

Aufgabenverteilung und Finanzbeziehungen in einer bundesstaatlichen Ordnung

von

Lars P. Feld

Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Universität St. Gallen, CESifo und CREMA

Zusammenfassung

In diesem Beitrag geht es darum, die unterschiedlichen Argumente, die für eine bestimmte Kompetenzverteilung sowohl in einem Bundesstaat als auch in einem Staatenbund sprechen, heraus zu arbeiten und mit der existierenden empirischen Evidenz zu konfrontieren. Ausgangspunkt der Betrachtung ist die ökonomische Theorie des Föderalismus, die Anhaltspunkte für die Zuteilung allokativer und distributiver staatlicher Aufgaben liefert. In der Regel geht die ökonomische Theorie des Föderalismus jedoch davon aus, dass der Staat das tut, was er soll. Die Neue Politische Ökonomie liefert alternative Empfehlungen für eine Aufgabenzuteilung im Bundesstaat für den Fall, dass Staatsversagen auftritt. Auf dieser Basis ergibt sich letztlich eine allgemeine Theorie der Staatenbildung, des Beitritts zu und Austritts aus staatlichen bzw. quasi-staatlichen Gemeinschaften, die zur Entscheidung herangezogen werden kann, welche Kompetenzzuteilung in Bundesstaaten wie der Bundesrepublik Deutschland, aber auch in der Europäischen Union erfolgen sollte. Ein erster Versuch, eine Neuzuteilung der Kompetenzen im deutschen Bundesstaat aus diesen Überlegungen abzuleiten, wird in diesem Beitrag beispielhaft unternommen.

JEL-Klassifikation: D7, D72, H71

Schlüsselwörter: Fiskalischer Föderalismus, Besteuerungskompetenz, Ausgaben- und Aufgabenverteilung.

Für wertvolle Hinweise und konstruktive Kritik sei Johan Eekhoff, Bernd Hayo, Wolfgang Kerber und Horst Zimmermann gedankt. Der Deutschen Forschungsgemeinschaft (SPP 1142) gebührt Dank für die finanzielle Unterstützung dieses Projekts.

Postanschriften: Prof. Dr. Lars P. Feld
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
Alfred-Weber-Institut
Grabengasse 14
D-69117 Heidelberg
Deutschland
lars.feld@awi.uni-heidelberg.de

1. Einleitung

In zunehmendem Maße stellt sich in modernen arbeitsteiligen Gesellschaften die Frage, wie die staatliche Aufgabenerfüllung organisiert sein soll. Zum einen betrifft dies die Abgrenzung der staatlichen von der privaten Sphäre. Zum anderen geht es um die Zuteilung von Kompetenzen und Aufgaben im öffentlichen Sektor. Während sich im ersten Fall nach der Privatisierungs- und Deregulierungsdiskussion der 1980er Jahre eine Re-Regulierungsdebatte angebahnt hat, bei der in verstärktem Maße auch die Bedeutung von Gemeingütern herausgestellt wird (Feld und Kirchgässner 2003), dreht sich der zweite Problemkreis vornehmlich um die vertikale Aufteilung staatlicher Entscheidungsbefugnisse und -bereiche auf unterschiedliche gebietskörperschaftliche Ebenen. In diesem zweiten Bereich lassen sich zudem verschiedene Perspektiven herausstellen. So ist in unitarischen und in Föderalstaaten gleichermaßen umstritten, mit welchen Aufgaben die Gemeinden, die regionale und die zentrale Ebene betraut sein sollen und auf welche Weise sie ihre Tätigkeit finanzieren sollen. Zumeist ist damit eine Dezentralisierungs- oder Re-Föderalisierungsdebatte verknüpft, so dass der Blick von der Zentrale auf die nachgeordneten Gebietskörperschaften gelenkt wird. Ähnliche Fragen stellen sich aber auch, wenn die zentralstaatliche Ebene Kompetenzen an supranationale Organisationen, wie etwa die EU oder die internationalen Organisationen, abtritt.

Beispiele für Diskussionen um die Aufgabenaufteilung zwischen unterschiedlichen Gebietskörperschaften sind nicht mit bestimmten Staatsformen verbunden: Sie finden sich im Bundesstaat wie im Einheitsstaat, aber auch im Europäischen Staatenverbund. So wird in Deutschland derzeit um die Reform des deutschen Föderalismus gerungen. Manche Autoren führen die Unfähigkeit Deutschlands, grundlegende wirtschaftspolitische Reformen vorzunehmen, zumindest teilweise auf die durch den kooperativen Föderalismus entstandene "Politikverflechtungsfalle" (Scharpf 1978, 1988) zurück. Eine Entflechtung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern in den unterschiedlichen Politikbereichen soll einerseits die Effizienz der öffentlichen Leistungserstellung erhöhen und andererseits zukünftige Entscheidungsblockaden zwischen Bund und Ländern vermeiden helfen. Die Aufgabenzuteilung und ihre Finanzierung stehen auch im Mittelpunkt der zweiten Welle der Dezentralisierung in Frankreich. Die französischen Regionen, Départements und Gemeinden sollen mehr Kompetenzen erhalten und verlangen im Gegenzug dafür eine bessere Finanzausstattung. In ganz ähnlicher Weise kann die Europäische Verfassungsfrage als eine Neufestsetzung der Zuständigkeiten im geeinten Europa angesehen werden. Schließlich zwingt die zunehmende Verflechtung und Integration von Märkten weltweit, die geeignete Steuerungsebene für die Wirtschaftspolitik, etwa im Bereich der Wettbewerbspolitik, ausfindig zu machen.

Aus ökonomischer Sicht lassen sich verschiedene theoretische Ansätze heranziehen, um Antworten auf die normative Frage zu finden, welche Ebenen mit welchen Aufgaben betraut sein sollen. So hat die ökonomische Theorie des Föderalismus (Oates 1999) ausgehend von einer

möglichst dezentralen Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Leistungen verschiedene Kriterien für die Verlagerung von Kompetenzen entwickelt. Die Theorie des Systemwettbewerbs befasst sich ausgiebig mit der Frage, in welchem Maße Zuständigkeiten in der Wirtschaftspolitik zentralisiert oder harmonisiert sein sollen (Sinn 2003). Aus der Public Choice Analyse wurden Vorstellungen für eine vernünftige Aufgabenaufteilung entwickelt (Brennan und Buchanan 1980). In den eher makroökonomisch ausgerichteten Ansätzen der Political Economics finden sich ebenfalls neuere Ansätze, welche die optimale Zuteilung von Kompetenzen sowie die optimale Größe von Staaten thematisieren (Alesina und Spolaore 2003, Alesina, Angeloni und Schuknecht 2005).

