

Föderale Strukturen haben in Europa den Systemwettbewerb ermöglicht und damit in den vergangenen 200 Jahren einen phänomenalen Aufstieg bewirkt. Heute muss sich Europa im weltweiten Systemwettbewerb messen. Deutschland hat sich hierbei recht gut behauptet. Aber es ist benachteiligt, weil es in seinem eigenen Territorium den föderalen Systemwettbewerb außer Kraft gesetzt hat. Will Deutschland international mithalten, so muss es auch in seinem internen Föderalismus wettbewerbliche Reformen einleiten. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Berlin-Urteil die Richtung vorgegeben, indem es die finanzielle Selbstverantwortung der Länder gestärkt hat. Weitere Reformmaßnahmen im Rahmen der Föderalismusreform II sind dringend erforderlich.

1

NEUE STUDIEN ZUR POLITISCHEN ÖKONOMIE 1

BLANKART

Charles B. Blankart

Föderalismus in Deutschland und in Europa

Föderalismus in Deutschland und in Europa

ISBN 978-3-8329-2404-1



9 783832 924041



Nomos

Die Reihe „Neue Studien zur Politischen Ökonomie“
wird herausgegeben von

Prof. Dr. Charles B. Blankart

Prof. Dr. Reiner Eichenberger

Prof. Dr. Lars P. Feld

Prof. Dr. Dr. h.c. mult Bruno Frey

Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner

Prof. Dr. Dr. Christian Kirchner

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Friedrich Schneider

Prof. Dr. Hannelore Weck-Hannemann

Band 1

Charles B. Blankart

Föderalismus in Deutschland und in Europa



Nomos

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8329-2404-1

1. Auflage 2007

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Ziel dieses Buches ist es, Konzepte für eine Reform des Föderalismus in Deutschland und in Europa zu erarbeiten. Notwendiger Baustein hierfür ist eine Theorie des Föderalismus: Es ist die Frage zu beantworten: Wie kommt Föderalismus zustande? Was leistet er? Und in welcher Weise ist er daher heute zu reformieren? In der Geschichte Europas und Asiens gab es stets große despotische Reiche neben kleinen eher pluralistischen Herrschaften. Was sind die Erfolgsbedingungen der einen, was die der anderen? Was hat die dezentrale Herrschaft, der Föderalismus, in den einen, was in den anderen geleistet? Deutschland hat über hunderte von Jahren in der föderalistischen Liga gespielt und hierbei allgemein großes Ansehen in Wissenschaft und Kunst erreicht. Doch es veränderte seine eigenen föderalen Rahmenbedingungen nach dem Ende des Kaiserreichs vom Wettbewerb in Richtung eines föderalen Kartells und handelte sich damit Nachteile ein, die vermutlich bis heute nachwirken und weiterwirken. Ziel dieses Buches ist es, ausgehend vom Stand der Literatur den Zusammenhang zwischen föderalistischem Systemwettbewerb und Kreativität zu überprüfen und daraus Konsequenzen für eine Reform des Föderalismus von heute abzuleiten.

Dieses Buch wendet sich an all jene, denen der Föderalismus ein Anliegen ist: Bürger, Politiker und Wissenschaftler. Für Ökonomen werden die neuen Ansätze zur ökonomischen Theorie des Föderalismus der „zweiten Generation“ herangezogen, in denen föderale Systeme nicht nur in ihren Elementen, sondern in ihrer Interaktion betrachtet werden. Juristen und Politiker werden angesprochen, weil von den konkreten Institutionen des Grundgesetzes und des EG-Vertrags ausgegangen wird. Ein besonderes Anliegen besteht darin, diese abstrakten Normgerüste mit handelnden Menschen aus Fleisch und Blut zu versehen, so dass aus der Synthese von Recht und Ökonomik erklärt werden kann, wie Politik funktioniert, wirkt und wie infolgedessen die genannten Reformen nach dem Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und nach den Zielen der Föderalismusreform II aussehen sollten.

