

THOMAS APOLTE

Die ökonomische Konstitution eines föderalen Systems

*Die Einheit der
Gesellschaftswissenschaften*
105

Mohr Siebeck

Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften

Studien in den Grenzbereichen der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Band 105

Begründet von

ERIK BOETTCHER

Unter der Mitwirkung von

HANS ALBERT · ANDREAS DIEKMANN · GERD FLEISCHMANN · DIETER FREY
VOLKER GADENNE · WOLFGANG KERBER · CHRISTIAN KIRCHNER · ARNOLD PICOT
VIKTOR VANBERG · CHRISTIAN WATRIN · EBERHARD WITTE · REINHARD ZINTL

herausgegeben von

KARL HOMANN



Thomas Apolte

Die ökonomische Konstitution eines föderalen Systems

Dezentrale Wirtschaftspolitik zwischen Kooperation
und institutionellem Wettbewerb

Mohr Siebeck

Thomas Apolte, geboren 1960; 1982–87 Studium der Wirtschaftswissenschaft in Duisburg; 1987–93 wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik in Duisburg; 1992 Promotion; 1994–95 Visiting Assistant Professor an der Brigham Young University in Provo/USA; 1995–98 wiss. Assistent am Fachbereich Wirtschaftswissenschaft in Duisburg; 1998 Habilitation.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Apolte, Thomas:

Die ökonomische Konstitution eines föderalen Systems : dezentrale Wirtschaftspolitik zwischen Kooperation und institutionellem Wettbewerb / Thomas Apolte.

– Tübingen : Mohr Siebeck, 1999

(Einheit der Gesellschaftswissenschaften ; Bd. 105)

ISBN 3-16-147108-3 / eISBN 978-3-16-163022-4 unveränderte eBook-Ausgabe 2024

© 1999 J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen. Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von der Druckerei Gulde in Tübingen auf alterungsbeständigem Werkdruckpapier der Papierfabrik Niefern gedruckt. Den Einband besorgte die Großbuchbinderei Heinr. Koch in Tübingen nach einem Entwurf von Uli Gleis in Tübingen.

ISSN 0424-6985

Meinen Eltern gewidmet

Vorwort

Über die Ökonomie und Politik des Föderalismus ist im vergangenen Jahrzehnt in Europa heftig diskutiert worden. Der Anlaß war der beschleunigte Vertiefungsprozeß, den die Einheitliche Europäische Akte und der Maastrichter Vertrag in Gang gesetzt hatten. Viele vor allem liberale Wirtschafts- und Gesellschaftswissenschaftler haben diesen Prozeß mit einer gehörigen Portion Skepsis begleitet. Vertiefung bedeutete für die meisten von ihnen zugleich auch Zentralisierung, Bürokratisierung und vor allem ein Verlust an politischem und ökonomischem Wettbewerb. Basierend auf der gleichen liberalen Haltung werden die Dinge in dieser Arbeit aber doch ein wenig anders gesehen. Diese etwas andere Haltung ergab sich für mich allerdings erst nach und nach durch die Beobachtung der europapolitischen Diskussion und durch das Studium der föderalismustheoretischen Literatur. Entscheidend war dabei vor allem die Auseinandersetzung mit den geistigen Grundlagen der amerikanischen Verfassung sowie mit der Verfassungswirklichkeit in den Vereinigten Staaten. Durch diese Auseinandersetzung erschien mir manches mit der Zeit in einem anderen Licht.

Das Ergebnis meiner Arbeit ist die vorliegende Schrift, die im Frühjahr 1998 vom Fachbereich Wirtschaftswissenschaft der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg als Habilitationsschrift angenommen wurde. Bis es soweit war, haben mich die unterschiedlichsten Menschen in unterschiedlichster Form unterstützt. Wenn ich Ihnen an dieser Stelle danke, dann ist das keine Pflichtübung, wie manchmal behauptet wird, sondern es ist mir ein wichtiges persönliches Anliegen. An erster Stelle gilt mein Dank denjenigen, die unmittelbar mit der Arbeit befaßt waren, die sie betreut und begutachtet haben. Allen voran gilt dies für meinen langjährigen akademischen Lehrer und Förderer Prof. Dr. Dieter Cassel. Aber auch den Professoren Friedrich Schneider und Manfred Tietzel bin ich für die prompte Erstellung ihrer Gutachten zu großem Dank verpflichtet. Im ersten Jahr hatte ich die Gelegenheit, mit Hilfe eines DFG-Forschungsstipendiums als Visiting Assistant Professor an der Brigham Young University (BYU) in Provo, Utah, U.S.A., zu arbeiten. Dieser Aufenthalt war in jeder Hinsicht ein Meilenstein für das Projekt, wofür ich der Deutschen Forschungsgemeinschaft ebenso dankbar bin wie dem Department of Managerial Economics der BYU. Besonders erwähnen möchte ich dabei die Professo-

ren Robert G. Crawford, Gary M. Woller sowie meinen Freund und Kollegen Frank Th. Rothärmel. Das Bild wäre aber unvollständig, wenn ich die liebevolle Gastfreundschaft unerwähnt ließe, die meiner Familie und mir dort zuteil wurde. Stellvertretend für die vielen Freunde, die uns nach wie vor treu sind, seien hier Alta und Gail Halvorsen erwähnt, die die Rolle unserer *Host Family* übernommen hatten. Alta und Gail beeindruckten uns durch ihre Herzlichkeit und Kinderliebe, die sie aus einer religiösen Überzeugung schöpften, die zwar nicht die unsere ist, die wir durch sie aber zu respektieren lernten.

