „Während grosso modo der Produktionsfaktor Kapital gewinnt, verliert der Produktionsfaktor Arbeit. Diese Entwicklung hat auch eine demokratietheoretische Kom-

anderen der Verdacht, daß demokratische Regierungen durch den Steuerwettbewerb gezwungen werden, zu Lasten ihrer eigenen Bürger auf die Marktmacht mobiler Faktoren Rücksicht zu nehmen.

Mit etwas unterschiedlicher Akzentsetzung wird in beiden Argumenten unterstellt, daß die marktlichen Kräfte des gebietskörperschaftlichen Wettbewerbs in Konflikt geraten mit dem Auftrag demokratischer Regierungen, als Sachwalter der gemeinsamen Interessen der Bürger zu agieren. Um die Stichhaltigkeit dieser Unterstellung zu prüfen, ist es zweckmäßig, die Unterscheidung zwischen Bürgern und Standortnutzern etwas näher zu betrachten.

Während das Verhältnis zwischen dem demokratischen Staat und seinen Bürgern, wie erläutert, dem Verhältnis zwischen einer Genossenschaft und ihren Mitgliedern bzw. Eigentümern vergleichbar ist, kann man das Verhältnis zwischen dem demokratischen Staat und seinen Standortnutzern mit dem Verhältnis zwischen einem Unternehmen und seinen Kunden vergleichen. In diesem Sinne kann man den demokratischen Staat als ein genossenschaftliches Standortunternehmen bezeichnen, das zum gemeinsamen Vorteil seiner Eigentümer, der Bürger, betrieben wird und auch Nichtmitgliedern verschiedene Möglichkeiten zur Nutzung des Standorts oder der Jurisdiktion eröffnet. Die primäre Verantwortlichkeit des Genossenschaftsunternehmens "Staat" besteht eindeutig gegenüber seinen Mitgliedern oder Bürgern. Die Servicefunktion gegenüber Nichtmitgliedern oder Standortnutzern ist dieser primären Verantwortlichkeit untergeordnet. Daher wäre unter dem Gesichtspunkt der Bürgersouveränität in der Tat ein ernst zu nehmendes Problem aufgeworfen, wenn die Befürchtung zuträfe, daß die Marktkräfte des Standortwettbewerbs demokratische Regierungen an der Wahrnehmung ihrer Aufgabe hindern, den Interessen ihrer Bürger zu dienen.

Nun wäre es eine unzulässige Vereinfachung, die Unterscheidung zwischen Bürgern und Standortnutzern, so wie sie in den vorangehenden Erläuterungen stillschweigend geschehen ist, mit der Unterscheidung zwischen den Mitgliedern/Bürgern einer Gebietskörperschaft und denjenigen gleichzusetzen, die als Nichtmitglieder den Standort nutzen. Denn natürlich können auch die Bürger über ihre Rolle als Prinzipale des Gemeinwesens hinaus den Standort in vielerlei Hinsicht (etwa als Anleger von Finanzkapital, als Investor oder als Arbeitnehmer) nutzen, und ihre Entscheidung, ob sie die eigene Jurisdiktion für die betreffenden Zwecke nutzen, von deren relativer Attraktivität im Vergleich zu Alternativjurisdiktionen abhängig machen. Auch in dieser Hinsicht kann die Frage des Verhältnisses zwischen demokratischer Legitimation und dem Einfluß „marktlicher Kräfte“ auf die Politik aufgeworfen werden, und

---

ponente. Die erleichterte Möglichkeit, sich der Besteuerung zu entziehen, ... führt dazu, dass sich die Gewichte in der Demokratie verschieben.“

der oben erwähnte Verdacht, daß Steuerwettbewerb die „Gewichte in der Demokratie“ verschieben könnte, unterstellt ja, daß Bürger, die über mobilere Ressourcen verfügen, einen im Sinne demokratischer Prinzipien unzulässigen Einfluß auf die Politik ausüben und ihre Interessen zu Lasten der „immobileren Faktoren“ durchsetzen können.

Wie sind die genannten Befürchtungen bezüglich der Bedrohung der Demokratie durch die Marktkräfte des gebietskörperschaftlichen Wettbewerbs zu beurteilen? Es trifft zwar ohne Zweifel zu, dass der Standortwettbewerb Regierungen zwingt, auf die Interessen von Standortnutzern Rücksicht zu nehmen, so wie der normale marktliche Wettbewerb Anbieter zwingt, auf die Interessen der Kunden Rücksicht zu nehmen. Doch bedeutet der unbestreitbare Umstand, daß „der Handlungsspielraum der politischen Handlungsträger eingeschränkt“ (Feld und Kirchgässner 2001: 23) wird, für sich genommen noch keinesweges, daß dadurch das Prinzip demokratischer Legitimation im Sinne des Kriteriums der Bürgersouveränität verletzt würde. Handlungsbeschränkungen der politischen Entscheidungsträger sind aus Sicht der Bürgerinteressen offenkundig nicht per se nachteilig. Eine Hauptfunktion von Verfassungen liegt ja gerade darin, den politischen Agenten zum Schutze der Bürger bestimmte Beschränkungen aufzuerlegen. Bevor man ein Urteil über mögliche demokratieschädliche Auswirkungen des Steuerwettbewerbs fällen kann, muss also zunächst geprüft werden, ob die aus diesem Wettbewerb resultierenden Beschränkungen der Politik den gemeinsamen Interessen der Bürger dienlich oder abträglich sind.

Der Verdacht, daß diese Beschränkungen den Bürgerinteressen abträglich sind, wird häufig auf Argumente gestützt, die – etwa unter Verweis auf die Gefahr „ruinöser Konkurrenz“ – die Gefahr des Steuerwettbewerbs darin sehen, daß Regierungen veranlaßt werden, mobile Faktoren durch immer niedrigere Steuerpreise anzulocken, und dadurch ihre Fähigkeit zur angemessenen Bereitstellung öffentlicher Leistungen für ihre Bürger verlieren, oder daß sie von mobilen Faktoren nur Steuerpreise fordern können, die nicht kostendeckend sind und die daher auf eine (Selbst-) Ausbeutung der Bürger zu Gunsten Jurisdiktionsfremder bzw. innerhalb der Bürgerschaft auf eine Ausbeutung der immobileren durch die mobileren Faktoren hinauslaufen. Denn, so die Logik des Arguments, die Differenz zwischen dem von mobilen Standortnutzern zu entrichtenden Preis und den Kosten der Erstellung der von diesen in Anspruch genommenen Standortleistungen wird den Bürgern bzw. den immobileren Faktoren aufgebürdet. – So einleuchtend solche Argumente zunächst erscheinen mögen, ihr grundlegender Mangel liegt nicht selten darin, daß sie es versäumen, den wesentlichen Unterschied

zwischen Trittbrettfahren in der Nutzung der Leistungen einer Jurisdiktion und Abwanderung aus der Jurisdiktion zu beachten.<sup>24</sup>

Geht man vom Austauschparadigma der Staatstätigkeit aus, so besteht das grundlegende Problem, das Gebietskörperschaften im Steuerwettbewerb zu lösen haben, darin, für die verschiedenen Leistungen, die sie anbieten, eine geeignete Bemessungsgrundlage für die Steuerpreise (oder Abgaben) zu finden, die von Bürgern und Standortnutzern im Sinne des Prinzips der Besteuerung nach Leistungsanspruchnahme gefordert werden können.<sup>25</sup> Der Standortwettbewerb kann dabei als ein Such- und Entdeckungsprozeß betrachtet werden, in dem alternative Lösungen für dieses Problem getestet werden, und der Anreize für Gebietskörperschaften setzt, ihr Steuersystem entsprechend auszurichten.<sup>26</sup> In dem Maße, in dem Steuern den Charakter von Preisen für die Inanspruchnahme von Standortleistungen oder –eigenschaften annehmen, in eben diesem Maß stehen Standortnutzer vor der Alternative, die Vorzüge des Standorts gegen Zahlung des Zugangspreises nutzen zu können, oder sich durch Abwanderung der Zahlungspflicht zu entziehen, gleichzeitig aber auch auf die betreffenden Leistungen verzichten zu müssen. Der Wettbewerb bewirkt allein, daß der von einer Gebietskörperschaft zu erzielende Preis an den Preis-Leistungskombinationen alternativer Jurisdiktionen gemessen wird, er zwingt die wettbewerbenden Gebietskörperschaften ebenso wenig zu „ruinöser“ Konkurrenz wie der Wettbewerb Produzenten im Markt für private Güter dazu zwingen würde.