Die Elemente dieses Buches wurden über viele Jahre in Lehrveranstaltungen, vor wissenschaftlichen Gremien und an wissenschaftlichen Tagungen vorgetragen und diskutiert. Von den Teilnehmern, Studierenden, Kolleginnen und Kollegen, hat der Autor zahlreiche Verbesserungsvorschläge erhalten, die in frühere Fassungen des Manuskripts eingearbeitet wurden. Dank gebührt insbesondere Florian Ade, Peter Bernholz, Rudolf Blankart, Erik Fasten, Lars P. Feld, Jost Funke, Björn Gehrmann, Markus Kerber, Achim Klaiber, Christian Kirchner, Gerrit Koester, Kai Konrad, Simon Margraf, Dennis Mueller, Oliver Perschau, Christoph Priesmeier, Albrecht Ritschl, Jan Peter Sasse, Robert Schmidt, Friedrich Schneider, Viktor Vanberg, Oliver Volckart, Sascha Wolf. Kapitel 9 und 10 wurden in Zusammenarbeit mit Achim Klaiber und Erik Fasten verfasst. Frau Stephanie Kettler hat freundlicherweise das

Namensverzeichnis erstellt. Die Gesamtverantwortung für den Inhalt verbleibt indessen allein beim Autor.

Der Verlag C.H. Beck hat freundlicherweise einen Teil der Rechte freigegeben. Dem Nomos Verlag sei für die großzügige Unterstützung bei der Drucklegung gedankt.

Berlin, den 1. November 2006

Charles B. Blankart

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
Einleitung: Dieses Buch beginnt positiv	13
I. Teil: Wie entsteht Föderalismus?	19
1. Kapitel: Föderalismus: Eine Quelle der Kreativität	19
A. Kreativität und Innovation als Triebkräfte der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung	19
B. Kreativität messen - welche Zivilisation hat am meisten Genies hervorgebracht?	19
C. Wie entsteht Kreativität?	22
1. Bedingungen der Kreativität	22
2. Eine allgemeine Theorie des Föderalismus	23
3. Die Theorie Föderalismus in der Literatur	25
4. Theorie des Föderalismus: Ein Fazit	26
5. Die Rekonstruktion des Standbilds als Test für die Theorie	27
D. Europa	29
1. Die griechische Inselwelt	30
2. Das Imperium Romanum	31
3. Das vormoderne Lehnswesen in West- und Mitteleuropa und der Systemwettbewerb	32
E. Japan	37
F. Der Nahe und Mittlere Osten	38
G. Indien	39
H. China	41
J. Zusammenfassung und Lehren für heute	43
2. Kapitel: Der Paradigmawechsel von Weimar – und die Lehren, die daraus zu ziehen sind	48
A. Das Volk der Dichter und Denker und seine Verfassung	48
1. Kernaussagen zur neuen Finanzverfassung von Weimar 1919	48
2. Der Paradigmawechsel in fünf Phasen dargestellt	49
B. Das Dilemma des Barmherzigen Samariters	54
II. Teil: Normative und positive Grundlagen des Föderalismus	57
3. Kapitel Föderalismus: Neue Ansätze und traditionelle Lehre	57
A. Etappen der wissenschaftlichen Debatte	57

B.	Dezentralisierung und Subsidiaritätsprinzip: Die Grammatik des Föderalismus	58
1.	Die derzeitige Gliederung der Bundesrepublik Deutschland	58
2.	Warum Dezentralisierung?	59
3.	Warum Zentralisierung?	62
a.	Das Problem der Skalenerträge	62
b.	Das Problem des Kontrahierens	64
4.	Mehrstufiger Föderalismus: Wer soll in einem föderalen Staat was tun? Das Problem der Aufgabenteilung	66
5.	Das Subsidiaritätsprinzip als Algorithmus	67
C.	Föderalismus als Prozess: institutionelle Kongruenz und politische Ökonomik	69
1.	Institutionelle Kongruenz, institutionelle Inkongruenz und der Ansatz von <i>Ronald Coase</i>	69
2.	Die verzerrende Wirkung von institutioneller Inkongruenz	71
3.	Wege aus der institutionellen Inkongruenz: Folgerungen aus dem <i>Coase</i> -Theorem	73
4.	Was sollte bei institutioneller Inkongruenz getan werden? Die Antwort nach <i>Pigou</i>	75
5.	Der Parteienwettbewerb und der Verlust der institutionellen Kongruenz	79
D.	Zusammenfassung	80
4. Kapitel:	Wie entsteht Wettbewerbsföderalismus? Weshalb bedarf er einer Verfassung?	83
A.	„Gesetze“ der Zentralisierung	83
B.	Der Föderalismus als sich selbst steuernder Prozess	84
1.	Die Botschaft des <i>Tiebout</i> -Modells	84
2.	Die Modellannahmen	84
3.	Lockerung der Modellannahmen	86
C.	Föderalverfassungen als Verträge über Regulierung	88
D.	Zusammenfassung	92
III. Teil:	Zwei föderale Ordnungen: Europa und Deutschland	95
5. Kapitel:	Wie föderalistisch soll Europa regiert werden?	95
A.	Weltoffenes Europa	95
B.	Grundstruktur: Die EU ein Staatenbund oder ein Bundesstaat?	96
C.	Kommission, Rat, Parlament	98
D.	Wie viel Kompetenzen braucht die Europäische Union?	102
E.	Alternativen für eine EU-Verfassung	106
1.	Ein evolutorischer Ansatz der Verfassungsfindung	107
2.	Ein Ansatz, der mehr Konsistenz in die Verfassung bringt	108
3.	Reform des Europäischen Parlaments	109
4.	Zuständigkeit für Grundrechte	110