Viele weitere Menschen waren in verschiedener Hinsicht hilfsbereit, unterstützend und aufbauend, unter ihnen Jan Friske, Corinne Kaiser, Marc Kersten, Ulrike Michalski, Frank Trosky, Dr. Peter Weiss, Thomas Wilke sowie Billy Corgan und Holger Schmitz. Weiterhin haben mir die Teilnehmer eines über zwei Semester laufenden Seminars zu wirtschaftspolitischen Problemen des Föderalismus an der Ruhr-Universität Bochum ein unvergleichliches Forum zum „Testen“ meiner Hypothesen zum Föderalismus geboten. Stellvertretend für sie alle sei hier Prof. Dr. Wolfgang Kerber als der Organisator des Seminars genannt. Schließlich danke ich dem Mohr Siebeck Verlag sowie den Herausgebern der Reihe „Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften“ für ihre Bereitschaft, meine Arbeit in dieser so renommierten Reihe zu publizieren.

Manche meiner Freunde führen meine etwas vom *mainstream* abweichende Haltung zum Föderalismus in Europa erst in zweiter Linie auf die wissenschaftliche Auseinandersetzung damit zurück. In erster Linie wollen sie darin vielmehr einen mir angeblich eigenen Hang dazu wiedererkennen, die Dinge grundsätzlich anders als andere sehen zu wollen. Diese Auffassung kann ich natürlich nicht teilen. Welche mehr oder vielleicht eher weniger angenehmen persönlichen Eigenarten meinerseits am Ende einen positiven Beitrag zu dieser Arbeit geleistet haben könnten, mag ich ohnehin nicht zu beurteilen. Tatsache ist, daß einige Menschen in besonderem Maße mit meinen Eigenarten leben (müssen). Heute sind dies vor allem meine Frau Beate sowie meine Töchter Carina und Lena. Ihnen sei Dank dafür und für vieles andere mehr. Nach wie vor die längste Zeit aber mußten meine Eltern Erika und Hans Apolte damit leben, daß ich die Dinge so oft auf die mir eigene Weise sehen und auch tun wollte. Daß diese Neigung in jüngeren Jahren noch viel ausgeprägter war als heute, verstärkt nur die Leistung meiner Eltern im Umgang damit. Ich möchte ihnen daher noch einmal ganz besonders für alles danken.

Duisburg, im März 1999

Thomas Apolte

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	VII
Verzeichnis der verwendeten Symbole	XI
1. Dezentralisierung und institutioneller Wettbewerb im Föderalismus	1
2. Von der traditionellen Theorie des Fiskalföderalismus zur Theorie des institutionellen Wettbewerbs zwischen Gebietskörperschaften	11
2.1. Die traditionelle Theorie des Fiskalföderalismus	12
2.2. Kritik der traditionellen Theorie und Ansätze zur Theorie des institutionellen Wettbewerbs	18
3. Institutioneller Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften I: Der Leistungsstaat.....	26
3.1. Wettbewerb um öffentlich bereitgestellte nicht-rivale Güter	29
3.1.1. Nicht-rivale Konsumgüter	29
3.1.2. Nicht-rivale öffentliche Inputs.....	45
3.2. Wettbewerb um öffentlich bereitgestellte teilrivale Güter	59
3.2.1. Teilrivale Konsumgüter.....	60
3.2.2. Teilrivale Inputgüter	62
3.2.3. Bedingungen für einen Budgetausgleich unter Wettbewerbsbedingungen	63
3.3. Wettbewerb um öffentlich bereitgestellte rivale Güter.....	67
3.3.1. Öffentlich angebotene rivale Konsumgüter	68
3.3.2. Öffentlich angebotene rivale Inputs	71
3.4. Wettbewerb im Leistungsstaatsbereich und die Zähmung des <i>Leviathan</i>	75
3.5. Implikationen für die konstitutionelle Politik	89
4. Institutioneller Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften II: Der Regulierungsstaat	96
4.1. Regulierungswettbewerb als Disziplinierungsinstrument und Entdeckungsverfahren	97
4.2. Normative Grundlagen staatlicher Regulierung	102
4.2.1. Probleme asymmetrischer Information	103
4.2.2. Staatliche Regulierungen im Falle von Informationsasymmetrien	111

4.3.	Staatliche Regulierung im institutionellen Wettbewerb und die Gefahr eines <i>race to the bottom</i>	112
4.3.1.	Verbraucherschutz	113
4.3.2.	Arbeitnehmerschutz	122
4.4.	Implikationen für die konstitutionelle Politik	125
5.	Institutioneller Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften III: Der Sozialstaat	128
5.1.	Legitimationsprobleme sozialstaatlicher Aktivität	128
5.2.	Argumente für Zentralisierung und Dezentralisierung	131
5.3.	Empirische Indikatoren zur Mobilität der Steuerbasis.....	135
5.3.1.	Kapitalmobilität	136
5.3.2.	Mobilität natürlicher Personen	157
5.4.	Implikationen für die konstitutionelle Politik	161
6.	Die politische Konstitution eines föderalen Systems	164
6.1.	Dezentralisierung versus Zentralisierung wirtschaftspolitischer Kompetenzen	165
6.2.	Die Rolle der zentralen Ebene	172
6.2.1.	Schutz persönlicher Freiheitsrechte	178
6.2.2.	Schutz vor Protektionismus	181
6.2.3.	Die gegenseitige Kontrolle von zentraler und dezentraler Ebene	186
6.3.	Konstitutionelle und postkonstitutionelle Entscheidungsstrukturen in einem föderalen System.....	187
6.4.	Lehren für die Europäische Union	197
7.	Leitlinien für eine europäische Verfassung	205
	Literaturverzeichnis.....	215
	Sachregister.....	229