Andererseits gilt, in dem Maße, in dem Steuern oder Abgaben, die Gebietskörperschaften von Standortnutzern erheben, nicht oder nur unzureichend mit deren Leistungsanspruchnahme korreliert sind, in dem Maße laden die betreffenden Steuersysteme in der Tat zum Trittbrettfahren ein und sind durch „ruinöse Konkurrenz“ gefährdet. Dies ist aber dann ein Problem der unzureichenden, wettbewerblichen Bedingungen nicht angepaßten Gestaltung des Steuersystems, nicht ein Problem des Wettbewerbs. Und die angemessene Lösung dieses Problems liegt in der Anpassung des Steuersystems, nicht in der Aufhebung oder Beschränkung des Wettbewerbs. Steuern oder Abgaben, denen man sich durch Abwanderung

---

<sup>24</sup> Eine solche Gleichsetzung von Abwanderung und Trittbrettfahren liegt etwa vor wenn es heißt: „Neben expliziten Wohnsitzverlagerungen besteht für größere Bevölkerungsgruppen unter Umständen die Möglichkeit, allein durch grenzüberschreitende Transaktionen wie Käufe aus dem Ausland oder Faktorwanderungen die Besteuerung zu reduzieren. Ob im Ausland konsumiert wird, Kapitalvermögen oder das Arbeitsangebot ins Ausland wandert – der besondere Aspekt liegt darin, dass nach wie vor öffentliche Leistungen im Wohnsitzland genutzt werden. Insofern ist diese teilweise Verlagerung der Aktivitäten ins Ausland besonders problematisch“ (Büttner 2001: 58).

<sup>25</sup> Ausführlich dazu J. Märkt 2003. Am Beispiel der Gewerbesteuer hat C. B. Blankart (1997) dieses Problem sehr eingängig illustriert.

<sup>26</sup> C.B. Blankart (2002: 372): „It is true that not all government services can be provided by direct charges. But governments, under the (assumed) pressure of competition, would have incentives to find out those charges that come closest to prices so as to minimize the double excess burden – hence the principle of taxes as prices.“



entziehen kann, ohne damit auf korrespondierende Leistungen der betreffenden Gebietskörperschaft verzichten zu müssen, sind durch Steuerwettbewerb unvermeidlich der Erosion ausgesetzt. Unter diesem Gesichtspunkt dürfte beispielsweise eine am Gewinn orientierte Besteuerung von Unternehmen fragwürdig sein, nicht nur wegen der üblicherweise diskutierten Probleme der strategischen Gewinnverlagerung von in mehreren Jurisdiktionen operierenden Unternehmen, sondern auch deshalb, weil der Gewinn keinen sonderlich geeigneten Indikator für die Inanspruchnahme von Standortleistungen darstellt. Eine Gewinnbesteuerung lädt strategische Anpassungen von Unternehmen ein, Gewinne dort auszuweisen, wo die Steuersätze am niedrigsten sind, ihre operativen Unternehmenstätigkeiten aber dort weiter auszuführen, wo die Standortbedingungen dafür am günstigsten sind. Bei einem solchen Steuersystem kann ein Unternehmen sich durch „steuerliche Abwanderung“ der Abgabenlast entziehen, ohne damit auch auf die Nutzung von Standortleistungen verzichten zu müssen. Ein Steuersystem, das solches Trittbrettfahren ermöglicht, ist offenkundig bedroht, aber nur deshalb, weil der Wettbewerb seine ohnehin bestehende Unzulänglichkeit aufdeckt, nicht weil der Wettbewerb eine ansonsten wünschenswerte Regelung untergraben würde.

### **9. Steuerwettbewerb und Umverteilung**

Wenn es um die Frage der Beschränkung der Handlungsfähigkeit der Politik durch den Standortwettbewerb geht, so wird – neben Effizienzbedenken hinsichtlich der Bereitstellung öffentlicher Güter<sup>27</sup> – besonders häufig das Bedenken vorgebracht, daß Steuerwettbewerb „die Möglichkeiten zur Umverteilung (und zum Ausgleich innerhalb der Gesellschaft) verringert“ (Feld und Kirchgässner 2001: 23).<sup>28</sup> Auch für die Beurteilung dieser Frage ist es wiederum entscheidend, von welchem grundlegenden Paradigma der Staatstätigkeit und ihrer Finanzierung man ausgeht. Viele der Klagen über die verteilungspolitische Problematik des Steuerwettbewerbs scheinen – explizit oder implizit – von einem „Einnahmenbeschaffungs“-Ansatz auszugehen, der einfach voraussetzt, daß Umverteilung nun einmal zum Katalog der vorgegebenen Staatsaufgaben gehört, die es durch irgendwie erhobene Steuern zu finanzieren gilt. Aus einer solchen Sicht muß Steuerwettbewerb als problematisch erscheinen, da er den

---

<sup>27</sup> Was die Frage der „allokativen Effizienz“ anbelangt, so kommen L.P. Feld und G. Kirchgässner (2001: 35) in ihrer Literaturübersicht zu dem Schluß: „Da einiges dafür spricht, dass der politische Prozess unvollkommen ist, kann man davon ausgehen, dass auch der internationale fiskalische Wettbewerb bezüglich seiner allokativen Auswirkungen eher positiv einzuschätzen ist.“

<sup>28</sup> L.P. Feld und G. Kirchgässner (2001: 44f.): „Die Nachteile internationalen Steuerwettbewerbs finden sich eher im Bereich staatlicher Einkommensumverteilung. Typischerweise sind die Reichen und Talentierte einer Gesellschaft bzw. ihre Kapitalvermögen wesentlich mobiler als die Armen und Untalentierte, die neben Sozialversicherungsansprüchen kaum Kapitalvermögen besitzen. Der internationale Steuerwettbewerb tendiert daher dazu, die Umverteilung zugunsten der Armen und Untalentierte einzuschränken.“

durch Umverteilung Belasteten Abwanderungsanreize gibt, und entsprechend gelangt eine solche Sicht typischerweise zu dem Schluß, daß Verteilungspolitik in föderalen Systemen dem gebietskörperschaftlichen Wettbewerb entzogen und dem Zentralstaat als Kompetenz zugewiesen werden müsse.

Aus der Sicht des Austauschparadigmas der Staatstätigkeit stellt sich das Problem deutlich anders dar. Wie jede andere Staatstätigkeit auch, kann Umverteilung im demokratischen Staat nur dann als legitime Aufgabe der Bürgergenossenschaft angesehen werden, wenn sie gemeinsamen Interessen Bürger dient, also auch im Interesse derjenigen liegt, die durch sie belastet werden. Der Abgabenzwang, dem sie unterworfen werden, kann im Sinne des Kriteriums der Bürgersouveränität nur dann als legitim gelten, wenn auch sie gute Gründe haben, der betreffenden Regelung auf der konstitutionellen Ebene zuzustimmen. Im Sinne des Austauschparadigmas kann man also nicht einfach von Umverteilung als einer fraglos vorgegebenen Staatsaufgabe ausgehen, sondern muß die Frage klären, welche Leistungen das Genossenschaftsunternehmen Staat durch Umverteilung für die Bürger oder auch die Standortnutzer erbringt, und wie die Nutzer dieser Leistung entsprechend dem Prinzip der Besteuerung nach Leistungsnutzung zu ihrer Finanzierung herangezogen werden können.

Es trägt zur Klärung bei, wenn man in diesem Zusammenhang zwischen zwei Arten von Leistungen unterscheidet, die durch Umverteilung erbracht werden können, nämlich zum einen die Sicherung gewisser Jurisdiktionseigenschaften, die üblicherweise unter Stichworten wie „Vermeidung von Armutproblemen“, „sozialer Friede“ u.ä. gefaßt werden, und zum anderen die generationenübergreifende Versicherung der Bürger gegen grundlegende Lebensrisiken. Was Leistungen der ersten Art anbelangt, so können die in Frage stehenden Jurisdiktionseigenschaften von all denen genutzt werden, die in der betreffenden Gebietskörperschaft leben oder Geschäfte tätigen. Entsprechend können sie als Bürger oder Standortnutzer im Sinne des Prinzips der Besteuerung nach Leistungsnutzung zur Finanzierung herangezogen werden. Die betreffenden Abgaben fungieren als Zugangspreise für das Recht der Nutzung des Standorts mit seinen entsprechenden Eigenschaften. Standortwettbewerb sorgt für Preisdisziplin, unterminiert aber eine solche Finanzierung von Umverteilung nicht. Will man sich durch Abwanderung der Beitragsleistung entziehen, so muß man zugleich auf die Nutzung der betreffenden Standortqualitäten verzichten. Trittbrettfahren ist nicht möglich.