F.	Zusammenfassung und Perspektiven für eine neue Verfassung	110
6. Kapitel:	Die Finanzverfassung der Europäischen Union	114
A.	Gemeinsamer Markt ja, aber...	114
B.	Wie kommt die Europäische Union zu ihrem Geld?	115
C.	Wie wird das Geld der Europäischen Union verteilt? Vorprogrammierte Konflikte	118
D.	Die Nettoinzidenz des EU-Budgets	118
1.	Koalitionen unter dem Vertrag von Amsterdam	119
2.	Wenig Änderung unter dem Vertrag von Nizza	120
3.	Doppelte Mehrheit unter dem Verfassungsentwurf	122
4.	Die Einstimmigkeit beim Eigenmittelbeschluss als kritische Bestimmung	123
5.	Mehr Verhandlungsbereitschaft in der finanziellen Vorausschau 2005	124
E.	Europaweite Besteuerung?	125
1.	Harmonisierung von oben nach unten: Die Idee einer EU-Steuer	125
2.	Harmonisierung von unten nach oben: Vergemeinschaftung der direkten Steuern	126
3.	Lehren aus Weimar für die Europäische Union	127
F.	Reformvorschläge	128
G.	Zusammenfassung	129
7. Kapitel:	Deutschland, ein gemischter Bundesstaat	130
A.	Autonomieprinzip, Verwaltungsprinzip, Mischsystem	131
B.	Die Entstehung der deutschen Finanzverfassung	132
1.	Das Konzept der Westalliierten Mächte	132
2.	Die Ministerpräsidenten der Länder	132
3.	Der Parlamentarische Rat	133
4.	Parlamentarischer Rat versus Westalliierte. Die Entstehung des Mischsystems	134
5.	Aufgaben- und Ausgabenverfassung	135
6.	Die große Finanzreform von 1969 und der heutige Finanzausgleich	138
7.	Von der Bundestreue	142
8.	Das 1992er Urteil aus der Sicht der Märkte	144
C.	Reform der Finanzverfassung I: Föderalismus mit beschränkter Haftung	148
D.	Reform der Finanzverfassung II: Autonomieprinzip mit anreizorientiertem Finanzausgleich	149
1.	Institutionelle Kongruenz herstellen	149
2.	Anreizorientierter Finanzausgleich	150
3.	Anhang: Auswirkung alternativer Politikvariablen	153
4.	Horizontaler oder vertikaler Finanzausgleich? Vorschlag einer Synthese	154
E.	Zusammenfassung	154