Verzeichnis der verwendeten Symbole

Kapitel 3

B	Budget der privaten Haushalte	n	Anzahl der Gebietskörperschaften einer Föderation
c	congestion costs	ND	Nutzendifferential zwischen den öffentlichen Gütern zweier Gebietskörperschaften
e_{κ, t_x}	Steuersatzelastizität des Kapitalstocks	P_x	Preis des öffentlichen Gutes
F	aufgewendete Steuermittel zur Zahlung von Subventionen	P_y	Preis des privaten Gutes
G	Gewinn	PF	Produktionsfunktion
GE	Grenzerlös	PM	Produktionsmöglichkeitenkurve
GPC	Grenzproduktivität des Kapitals	q	Anteil des von den Einwohnern einer repräsentativen Gebietskörperschaft gehaltenen Kapitalstocks am gesamten Kapitalstock einer Föderation
h	Arbeitszeit pro Periode	r^*	föderationsweite Kapitalverzinsung bei kleinen Gebietskörperschaften
K	Kapitalstock einer repräsentativen Gebietskörperschaft	R	politische Renten, verstanden als Überschuß der staatlichen Einnahmen über die Ausgaben für öffentliche Güter
K^*	Kapitalstock der gesamten Föderation	R_L	Politische Renten aus dem Faktor Arbeit
\bar{K}	Kapitalstock der Einwohner einer Gebietskörperschaft	R_K	Politische Renten aus dem Faktor Kapital
l	Anzahl der Mitglieder einer Interessengruppe	RF	Reaktionsfunktion
L	Zahl der Einwohner einer repräsentativen Gebietskörperschaft	s	Subventionen pro Kopf einer Interessengruppe
L^m	Zahl der mobilen Einwohner einer repräsentativen Gebietskörperschaft	S	insgesamt geleistete Subventionen
L^{im}	Zahl der immobilien Einwohner einer repräsentativen Gebietskörperschaft		
L^*	Gesamtbevölkerung einer Föderation		
MZB	marginale Zahlungsbereitschaft der Steuerzahler		

t_K	Steuersatz auf Kapital	C	totale Kosten der Produktion von Konsumgütern
t_L	Steuersatz auf natürliche Personen	G	Gewinn
t_L^{im}	Steuersatz auf immobile Einwohner	P_H	Preis für Güter hoher Qualität
U^{s0}	Mindestnutzen zur Sicherung der Wiederwahl	P_N	Preis für Güter niedriger Qualität
w	Lohnsatz	P_x	Preis eines Konsumgutes
WK	Wanderungskosten besteuerteter Faktoren	Q	Grad der individuellen Qualität eines Gutes
wk	Wanderungskosten besteuerteter Faktoren pro Zeiteinheit	\bar{Q}	Grad der durchschnittlichen Qualität eines Gutes
x	von einem repräsentativen Einwohner (oder einer repräsentativen Kapitaleinheit) genutzte Menge eines öffentlich bereitgestellten Gutes	Q^*	staatlicher Qualitätsmindeststandard
X	Menge des öffentlichen Gutes	r	Diskontfaktor
Y	Menge des privaten Gutes	X	Menge eines Konsumgutes
Z	Menge eines importierten Konsumgutes	<i>Kapitel 5</i>	
<i>Kapitel 4</i>		D^d	Kapitalnachfrage in einer Gebietskörperschaft
c	durchschnittliche Kosten der Produktion von Konsumgütern	D^w	föderationsweite Kapitalnachfrage aus der Sicht einer kleinen Gebietskörperschaft
c_H	durchschnittliche und zugleich marginale Kosten der Produktion von Konsumgütern hoher Qualität	I	Investitionen in einer Gebietskörperschaft
c_N	durchschnittliche und zugleich marginale Kosten der Produktion von Konsumgütern niedriger Qualität	r	heimischer Zinssatz in einer Gebietskörperschaft
		r^*	föderationsweit einheitlicher Zinssatz
		S	periodische Ersparnis
		S^d	Kapitalangebot in einer Gebietskörperschaft
		S^w	föderationsweites Kapitalangebot aus der Sicht einer kleinen Gebietskörperschaft
		Y	Inlandsprodukt einer Gebietskörperschaft

Can we forget for what we are forming a government?
Is it for *men*, or for the imaginary beings called *states*?
James Wilson (1787)

Kapitel 1

Dezentralisierung und institutioneller Wettbewerb im Föderalismus

Seit etwa Anfang der 80er Jahre wird diesseits wie jenseits des Atlantiks wieder verstärkt für ein Staatsordnungsprinzip geworben, welches in den Jahrzehnten zuvor eher stiefmütterlich behandelt wurde. Der Föderalismus als Instrument zur vertikalen Gewaltenteilung und zur Zusammenführung von Prinzipien der politischen Vereinigung einerseits und der Bewahrung regionaler Eigenheiten andererseits hatte jahrzehntelang eher ein Schattendasein gefristet. Die in praktisch allen entwickelten Industrieländern zu beobachtende Entwicklung wohlfahrtsstaatlicher Strukturen und die Hoffnung auf eine Überwindung konjunktureller Störungen durch eine fiskalisch betriebene Globalsteuerung drängten die „althehrwürdigen“ Ideen des Föderalismus in den Hintergrund. Für finanzpolitische Unabhängigkeit und Eigenverantwortung dezentraler Gebietskörperschaften blieb wenig Raum, wo es um gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte und weitreichende personelle sowie regionale Umverteilung ging. Hinzu kam, daß die Professionalisierung der Politik regionale Politiker oftmals inkompetent erscheinen ließ, weil diese vor allem in den USA häufig nur nebenberuflich in ihrem Amt tätig waren.¹

Seit die politischen Eliten Ende der 70er Jahre von Zweifeln an der gesamtwirtschaftlichen Globalsteuerung und an den wohlfahrtsstaatlichen Tendenzen erfaßt wurden, kam es vor allem in den USA zu einer Rückbesinnung auf die alten Tugenden des Föderalismus. Im Zuge der *Reaganomics* sollten die Einzelstaaten wieder mehr Autonomie erhalten, und sie sollten überdies wieder stärker eigenverantwortlich haushalten. Und wenngleich diese Neubesinnung in der Politik letztlich keine durchschlagenden Erfolge zeitigte, so wurde sie doch begleitet von einer um-

¹ Vgl. *Rivlin* (1992), S. 92ff.