In diesem Beitrag geht es darum, die in diesen unterschiedlichen Untersuchungsbereichen vorgebrachten Argumente, die für eine bestimmte Kompetenzverteilung sprechen, heraus zu arbeiten und mit der existierenden empirischen Evidenz zu konfrontieren. Es ist bemerkenswert, dass sich häufig dieselben Argumente für oder gegen eine Aufgabenzuteilung finden. Der Rekurs auf die empirische Evidenz erlaubt es, die theoretischen Hypothesen auf ihre Validität hin zu überprüfen. Ausgangspunkt der Betrachtung ist die ökonomische Theorie des Föderalismus, die theoretischer Nucleus der meisten Untersuchungen zu diesem Thema bildet. Sie liefert Anhaltspunkte für die Zuteilung allokativer und distributiver staatlicher Aufgaben. In der Regel geht die ökonomische Theorie des Föderalismus jedoch davon aus, dass der Staat das tut, was er soll. Die Neue Politische Ökonomie liefert alternative Empfehlungen für eine Aufgabenzuteilung im Bundesstaat für den Fall, dass Staatsversagen auftritt. Die makroökonomisch ausgerichteten Ansätze der Political Economics versuchen beide Ansätze in Einklang zu bringen und verdeutlichen die Komplexität eines solchen Unterfangens. Auf dieser Basis ergibt sich letztlich eine allgemeine Theorie der Staatenbildung, des Beitritts zu und Austritts aus staatlichen bzw. quasi-staatlichen Gemeinschaften, die zur Entscheidung herangezogen werden kann, welche Kompetenzzuteilung in Bundesstaaten wie der Bundesrepublik Deutschland, aber auch in der Europäischen Union erfolgen sollte. Ein erster Versuch, eine Neuzuteilung der Kompetenzen im deutschen Bundesstaat aus diesen Überlegungen abzuleiten, wird in diesem Beitrag beispielhaft unternommen.

Der Beitrag ist folgendermaßen gegliedert. In *Abschnitt 2* werden zunächst die Argumente der traditionellen ökonomischen Theorie des Föderalismus vorgestellt. In *Abschnitt 3* wird der Ansatz der Neuen Politischen Ökonomie dargelegt. Die Ansätze der Political Economics werden in *Abschnitt 4* diskutiert. Eine Verdichtung der wesentlichen Argumente für eine Aufgabenzuteilung in Bundesstaaten erfolgt in *Abschnitt 5*. In *Abschnitt 6* wird die Aufgabenzuteilung in der Bundesrepublik Deutschland beispielhaft in Frage gestellt.

2. Der traditionelle Ansatz des ökonomischen Föderalismus

Die ökonomische Theorie des Föderalismus nimmt traditionell eine *Bottom-Up Perspektive* ein. Sie geht ganz im Sinne des Subsidiaritätsprinzips davon aus, dass die untersten staatlichen Einheiten so lange selbst eine Aufgabe erfüllen sollen, wie sie dazu in der Lage sind.¹ Staatliche Kompetenzen sind damit grundsätzlich auf der untersten staatlichen Ebene angesiedelt. Eine im Gedankenexperiment vorstellbare Ausgangsverteilung von Kompetenzen würde daher vornehmlich die kleinsten Einheiten, etwa die Gemeinden, als Kompetenzträger vorsehen. Jede Veränderung dieser Ausgangsverteilung muss begründet sein. Die Beweislast für eine Zuständigkeit höherer staatlicher Ebenen liegt dabei auf der Seite der Befürworter von Zentralisierungs- oder Harmonisierungsschritten.

Folgt man dieser Prämisse der ökonomischen Theorie des Föderalismus, was aus der Perspektive einer individualistischen Gesellschaftsordnung sinnvoll ist, so wird die Aufmerksamkeit auf die Funktionsweise solcher Staatengebilde gelenkt. Diese Gebietskörperschaften stehen nämlich in einem Wettbewerb miteinander, einem Systemwettbewerb, bei dem eine Gebietskörperschaft mit allen Politikmaßnahmen und allen ihren Eigenschaften darum wirbt, mobile Faktoren zu attrahieren bzw. sie zu halten. Die Fragen lauten dann: ist die kleinste gebietskörperschaftliche Einheit überhaupt lebensfähig (hat sie die nötigen finanziellen Mittel zur Bereitstellung öffentlicher Leistungen zur Verfügung)?; und: ist dieser Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften effizient?; bzw.: welche Faktoren determinieren, inwiefern der interjurisdiktionelle Wettbewerb wohlfahrtssteigernd ist?

Tiebout (1956) hat darauf hingewiesen, dass ein solcher Wettbewerb effizient sein kann, wenn die Gebietskörperschaften über hinreichende fiskalische Autonomie verfügen. Durch eine Abstimmung zu Fuß wählen die Individuen diejenige Gebietskörperschaft als Wohnort, die ihnen gemäß ihren Präferenzen eine optimale Kombination von Steuerbelastung und öffentlichen Leistungen anbietet. Daraus lässt sich Oates' (1972, S. 30) *Dezentralisierungstheorem* ableiten: Eine dezentrale Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Güter auf einer möglichst niedrigen staatlichen Ebene ist in einer Welt mobiler Individuen mit unterschiedlichen Präferenzen effizient. Die marginale Wertschätzung der Individuen für öffentliche Leistungen entspricht dem marginalen Steuerpreis, den sie dafür entrichten müssen. Der interjurisdiktionelle Wettbewerb bringt dabei die von den Bürgern gewünschten Niveaus an öffentlichen Gütern hervor. Die Präferenzen der Steuerzahler setzen sich bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen durch. Diese Betrachtung fokussiert somit stark die Präferenzen der Bürger. Tiebout ging es in seinem Beitrag darum, der Samuelson'schen (1954) Theorie öffentlicher Güter einen Präferenzoffenbarungsmechanismus an die Seite zu stellen. Es wird

1. Das in der deutschen politischen Philosophie begründete Subsidiaritätsprinzip ist mit den Vorstellungen der ökonomischen Theorie des Föderalismus kompatibel. Siehe dazu Feld und Kirchgässner (1996), die auch auf die philosophischen Grundlagen der Beziehung zwischen Subsidiaritätsprinzip und ökonomischer Theorie des Föderalismus eingehen.

jedoch auch deutlich, dass sich bei verschiedenen Interessen von Individuen eine Vielzahl von lokalen Gebietskörperschaften ergeben, die unterschiedliche Bündel von öffentlichen Leistungen zu bestimmten Steuerpreisen anbieten. Durch die Wanderungsprozesse sortieren sich die Bürger in diejenigen Gebietskörperschaften, die ihren Interessen am nächsten kommen. Diese Gebietskörperschaften zeichnen sich durch eine homogenere Bevölkerung aus.