8. Kapitel: Schuldenbegrenzungsregeln und Nationaler Stabilitätspakt	157
A. Schuldengrenzen statt Föderalismus mit beschränkter Haftung?	157
B. Erfahrungen mit Schuldenbegrenzungen in Deutschland	157
C. Erfahrungen mit Schuldenbegrenzungen im Ausland	160
D. Das Ringen um einen nationalen Stabilitätspakt von Bund und Ländern	162
E. Der so genannte „Nationale Stabilitätspakt“ der Föderalismusreform I	164
F. Schlussfolgerungen	165
 IV. Teil: Föderalismus, Selbstverantwortung und Kreativität	 169
9. Kapitel: Wer haftet für die Finanzen nachgeordneter Gebietskörperschaften?	169
A. Der Trend zu Mischsystemen	169
B. Der Fall Leukerbad, Wallis (Schweiz)	170
C. Der Fall von Niederoderwitz in Sachsen	173
D. Verbesserungen in Richtung Verwaltungs- oder Autonomieprinzip?	175
E. Schlussfolgerungen	177
10. Kapitel: Insolvenzverfahren	179
A. Regeln zur Förderung der ex ante Effizienz	179
B. Regeln zur Förderung der ex post Effizienz	181
C. Wie glaubwürdig ist ein Insolvenzregime?	184
D. Einflussfaktoren auf die Wahrscheinlichkeit eines Bailouts	185
E. Die These von der „Insolvenzunfähigkeit“ eines Staates	188
F. Übergangsregeln	190
G. Zusammenfassung	191
11. Kapitel: Zusammenfassung, Reformen, Schlussfolgerungen	194
A. Bedingungen, Entwicklungen und Wirkungen des Föderalismus ein zusammenfassender Überblick	194
B. Das Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgericht und mögliche Konsequenzen für eine Reform des deutschen Föderalismus	198
C. Insolvenzvermeidung durch Selbstverantwortung	200
1. Ex ante Effizienz	200
2. Ex post Effizienz	201
D. Politische Ökonomik von Reformen: Föderalismusreform II	202
1. Kleine, möglicherweise durchsetzbare Reformen	203
2. Große wirksame, aber schwer durchsetzbare Reformen	204
3. Spektakuläre Reformen mit nur geringer Wirkung	205
4. Eine Reform, die nicht spektakulär, aber durchsetzbar und langfristig wirksam ist: <i>Der Föderalismus mit beschränkter Haftung</i>	207
 Namensverzeichnis	 211
Sachverzeichnis	215

Einleitung: Dieses Buch beginnt positiv

Europa ist ein Erfolgsmodell. Zwar hat Europa in den vergangenen etwa dreitausend Jahren seiner Geschichte Höhen erklommen und Tiefen durchschritten. Es stand mehrmals nahe am Zusammenbruch. Aber immer haben die Europäer sich wieder gefangen. Alles zusammen genommen hat Europa eine einzigartige Erfolgsbilanz aufzuweisen. Europa wurde mit seinen Institutionen zum Paradigma für die ganze westliche Welt. Deshalb wird zwischen Europa und der westlichen Welt vielfach gar nicht mehr unterschieden.

Worin besteht das europäische Modell? Fast stereotyp kommen die Antworten: Europa, das ist Freiheit, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Gewaltentrennung und europäische Einigung. Doch Europa ist viel älter als diese vergleichsweise jungen Verfassungsprinzipien. In Europa waren die Menschen über die meiste Zeit vergleichsweise frei, weil keine Macht in der Lage war, auf Dauer ein despotisches Regime über den ganzen Kontinent zu errichten. Die Kosten der Herrschaft waren, wie im 1. Kapitel zu begründen ist, in Europa hoch. Dies begünstigte kleine Herrschaften. Große Herrschaften waren selten. Das Imperium Romanum beispielsweise konnte sich nur halten, solange es seinen Untertanen Freiheiten gewährte. Es scheiterte, als es im 3. Jahrhundert zum Despotismus überging. Europa ist allerdings nicht einmalig. Auch in den großen Reichen Asiens, in denen die Kosten der Herrschaft geringer waren und wo daher der Despotismus vorherrschte, gab es freiheitliche Zwischenperioden, in denen Produktion und Handel blühten. Aber die Rückfälle in den Despotismus waren häufiger und lang andauernd.

Meine zentrale und nachfolgend näher zu erörternde These lautet, dass Europa nicht durch politische Einheit, sondern durch seine Fraktionierung in eine Vielzahl politisch autonomer Territorien, Herrschaften und dergleichen erfolgreich geworden ist. Europa war in diesem Sinne „föderalistisch“. Durch seine Vielfalt wurde der Systemwettbewerb begünstigt, der seinerseits Freiheit, Rechtsstaatlichkeit und Kreativität förderte. Aus heutiger Perspektive stellt sich die Frage: Was kann aus der Geschichte gelernt werden? Wie kann das bewährte Prinzip des Föderalismus für Deutschland und Europa heute wieder belebt und nutzbar gemacht werden?