fänglichen Literatur und einer kontrovers geführten wissenschaftlichen Diskussion um die Möglichkeiten und Grenzen dezentraler Wirtschafts- und Finanzpolitik in föderalistischen Systemen.²

In Europa wurde diese Diskussion aufgegriffen, als die Ernüchterung über den bis zur *Einheitlichen Europäischen Akte* verfolgten Integrationsansatz zu einem weit verbreiteten Euro-Pessimismus führte. Mit diesem Integrationsansatz war letztlich vergeblich versucht worden, das Ziel eines europäischen Binnenmarktes durch die schrittweise Harmonisierung der Wirtschaftsordnungen und die sich an jeden Schritt anschließende partielle Liberalisierung bestimmter grenzüberschreitender Transaktionen zu erreichen. Mit dem berühmten Urteil über den *Cassis-de-Dijon* und mit der Einheitlichen Europäischen Akte wurden neue Wege zur Integration in Europa beschritten, die einerseits eine im wesentlichen begrüßte Beschleunigung der ökonomischen Integration auslöste, die aber andererseits auch politische Zentralisierungstendenzen mit sich brachte und die Souveränität der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft in beträchtlichem Maße einzuschränken drohte.³ Hiervon beunruhigt, griffen zahlreiche Wirtschafts- und Politikwissenschaftler die bis dahin eher in Nordamerika geführte Diskussion um den Föderalismus auf.

In Nordamerika wie in Europa war damit das Motiv für die Wiederbelebung des Föderalismus ein sehr ähnliches. Es handelt sich um die Furcht vor einem um sich greifenden und jegliche einzelstaatlich-dezentrale Autonomie aushöhlenden Zentralismus, der in der Folge die regionale Unterschiedlichkeit der Wünsche der Bürger mißachtet und am Ende die Freiheit der Individuen einer zentralstaatlichen Zweckrationalität opfert, die mit den Präferenzen der Bürger in keinem erkennbaren Zusammenhang mehr steht.⁴ So ist es kein Wunder, daß sich diejenigen, die die Idee des Föderalismus wiederbelebten, von Beginn an zu einer klaren Vorliebe für dezentrale Strukturen bekannten. Die in den Jahrzehnten zuvor betriebene Zentralisierung wird im wesentlichen auf eine fehlgeleitete Wirtschafts- und Finanzpolitik zurückgeführt, und Vorbehalte jener – inzwischen in die Minderheitsposition geratener – Wissenschaftler, die befürchten, daß dezentrale Strukturen Probleme verursachen könnten, werden meist als wenig stichhaltig, wenn nicht gar ihrerseits als verfehlt zurückgewiesen.

Die Hoffnung, daß dezentrale Strukturen zu mehr Effizienz und einer stärkeren Berücksichtigung der Präferenzen der Bürger in der Politik füh-

² Siehe hierzu die Kontroverse von *Blankart* (1996) auf der einen und *H.-W. Sinn* (1995); (1996a) auf der anderen Seite; siehe zu einer ausführlichen Diskussion der in diesem Zusammenhang entwickelten theoretischen Konzepte *Wellisch* (1984).

³ Siehe hierzu: *Streit/Mussler* (1995); *Vaubel* (1994a).

⁴ Siehe etwa: *Streit* (1996); *Vaubel* (1992); (1994); (1994a).

ren, knüpfen dabei in einer Art Renaissance *Tieboutschen* Denkens⁵ an der Idee des institutionellen Wettbewerbs an.⁶ Ganz analog zum originär privatwirtschaftlich-marktlichen Wettbewerb soll der institutionelle Wettbewerb die politischen Akteure zwingen, den Präferenzen ihrer „Kunden“ gemäß zu handeln, die Verschwendung von Ressourcen zu vermeiden und auf politische Renten zu verzichten. Die Idee des institutionellen Wettbewerbs ist aber alles andere als klar formuliert. Der Versuch, sich mit den vielfältigen und zum Teil auf widersprüchliche Weise miteinander verknüpften Ansätzen zurechtzufinden, gestaltet sich schwierig und mühselig. So findet man unter anderem den Wettbewerb von Regierungen, den Standortwettbewerb, den Wettbewerb der Regionen oder der Jurisdiktionen und eben den institutionellen Wettbewerb.⁷ Dabei sind aber nicht nur die Begriffsbezeichnungen verschieden, sondern auch die dahinterstehenden Ideen. So ist ein *Standortwettbewerb*, in dem die Gesamtheit der immobilien Faktoren eines Landes oder einer Region um mobile Faktoren konkurriert, etwas anderes als ein institutioneller Wettbewerb, in dem Politiker zum Wohle der Einwohner eines Landes oder einer Region unter Wettbewerbsdruck geraten.

Es soll hier nicht darum gehen, die vielfältigen in der Literatur zu findenden Konzepte und Definitionen miteinander zu vergleichen. Vielmehr soll möglichst direkt zum Kern der Idee des institutionellen Wettbewerbs vorgestoßen werden. Die *Public-choice-Literatur* hat in den letzten Jahrzehnten vielfältige Mängel des politischen Wählerstimmenwettbewerbs aufgedeckt und erklärt. Mit dem institutionellen Wettbewerb wird die Hoffnung verbunden, daß er Mechanismen in Gang setzt, die zusätzlich zum politischen Wählerstimmenwettbewerb eine bessere Kontrolle der Regierenden durch die Regierten erzwingen. So verstanden muß institutioneller Wettbewerb stets die politischen Akteure unter Wettbewerbsdruck setzen, und er muß die Wohlfahrt der Einwohner eines Landes oder einer Region erhöhen. Für diese Zwecke greift das Konzept des Standortwettbewerbs allerdings zu kurz, weil es die Wirkungen des Wettbewerbs der immobilien Faktoren in den verschiedenen Ländern und Regionen um mobile Faktoren insgesamt untersucht. Da es hierzu aber die politischen Akteure und die Einwohner eines Landes zur Gesamtheit der immobilien Faktoren zusammenfaßt, wird es unmöglich, die sich aus dem Wettbewerb er-

⁵ Siehe *Tiebout* (1956).