Was die Frage der Umverteilung als Versicherungsinstrument anbelangt, so lautet ein – etwa von H.W. Sinn (1997) vorgebrachtes – Hauptargument, daß gebietskörperschaftlicher Wettbewerb die Funktionsfähigkeit eines sozialstaatlichen, intergenerationalen Versicherungsarrangements untergraben müsse, da die Wanderungsoption zu einer adversen Selektion

der Risiken führe.<sup>29</sup> Obschon eine die Nachkommen einbeziehende Versicherung von Lebensrisiken aufgrund der Ungewißheit über die langfristige Risikoverteilung ex ante für alle Bürger vorteilhaft sein könne, sei, so das Argument, die dafür notwendige Bindung aller Beteiligten unter den Bedingungen eines Standortwettbewerbs nicht durchsetzbar, der es den Beteiligten erlaubt, in Kenntnis ihrer persönlichen Lage die Jurisdiktion mit den für sie günstigsten Konditionen zu wählen. Das bedeutet, die Leistungsempfänger werden in die Jurisdiktionen mit den höchsten Versorgungsleistungen streben und die beitragszahlenden Leistungsträger werden in die Jurisdiktionen mit den niedrigsten Beitragssätzen streben, mit der offensichtlichen Konsequenz der Selbstzerstörung des Versicherungssystems.<sup>30</sup> Eine Schwäche dieses Arguments ist, daß es eine implizite Annahme über die Mitgliedschaftsregelung im sozialstaatlichen Versicherungsarrangement macht, die keineswegs notwendigerweise zutreffen muß. Dabei wird nämlich unterstellt, daß die Mitgliedschaft im staatlichen „Versicherungsclub“ an den Wohnsitz gebunden ist, und daß die Abwanderung aus einer Gebietskörperschaft und die Zuwanderung in eine andere einen Wechsel im „Versicherungsclub“ bedeutet. Bei einer solchen Regelung der Mitgliedschaft wären die befürchteten Auswirkungen des Standortwettbewerbs in der Tat in einem föderalen System unvermeidlich, in dem – wie in der EU – Freizügigkeit in der Mobilität zwischen den gebietskörperschaftlichen Untereinheiten herrscht. Dabei geht es aber im Kern nicht, wie das Argument für die Zentralisierung von Umverteilungspolitik suggeriert, um eine Frage der Zentralisierung per se sondern darum, daß der intergenerationale Versicherungsvertrag nur auf der Ebene der gebietskörperschaftlichen Stufenfolge funktionsfähig sein kann, für die die Mitgliedschaftsbeziehung auch in dafür geeigneter Weise geregelt ist.

Wenn, wie oben erläutert, der Umstand, daß die Mitglieder des staatlichen Verbandes sich wechselseitig daran binden, ihren Nachkommen ohne Vorbedingungen Mitgliedschaftsstatus zu gewähren, die Möglichkeit für die Vereinbarung von generationenübergreifenden Versicherungsarrangements eröffnet, die im Rahmen privatrechtlicher Vertragsgestaltung nicht realisiert werden könnten, so bedeutet dies natürlich auch, daß solche Versicherungsarrangements nur dann tragfähig sein können, wenn die sonstigen – über die Aufnahme durch Geburt hinausgehenden – Regelungen für den Eintritt in die Mitgliedschaft den ursprüngli-

---

<sup>29</sup> Zur Diskussion der Argumentation von Sinn siehe Vanberg (2001a: 49ff.).

<sup>30</sup> L.P. Feld und G. Kirchgässner (2001: 36) fassen die entsprechende Argumentation wie folgt zusammen: „Der Staat stellt mit seiner Umverteilung eine solche Versicherung gegen fundamentale Risiken zur Verfügung. Die Reichen und annahmegemäß mobilen Arbeitskräfte bzw. die Kapitaleigner haben jedoch einen Anreiz, sich der Besteuerung ihrer hohen Einkommen durch Wanderung in eine Gebietskörperschaft mit geringerer Steuerlast zu entziehen. ... Die Steigerung des Erwartungsnutzens, die durch Umverteilungssteuern ex ante erreichbar ist, ist nicht länger möglich. Das einzige stabile Gleichgewicht mit fiskalischem Wettbewerb ist eines, bei dem keine

chen Zweck der wechselseitigen Bindung (bezüglich der Aufnahme eigener Nachkommen) nicht untergraben. Dies ist aber notwendigerweise dort der Fall, wo die Bürger eines föderalen Staates durch bloßen Zuzug Mitglieder untergeordneter Gebietskörperschaften, wie Gemeinden oder Bundesländern, werden. Auf der Ebene dieser Gebietskörperschaften würde der durch die Freiheit der Mobilität induzierte Wettbewerb eine unterschiedliche Gestaltung sozialstaatlicher Versicherungsarrangements aus den gleichen Gründen unmöglich machen, aus dem unterschiedliche Ausstattungsniveaus von Golfclubs unmöglich gemacht würden, wenn die Clubs einer Region ihren Mitgliedern wechselseitig das Recht der ungehinderten Nutzung ihrer Einrichtungen einräumen würden, würden dadurch doch Anreize gesetzt, sich beim Club mit den niedrigsten Beiträgen als Mitglied anzumelden und sich zum Spielen den aufwendigsten Club auszusuchen.

Der Umstand, daß in föderalen Staaten das sozialstaatliche intergenerationale Versicherungsarrangement typischerweise auf der zentralen, bundesstaatlichen Ebene statt bei den untergeordneten Gebietskörperschaften angesiedelt ist, ist eine Konsequenz der Tatsache, daß dort die Mitgliedschaftsbeziehung in einer für die Zwecke des Versicherungsclubs geeigneteren Weise geregelt ist. Die – wie man sie nennen könnte – „primäre Mitgliedschaft“ in der Bürgergenossenschaft ist dort typischerweise der bundesstaatlichen Ebene zugeordnet, und die Mitgliedschaft in Gebietskörperschaften niedriger Ebene (Ländern, Gemeinden) leitet sich daraus ab. Daß dies aber durchaus auch anders geregelt sein kann, demonstriert das Beispiel der Schweiz, in der die „primäre Mitgliedschaft“ der Bürger auf der Ebene der Gemeinden besteht, und die Mitgliedschaft in den übergeordneten Gebietskörperschaften daraus abgeleitet ist. Dort wo dies der Fall ist, kann auch ein dezentrales intergenerationales Versicherungsarrangement durchaus tragfähig und wettbewerbsbeständig sein,<sup>31</sup> wie das Schweizer Beispiel zeigt.<sup>32</sup> In diesem Sinne können, entgegen den von H.W. Sinn (2003) geäußerten Befürchtungen, auch in der Europäischen Union differenzierte, auf die jeweiligen Bedingungen abstellende sozialstaatliche Versicherungsarrangements der Mitgliedsstaaten bestandsfähig sein, solange sichergestellt ist, daß die Mitgliedschaft im nationalstaatlichen Versicherungsclub an

---

Versicherung gegen fundamentale Risiken durch den Staat angeboten wird. Weicht ein Land von diesem Gleichgewicht ab, indem es Steuern zum Zweck der Umverteilung erhebt, schreckt es Reiche ab und zieht Arme an.“

<sup>31</sup> Entgegen einer gängigen Diagnose, wie sie etwa bei D. Begg et al. (1993: xvi) geäußert wird: „If labor mobility becomes substantially greater (in the EC, V.V.), the welfare state could survive only by centralization.“

<sup>32</sup> Dazu L.P. Feld und G. Kirchgässner (2001: 43, 45, 65). Wie Feld und Kirchgässner (ebd.: 37) zutreffend feststellen: „Entscheidend sind letztlich die Regeln, die individuellen Opportunismus auf der nachkonstitutionellen Ebene verhindern oder zumindest reduzieren. Dezentrale Umverteilungspolitik kann dann möglich sein, sie ist vielleicht sogar vorzuziehen, da die Umverteilungspolitik dann näher an den Präferenzen der Bürger erfolgt.“

die Staatsbürgerschaft gebunden ist und nicht durch bloße Zuwanderung erworben werden kann.<sup>33</sup>

Will man in der Frage der Auswirkungen des Standortwettbewerbs auf sozialstaatliche Verteilungspolitik Verwirrung vermeiden, so sind im Sinne der vorangehenden Überlegungen also zwei Dinge zu beachten. Dies ist zum einen der Unterschied zwischen den beiden Arten von Leistungen, die durch verteilungspolitische Regelungen erbracht werden können, nämlich einerseits die Sicherung bestimmter Standorteigenschaften („sozialer Friede“ u.ä.), die von allen genutzt werden können, die – sei es als Bürger oder als Standortnutzer – in der betreffenden Gebietskörperschaft leben oder tätig werden, und andererseits eine durch privatrechtliche Instrumente nicht zu erreichende Absicherung gegen Lebensrisiken, deren Nutzung den Mitgliedern des „Versicherungsclubs“ vorbehalten ist. Und dies ist zum anderen der Umstand, daß die Versicherungsleistung nur dann in wettbewerbskompatibler Weise erbracht werden kann, wenn die Mitgliedschaft im „Versicherungsclub“ in geeigneter Weise definiert ist. Werden diese beiden Dinge angemessen beachtet, so ist eine Finanzierung verteilungspolitischer Regelungen im Sinne des Prinzips der Besteuerung nach Leistungsnutzung durchaus möglich, freilich nur in dem Maße, in dem die dadurch bereitgestellten Leistungen Bürgern und Standortnutzern Vorteile bieten, für die zu zahlen sie bereit sind. Aber mit welchem Recht sollte eine Gebietskörperschaft ansonsten auch von ihren Bürgern oder ihren Standortnutzern einen Beitrag zu etwas abverlangen können, das deren Interessen nicht dient?<sup>34</sup>