Wenn die Dinge schlecht gehen, erschallt immer wieder der Ruf nach Konzentration der Kräfte beim Zentralstaat. So wurde nach dem verlorenen Ersten Weltkrieg in Deutschland beschlossen, die Finanzautonomie der Länder und Gemeinden aufzuheben und die wichtigsten Steuern beim Reich zu konzentrieren. Gebracht hat dies nichts. Weder die Wirtschaftskrise noch der Aufstieg des Nationalsozialismus wurden dadurch verhindert. Möglicherweise wurden sie dadurch sogar begünstigt. Vor allem aber wurde die Verantwortung der Gebietskörperschaften geschwächt. Länder und Gemeinden waren von den Zuweisungen des Reichs abhängig und folglich nicht mehr selbst für den Haushaltausgleich verantwortlich.

Ein besseres Krisenmanagement betrieb vor zweihundert Jahren das alte Preußen. Als seine Truppen in den Schlachten von Jena und Auerstedt 1806 durch Napoleon vernichtend geschlagen wurden und das ancien régime unterging, kannten die Reformer nicht das beste System, das an die Stelle des bisherigen treten sollte. Sie setzten auf Dezentralisierung in der Hoffnung, aus der Vielfalt zu lernen. So beendeten sie die königliche Direktverwaltung der Städte und errichteten die Städtesebstverwaltung. In den Städten sollten die Bürger durch die von Ihnen gewählten Organe selbstverantwortlich über ihre Angelegenheiten entscheiden. Unterstützung durch einen Finanzausgleich gab es nicht. Denn in der allgemeinen Not konnte keiner auf die Hilfe des anderen hoffen. Wenn jeder sich selbst voran brachte, so war dies auch gut für alle. Aus dieser Krise erwuchs die preußische Städteordnung, die in der Folge als Gemeindeordnung zum Modell für ganz Deutschland wurde.

Staaten sind Gebietskörperschaften und haben in erster Linie etwas mit der Fläche und deren Gliederung, also mit dem Föderalismus, zu tun. Seit einigen Jahren ist der Föderalismus in Deutschland wieder entdeckt worden. Die Föderalismuskommission hat ein Konzept entwickelt, das in den Koalitionsvertrag der Bundesregierung vom Jahr 2005 einging und im Sommer des Jahres 2006 von Bundestag und Bundesrat beschlossen wurde. Doch schon werden die ersten Kritiken laut. Die Reform gehe zu weit. Wenn die Länder selbst entscheiden, wie sie ihre Dinge im Umweltschutz, bei der Beamtenbesoldung und auch beim Strafvollzug regeln, so entstehe Gefahr. „Es könnte ein Dumping geben“, meinte ein Ministerpräsident.¹ Warum sagte er nicht: Das könnte Innovationen geben? Nicht die Vereinheitlichung, sondern der auf Autonomie gegründete Föderalismus bringt Fortschritt und Kreativität. Er stellt das Laboratorium dar, in dem Neuerungen dezentral und damit auf kostengünstige Weise ausprobiert werden können. Nur mit diesem Blick fürs Positive lässt sich Zuversicht gewinnen, lassen sich die Reformen zum Erfolg führen, die in der Föderalismusreform II noch kommen werden.