⁶ Siehe mit Blick auf die europäische Integration den Überblick von *Woolcock* (1994); für die USA siehe: *Dye* (1990); *Wildavsky* (1990); siehe zu verschiedenen Einzelaspekten auch die von *Gerken* (1995), Hg., und *Kenyon/Kincaid* (1991), Hg., herausgegebenen Sammelbände.

⁷ Siehe als Überblick *Gerken* (1995a), S. 10 ff.

gebenden Beziehungen der Politiker zu den Einwohnern eines Landes zu untersuchen.

Das Konzept des Standortwettbewerbs ist sicherlich geeignet, wettbewerbliche Beziehungen der immobilen Faktoren verschiedener Regionen untereinander zu analysieren. Insofern ist Standortwettbewerb durchaus analog zum Wettbewerb von Unternehmen um zahlungskräftige Verbraucher zu interpretieren. Doch genau wie die Beziehungen innerhalb der Unternehmen – etwa zwischen Kapitalgebern und Managern – nicht zu erkennen sind, solange die Unternehmen als *black box* behandelt werden, so können die Beziehungen zwischen Wählern und Politikern im Standortwettbewerb nicht erkannt werden, solange die *black box* „Standort“ geschlossen bleibt und Politiker und Wähler nicht als unterschiedliche Akteure erkennbar sind. Da in dieser Arbeit aber genau diese Beziehung zwischen Politikern und Wählern – und damit zweier Akteure innerhalb der *black box* – untersucht werden soll, muß die *black box* geöffnet werden. Aus diesem Grunde muß bei der Analyse über den Wettbewerb der Standorte insofern hinausgegangen werden, als daß nach Institutionen innerhalb der Standorte unterschieden wird. In diesem Sinne soll im folgenden von *institutionellem Wettbewerb* die Rede sein. Die Analyse des institutionellen Wettbewerbs schließt jene des Standortwettbewerbs allerdings ebenso wenig aus, wie die Analyse von *Principal-agent-Beziehungen* innerhalb von Unternehmen eine Analyse des Wettbewerbs von Unternehmen am Absatzmarkt ausschließt.

Die Einwohner eines Landes treten dem politischen Sektor in verschiedenen Eigenschaften entgegen. So sind sie als Konsumenten inländischer Güter von den betreffenden Verbraucherschutzregulierungen betroffen. Als Arbeitnehmer sind sie von den spezifischen Arbeitnehmerschutzregulierungen betroffen. Zudem richtet sich ihr Nettolohn – zumindest langfristig – an der Arbeitsproduktivität aus, und diese hängt unter anderem von der allgemeinen Wirtschaftsordnung, von der Ausstattung mit Infrastruktur, von Subventionen und von der Höhe der Steuern ab. Schließlich treten die Einwohner eines Landes als Kapitaleigner auf, und als solche interessiert sie die Kapitalsteuer und die Kapitalproduktivität, wobei die letztere wiederum von der Wirtschaftsordnung, von der Infrastruktur, von Subventionen und von vielen weiteren Faktoren abhängt, auf die Politiker einen Einfluß haben.

Die Einwohner eines demokratischen Landes haben in bestimmten zeitlichen Abständen das Recht, Politiker zu wählen und abzuwählen. Dieses Recht ist wichtig und unverzichtbar. Es ist aber – wie die *Public-choice-Theorie* gezeigt hat – eine im Vergleich zu dezentral wirkenden Marktkräften relativ stumpfe Waffe, und als solche kontrolliert sie die Po-

litiker nur unzureichend. Institutioneller Wettbewerb gibt den Einwohnern eines Landes zusätzlich zu ihrem Stimmrecht noch eine weitere Option.⁸ Wenn ihnen die Politik eines Landes nicht zusagt, so können sie nicht nur die verantwortlichen Politiker abwählen, sondern sie können sich in ihrer Eigenschaft als Verbraucher, Arbeitnehmer oder Kapitaleigner dem Geltungsbereich dieser Politik einfach entziehen. Als Verbraucher können sie Güter kaufen, die nach den Verbraucherschutzstandards eines anderen Landes oder einer anderen Region produziert wurden, als Arbeitnehmer können sie einen Arbeitsplatz in einer anderen Region wählen, um die dort höhere Produktivität oder die ihnen eher zusagenden Arbeitnehmerschutzrechte zu genießen. Schließlich können sie in ihrer Eigenschaft als Kapitaleigner in jenem Land oder jener Region investieren, wo sie die höchste Nettorendite erzielen.

Vom institutionellen Wettbewerb verspricht man sich zwei Effekte: Einerseits verbessert er direkt die Situation der individuellen Einwohner, weil diese sich die von ihnen für die jeweiligen Zwecke präferierte Region aussuchen können. Zum zweiten aber hofft man, daß die dadurch ausgelösten Wanderungen – wenn nicht allein schon die Drohung damit – die Politiker veranlaßt, ihre Politik den Präferenzen der Einwohner anzupassen, dabei Verschwendung von Mitteln zu vermeiden und überdies auf politische Renten zu verzichten.⁹

Institutioneller Wettbewerb findet zwischen den politischen Institutionen jener Jurisdiktionen statt, für die die betreffenden Institutionen jeweils zuständig sind. Sofern diese Jurisdiktionen geographisch abgegrenzt sind, handelt es sich um Gebietskörperschaften. Obwohl dies die traditionell übliche Form von Jurisdiktionen ist, sind grundsätzlich aber auch geographisch variable Jurisdiktionen denkbar.¹⁰ Institutioneller Wettbewerb zwischen den Politikern verschiedener Jurisdiktionen kann sich aber nur insoweit entfalten, als daß die Einwohner in ihrer jeweiligen Eigenschaft mobil sind. Insofern haben Politiker vielfältige Möglichkeiten, institutionellen Wettbewerb zu verhindern oder doch zumindest einzuschränken. In einer drastischen Variante können sie die Abwanderung von Personen verbieten oder scharfe Kapitalverkehrskontrollen einführen. Weiterhin können sie die Einfuhr von Waren unterbinden oder an bestimmte Bedingungen knüpfen. Alles dies beschränkt in direkter Weise die Mobilität und damit die Freiheit der Einwohner. In einer weniger drastischen Variante ist es hingegen nicht nötig, die Mobilität der Einwohner zu beschränken. In dieser Variante verständigen sich die politische Akteure der verschiedenen

⁸ Vgl. *Vanberg* (1995).