## 10. Steuerwettbewerb und Wettbewerbsordnung

Herkömmliche Steuersysteme sind weitgehend am „revenue generation“-Ansatz und am Prinzip der Besteuerung nach Belastbarkeit orientiert, und entsprechend sehen sie sich dem Druck eines intensiver werdenden Standortwettbewerbs ausgesetzt (Blankart 2002: 368). Der Umstand, dass Regierungen zunehmend feststellen, daß manchen ihrer Steuerquellen durch Standortwettbewerb die Erosion droht, ist unzweifelhaft der Hauptgrund für lauter werdende

---

<sup>33</sup> Dies entspricht dem „Heimatlandprinzip“, das auch H.W. Sinn (1997) als Lösung vorschlägt. – Das hier erörterte Problem ist nicht zuletzt im Hinblick auf die Frage von Bedeutung, welche Auswirkungen eine eigene EU-Bürgerschaft, wie sie im derzeit in Arbeit befindlichen Verfassungsentwurf vorgesehen ist, auf den sozialpolitischen Gestaltungsspielraum der Mitgliedsstaaten hat. Wenn eine EU-Bürgerschaft im Verein mit den vier Grundfreiheiten etwa so interpretiert würde, daß EU-Bürger durch ihre Entscheidung, sich in einem der Mitgliedsstaaten niederzulassen, bereits einen Rechtsanspruch darauf erwirken können, nach den gleichen sozialstaatlichen Regeln behandelt zu werden, die die Bürger des betreffenden Staates zu ihrer wechselseitigen Absicherung vereinbart haben, dann wären Probleme, wie sie H.W. Sinn (2003) anspricht, offenkundig vorprogrammiert

<sup>34</sup> Wenn etwa bei L.P. Feld und G. Kirchgässner (2001: 38) davon die Rede ist, daß unter den Zwängen des Steuerwettbewerbs „zwar ein gewisses Maß an Umverteilung möglich (ist), aber weniger, als ohne fiskalischen Wettbewerb stattfinden würde und/oder als aus übergeordneter Sicht optimal wäre“, dann ist zu fragen, was in einem demokratischen Gemeinwesen mit „übergeordneter Sicht“ gemeint sein kann, wenn nicht das Kriterium der gemeinsamen Interessen aller Bürger.

Klagen über vermeintlich unfairen Steuerwettbewerb und für die Forderung, hier durch internationale Abkommen zur Koordinierung von Steuerpolitiken Abhilfe zu schaffen. In diesem Kontext sind die seit einigen Jahren im Gange befindlichen Bemühungen der OECD und der EU einzuordnen, Kodizes „schädlicher steuerlicher Praktiken“ festzulegen und Maßnahmen „zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs“ zu vereinbaren.<sup>35</sup>

Nun dürfte hinter den Rufen nach Regelungen zur Vermeidung unfairen Steuerwettbewerbs auch häufig der Wunsch von Regierungen stehen, sich den Beschwerden des Wettbewerbs durch die Bildung von Steuerkartellen zu entziehen, ebenso wie Klagen über „unlauteren Wettbewerb“ im Markt für private Güter nicht selten nur den Wunsch von Anbietern widerspiegeln, gegen unliebsame Konkurrenz geschützt zu werden. Dies sollte aber nicht von dem wichtigen Tatbestand ablenken, daß Wettbewerb nicht in jeder Form, unabhängig von der Art und Weise, in der er ausgetragen wird, wohltätige Wirkungen entfaltet. Ebenso wie der marktliche Wettbewerb eines Regelrahmens bedarf, der geeignet ist, Konsumentensouveränität zu fördern, so bedarf auch der gebietskörperschaftliche Wettbewerb geeigneter Spielregeln, wenn er im Sinne des Kriteriums der Bürgersouveränität den gemeinsamen Interessen der Bürger dienen soll.

Geht man von der Analogie zur marktlichen Wettbewerbsordnung aus, so läge das vordringliche Anliegen, dem etwa eine Wettbewerbsordnung für den Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften in der Europäischen Union Rechnung tragen sollte, darin, die Bürger davor zu schützen, daß die Anbieter öffentlicher Leistungen sich durch Preisabsprachen und Kartellbildung dem Wettbewerb entziehen. Eine europäische Ordnung für den Steuerwettbewerb sollte in diesem Sinne zuallererst ein Pendant zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) einschließen.<sup>36</sup> Hier liegt allerdings offenkundig nicht der Schwerpunkt der Bemühungen der Europäischen Kommission um ein europäisches Regelwerk für die Steuerpolitik der Mitgliedsländer. Bei diesen Bemühungen geht es vielmehr um so etwas wie ein Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) für den gebietskörperschaftlichen Wettbewerb, und wie bei den Regeln gegen „unlauteren Wettbewerb“ so ist auch bei den Regeln „zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs in der Europäischen Union“ Mißtrauen angebracht, ob damit nicht eher ein Instrument zur Verhinderung von Wettbewerb geschaffen

---

<sup>35</sup> Siehe dazu etwa mit weiteren Verweisen G. Larbig (2001) und M. Mors (2001).

<sup>36</sup> W. Müller (2001: 158) bemerkt dazu: „Zum Schutz des unternehmerischen Wettbewerbs gibt es auf nationaler Ebene fast in jeder entwickelten Volkswirtschaft ein entsprechendes Wettbewerbsgesetz, in Deutschland das GWB. ... Wie aber verhält es sich mit der Bekämpfung von Beschränkungen des Steuerwettbewerbs? Um den Steuerwettbewerb vor diesen Gefahren zu schützen, muss vor allem eine gezielte Steuerharmonisierungspolitik unterbunden werden, denn hier kann durchaus von einer Gefahr der Steuerkartelle gesprochen werden.“

wird, als ein Instrument, das dem Schutz der Interessen von Konsumenten bzw. Bürgern dient.<sup>37</sup>

Mit dem Hinweis auf die Gefahr, daß die europäischen Bemühungen um eine Koordination nationaler Steuerpolitiken eher auf eine Vermeidung als auf eine im gemeinsamen Interesse der Bürger liegende Kanalisierung des Steuerwettbewerbs in der EU hinauslaufen können, soll nun allerdings keineswegs gesagt sein, daß es nicht auch im Sinne des Kriteriums der Bürgersouveränität gute Gründe gibt, das Problem „schädlichen Steuerwettbewerbs“ ernst zu nehmen und nach geeigneten Regeln zur seiner Vermeidung zu suchen. Wettbewerb kann auf alle möglichen Arten und Weisen ausgetragen werden, auch in solchen, die sich zum Schaden aller Beteiligten auswirken. So, wie die Vertreter der Freiburger Schule mit der Formel vom Leistungswettbewerb die Vorstellung verbanden, daß marktlicher Wettbewerb unter Regeln gestellt werden soll, die so gut es geht, sicherstellen, daß Erfolg im Markt ausschließlich durch bessere Bedienung von Konsumentenwünschen erzielt werden kann, so stellt sich auch beim Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften das Problem, durch geeignete Spielregeln so gut es geht Leistungswettbewerb sicherstellen, d.h. dafür zu sorgen, daß Erfolg in diesem Wettbewerb möglichst nur dadurch erreicht wird, daß man den gemeinsamen Interessen der Bürger dient.

Von im Sinne des Kriteriums der Bürgersouveränität „schädlichem Steuerwettbewerb“ kann man etwa dort sprechen, wo Wettbewerb mit diskretionären, auf Einzelfälle bezogenen Sonderregelungen ausgetragen und dadurch jener für alle Beteiligten nachteilige Prozeß in Gang gesetzt wird, dessen perverse Dynamik die Public Choice Theorie unter dem Stichwort des Rent-Seeking und die Freiburger Schule unter dem Begriff der Privilegiensuche erörtert haben. So wie nationale Verfassungsregeln dazu dienen können, im innerstaatlichen politischen Prozeß dem Dilemma der Privilegiensuche oder des Rent-Seeking entgegenzuwirken, indem sie Regierung und Gesetzgeber daran hindern, Privilegien zu vergeben oder diskriminierende Sonderregelungen zu erlassen, und sie darauf beschränken, allein im Rahmen allgemeiner Regeln und durch den Erlass allgemeiner, nicht diskriminierender Regeln ihre Ziele zu verfolgen, so kann auch eine Ordnung für den gebietskörperschaftlichen Wettbewerb, die diskretionäre Sonderbehandlungen unterbindet und Regierungen darauf verpflichtet, allein mit ihren generellen steuerlichen Regelungen in Wettbewerb zu treten, den Steuerwettbewerb in einer Weise kanalisieren, die den gemeinsamen Interessen der Bürger aller Mitgliedsstaaten dient.