Das Buch umfasst elf Kapitel. Im folgenden *ersten Kapitel* wird die Erfolgsgeschichte von Europas Föderalismus in Zahlen dokumentiert und zu erklären versucht. Aber Föderalismus existiert nicht per se. Daher wird die Frage gestellt, wie Föderalismus zustande kommt. Wann neigt eine Herrschaft eher zum Föderalismus, wann zum Zentralismus? Im *zweiten Kapitel* wird der *Paradigmawechsel* im europäischen, insbesondere im deutschen Föderalismus nach dem Ersten Weltkrieg dargestellt. Bis dahin waren Bundesstaaten, Territorien, Gemeinden und dergleichen finanziell selbst verantwortlich. Doch dann wurde in Deutschland das Steuersystem zentralisiert und die Länder verloren ihre Selbstständigkeit und budgetäre Selbstverantwortung. Die Anreize zur sorgfältigen Haushaltsführung nahmen ab und nach und nach schlich sich bei den Ländern und Gemeinden eine budgetäre Nachlässigkeit ein. Im *dritten Kapitel* wird von den individuellen Präferenzen für Föderalismus ausgegangen. Zuerst wird untersucht, wie ein Föderalismus unter dem Gesichtspunkt individueller Präferenzen aussehen könnte, zweitens, wie er unter idealtypi-

1 Meinungen aus der Sendung „Frontal 21“ des ZDF am 21.4.2006.

schen Institutionen funktionieren würde und drittens, was herauskommt, wenn der Föderalismus zum Spiel lokaler und regionaler Interessengruppen wird.

Im *vierten Kapitel* wird angenommen, dass sich Gebietskörperschaften im föderalistischen Wettbewerb wie Unternehmen auf einem Markt verhalten, und es wird untersucht, wie sich eine föderale Ordnung endogen als „Marktstruktur“ herausbildet. In der Realität funktioniert der Wettbewerb unter Gebietskörperschaften mehr schlecht als recht. Nicht immer gewinnt die Gebietskörperschaft mit dem besten Preis-Leistungs-Paket. Denn der „Markt ist vermachtet“, um einen Ausdruck der Wettbewerbspolitik zu verwenden. Er muss in diesem Sinne „reguliert“ werden. Regulierer kann aber nicht eine Behörde sein – sonst wäre unklar, wer die Behörde überwacht usw. – es müssen die Bürgerinnen und Bürger selbst die Regulierer sein. Sie müssen die Grundregeln des föderalen Staates in einer Verfassung festlegen. Zwei Modelle werden betrachtet: der Staatenbund und der Bundesstaat. Der erstere wird in den *Kapiteln 5 und 6* auf die Europäische Union, der letztere in den *Kapiteln 7 und 8* auf die Bundesrepublik Deutschland angewandt.

In den *Kapiteln 6, 7 und 8* steht die Finanzierung eines Bundesstaates oder Staatenbundes im Vordergrund. Es kommt darauf an, wer letztlich für den Föderalismus bezahlt. Kreativ kann der Föderalismus nur sein, wenn die einzelnen Gebietskörperschaften, bzw. ihre Bürgerinnen und Bürger selbstverantwortlich über ihre Finanzen entscheiden. Ein Nullmeridian hierfür stellt die *institutionelle Kongruenz* dar. Darunter wird ein Zustand verstanden, bei dem räumlich die Kreise der Nutznießer, der Entscheidungsträger und der Steuerzahler zusammenfallen, wo also keine Gebietskörperschaft auf Kosten einer andern leben kann. Ist dies nicht der Fall, herrscht also *institutionelle Inkongruenz*, so werden die Alternativen nicht richtig abgewogen, die Preisschilder tragen nicht die richtigen Preise. Subventionierte Politiken sind in der Regel nicht innovativ, weil ihnen falsche Kosten zugrunde liegen. Belastete die Alternativen erscheinen als unwirtschaftlich, weil das Geld, das in ihnen erwirtschaftet wird, zur Subventionierung anderer Ziele verwendet wird.

Verträge über Leistung und Gegenleistung zwischen Gebietskörperschaften stellen keine Abweichung vom Prinzip der institutionellen Kongruenz dar. Die eine Gebietskörperschaft bestellt und die andere bezahlt. Zahlungen, die über dieses „do ut des“ hinausgehen, also insbesondere Finanzausgleichszahlungen, sind jedoch problematisch, weil sie das moralische Risiko nähren. Sie sind einseitig und dem Tauschprinzip entzogen. Eine Gebietskörperschaft kann immer neue Forderungen aufstellen und dadurch den ganzen Bundesstaat in die Insolvenz treiben. In Kapitel 9 werden zwei solche Fälle untersucht: der schweizerische Kurort Leukerbad und die sächsische Gemeinde Niederoderwitz. Im ersteren Fall wurden Finanzausgleichszahlungen verweigert. Es kam zur Insolvenz, was die Gläubiger aufweckte und sie veranlasste, Gebietskörperschaften als Schuldner nach ihrem jeweiligen Risiko einzuschätzen und somit dem Kreditmarkt seine eigentliche Funktion der Kreditallokation zurückzugeben. Im letzteren Fall wurden Subventionen gewährt, und die ineffizienten Strukturen blieben bestehen. In *Kapitel 10* werden Regeln herausgearbeitet, wie ein „opportunistisches“ Verhalten in den Gebietskörperschaften vermieden werden kann. Es wird gezeigt, dass Insolvenz ein effizientes Mittel darstellt, um die Regie-