⁹ Siehe hierzu *S. Sinn* (1992).

¹⁰ Vgl. *Frey/Eichenberger* (1995); (1996); *Eichenberger* (1996).

Gebietskörperschaften auf bestimmte Parameter, wie zum Beispiel Verbraucher- und Arbeitnehmerschutzregulierungen oder Steuersätze. Die Mobilität der Einwohner braucht dann aus der Sicht der Politiker nicht mehr beschränkt zu werden, weil die Einwohner durch Abwanderung keine Verbesserung ihrer individuellen Wohlfahrt erzielen können.

Föderale Systeme zeichnen sich durch einen hohen Grad an politischer und wirtschaftlicher Integration aus. Beschränkungen der Mobilität der Einwohner in ihren verschiedenen Eigenschaften sind damit kaum vereinbar. In föderalen Systemen wird daher der institutionelle Wettbewerb häufig im Wege der Harmonisierung von Rechtsregeln oder Steuern oder durch eine Zentralisierung der betreffenden Kompetenzen unterbunden. Genau hierüber klagen nun jene, die in den vergangenen Jahren die Diskussion um den Föderalismus wiederbelebt haben und dabei auf eine stärkere Dezentralisierung drängen. Zentralisierung ist in ihrem Sinne gleichbedeutend mit einer Monopolisierung der Politik; und ganz analog dazu sind Harmonisierungsbestrebungen wie übliche ökonomische Kartelle zu betrachten. Das hinter diesen Bestrebungen stehende Motiv wird allerdings nicht in einer Steigerung der Gesamtwohlfahrt gesehen, sondern vielmehr in einer Festigung der Machtposition gegenüber Wählern und Steuerzahlern. Beides ist grundsätzlich wettbewerbsfeindlich, und daher gilt es, dezentrale wirtschafts- und finanzpolitische Strukturen anzustreben und Harmonisierungen der Wirtschafts- und Finanzpolitik im Sinne eines politischen Kartellverbots zu unterbinden. Hierzu ist gegebenenfalls eine entsprechende politische Kartellbehörde auf der föderalen Ebene zu gründen und mit der nötigen politischen Unabhängigkeit auszustatten. Insofern läßt sich institutioneller Wettbewerb in Analogie zum originär ökonomischen Wettbewerb beschreiben.

Doch die Analogie des institutionellen Wettbewerbs zum originär ökonomischen Wettbewerb hat auch ihre Grenzen. Diese Grenzen liegen sowohl in der Zielfunktion der handelnden Akteure als auch in den Restriktionen begründet, unter denen diese handeln. Daher ist es um die Funktionsfähigkeit des institutionellen Wettbewerbs auch deutlich anders bestellt als um jene des originär ökonomischen Wettbewerbs. Leider wird dieser Problematik von vielen Befürwortern des institutionellen Wettbewerbs nicht immer die Bedeutung zugemessen, die ihr zusteht. Ein Grund dafür ist sicher, daß man heute gegenüber Marktversagenskriterien allgemein skeptischer eingestellt ist als noch vor 20 Jahren. Es darf aber nicht übersehen werden, daß die Bereitstellung staatlicher Leistungen von Ökonomen ja häufig gerade dadurch legitimiert wird, daß ihre privatwirtschaftlich-marktliche Bereitstellung versagt. Und gerade weil man mit der Feststellung eines solchen Versagens heute sehr viel vorsichtiger ist, sind die

dann noch in staatlicher Hand verbleibenden Leistungen potentielle „Problemfälle“.¹¹

Bevor man sich über die politische Konstitution eines föderalen Systems mit den entsprechenden dezentralen Strukturen Gedanken macht, erscheint es daher notwendig zu sein, die Funktionsfähigkeit des institutionellen Wettbewerbs genauer zu untersuchen. Hierin liegt eine Kernaufgabe, die sich diese Arbeit gestellt hat. Wenn dabei von der *Funktionsfähigkeit* des institutionellen Wettbewerbs die Rede ist, so soll es nicht etwa im Sinne des *Workability-Konzepts* darum gehen, dem Wettbewerb bestimmte Funktionen zuzuweisen und sodann zu untersuchen, unter welchen Bedingungen der Wettbewerb diese Funktionen am besten erfüllt.¹² Vielmehr soll es um die Abwesenheit von *Dysfunktionalitäten* der wettbewerblichen Bereitstellung staatlicher Leistungen gehen. Hierzu wird angeknüpft an die gängigen normativen Begründungsmuster für staatliche Aktivität. Diese Begründungsmuster setzen üblicherweise an Problemen wie fehlende Rivalität oder mangelhafte Ausschließbarkeit vom Konsum an und begründen hierüber, warum eine privatwirtschaftlich-marktliche Bereitstellung entweder gänzlich versagt oder mehr oder minder gravierende Ineffizienzen verursacht. Treten solche Probleme auf, so kann man von Dysfunktionalitäten der privatwirtschaftlichen Bereitstellung sprechen.