---

<sup>37</sup> So sieht denn etwa C.B. Blankart (2002: 368) in den Kodizes der OECD und der EU vornehmlich Bemühungen zur Einschränkung von Wettbewerb.

Ein Generalitätsprinzip, wie es als Grundregel für eine „Wettbewerbsordnung für den Steuerwettbewerb“ vorgeschlagen worden ist (Hansjürgens 2001: 79ff.), könnte eine solche Kanalisierungsfunktion erfüllen. Die Bindung an ein solches Prinzip würde bedeuten, daß selektive Begünstigungen oder diskriminierende Behandlungen jeglicher Art als Wettbewerbsstrategien untersagt sind. Die Gebietskörperschaften, die sich einem solchen Verfassungsprinzip unterwerfen, würden nur mit den allgemeinen steuerlichen Regelungen in Wettbewerb treten dürfen, die ohne Ausnahmegewährung und diskriminierungsfrei allen Standortnutzern zu gewähren sind, nicht jedoch mit selektiv gewährten Sonderregelungen oder diskretionär auf den Einzelfall abgestellten Vergünstigungen. Als implizites Kriterium liegt das Generalitätsprinzip augenscheinlich auch den Teilen der OECD und EU Kodizes „schädlicher steuerlicher Praktiken“ zugrunde, in denen es etwa um „steuerliche Diskriminierung von Gebietsansässigen durch ausschließliche Vorteilsgewährung an Gebietsfremde“ (Larbig 2001: 219) geht.<sup>38</sup>

Ob das Äquivalenzprinzip, das ebenfalls als „zentraler Maßstab für Steuerwettbewerb“ angeführt wird (Hansjürgens 2001: 81ff.), sich in gleicher Weise als ein den gemeinsamen Interessen der betroffenen Bürger dienendes Verfassungsprinzip eignet, wie das Generalitätsprinzip, erscheint zweifelhaft. Zwar ist es, wie in diesem Beitrag ausführlich erläutert, im Sinne des Kriteriums der Bürgersouveränität ohne Zweifel wünschenswert, daß die Besteuerung nach dem Äquivalenzprinzip erfolgt, daß sich also „die Finanzierung der staatlichen Leistungen am empfangenen Vorteil orientieren soll“ (ebd.: 82). Daß sich „Nutzenempfang durch staatliche Leistung und Finanzierung durch die Staatsbürger“ (ebd.) entsprechen, ist aber wohl eher als Konsequenz eines – im gemeinsamen Bürgerinteresse funktionierenden – Steuerwettbewerbs zu betrachten denn als konstitutionelle Voraussetzung für einen solchen Wettbewerb. Während das Generalitätsprinzip sich eindeutig als eine Spielregel eignet, die den Steuerwettbewerb dadurch in produktive Bahnen lenkt, daß sie Wettbewerbsstrategien untersagt, die zu sozial unproduktiver Privilegiensuche (Rent Seeking) einladen, dürfte das Äquivalenzprinzip sich ebenso wenig als Grundregel für den gebietskörperschaftlichen Wettbewerb eignen, wie sich ein entsprechendes Prinzip als Grundregel zur Sicherung des marktlichen Wettbewerbs eignen würde.

Daß sich im marktlichen Wettbewerb eine Äquivalenz von Anbieterleistung und Kundenbeitrag durchsetzt, kann man als Auswirkung eines funktionierenden Leistungswettbe-

---

<sup>38</sup> Dazu auch W. Müller (2001: 160) und M. Mors (2001: 206). - Daß sich der EU Verhaltenskodex „in seiner gegenwärtigen Form ... lediglich auf präferentielle Maßnahmen“ (Mors 2001: 200) bezieht und „den Mitgliedsstaaten volle Freiheit (lässt), ihr generelles Niveau der effektiven Besteuerung von Unternehmen nach eigenem Gutdünken zu wählen“ (ebd.), dürfte freilich eine überaus optimistische Interpretation der im Gange befindlichen Bemühungen zur Koordination der Steuerpolitiken sein.



werbs erwarten. Sie stellt sich nicht aufgrund behördlicher Überwachung und Durchsetzung des Äquivalenzprinzips ein. Im Gegenteil, dort wo etwa das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb bemüht wird, um niedrige Preise von Konkurrenten als Beleg für „unfairen Wettbewerb“ behördlich unterbinden zu lassen, ist eher der Verdacht angebracht, daß dem Produzenteninteresse an der Unterbindung von Wettbewerb ein Dienst erwiesen werden soll, als daß man Grund zu der Hoffnung hätte, auf diese Weise werde Konsumentensouveränität gefördert. Entsprechende Vorsicht dürfte auch am Platze sein, wenn das Äquivalenzprinzip als Grundregel für den Steuerwettbewerb empfohlen wird. Denn auch hier scheint die Gefahr größer zu sein, daß damit ein Instrument der Wettbewerbsverhinderung geschaffen wird, als die Aussicht, daß dadurch der Leistungswettbewerb unter Gebietskörperschaften angeregt wird. Entsprechende Befürchtungen finden ihre Bestätigung, wenn Verletzungen des Äquivalenzprinzips vornehmlich darin gesehen werden, daß Gebietskörperschaften Standortnutzern Steuerpreise abverlangen, die in irgendeinem Sinne als „zu niedrig“ beurteilt werden (Hansjürgens 2001: 83ff.).<sup>39</sup>

Auch dort, wo das Äquivalenzprinzip als implizites Kriterium in den OECD und EU Kodizes durchscheint, scheint seine Stoßrichtung eher auf die Bekämpfung unliebsamer „Billigkonkurrenz“ abzielen als darauf, Bürger und Standortnutzer davor zu schützen, durch Steuerpreise ausgebeutet zu werden, die im Mißverhältnis zu den von ihnen in Anspruch genommenen öffentlichen Leistungen stehen. Um diesen Verdacht zu vermeiden, wäre es angebracht, deutlicher als dies in den vorliegenden Dokumenten geschieht, zwischen Problemen eines „schädlichen“ Steuerwettbewerbs und Problemen der Steuervermeidung (bzw. Steuerhinterziehung) zu unterscheiden. Bei den dort im Vordergrund stehenden Klagen über „Steueroasen oder bevorzugende Steuerregime“ (Larbig 2001: 222) gehen beide Aspekte nämlich häufig in einer Weise ineinander über, die die Gefahr in sich birgt, daß das legitime Anliegen, Steuervermeidung zu unterbinden, stillschweigend dazu mißbraucht wird, potentiell produktiven Steuerwettbewerb zu unterbinden. Es ist aber nicht nur möglich sondern auch notwendig zwischen der Frage, welchen Regeln der Steuerwettbewerb unterworfen sein sollte, und der Frage zu unterscheiden, wie die Einhaltung der für die wettbewerbenden Gebietskörperschaft-

---

<sup>39</sup> W. Müller (2001: 161): „Dabei gibt das Äquivalenzprinzip nicht etwa eine Obergrenze der ‚zulässigen‘ Steuerbelastung vor, sondern eine Untergrenze.“ - Bei Müller werden allerdings das Generalitätsprinzip und das Äquivalenzprinzip in verwirrender Weise miteinander vermengt, wenn er im Anschluß an die zitierte Äußerung feststellt: „Gewährt ein Staat ausgewählten Steuerpflichtigen, beispielsweise beschränkt steuerpflichtigen Ausländern, Privilegien, die dazu führen, dass deren Steuerbelastungen deutlich unter den Standort-Bereitstellungskosten liegt, so wäre dies als erstes Indiz für eine potenziell unlautere Steuerpolitik zu werten.“

ten jeweils geltenden Besteuerungsregeln gesichert werden kann.<sup>40</sup> Und während es durchaus im gemeinsamen Interesse der Bürger der EU-Mitgliedsstaaten liegen mag, auf europäischer Ebene Regeln zur Unterbindung von Steuervermeidung bzw. -hinterziehung zu vereinbaren, kann es nicht in ihrem Interesse dienen, daß unter dem Deckmantel dieses Anliegens Steuerkartelle gebildet werden.