Bei dezentraler Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Leistungen lassen sich zudem Informationsvorteile nutzen. Eine lokale Regierung ist in aller Regel besser über die Präferenzen der Bürger informiert als höhere staatliche Ebenen. Dezentral verstreutes Wissen über staatliche Problemlösungen wird durch eine dezentrale staatliche Organisation effektiver und effizienter genutzt (Kerber 1998). Schließlich werden durch eine dezentralisierte Staatstätigkeit *Frustrationskosten* reduziert. Ein auf der zentralen staatlichen Ebene vereinheitlichtes Güterangebot führt zwangsläufig dazu, dass regional konzentrierte Interessen derjenigen Bürger, die mehr oder weniger öffentliche Leistungen wünschen, enttäuscht werden. Werden diese Leistungen in den Regionen erbracht, können diejenigen, die ein höheres (niedrigeres) Niveau solcher Leistungen wünschen, davon mehr (weniger) erhalten.²

2.1 *Externalitäten und Skalenerträge im Konsum öffentlicher Leistungen*

Warum sollte man nun von einer grundsätzlich sehr dezentralen Kompetenzverteilung auf lokaler Ebene abweichen? Die lokale Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Leistungen ist nicht mehr effizient, wenn das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verletzt ist (Olson 1969). Danach sollten die Entscheidungsträger, welche die Menge des bereitgestellten Gutes festlegen, sowie seine Konsumenten und Zahler einander räumlich entsprechen. Nutznießer, Kosten- und Entscheidungsträger einer Maßnahme sollten kongruent sein (Blankart 2003). Der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften kann daher bei Externalitäten oder dezentraler Einkommensumverteilung ineffizient sein. Eine Koordinierung, vielleicht auch Harmonisierung oder gar Zentralisierung von Kompetenzen zur Bereitstellung derjenigen öffentlichen Güter, die Externalitäten hervorrufen, könnte daher sinnvoll sein. Unterschiedliche Arten von Externalitäten und weitere mögliche Ineffizienzen lassen sich herausstellen.

Fiskalische Externalitäten. Gehen wir hypothetisch davon aus, die Bundesländer hätten eigene Besteuerungskompetenzen, und die Steuerbelastung der Einkommensteuer variierte zwischen ihnen. Hamburg könnte sich dann mit Niedersachsen und Schleswig-Holstein in einem intensiven fiskalischen Wettbewerb befinden. Senkte Niedersachsen den Spitzensteuersatz der Einkommensteuer, so zögen mobile Steuerzahler mit hohem Einkommen aus Hamburg zu, die

2. Was hier finanzwissenschaftlich geprägt daher kommt, lässt sich auf andere Politikbereiche übertragen: Öffentliche Leistungen können auch Regulierungen sein, die über Steuerpreise finanziert werden. Allerdings ergeben sich im Fall von Regulierungen aufgrund der Probleme asymmetrischer Information, die abzumildern sie konzipiert werden, eine Reihe zusätzlicher möglicher Marktversagenstatbestände, die im folgenden nicht weiter betrachtet werden.

sich im Hamburger Umland ansiedelten. Diese Zuwanderung entlastet bei gegebener Versorgung mit öffentlich bereitgestellten Gütern und infrastrukturellen Kapazitätsreserven alle Einwohner im niedersächsischen Umland Hamburgs, da sich der Immigrant mit den Bewohnern die Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Güter teilt, ohne dass die Qualität der öffentlichen Güter abnimmt. Ebenso belastet die private Wanderungsentscheidung bei zuvor optimaler oder zu geringer Auslastung der Infrastruktur alle Einwohner in Hamburg, da deren Steuerbelastung zur Finanzierung der dort bereitgestellten öffentlichen Leistungen steigt. Berücksichtigen beide Bundesländer diese Ent- bzw. Belastungswirkungen nicht in ihren Entscheidungen über öffentliche Leistungen, dann führt dies zu fiskalischen externen Effekten (Zodrow und Mieszkowski 1986). Beide Länder werden daraufhin ihr öffentliches Leistungsangebot anpassen, so dass fiskalische Externalitäten durch Veränderungen in der öffentlichen Infrastruktur kompensiert werden können (Keen und Marchand 1997, Wildasin 2004).

Skalenerträge im Konsum. Öffentliche Leistungen können dabei auf einem niedrigeren als von den Bürgern gewünschten Niveau bereitgestellt werden, wenn Nichtrivalität im Konsum der öffentlich angebotenen Leistungen besteht (Sinn 1997, 2003). Bei Nicht-Rivalität (steigenden Skalenerträgen im Konsum) sinkt die Qualität der Nutzung einer öffentlichen Leistung für bereits vorhandene Nutzer nicht, wenn zusätzliche Konsumenten hinzukommen: Es spielt keine Rolle, ob ein zusätzlicher Wagen auf eine kaum befahrene Autobahnstrecke auffährt. Es macht dann wenig Sinn, jedem der Autofahrer einen Deckungsbeitrag zu den hohen Fixkosten des Autobahnbaus in Form von höheren Mautgebühren abzuverlangen, da die zusätzlich verursachten Kosten gleich Null sind. Die (kaum befahrene) Autobahn ist im Unterschied zu stauanfälligen Autobahntrassen grenzkostenlos mehrnutzbar. Die Deckungsbeiträge werden daher über Steuern erzielt. Im Steuerwettbewerb können diese Deckungsbeiträge aber nicht den mobilen Steuerzahlern angelastet werden, da sie ansonsten abwandern würden. Man belastet sie lediglich mit Gebühren, die Grenzkostenpreisen entsprechen, so dass entweder ein ineffizient niedriges Niveau an öffentlichen Leistungen – gemessen an den Wünschen der Bürger – oder zu niedrige Nettoeinkommen der immobilen Steuerzahler resultieren.