rungen von Gebietskörperschaften ex ante zu Vorsichtsmaßnahmen zu bewegen und die Insolvenz möglichst gar nicht eintreten zu lassen.

Reformen mit Blick auf die Föderalismusreform II werden im Schlusskapitel 11 angesprochen. Der hier vertretene Ansatz der Selbstverantwortung der Gebietskörperschaften wird populären politischen Ansätzen wie Schuldengrenzen, Stabilitäts-pakt, Frühwarnsystem und Finanzplanungsrat gegenübergestellt.

Literatur:

- Ch. B. Blankart* The Process of Government Centralization: A Constitutional View, *Constitutional Political Economy*, Vol. 11, Nr. 1, 2000, S. 27-39.
- Ch. B. Blankart* und *R. Borck*, Local Public Finance, in: J. Backhaus und R. E. Wagner, *Handbook of Public Finance*, Boston u.a. (Kluwer) 2004 S. 441-476.
- R.L. Frey*, Hrsg, Föderalismus – zukunftstauglich?! Zürich (Verlag Neue Zürcher Zeitung) 2005.
- A. Hamilton, J. Madison* und *J. Jay*, Die Federalist Papers, Darmstadt (Wissenschaftliche Buchgesellschaft) 1993
- U. Häde*, Finanzausgleich - Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union, *Jus Publicum* Band 19, Tübingen (J.C.B. Mohr) 1996.
- L. Feld*, Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz, Tübingen (Mohr) 2000.
- L. Feld*, Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz. Vorbild für die Reform der deutschen Finanzverfassung? Gütersloh u.a. (Stiftungen Bertelsmann, Adenauer, Marktwirtschaft, Friedrich Naumann, Hanns Seidel) 2004.
- A. Gasser*, Gemeindefreiheit als Rettung Europas, Basel (Verlag „Bücherfreunde“) 1. Aufl. 1943, 2. Aufl. 1947.
- K.A. Konrad* und *B. Jochimsen*, Hrsg., Finanzkrise im Bundesstaat, Frankfurt a.M. u.a. (Lang) 2006.
- St. Koriath*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Tübingen (Mohr) 1997.
- R. Nef*, Lob des Non-Zentralismus, Sankt Augustin (Akademia Verlag) 2002.
- W. E. Oates*, Fiscal Federalism, New York (Harcourt Brace Jovanovich) 1972.
- W.E. Oates*, An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, Vol. 37 nr. 3, 1999, S. 1120-1149.
- W. E. Oates*, Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism, *International Tax and Public Finance*, vol. 12, 2005, 349–373.
- St. Oeter*, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, Tübingen (Mohr) 1998.
- F.W. Scharpf*, Föderale Politikverflechtung: Was muss man ertragen? Was kann man ändern? in: *K. Morath*, Hrsg., Reform des Föderalismus, Bad Homburg (Frankfurter Institut und Institut der deutschen Wirtschaft) 1999, S. 23-36.
- H.-P. Schneider*, Finanzautonomie von föderalen Gliedstaaten und Kommunen. Ein internationaler Vergleich, Gütersloh u.a. (Bertelsmann u.a.) 2006.
- R. Sturm* und *P. Zimmermann-Steinhart*, Föderalismus. Eine Einführung, Baden-Baden (Nomos) 2005.
- Ch.M. Tiebout*, A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, Vol. 64, October 1956, S. 416-424.

G. Tsebelis, Federalism and Veto Players, in: U. Wagschal und H. Rentsch, Hrsg., Der Preis des Föderalismus, Zürich (Orell Füssli) 2002, S. 295-318.