Was das Problem der Steuervermeidung anbelangt, so muß man im übrigen zwischen den unvermeidlichen Durchsetzungsproblemen, die sich bei jedem Steuersystem stellen werden, und solchen Problemen unterscheiden, die bei steuerlichen Regelungen auftreten, die keine oder nur eine unzureichende Koppelung zwischen Steuerpreis und Leistungsanspruchnahme herstellen. Unter jedem Steuersystem, auch bei perfekten Äquivalenzsteuern, wird ein Anreiz zur Steuervermeidung bestehen, ebenso wie eine marktliche Bepreisung privater Güter den Anreiz zum Ladendiebstahl nicht beseitigt. Dieses Problem hat nichts mit der Frage des Steuerwettbewerbs zu tun. Andererseits sind, wie oben ausführlich erläutert, Steuersysteme die, dem „revenue generation“-Ansatz entsprechend, am Prinzip der Besteuerung nach Belastbarkeit statt am Prinzip der Besteuerung nach Leistungsanspruchnahme orientiert sind, unvermeidlich durch Steuerwettbewerb bedroht. Das Problem, daß, wie oben erläutert, solche Steuersysteme zum Trittbrettfahren einladen, da sie die Möglichkeit eröffnen, sich ohne entsprechenden Leistungsverzicht der Steuerlast zu entziehen,<sup>41</sup> sollte aber nicht mit dem Problem der Steuervermeidung im erstgenannten Sinne vermengt werden. Es geht dabei nicht um ein Problem des Typs „Ladendiebstahl“ sondern um ein Problem der unzumutbaren Gestaltung der Beitragserhebung für die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen.

Wenn Unternehmen sich in Gebietskörperschaften, deren Infrastruktur und öffentliche Leistungen sie faktisch in Anspruch nehmen, dadurch steuerlich entlasten können, daß sie, bildlich gesprochen, in einer „Steuroase“ eine Briefkastenfirma unterhalten, dann liegt das eigentliche Problem nicht darin, daß die Steuroase mit ihren minimalen Steuerforderungen das Äquivalenzprinzip verletzen würde (denn die Briefkastenfirma nimmt ja dort nur minimale öffentliche Leistungen in Anspruch). Das eigentliche Problem liegt in den Mängeln des Steuersystems, genauer, in der ungeeigneten Bemessungsgrundlage für die Besteuerung der Unternehmenstätigkeit, und gegebenenfalls in entsprechenden Mängeln internationaler Steuerabkommen. Und eine nachhaltige Lösung des Problems kann letztendlich nur durch eine

---

<sup>40</sup> So hat etwa die Frage des Bankgeheimnisses und des Informationsaustauschs zwischen nationalen Steuerbehörden, die in den Bemühungen um eine Koordinierung der Steuerpolitiken in Europa eine zentrale Rolle spielt, viel mit der Frage der Steuervermeidung aber wenig mit der Frage des Steuerwettbewerbs zu tun.

<sup>41</sup> In Anspielung auf dieses Problem spricht etwa G. Larbig (2001: 223) – allerdings mißverständlich - vom „free-rider-Verhalten der Steuroasen, da sie quasi beitragslos (Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip) die diplomatischen, finanztechnischen und sonstigen Infrastrukturen anderer Länder nutzen.“

Behebung dieser Mängel erreicht werden, nicht durch eine Perfektionierung der Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen.

### **11. Wettbewerbsföderalismus und funktionsbezogene Sezession**

Das in die europäischen Verträge aufgenommene Prinzip der Subsidiarität kann man als eine Maxime für die Zuordnung politischer Kompetenzen verstehen, die auf die Förderung eines wettbewerblichen Föderalismus abzielt (Vanberg 1997). Allerdings hat das Subsidiaritätsprinzip bislang eher den Status eines allgemeinen Postulats, über dessen praktische Umsetzung in den Verträgen wenig konkretes gesagt wird. Um faktisch wirksam werden zu können, bedürfte das Prinzip einer verfahrensmäßigen Operationalisierung. Dazu, wie eine solche Umsetzung in Verfahren aussehen könnte, sollen im folgenden einige Gedanken vorgetragen werden.

Der bisher behandelte Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften beruht darauf, daß Bürger und Standortnutzer individuell und separat für ihre je eigenen Belange zwischen den Preis-Leistungspaketen alternativer Gebietskörperschaften wählen. Ein solcher Wettbewerb kann, wie erläutert, als wirksames Entdeckungs- und Disziplinierungsinstrument dienen, das Gebietskörperschaften auf derselben Ebene des föderalen Stufenbaus dazu befähigt und anhält, ihr Leistungsangebot an die Präferenzen der Bürger und Standortnutzer anzupassen. Er ist allerdings ein horizontaler, auf die jeweilige föderale Ebene beschränkter Wettbewerb. Er operiert im Rahmen einer gegebenen föderalen Struktur und stellt per se kein Verfahren dar, das sich direkt auf die Zuordnung von Kompetenzen zu den verschiedenen föderalen Ebenen auswirken und dafür sorgen könnte, daß Kompetenzen in flexibler Weise jeweils den Ebenen zugeordnet würden, auf denen sie in der den gemeinsamen Bürgerinteressen dienlichsten Weise wahrgenommen werden können. Um dies leisten zu können, müsste der horizontale föderale Wettbewerb durch einen vertikalen Wettbewerb ergänzt werden, der dadurch in Gang gesetzt kann, daß der individuellen Abwanderungsoption ein kollektives Sezessionsrecht an die Seite gestellt wird, durch das Gebietskörperschaften im föderalen System ermächtigt werden, durch die vertikale Verlagerung von staatlichen Aufgaben, das Leistungspaket zu bestimmen, das sie selbst in effektivster Weise anbieten zu können glauben.<sup>42</sup>

Dadurch, daß untergeordneten Gebietskörperschaften das explizite Recht eingeräumt würde, bezüglich einzelner, mehrerer oder – im Extremfall – aller betroffenen öffentlichen Funktionen aus einer übergeordneten Gebietskörperschaft auszutreten, um die in Frage ste-

---

<sup>42</sup> In diesem Sinne spricht C.B. Blankart (2002: 372) davon, daß eine Verfassungsordnung, die auf die Sicherung eines wirksamen föderalen Wettbewerbs zielt, Gebietskörperschaften ermächtigen sollte, „to shift services upwards and downwards on the federal layers and to have autonomy in taxing and pricing.“

hende(n) Funktion(en) entweder in eigener Verantwortung wahrzunehmen oder sich einer anderen übergeordneten Gebietskörperschaft anzuschließen, könnte ein wettbewerblicher Prozess in Gang gesetzt werden, in dem auf dem Wege von trial and error herausgefunden werden kann, auf welcher Ebene des föderalen Stufenbaus welche Aufgaben unter den jeweils gegebenen technologischen und sonstigen Bedingungen am besten, das heißt den gemeinsamen Bürgerinteressen am förderlichsten, wahrgenommen werden können. Auf diese Weise könnten Bürger nicht nur individuell mit Abwanderung auf für sie unbefriedigende Leistungen von Gebietskörperschaften reagieren, sie könnten auch kollektiv, als Bürgergenossenschaft, aus einer übergeordneten Gebietskörperschaft „abwandern“, wenn sie mit deren Leistung unzufrieden sind und glauben, sich anderweitig besser oder kostengünstiger versorgen zu können.

Die Vorstellung von einem System der Kompetenzzuordnung in einem föderalen System, das auf einem derartigen funktionalen oder funktionsbezogenen Sezessionsrecht beruht, hat Ähnlichkeit zu dem bereits erwähnten (Kap. 4) FOCJ-Konzept, das von Bruno S. Frey und Koautoren vorgeschlagen worden ist. So wie das hier erläuterte Konzept der funktionalen Sezession als ein mögliches Verfahren zur operationalen Implementierung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union gesehen wird, so wenden auch B.S. Frey und R. Eichenberger (1999: 4) das FOCJ-Konzept mit dem Vorschlag auf die EU an, zusätzlich zu den „vier Grundfreiheiten“ der freien Mobilität von Gütern, Dienstleistungen, Arbeit und Kapital eine „fünfte Freiheit“ in die europäische Verfassungsordnung aufzunehmen, nämlich ein den „untersten politischen Einheiten“ (Kommunen) gewährtes Recht, in freier Selbstbestimmung FOCJ bilden und auch aus solchen austreten zu können.<sup>43</sup>

Die Kombination eines horizontalen föderalen Wettbewerbs und eines durch funktionale Sezession induzierten vertikalen Wettbewerbs kann zu einer endogenen Lösung der Probleme führen, die in der Literatur zum fiskalischen Föderalismus vorzugsweise als Argument für drohende Ineffizienz eines gebietskörperschaftlichen Wettbewerbs angeführt werden (Feld und Kirchgässner 2001: 25), nämlich zum einen zunehmende Skalenerträge öffentlicher Leistungen und zum anderen fiskalische Externalitäten. Unter den Bedingungen eines mit funk-