Räumliche Externalitäten. Hinzu treten Externalitäten aufgrund der räumlichen Ausdehnung öffentlicher Leistungen und ihrer Zahlungen (Break 1967, Oates 1972), etwa wenn Bewohner von Tötensen in Hamburg ins Theater gehen. Sie zahlen Eintrittspreise, die nicht ihrer marginalen Zahlungsbereitschaft entsprechen. Ein Teil des Theaterbudgets wird nämlich durch Steuern aus dem allgemeinen Haushalt der Bürgerschaft finanziert. Aufgrund dieser effektiven Preisunterschiede entstehen Überfüllungskosten in Form von Schlangen an den Abendkassen oder vorzeitig ausverkauften Vorstellungen. Versucht Hamburg, Überfüllungsprobleme zu umgehen, indem größere Mengen der öffentlichen Güter bereitgestellt werden, muss es Verluste tragen, da die Kosten nicht mehr gedeckt werden können. Räumliche Externalitäten resultieren auch aus Steuerexport. Bemerkenswert ist hier, dass *Steuerexport* den Auswirkungen des Steuerwettbewerbs entgegen gerichtet ist: Steuerexport setzt Anreize, ineffizient hohe

Staatsausgaben zu tätigen, da ein Teil der Steuerbelastung von Personen außerhalb der Gebietskörperschaft getragen wird. Beispielsweise befindet sich ein nennenswerter Anteil von in Hamburg ansässigen Unternehmen im Besitz von außerhalb Hamburgs ansässigen Anteilseignern. Da diese Anteilseigner nicht über die Höhe der Hamburger Einkommen- und Körperschaftsteuer abstimmen können, hat Hamburg Anreize, sie höher zu besteuern. Die Kosten öffentlicher Leistungen werden externalisiert (Huizinga und Nielsen 1997). Räumliche Externalitäten können somit fiskalische Externalitäten kompensieren, so dass per saldo keine Effizienzprobleme auftreten müssen (Bjorvatn und Schjelderup 2002, Sørensen 2004, Noiset 2003).

Vertikale fiskalische Externalitäten treten schließlich auf, wenn über- und untergeordnete Gebietskörperschaften die gleiche Steuerbasis besteuern. Nimmt jede Gebietskörperschaft den Steuersatz der anderen Ebene als gegeben an, so tritt ein Allmendeproblem auf: Die gemeinsame Steuerbasis wird ‚übernutzt‘, indem sie ineffizient hoch besteuert wird. Eine Steuererhöhung durch eine Ebene reduziert die Steuereinnahmen der anderen Ebene, ohne dass die dadurch verursachten fiskalischen Externalitäten von den jeweiligen Gebietskörperschaften in ihren Entscheidungen berücksichtigt werden. Die privaten marginalen Wohlfahrtskosten sind niedriger als die gesellschaftlichen, da die Zusatzlast der Besteuerung mit steigender Steuerbelastung progressiv ansteigt (Wrede 1999, Keen und Kotsogiannis 2002). Dies scheint für eine zentrale Koordination zwischen den Ebenen zu sprechen. Diese ist jedoch nicht notwendig, wenn die einzelnen Bürger selbst, beispielsweise in Volksabstimmungen, über die Steuergesetze der Ebenen entscheiden können. Schließlich haben die Steuerzahler ein hinreichendes Interesse daran, nicht zu hoch besteuert zu werden.

Gebietskörperschaftliche Fusionen: Überhaupt ist das Ausmaß an Harmonisierung und Zentralisierung unbestimmt, das durch solche Externalitäten begründbar ist. Vordergründig scheinen Fusionen derjenigen Gebietskörperschaften, die von Externalitäten betroffen sind, zwar eine Internalisierung externer Effekte zu ermöglichen. Wagener (1969) hat Externalitäten und Skalenerträge als Argumente verwendet, um in der Diskussion um Gebiets- und Verwaltungsreformen zu Beginn der 1970er Jahre in Deutschland die optimale Größe von Gemeinden und Städten je nach Art der bereitgestellten Güter und Dienstleistungen zu ermitteln. Skalenerträge in der Bereitstellung öffentlicher Güter ermöglichen Kostenersparnisse vor allem im Verwaltungsbereich und sind damit eine bedeutende zentripetale Kraft. Je mehr Bürger zur Finanzierung öffentlicher Güter beitragen, um so geringer sind die individuell zu erhebenden Kostenbeiträge, da durch weitere Nutzer bei Nicht-Rivalität im Konsum keine Grenzkosten entstehen. Hochman, Pines und Thisse (1995) sowie Wellisch (2000, Kap. 6) ermitteln aus diesen allokativen Argumenten die optimale Struktur lokaler Gebietskörperschaften. Sie berücksichtigen räumliche Externalitäten öffentlicher Güter, die durch Grundsteuern finanziert sind, und leiten daraus die optimale Bodenallokation und die optimale Bevölkerungsgröße einer Gebietskörperschaft ab. Es lässt sich zeigen, dass lediglich größere Agglomerationen in

der Lage sind, lokale öffentliche Güter im Sinne Tiebouts effizient bereitzustellen. Dies unterstreicht die Bedeutung von Fusionen zwischen Kernstädten und ihren Umlandgemeinden. Folgt man der Prämisse der ökonomischen Theorie des Föderalismus, so sind zunächst die Gemeinden von Fusionsansinnen betroffen. Es können sich aber auch mehrere Gemeinden zu einer regionalen Gebietskörperschaft, zu einem regionalen Bündnis, zusammenschließen, so dass sich auf diese Weise ein vertikaler Staatsaufbau von unten ergibt, wie dies etwa im Schweizer Kanton Graubünden der Fall war. Auf ähnliche Weise lässt sich anstelle der Fusionen für eine Kompetenzverlagerung auf übergeordnete staatliche Ebenen argumentieren, wenn diese bereits existieren.

Coase'sche Verhandlungslösung: Solche Maßnahmen können aber nur vordergründig durch die ökonomische Theorie des Föderalismus gerechtfertigt werden. Gebietskörperschaftliche Fusionen ziehen einen Identitätsverlust nach sich. Dies ist ein gravierender Einwand, denn die Minimierung der Frustrationskosten bei heterogenen Präferenzen ist ein wichtiges Argument für eine dezentrale Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Leistungen. Es entsteht somit ein erster Zielkonflikt zwischen der Internalisierung externer Effekte sowie der Realisierung von Skalenerträgen auf der einen Seite und dem Primat dezentraler Bedürfnisbefriedigung auf der anderen Seite. Hinzu kommt die Möglichkeit, allokativer Probleme auch dezentral zu lösen. Myers (1990) argumentiert, dass fiskalische Externalitäten den Gebietskörperschaften Anreize setzen, *freiwillige Transfers* zur Internalisierung externer Effekte zu tätigen. Krelove (1992) interpretiert etwa die Möglichkeit zum Steuerexport als einen solchen Transfer. Mansoorian und Myers (1993) und Myers und Papageorgiou (1997) zeigen, dass die Gebietskörperschaften um so geringere Transferanreize haben, je niedriger die Mobilität der Produktionsfaktoren ist. Wellisch (2000) stellt fest, dass räumliche Externalitäten zu ähnlichen Anreizen führen. Damit solche Transfers zur Internalisierung externer Effekte zustande kommen, ist ein dezentraler *Verhandlungsprozess im Coase'schen Sinne* notwendig (Inman und Rubinfeld 1997). Diese Option wird für eine geringe Zahl von Gebietskörperschaften realistisch.