Ganz analog hierzu wird in dieser Arbeit der institutionelle Wettbewerb auf seine Funktionsfähigkeit oder auch seine mögliche Dysfunktionalität hin überprüft. Es geht dabei weniger um strenge Effizienzerfordernisse im Sinne der Wohlfahrtstheorie, sondern es geht darum zu prüfen, inwiefern vom institutionellen Wettbewerb im jeweiligen Einzelfall gravierende Dysfunktionalitäten zu befürchten sind. Falls dies der Fall sein sollte, geht es dann darum, worin die Ursachen hierfür zu suchen sind sowie ob und ggf. auch wie sich diese Dysfunktionalitäten durch geeignete institutionelle Vorkehrungen beheben lassen. Schließlich müssen auch Überlegungen dazu angestellt werden, inwiefern eine Kooperation der Gebietskörperschaften oder auch eine Zentralisierung in bestimmten Fällen anzuraten ist.

Damit werden im Zusammenhang mit der Frage nach der Funktionsfähigkeit des institutionellen Wettbewerbs eher vorgelagerte Fragen zu jenen der moderneren Wettbewerbstheorie geklärt. Die Methoden, die hierzu verwendet werden, sind entsprechend eher neoklassisch-preistheoretischer Natur. Dies findet seinen Grund nicht so sehr in dem Umstand, daß die theoretische Literatur zu den hier behandelten Problemen zu einem Großteil preistheoretisch fundiert ist. Vielmehr soll bewußt mit Hilfe mikroökonomischer Modelle geklärt werden, inwieweit analog zur tradi-

¹¹ Vgl. H.-W. Sinn (1996).

¹² Siehe hierzu Kantzenbach/Kallfass (1981); Cox/Hübner (1981), S. 14ff.

tionell-marktwirtschaftlichen Allokation eine dezentralisierte Allokation auf der Basis konkurrierender staatlicher Institutionen denkbar ist, und zwar gerade dort, wo der privatwirtschaftliche Wettbewerb versagt; die Antworten hierzu werden weder einheitlich positiv noch einheitlich negativ ausfallen. Damit sind Fragestellungen der modernen Wettbewerbstheorie aber eher als diesen Überlegungen nachgelagert anzusehen, und deshalb werden sie hier erst dann und insofern als relevant angesehen, wie man dem institutionellen Wettbewerb im jeweiligen Fall eine grundsätzliche Funktionsfähigkeit einräumen kann. Diese Einteilung in vorgelagerte (preistheoretische) und nachgelagerte (im wesentlichen marktdynamisch-evolutionische¹³) Aspekte setzt allerdings voraus, daß preistheoretische und marktdynamische Ansätze nicht als unvereinbare Gegensätze gesehen werden.

Es ist sicherlich so, daß viele Ökonomen eine solche grundsätzliche Unvereinbarkeit postulieren.¹⁴ Dieser Auffassung soll hier aber nicht gefolgt werden. Ohne an dieser Stelle eine ausführliche methodologische Diskussion führen zu wollen, sei dies nur wie folgt kurz begründet: Weder die preistheoretische noch die marktdynamisch-evolutionische Sicht kann das Marktgeschehen in seiner Gesamtheit beschreiben und erklären. Jede Sicht eignet sich zur Gewinnung bestimmter Erkenntnisse, von denen ein Teil aus der jeweils anderen Sicht heraus stets verborgen bleibt.¹⁵ Daraus ergeben sich unvermeidlicherweise gewisse logische und empirische Widersprüche und Unvereinbarkeiten der verschiedenen Ansätze. Einen Ansatz, der das gesamte Markt- und Wettbewerbsgeschehen umfassend, in sich widerspruchsfrei und mit hoher empirischer Evidenz erklärt, kann es aber aus grundsätzlichen Gründen nicht geben. Man wird daher immer mit relativ bescheidenen und bruchstückhaften Erkenntnissen arbeiten müssen. Daher kann es nur als verfehlt betrachtet werden, wenn ein theoretischer Ansatz an dem Anspruch gemessen wird, die Gesamtheit des Wettbewerbsgeschehens umfassend und widerspruchsfrei erklären zu können. Denn dies suggeriert, daß es einen solchen Ansatz geben könne, und es bereitet in gewisser Weise sogar den Boden für jene, die behaupten, einen solchen bieten zu können. Doch obwohl ein solchermaßen überzogener Anspruch spätestens seit dem Aufkommen des kritischen Rationalismus allgemein abgelehnt wird, solange die Diskussion sich auf der methodologischen Ebene bewegt, läßt er sich in der wissenschaftlichen Praxis – offen oder

¹³ Siehe etwa *Kerber* (1997).

¹⁴ Siehe hierzu *Mantzavinos* (1994), S. 103.

¹⁵ So läßt sich ohne einen - zumindest impliziten - Rückgriff auf die Preistheorie wenig über die Wirkung verschiedener Marktformen erfahren. Umgekehrt ist bekannt, daß mit preistheoretischen Modellen keine Aussagen über den Marktprozeß selbst gewonnen werden können.

versteckt – doch immer wieder finden; und dies gilt gerade auch in den Auseinandersetzungen über die Angemessenheit des einen oder anderen wettbewerbstheoretischen Ansatzes. Verzichtet man hingegen konsequent auf einen solchen Anspruch, so wird einsichtig, daß die verschiedenen Ansätze ihre jeweiligen Stärken und Schwächen aufweisen und daß jeder von ihnen einen kleinen – und nur einen kleinen – Teil der Realität des Marktgeschehens „einzufangen“ in der Lage ist. So gesehen ist es legitim, für die jeweilige Fragestellung denjenigen Ansatz auszuwählen, der für diese Fragestellung am geeignetsten erscheint.