---

<sup>43</sup> Gewisse Schwierigkeiten der Interpretation des FOCJ-Konzepts von Frey ergeben sich daraus, daß nicht ausreichend deutlich zwischen zwei Fragen unterschieden wird, nämlich einerseits der Frage der funktionalen *Sezession* von Gebietskörperschaften aus übergeordneten Einheiten und andererseits der Frage der Ausgliederung bestimmter Leistungen aus einer Gebietskörperschaft und ihrer Übertragung auf eine nicht gebietskörperschaftlich organisierte Leistungseinheit, eine Frage, die wohl eher mit dem Problem der Privatisierung staatlicher Leistungen als mit dem Problem der Arbeitsteilung in einem föderalen System zu tun hat. - Unklarheit ist in dieser Hinsicht bereits angelegt, wenn B.S. Frey und R. Eichenberger (1999: 4) die „fünfte Freiheit“ mit den Worten umschreiben: „The European Constitution or a related treaty must provide the lowest political units (the communes), and possibly also individual citizens, with a guarantee of participation in FOCJ.“ – Ausführlicher zu den damit aufgeworfenen Problemen: Vanberg (2000b).

tionalem Sezessionsrecht kombinierten föderalen Wettbewerbs haben Gebietskörperschaften sowohl Anreize als auch die Möglichkeit, in Anpassung an die jeweiligen Ertragsbedingungen Aufgaben in ähnlicher Weise zu integrieren oder auch auszulagern, wie dies unter den Bedingungen marktlichen Wettbewerbs operierende Unternehmen tun. Da sich bei „zu kleinen“ Gebietskörperschaften entsprechende Nachteile bemerkbar machen würden, sollte man erwarten, daß Skalenvorteile unter den genannten Bedingungen natürliche Anreize stiften würden, öffentliche Leistungen auf umfassendere Gebietskörperschaften zu übertragen, und daß externe Effekte Anreize stiften würden, die betreffenden Aufgaben der Gebietskörperschaft zuzuordnen, die die relevanten Effekte am ehesten internalisiert.<sup>44</sup>

Wie jeder Wettbewerb, so wird auch der auf funktionaler Sezession beruhende vertikale Wettbewerb auf Spielregeln beruhen müssen, die sicherzustellen vermögen, daß er tatsächlich als „Leistungswettbewerb“ im Sinne der Förderung der gemeinsamen Bürgerinteressen funktioniert. Eine grundlegende Voraussetzung für einen solchen Wettbewerb ist offenkundig, daß die Steuersysteme im Sinne des Prinzips „Steuern als Preise“ gestaltet sind, damit Leistungspflichten zusammen mit den entsprechenden Steuerquellen als Pakete zwischen Jurisdiktionsebenen verlagert werden können. Diese Voraussetzung schafft sich der gebietskörperschaftliche Wettbewerb jedoch durchaus selbst, aus seiner eigenen Anreizdynamik heraus, sofern nur die Gebietskörperschaften über Autonomie in der Steuererhebung verfügen und die volle Verantwortung für die Finanzierung der von ihnen erbrachten Leistungen tragen. Ansonsten wird es vor allem darauf ankommen, durch geeignete Regeln das funktionale Sezessionsrecht so zu gestalten, daß es nicht als Instrument zum Trittbrettfahren missbraucht werden kann.<sup>45</sup> Wie dies in zweckmäßiger Weise geregelt werden kann, ist sicherlich keine ganz leicht zu beantwortende Frage, doch dürfte sich auch hier das Problem des Trittbrettfahrens als weniger gravierend herausstellen, wenn man auf den Fall der Sezession die Argumente überträgt, die oben (Kap. 8) ausführlich zur Unterscheidung zwischen Abwanderung und Trittbrettfahren erläutert worden sind.

---

<sup>44</sup> C.B. Blankart (2002: 371) bemerkt zu dieser Frage: „Consider economies of scale. Their appearance indicates that a public service is not placed on the right fiscal level. A competitive government would be motivated to shift it to a higher fiscal level where these economies will be exhausted. Similarly, a higher level government would have an incentive to delegate services with diseconomies of scale to a lower level government, so the same services could be produced at lower costs.”

<sup>45</sup> Um ein triviales Beispiel zu nennen: Offensichtliches Trittbrettfahren läge vor, wenn etwa meine Wohngemeinde, Pfaffenweiler, einen entsprechenden Anteil am Verteidigungsetat des Bundes mit dem Hinweis zur Eigenverwaltung einfordern würde, dass die Gemeinde die Territorialverteidigung besser in Eigenregie erledigen könne.

## 12. Schluß

Die gegenwärtige Diskussion um die Stärkung der Bürgerrechte in der Europäischen Union konzentriert sich sehr stark auf die Frage der Ausweitung der Rolle des Europäischen Parlaments und einer stärkeren Beteiligung der Bürger in den Mitgliedsstaaten an den Entscheidungsprozessen der Gemeinschaft. Die in diesem Beitrag vorgetragenen Überlegungen sollten deutlich gemacht haben, daß von einer Verbesserung der demokratischen Mitbestimmungs- und Kontrollmechanismen auf der zentralen europäischen Ebene, so bedeutend sie sein mag, nur ein begrenzter Beitrag zur Sicherung von Bürgersouveränität erwartet werden kann, und daß sie der Unterstützung bedarf durch einen wirksamen föderalen Wettbewerb. Ein funktionales Sezessionsrecht kann einem solchen Wettbewerb eine wichtige vertikale Dimension hinzufügen.

## Literatur

Apolte, Thomas (1999), Die Konstitution eines föderalen Systems. Dezentrale Wirtschaftspolitik zwischen Kooperation und institutionellem Wettbewerb, Tübingen: Mohr Siebeck.

Apolte, Thomas (2000), „Internationale Koordinierung der Wirtschaftspolitik: Beschränkung des politischen Wettbewerbs oder notwendige Konsequenz der Globalisierung?“, Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 19. Bd., Tübingen: Mohr Siebeck, 89-120.

Arrow, Kenneth E. (1974), „Limited Knowledge and Economic Analysis“, American Economic Review 64, 1-10.

Begg, David et al. (1993), Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization in Europe?, London: Centre for Economic Policy Research.

Besley, Timothy und Anne Case (1995), „Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition“, American Economic Review 85, 25-45.

Blankart, Charles B. (1997), „Mehr Steuerautonomie für die Kommunen“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 219, Samstag, 20. September 1997, 17.

Blankart, Charles B. (1998), Zur politischen Ökonomie der Zentralisierung der Staatstätigkeit, Discussion Paper 108, Humboldt-Universität zu Berlin, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät.

Blankart, Charles B. (2001), Öffentliche Finanzen in der Demokratie – Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, München: Verlag Franz Vahlen.

Blankart, Charles B. (2002), „A Public Choice View of Tax Competition“, Public Finance Review 30, 366-376.

- Buchanan, James M. (1965), „An economic theory of clubs“, Economica 32, 1-14.
- Buchanan, James M. und Gordon Tullock (1961), The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Büttner, Thiess (2001), „Empirie des Steuerwettbewerbs: Zum Stand der Forschung“, in: W. Müller, O. Fromm, B. Hansjürgens (Hg.), 53-70.
- Casella, Alessandra und Bruno Frey (1992), „Federalism and clubs: Towards an economic theory of overlapping political jurisdictions“, European Economic Review 36, 639-646.
- Eichberger, Jürgen (2001), „A Utopia? Government Without Territorial Monopoly. – Comment“, Journal of Institutional and Theoretical Economics 157, 176-179.
- Feld, Lars P., und Gebhard Kirchgässner (2001), „Vor- und Nachteile des internationalen Steuerwettbewerbs“, in: W. Müller, O. Fromm, B. Hansjürgens (Hg.), 21-51.
- Frey, Bruno S. (2001), „A Utopia? Government Without Territorial Monopoly“, Journal of Institutional and Theoretical Economics 157, 162-175.
- Frey, Bruno S. und Rainer Eichenberger (1999), The New Democratic Federalism for Europe: Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions, Cheltenham: Edward Elgar.
- Hansjürgens, Bernd (2001), „Das Äquivalenzprinzip als zentraler Maßstab für fairen Steuerwettbewerb – Anmerkungen aus finanzwissenschaftlicher Sicht“, in: W. Müller, O. Fromm, B. Hansjürgens (Hg.), 71-88.
- Hayek, Friedrich A. von (2002), „Wohin zielt die Demokratie“, in: Ders., Grundsätze einer liberalen Gesellschaftsordnung. Aufsätze zur Politischen Philosophie und Theorie, Bd. A5, F.A. von Hayek – Gesammelte Schriften in deutscher Sprache, Tübingen: Mohr Siebeck, 205-216.
- Hirschman, Albert O. (1974), Abwanderung und Widerspruch. Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmungen, Organisationen und Staaten, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Kerber, Wolfgang (2003), „Wettbewerbsföderalismus als Integrationskonzept für die Europäische Union“, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 4, 1-22.
- Kirchgässner, Gebhard (2001), „Direkte Volksrechte und die Effizienz des demokratischen Staates“, Ordo – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 52, 155-73.
- Kirchgässner, Gebhard, Lars P. Feld, Marcel R. Savios (1999), Die direkte Demokratie – Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, München: Verlag Franz Vahlen.
- Lange, Oskar 1972 (Erstveröff. 1967), „The Computer and the Market“, in: A. Nove und D.M. Nuti (Hg.), Socialist Economics, Middlesex: Penguin Books, 401-405.
- Larbig, Gregor (2001), „Der EU-Verhaltenskodex zur Unternehmensbesteuerung“ in: W. Müller, O. Fromm, B. Hansjürgens (Hg.), 217-33.