Empirische Evidenz: Die Bedeutung allokativer Argumente für die Kompetenzzuteilung im Bundesstaat ist nicht nur theoretisch umstritten. Auch die empirische Evidenz liefert keine eindeutigen Handlungsempfehlungen. In einer frühen Studie schätzt McLure (1967) beispielsweise den Steuerexport zwischen U.S.-Bundesstaaten grob auf 25 Prozent ihrer gesamten Steuereinnahmen. Mühlemann (1972) liefert erste, ähnlich grobe Schätzergebnisse für räumliche Externalitäten zwischen Schweizer lokalen Gebietskörperschaften in den 1960ern, gemäß denen die Umlandgemeinden einen Kostenbeitrag von lediglich 2,6 Prozent der gesamten Bereitstellungskosten der Kernstädte beitragen, während ihr Nutzenanteil vermutlich deutlich höher lag. Murdoch, Sandler und Sargent (1997) schätzen negative Nutzenspillovers aufgrund von grenzüberschreitenden Umweltproblemen für 25 europäische Staaten als bedeutsam ein. Eine ähnliche Einschätzung liefert Büttner (2003) für fiskalische Externalitäten zwischen deutschen Gemeinden.

Pommerehne, Feld und Hart (1994) legen jedoch ökonomische Evidenz dafür vor, dass grenzüberschreitende Umweltprobleme durch Verhandlungen zwischen den beteiligten Gemeinden diesseits und jenseits der deutsch-französischen Grenze internalisiert werden können. Pommerehne und Krebs (1991) liefern ähnliche ökonomische Evidenz für den Erfolg Coase'scher Verhandlungen für Spillovers lokaler öffentlicher Güter im Kanton Zürich. Die von diesen Autoren zudem beschriebenen Verhandlungen lassen sich im real existierenden Schweizer Föderalismus häufig beobachten und finden ihren Ausdruck in einer Vielzahl interkantonalen und interkommunaler Verträge. Schaltegger (2003) stellt folgerichtig auch keine nennenswerten räumlichen Externalitäten in einer systematischen Studie für die Schweizer Kantone zwischen 1980 und 1998 fest. Feld, Kirchgässner und Schaltegger (2003) bezweifeln zudem die Bedeutung von Skalenerträgen im Konsum. In einer Panelstudie für 26 Schweizer Kantone und den Zeitraum von 1980 bis 1998 lässt sich kein signifikanter Einfluss der Fragmentierung eines Kantons in seine Gemeinden auf die Höhe der gesamten kantonalen und lokalen Ausgaben oder der kantonalen und lokalen Verwaltungsausgaben feststellen. Diese Evidenz ist aufgrund der Kleinheit der Schweiz mit ihren 7,3 Millionen Einwohnern auf einer Fläche von lediglich 41,3 km², die in 26 Kantonen und 2903 Gemeinden bei hoher dezentraler Finanzautonomie gebietskörperschaftlich organisiert sind, besonders instruktiv. Die Kosten der Kleinheit werden offenkundig in theoretischen Studien als übertrieben hoch dargestellt.

Alles in allem sind allokativen Argumente offenbar nicht hinreichend, um eine Kompetenz höherer staatlicher Ebenen zu rechtfertigen. Die Bedeutung allokativer Probleme ist nicht nur theoretisch offen. Auch empirisch lassen sich keine eindeutigen Ergebnisse dafür finden, dass Externalitäten oder Skalenerträge im Konsum negative allokativen Auswirkungen haben. Studien, die erhebliche externe Effekte ausweisen, stehen ähnlich valide Studien gegenüber, gemäß denen externe Effekte eher gering sind. Hinzu kommen mögliche Zielkonflikte, etwa zwischen Externalitäten und dem Primat dezentraler Bedürfnisbefriedigung, die nur durch einen möglichst dezentralen Entscheidungsprozess aufgelöst werden können.

2.2 *Staatliche Einkommensumverteilung über das Steuer-Transfer-System*

Bei der *personellen Einkommensumverteilung* ergeben sich aus theoretischer Sicht deutlichere Argumente für eine Kompetenz höherer staatlicher Ebenen. Nehmen wir an, Hamburg habe eine höhere Steuerprogression und zahle höhere Sozialhilfe als Niedersachsen. Hamburg verteile also in stärkerem Maße Einkommen um. Bürger mit niedrigerem Einkommen werden dann nach Hamburg ziehen, da sie sich dort höhere Transfereinkommen erhoffen. Bürger mit höherem Einkommen werden hingegen nach Niedersachsen wandern, weil dort weniger Einkommensumverteilung betrieben wird. Dezentrale Einkommensumverteilung wird dadurch erschwert, vielleicht unmöglich gemacht. Viele Gegenargumente zu diesem Szenario lassen sich nicht finden. Häufig wird behauptet, dass die Vermögenden in der Gesellschaft bereit sind, höhere Steuern zum Erhalt des sozialen Friedens zu zahlen (Buchanan 1975). Diese

freiwillige Umverteilung sei bei dezentraler staatlicher Organisation ausgeprägter als bei zentraler, da man die Empfänger kenne und leichter identifizieren könne (Pauly 1973). Das mag bis zu einem gewissen Grade stimmen. Dennoch dürften die so erhaltenen Steuerzahlungen nicht ausreichen, den Bedürftigen in der Gesellschaft ein Existenzminimum zu sichern.