Ähnliches gilt für die in der neoklassisch-preistheoretischen Literatur verwendeten Effizienzkriterien, ohne die auch diese Arbeit nicht ganz auskommen wird. Niemand wird ernsthaft die Problematik dieser Kriterien in Frage stellen. Sie deshalb pauschal zu verwerfen würde aber erfordern, daß ihre Eignung an Maßstäben gemessen wird, die in der realen Welt jede handhabbare Alternative zu diesen Effizienzkriterien ebenfalls scheitern lassen würde. Jede Theorie, die praktische Handlungsempfehlungen zum Ziel hat, bedarf bestimmter normativer Kriterien, und alle diese Kriterien haben im jeweiligen Kontext ihre Stärken und Schwächen. Diese Schwächen liegen in der Natur der Sache, sie führen aber erst dann zu vermeidbaren Fehlern, wenn sie im Sinne eines *Nirwana*-Ansatzes zur Ableitung von Handlungsempfehlungen verwendet werden, ohne daß zuvor die Ineffizienzen der in der realen Welt möglichen Alternativen geprüft wurden,¹⁶ oder wenn andere Grenzen dieser Kriterien nicht beachtet werden. Sicherlich wird die Auswahl des einen oder anderen Kriteriums im jeweiligen Zusammenhang immer Gegenstand von Kritik sein, so daß sich schließlich vielleicht andere Kriterien als nützlicher erweisen werden. Davor kann und soll keine wissenschaftliche Arbeit geschützt werden. Umgekehrt endet aber der Versuch, auf explizite normative Kriterien wegen ihrer spezifischen Schwächen möglichst ganz zu verzichten, nicht selten in einem wenig hilfreichen *Krypto-Normativismus*, und hierfür scheinen marktdynamisch-evolutionische Konzepte in der Tat die anfälligeren zu sein. Im Nachhinein nur noch schwer nachvollziehbare Auseinandersetzungen wie jene um die von der neoklassischen Wettbewerbstheorie vertretene *Non-Dilemma-These* weisen hierauf zumindest hin.¹⁷ Den Rückgriff auf im wesentlichen preistheoretische Ansätze bei der Analyse des institutionellen Wettbewerbs und der „maßvolle“ Rückgriff auf die üblichen Effizienzkriterien in dieser Arbeit mag man also kritisieren. Vor dem Hintergrund der voranstehenden Bemerkungen erscheint die Vorgehensweise grundsätzlich aber als durch-

¹⁶ Vgl. Demsetz (1969).

¹⁷ Siehe hierzu Mantzavinos (1994), S. 163ff.

aus sinnvoll und sogar notwendig, um Hinweise über die Funktionsfähigkeit des institutionellen Wettbewerbs gewinnen zu können.

Nun ist der institutionelle Wettbewerb aber nicht die einzige ökonomische Legitimation für dezentrale Strukturen in einem föderalen System. In den Hauptströmungen der ökonomischen Theorie des Föderalismus stellte der institutionelle Wettbewerb sogar eher einen untergeordneten Aspekt dar, und auch in den klassischen politischen Föderalismustheorien spielte er nur eine abgeleitete Rolle. Um die Bedeutung der verschiedenen Aspekte besser einordnen zu können, wird im folgenden Kapitel daher zunächst ein Überblick über die Entwicklung der ökonomischen Theorie des Föderalismus gegeben. In den daran anschließenden drei Kapiteln wird die Funktionsfähigkeit des institutionellen Wettbewerbs im Bereich des Leistungsstaates, des Regulierungsstaates und des Sozialstaates untersucht. Im sechsten Kapitel werden auf der Basis der bis dahin erarbeiteten Ergebnisse Überlegungen zur politischen Konstitution eines föderalen Systems angestellt. Dabei geht es um die Frage, wie die politischen Institutionen eines föderalen Systems so konstituiert werden können, daß sie eine möglichst angemessene Zuordnung der wirtschafts- und finanzpolitischen Kompetenzen zu den verschiedenen föderalen Ebenen erlauben und daß diese Zuordnung in möglichst hohem Maße die Präferenzen der Einwohner der Föderation widerspiegelt. Gemessen werden soll dies an dem Grad, zu dem das konstitutionelle Freiheitsinteresse der Einwohner eines föderalistischen Landes gewahrt wird, und an der Effizienz, mit der öffentliche Leistungen bereitgestellt werden. Schließlich werden im siebten Kapitel Leitlinien für eine europäische föderale Verfassung erarbeitet.

Kapitel 2

Von der traditionellen Theorie des Fiskalföderalismus zur Theorie des institutionellen Wettbewerbs zwischen Gebietskörperschaften

Die Theorie des Fiskalföderalismus hat sich seit Mitte der 50er Jahre dieses Jahrhunderts im wesentlichen auf der Basis der Theorie öffentlicher Güter entwickelt.¹ Dabei lassen sich zwei große Linien nachvollziehen. Die ältere davon geht auf einen Aufsatz von *Tiebout* aus dem Jahre 1956 zurück und bildet bis heute die geistige Grundlage der Theorien des institutionellen Wettbewerbs zwischen den Gebietskörperschaften einer Föderation. *Tiebouts* Ansatz ist als eine Antwort auf *Samuelson* und *Musgrave* zu verstehen, weil er die Offenbarung individueller Präferenzen für öffentliche Güter als zentrales Problem in den Vordergrund stellt:

„The core problem with which both *Musgrave* and *Samuelson* deal concerns the mechanism by which consumer-voters register their preferences for public goods. (...) Both *Musgrave* and *Samuelson* have shown that, in the vertically additive nature of voluntary demand curves, this problem has only a conceptual solution. If all consumer-voters could somehow be forced to reveal their true preferences for public goods, then the amount of such goods to be produced and the appropriate benefit tax could be determined.“²

Tiebout glaubt, die hinter der fehlenden Offenbarung der Präferenzen stehende tiefere Ursache durch ein dezentralisiertes Angebot öffentlicher Güter beheben zu können. Dies geschieht, indem die „Konsumenten“ der öffentlichen Güter die Option erhalten, in jene Gebietskörperschaft zu ziehen, die die ihren Präferenzen am nächsten kommende Kombination aus öffentlichen Gütern mit dem dazu notwendigen Steuersatz anbietet. Mit der

¹ Siehe *Samuelson* (1954); (1955) und *Musgrave* (1969).

² *Tiebout* (1956), S. 417.