Märkt, Jörg (2001), „Knut Wicksell: Zum Geburtstag des Begründers einer kritischen Vertragstheorie“, Ordo – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 52, 189-214.

Märkt, Jörg (2003), Verfassungsökonomik und Besteuerung: Die Notwendigkeit eines Steuerwettbewerbs ohne Trittbrettfahrer, Freiburg: Haufe.

Mors, Matthias (2001), „Der EU-Verhaltenskodex zur Unternehmensbesteuerung – Bisherige Erfahrungen und Ergebnisse der ‚hochrangigen Arbeitsgruppe‘“, in: W. Müller, O. Fromm, B. Hansjürgens (Hg.), 197-215.

Müller, Walter (2001), „Plädoyer für eine Steuerwettbewerbsordnung“, in: W. Müller, O. Fromm, B. Hansjürgens (Hg.), 153-168.

Müller, W., O. Fromm, B. Hansjürgens (Hg.) (2001), Regeln für den europäischen Systemwettbewerb – Steuern und soziale Sicherungssysteme, Marburg: Metropolis.

Müller-Groeling, Hubertus (2002), Reform des Föderalismus – Kleine Festgabe für Otto Graf Lambsdorff, Berlin: Liberal Verlag.

Oates, Wallace E. (1972), Fiscal Federalism, New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, Wallace E. (1999), „An Essay on Fiscal Federalism“, Journal of Economic Literature 37, 1120-1149.

Oates, Wallace E. (2002), „Fiscal and Regulatory Competition: Theory and Evidence“, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 3, 377-390.

Olson, Mancur (1969), „The Principle of ‘Fiscal Equivalence’: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government“, American Economic Review 59, 479-487.

Ostrom, Vincent (1987), The political theory of a compound republic, Lincoln: University of Nebraska Press.

Rawls, John (1975), Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Sideras, Jörn (2001), „Konstitutionelle Äquivalenz und Ordnungswahl“, Ordo – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 52, 103-129.

Sinn, Hans-Werner (1997), „Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb“, in: A. Oberhauser (Hg.), Fiskalföderalismus in Europa, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 252, Berlin: Duncker und Humblot, 9-59.

Sinn, Hans-Werner (2003), „Zwanzig Mezzagiornos – Die Umverteilungsideologie des EU-Konvents bedroht ganze Wirtschaftsregionen in Süd- und Osteuropa“, Financial Times Deutschland, Donnerstag, 13. Februar 2003, 30.

Streit, Manfred E. (1995), „Wissen, Wettbewerb und Wirtschaftsordnung – Zum Gedenken an Friedrich August von Hayek“, in: Ders., Freiburger Beiträge zur Ordnungsökonomik, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 159-194.



Tiebout, C. (1956), „A pure theory of local expenditures“, Journal of Political Economy 64, 416-424.

Vanberg, Viktor (1982), Markt und Organisation – Individualistische Sozialtheorie und das Problem korporativen Handelns, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

Vanberg, Viktor (1997), „Subsidiarity, Responsive Government and Individual Liberty“, in: K.W. Nörr und T. Oppermann (Hg.), Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit. Zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 253-269

Vanberg, Viktor J. (2000a), „Der konsensorientierte Ansatz der konstitutionellen Ökonomik“, in: H. Leipold und I. Pies, Hg., Ordnungstheorie und Ordnungspolitik – Konzeptionen und Entwicklungsperspektiven, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Bd. 64, Stuttgart: Lucius & Lucius, 252-276.

Vanberg, Viktor J. (2000b) „Functional Federalism: Communal or Individual Rights?“, Kyklos 53, 362-86.

Vanberg, Viktor (2001a), „Standortwettbewerb und Demokratie“, in: S. Frick, R. Penz und J. Weiß (Hg.), Der freundliche Staat. Kooperative Demokratie im institutionellen Wettbewerb, Marburg: Metropolis-Verlag, 15-75.

Vanberg, Viktor J. (2001b), „Markets and the Law“, in: N.J. Smelser und P.B. Baltes, Hg., International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences, Vol. 14, Amsterdam et al.: Elsevier, 9221-9227.

Vanberg, Viktor J. (2003), „Citizens' Sovereignty, Constitutional Commitments, and Renegotiation: Original versus Continuing Agreement“, in: A. Breton, G. Galeotti, P. Salmon und R. Wintrobe (Hg.), Rational Foundations of Democratic Politics, New York: Cambridge University Press (im Erscheinen).

Wicksell, Knut (1896), Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens, Jena: Gustav Fischer.

## Freiburger **Diskussionspapiere** zur Ordnungsökonomik

## Freiburg **Discussion Papers** on Constitutional Economics

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

- 01/1 **Sideras, Jörn:** Konstitutionelle Äquivalenz und Ordnungswahl. Veröffentlicht in: ORDO, Bd. 52, 2001, S. 103-129.
- 01/2 **Märkt, Jörg:** Knut Wicksell: Begründer einer kritischen Vertragstheorie? Veröffentlicht in: ORDO, Bd. 52, 2001, S. 189-214.
- 01/3 **Stamm, Hansueli:** Institutioneller Rahmen des Electronic Commerce: Eine ordnungsökonomische Analyse am Beispiel der digitalen Signatur.
- 01/3A **Stamm, Hansueli:** Institutional Framework of Electronic Commerce: A Constitutional Economic Analysis of the Problems With Digital Signatures.
- 01/4 **Vanberg, Viktor J.:** Evolutorische Ökonomik: Homo Oeconomicus, Markt und Institutionen.
- 01/5 **Vanberg, Viktor J.:** Rational Choice vs. Program-based Behavior: Alternative Theoretical Approaches and their Relevance for the Study of Institutions. Published in: Rationality & Society, Vol. 14, 2002, p. 7-53.
- 01/6 **Vanberg, Viktor J.:** Citizens' Sovereignty and Constitutional Commitments: Original vs. Continuing Agreement.
- 
- 02/1 **Vanberg, Viktor J.:** F. A. Hayek und die Freiburger Schule.
- 02/2 **Pelikan, Pavel:** Why Economic Policies Need Comprehensive Evolutionary Analysis.
- 02/3 **Märkt, Jörg:** Armutsexternalitäten: Verfassungsökonomische Rechtfertigung einer kollektiven Grundsicherung.
- 02/4 **Märkt, Jörg:** Zur Methodik der Verfassungsökonomik Die Aufgabe eines vertragstheoretisch argumentierenden Ökonomen.
- 02/5 **Vanberg, Viktor J.:** Rationalitätsprinzip und Rationalitätshypothesen: Zum methodologischen Status der Theorie rationalen Handelns.
- 02/6 **Schnellenbach, Jan:** The Evolution of a Fiscal Constitution When Individuals are Theoretically Uncertain.
- 02/7 **Wohlgemuth, Michael:** Schumpeterian Political Economy and Downsian Public Choice: Alternative economic theories of democracy.
- 02/8 **Fischer, Christian:** Europäisierung der nationalen Zivilrechte – Renaissance des institutionellen Rechtsdenkens?
- 
- 03/1 **Vanberg, Viktor J.:** Die Verfassung der Freiheit: Zum Verhältnis von Liberalismus und Demokratie.
- 03/2 **Goldschmidt, Nils / Berndt, Arnold:** Leonhard Miksch (1901–1950) – A Forgotten Member of the Freiburg School.
- 03/3 **Vanberg, Viktor J.:** The Rationality Postulate in Economics: Its Ambiguity, its Deficiency and its Evolutionary Alternative.
- 03/4 **Nau, Heino Heinrich:** Reziprozität, Eliminierung oder Fixierung? Kulturkonzepte in den Wirtschaftswissenschaften im Wandel.
- 03/5 **Pelikan, Pavel:** Bringing Institutions into Evolutionary Economics: Another View with Links to Changes in Physical and Social Technologies.
- 03/6 **Vanberg, Viktor J.:** Bürgersouveränität und wettbewerblicher Föderalismus: Das Beispiel der EU.