Eine dezentrale Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Leistungen sollte daher auch Auswirkungen auf die *Struktur der öffentlichen Finanzen* haben (Wildasin 2004, Huber und Runkel 2004). Wenn fiskalischer Wettbewerb die Fähigkeit der Regierungen reduziert, Einkommen umzuverteilen, dann sollten auch die typischen fiskalischen Instrumente zur Einkommensumverteilung, nämlich Steuern und Transfers, in geringerem Maße in denjenigen Gebietskörperschaften eingesetzt werden, die sich in einem intensiven fiskalischen Wettbewerb befinden. Auf lokaler Ebene dürfte daher weniger Einkommensumverteilung über das Steuer-Transfer-System betrieben werden als auf der regionalen oder nationalen Ebene. Je intensiver der fiskalische Wettbewerb ist, um so geringer sollten die staatlichen Transferzahlungen relativ zu den Infrastrukturinvestitionen sein und um so stärker sollte die staatliche Finanzierung über Beiträge und Gebühren anstelle allgemeiner Steuern erfolgen. Für die Steuerstruktur kann man erwarten, dass fiskalischer Wettbewerb zu einer stärkeren Verwendung der Steuerarten mit weniger elastischer Steuerbasis führt.

Empirische Evidenz: In der Tat stellen Feld, Kirchgässner und Schaltegger (2003) in einer empirischen Studie für 26 Schweizer Kantone und den Zeitraum 1980 bis 1998 fest, dass fiskalischer Wettbewerb Einfluss auf die Struktur der öffentlichen Finanzen hat. Je intensiver der Steuerwettbewerb, um so stärker finanzieren sich die Kantone und Gemeinden durch Gebühren und Beiträge anstelle von Einkommen- und Vermögensteuern. Winner (2004) berichtet Evidenz für 23 OECD-Länder von 1965 bis 2000, dass die zunehmende Kapitalmobilität zu einer Umschichtung der Steuerbelastung vom Produktionsfaktor Kapital auf den Produktionsfaktor Arbeit geführt hat. Die weniger mobile Steuerbasis muss die Steuerlast in stärkerem Maße tragen. Feld, Fischer und Kirchgässner (2003) finden für die Schweizer Kantone jedoch keinen Einfluss des fiskalischen Wettbewerbs auf die Höhe der Sozialausgaben.

Bemerkenswerterweise führt dies nicht zu einem Zusammenbruch des Wohlfahrtsstaats. Mit Daten für das Jahr 1977 belegen Kirchgässner und Pommerehne (1996), dass in der Schweiz (ohne Berücksichtigung der Sozialversicherungen) immerhin zwei Drittel der staatlichen Einkommensumverteilung durch die nachgeordneten Gebietskörperschaften vorgenommen wird. Die Schweizer Einkommensverteilung im Jahr 1977 war nicht signifikant ungleicher als diejenige in Deutschland zu Beginn der 1970er Jahre. Seither hat sich jedoch eine relativ ungleichere Einkommensverteilung in der Schweiz ergeben, was vor allem darauf zurückgeht, dass die oberen Einkommensklassen deutlich mehr verdienen. Dennoch erfolgt (wiederum ohne Berücksichtigung der Sozialversicherungen) im Jahr 1992 eine ähnlich starke Einkommensumverteilung durch den öffentlichen Sektor gemessen in Gini-Punkten wie im Jahr 1977. Der Anteil der nachgeordneten Gebietskörperschaften an dieser Einkommensumverteilung hat in

diesem Zeitraum sogar zugenommen (Feld 2000, 2000a). Feld, Fischer und Kirchgässner (2003) finden zudem gewisse Indizien dafür, dass die Einkommensumverteilung durch Kantone, die stärker im fiskalischen Wettbewerb stehen, Ziel genauer erfolgt.

Woran liegt es, dass ein gewisses Maß an dezentraler Einkommensumverteilung in der Schweiz möglich ist? Zum einen dürfte dies schlicht damit zu tun haben, dass es auf Ebene der Schweizer Eidgenossenschaft zentral gesteuerte Umverteilungsmechanismen, wie die Sozialversicherungen, die Verrechnungsteuer und die hoch progressive direkte Bundessteuer (eine Einkommen- und Körperschaftsteuer), gibt. Ähnliches gilt im übrigen für die USA, die ebenfalls ein gehöriges Maß an dezentraler Einkommensumverteilung kennt. In beiden Ländern existieren zu verschiedenen Zeitpunkten zudem Restriktionen für den Bezug von Sozialhilfe. In den USA sind dies die sog. *Residence requirements*, gemäß denen Wohlfahrtszahlungen erst erfolgen, wenn der Empfänger eine Mindestdauer im zahlenden U.S.-Bundesstaat gearbeitet hat. Die *Residence requirements* wurden durch Beschluss des Obersten Bundesgerichts im Jahr 1969 abgeschafft, aber durch die Reform der Sozialhilfe 1996 wieder eingeführt. Für die Zeit vor 1969 lässt sich empirisch gut belegen, dass Sozialtourismus in den USA eher selten war (Moffitt, 1992; Dercks, 1996). In der Schweiz gab es bis 1979 gemäß dem Bürgerortprinzip eine ähnliche Regelung, die heute noch Auswirkungen für den interkantonalen Finanzausgleich hat. Schließlich dürften auch die in der Schweiz gängigen direkt-demokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten einen Einfluss auf die Akzeptanz dezentraler Umverteilungsergebnisse haben. Die direkte politische Beteiligung erhöht die Legitimation einer solchen Verteilungspolitik, so dass auch die Nettozahler der Einkommensumverteilung diese akzeptieren, weil das Verfahren der politischen Entscheidung über Umverteilung als gerecht empfunden wird. In der Tat ist der interkantonale Steuerwettbewerb weniger ausgeprägt für Kantone, die eine Referendum über Steuergesetze vorsehen (Feld 1997).

Nimmt man die Argumente zur Kompetenzzuteilung im distributiven Bereich sowie die vorliegende Evidenz zusammen, so finden sich hier deutliche Argumente für eine Verlagerung von Kompetenzen auf übergeordnete staatliche Ebenen, in der Regel auf die Bundesebene. Eine rein dezentrale Einkommensumverteilung dürfte sich aufgrund der zu erwartenden Wanderungsprozesse nicht durchhalten lassen. Stehen den Steuerzahlungen im allokativen Bereich noch öffentliche Leistungen gegenüber, so ist die Einkommensumverteilung gerade dadurch gekennzeichnet, dass diese unmittelbare Gegenleistung für die Nettozahler fehlt. Ein gewisses Maß an dezentraler Umverteilung mag durchzuhalten sein, soweit die Leistungsfähigeren in der Gesellschaft für den sozialen Frieden zu zahlen bereit sind. Wie die empirische Evidenz aus der Schweiz und den USA zeigt, ist die lokale Umverteilung aber nur aufgrund der ausgeprägten Rolle des Bundes in der Verteilungspolitik akzeptabel. Zudem greifen weitere Regulierungen, welche den Sozialtourismus unterbinden helfen. Die ökonomische Theorie des Föderalismus empfiehlt daher unter der Annahme, dass der Staat das tut, was er soll, dass öffentlicher Konsum und öffentliche Infrastrukturinvestitionen möglichst dezentral bereitgestellt

und finanziert werden sollten, während eine Politik der Einkommensumverteilung eher auf der Ebene der Bundes durchzuführen ist.

3. Der *Public Choice* Ansatz

Die Annahme, dass der Staat tut, was er soll, ist jedoch unrealistisch. Die politischen Entscheidungsträger verfolgen häufig ihre eigenen Ziele und sind unzureichend an den Willen der Bürger gebunden. Versucht die Regierung, diese privaten Vorteile über höhere staatliche Einnahmen zu sichern, so kann eine möglichst dezentrale staatliche Aktivität für die Bürger von großem Vorteil sein. Die Steuerzahler können sich nämlich dann der übermäßigen Besteuerung durch Abwanderung entziehen. Die Regierung kann ihrerseits die Steuerbelastung nicht beliebig erhöhen. Sie muss auf mobile Faktoren Rücksicht nehmen. Fiskalischer Wettbewerb wird dann effizienzsteigernd sein. Steuerharmonisierung oder -zentralisierung wäre in diesem Fall kontraproduktiv, da dem Staat die Ausbeutung der Steuerbasis erleichtert würde (Brennan und Buchanan 1980). Dies gilt insbesondere auch für die Einkommensumverteilung, wenn diese nicht gemäß der Leistungsfähigkeit erfolgt, sondern eher den besser organisierten Interessengruppen in der Bevölkerung zugute kommt (Qian und Weingast 1997). Besley und Coate (2003) argumentieren noch pointierter, dass die allokativen Argumente der traditionellen ökonomischen Theorie des Föderalismus nicht stichhaltig sind. Ein wohlwollender zentraler Planer könnte die unterschiedlichen Präferenzen in der Bevölkerung bei der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter berücksichtigen, wenn er nur hinreichende Informationen hätte, und zugleich mögliche Verzerrungen durch räumliche und fiskalische Externalitäten sowie durch steigende Skalenerträge im Konsum öffentlicher Güter berücksichtigen. Die wahre Begründung für dezentrale staatliche Kompetenzen sei statt dessen in der dadurch möglichen Beschränkung des Staatsversagens zu suchen. Damit ergibt sich ein reformuliertes Plädoyer für eine *vertikale Gewaltenteilung*, wie sie auch Breton (1996) in den Vordergrund rückt.

Die dezentrale Leistungserstellung und -finanzierung hat zudem weitere günstige Informationseigenschaften. Sie führt nämlich dazu, dass die Bürger die Leistungen von Politikern vergleichen und bewerten können (Besley und Case 1995). Aufgrund ihrer unvollständigen Information über politische Sachfragen, die geringer als die der Abgeordneten ist, messen die Bürger in Hamburg die Leistung des Senats an der vergleichbaren Leistung der Niedersächsischen Landesregierung. Hat Niedersachsen bei einem ähnlichen Niveau öffentlicher Leistungen und auch ansonsten in beiden Ländern gleichen Bedingungen niedrigere Steuersätze als Hamburg, so wählen die Bürger ihre Regierung nicht wieder. Der Hamburger Senat antizipiert diese mögliche Abwahl bei seiner Entscheidung über Steuererhöhungen. Bei einem langfristigen Zeithorizont der Regierung hat dieser Wettbewerb somit einen disziplinierenden Effekt (Wrede 2001, Reulier 2004). Die Regierenden sind gezwungen, öffentliche Leistungen kostengünstig und auf einem von den Bürgern gewünschten Niveau bereitzustellen. Besley und Case (1995) legen Evidenz dafür vor, dass die Wiederwahlwahrscheinlichkeit amerikani-

scher Gouverneure tatsächlich *ceteris paribus* sinkt, wenn benachbarte U.S.-Bundesstaaten ihre Steuerbelastung senken. Weitere Evidenz für die Existenz des *Vergleichswettbewerbs* liefern Schaltegger und Küttel (2002) für die Schweiz und Solé-Ollé (2003) für Spanien.

Vergleichswettbewerb begünstigt zudem die Verbreitung von Wissen in der Politik und führt somit in einer dynamischen Perspektive zu Effizienzsteigerungen. Bei dezentraler Leistungserstellung und -finanzierung ist es möglich, mit neuen staatlichen Lösungen für wirtschaftliche Probleme dezentral zu experimentieren. Die Hemmschwelle zur Durchführung von Reformen wird dadurch herabgesetzt, dass das Scheitern von Politikexperimenten mit geringeren Kosten als bei zentralstaatlichen Reformen verbunden ist. Louis Brandeis, Richter am Obersten Bundesgericht der USA behauptete bereits 1932: „*It is one of the happy incidents of the federal system that a single courageous state may, if its citizens choose, serve as a laboratory; and try novel social and economic experiments without risk to the rest of the country*“ (zitiert nach Oates 1999). Die erfolgreichen Lösungsansätze setzen sich durch, weil sie von anderen Gebietskörperschaften imitiert werden. Der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften wird quasi zu einem Entdeckungsverfahren, das den Fortschritt im öffentlichen Sektor beflügelt (Kerber 1998, Feld und Schnellenbach 2004). Oates (1999) spricht in diesem Zusammenhang von ‚*laboratory federalism*‘ und verweist darauf, dass die Reform der amerikanischen Sozialhilfe von 1996 aus diesem Grund eine Rückverlagerung von Kompetenzen von der Bundesebene auf die Ebene der Bundesstaaten vornahm (Inman und Rubinfeld 1997a).

Die Argumente für eine innovationsfördernde Wirkung des fiskalischen Wettbewerbs sind jedoch umstritten. Die Wirkung politischer Reformen ist mit Unsicherheiten behaftet. Politische Unternehmer sind in aller Regel risikoscheu und versuchen, ihre Wiederwahl durch weniger Aufsehen erregende Politik zu erreichen. Aus diesem Grund haben Regierungen Anreize, sich abwartend zu verhalten, statt sich mit neuen Lösungen zu profilieren, und die sich *ex post* als überlegen erweisenden Lösungen zu imitieren bzw. auf ihre Bedürfnisse zu adaptieren. Es entsteht ein Trittbrettfahrerproblem (Rose-Ackerman 1980). Zudem bieten Politikinnovationen im föderalen Staat eigennützigen Politikern auch die Möglichkeit, sich persönliche Vorteile zu verschaffen und als Resultat der Unsicherheit von Politikinnovationen herauszustellen (Kotsogiannis und Schwager 2001). Schließlich sind die Anreize der Bürger, sich über Politik zu informieren, sehr gering, so dass eher Skepsis angebracht ist, ob sie die Politiker zu Reformen anhalten. Aber dennoch dürfte das Ausmaß an politischen Innovationen bei dezentraler Leistungserstellung und -finanzierung höher als bei zentralstaatlicher sein (Schnellenbach 2004). Bei zunehmender Mobilität verstärken sich zudem die (moderaten) positiven Effekte des fiskalischen Wettbewerbs auf das Ausmaß an politischen Innovationen.

Auf Basis der Analysen aus der Neuen Politischen Ökonomie empfiehlt es sich somit, bei zentralstaatlichen Kompetenzen in irgendeinem Politikbereich eher skeptisch zu sein. Dies gilt sowohl für die staatliche Leistungserstellung im allokativen wie im distributiven Bereich,

sowohl für budgetwirksame wie für regulatorische staatliche Eingriffe. Dennoch bleibt man am Ende dieser Diskussion zunächst ratlos zurück. Entsteht schon im allokativen Bereich alleine ein Zielkonflikt zwischen der Verhinderung von Verzerrungen etwa aufgrund von Externalitäten auf der einen Seite und dem Respekt vor der existierenden räumlichen Präferenzheterogenität auf der anderen Seite, so stellen sich unter Berücksichtigung polit-ökonomischer Aspekte auch Zielkonflikte im distributiven Bereich. Die Bürger müssen nun auch abzuschätzen suchen, ob der Staat das tut, was er soll, oder ob Staatsversagen zu erwarten ist. Dies dürfte in unterschiedlichen politischen Systemen ganz verschieden ausgeprägt sein. Es kommt somit viel auf die Ausgestaltung des politischen Prozesses an. Die Frage muss lauten, inwiefern sich die Präferenzen der Bürger am ehesten im politischen Prozess durchsetzen.

4. Die Argumente des *Political Economics*-Ansatzes

Die eher makroökonomisch ausgerichteten Ansätze der *Political Economics* lassen das Bild noch diffuser erscheinen. Über die ökonomische Theorie des Föderalismus und die daran anknüpfenden polit-ökonomischen Ansätze hinaus berücksichtigen die makroökonomischen Ansätze auch die Vorteile, die sich aufgrund *internationalen Handels* und der *Größe von Märkten* ergeben (Ruta 2005). Damit rückt eine explizite räumliche Betrachtungsweise ins Blickfeld. Die Berücksichtigung zusätzlicher Mechanismen, wie dem internationalen Handel, führt zwangsläufig zu einer komplexeren Betrachtungsweise. Alberto Alesina ist derjenige, der am intensivsten in diesem Bereich gearbeitet hat. Alesina, Barro und Tenreyro (2002) unterstreichen die Bedeutung von Trade-Offs für die Bildung optimaler Währungsräume. Hier spielen die Handelsverflechtung beteiligter Staaten und die Integration der Finanzmärkte, aber auch die Offenheit der Länder im allgemeinen eine große Rolle. Kleine offene Länder, die intensive Handelsbeziehungen und einen intensiven Kapitalverkehr mit den anderen beteiligten Ländern pflegen, haben geringe Möglichkeiten, eine autonome Geld- oder Fiskalpolitik zu betreiben. Sie haben daher einen Anreiz, eine Währungsunion einzugehen.

Alesina, Angeloni und Etro (2001, 2005) verdeutlichen vornehmlich den Zielkonflikt zwischen der Internalisierung räumlicher Externalitäten und dem Respekt vor heterogenen Präferenzen (oder den Unterschieden in den ökonomischen Fundamentaldaten beteiligter Gebietskörperschaften), der bei der Bildung von Staaten und der Zentralisierung von Kompetenzen entsteht. Sie gehen damit nicht wesentlich über die in der ökonomischen Theorie des Föderalismus diskutierten Argumente hinaus. Alesina und Spolaore (1997, 2003) und Alesina, Spolaore und Wacziarg (2000, 2005) arbeiten heraus, dass die Größe und Zahl von Gebietskörperschaften sich aus einem Zielkonflikt zwischen Präferenzheterogenität und Größenvorteilen ergibt. Diese Größenvorteile stellen sich jedoch allgemeiner dar als das in der ökonomischen Theorie des Föderalismus vorgebrachte Argument steigender Skalenerträge im Konsum öffentlicher Güter. Neben den dadurch erzielbaren Kostenvorteilen in der Bereitstellung öffentlicher Güter haben große Länder wesentlich bessere Möglichkeiten, sich erfolgreich gegen

Aggressoren zu verteidigen. Größere Gebietskörperschaften können regionale Externalitäten eher internalisieren, eine effektivere Umverteilungspolitik betreiben und eine gesamtstaatliche Versicherung gegen asymmetrische regionale Schocks effektiv anbieten. Andererseits kann die Landesgröße mit der Größe des Marktes einher gehen, in welchem die Unternehmen ihre Güter und Dienstleistungen absetzen können.

Da Grenzen jedoch von Menschen gemacht werden und nicht geographisch vorgegeben sind, lassen sich die Märkte durch wirtschaftliche Integration vergrößern. Alesina und Spolaore (1997, 2003) argumentieren, dass die Zunahme des Freihandels zu einer geringeren Notwendigkeit führt, große staatliche Einheiten zu bilden. Es kommt zu *Sezessionen* und zur Neubildung von Staaten. Die Anzahl der Länder nimmt im Zeitablauf zu, weil regionale und lokale Identitäten an relativer Bedeutung in diesem Zielkonflikt zwischen Größe und Präferenzheterogenität gewinnen. Rodden und Rose-Ackerman (1997) und Bardhan (2002) halten dieser Argumentation entgegen, dass kleine staatliche Einheiten eher geneigt sind, lokale Industrien durch protektionistische Maßnahmen vor Wettbewerb zu schützen, wodurch die grundlegende Annahme von Alesina und Spolaore (1997, 2003) über die Zunahme des Freihandels im Zeitablauf in Frage gestellt wird. Die Zunahme des Freihandels ist keine Naturgesetzlichkeit, sondern kann durch Protektionismus beschränkt werden. Die Wahrscheinlichkeit protektionistischer Maßnahmen nimmt mit zunehmender Kleinheit von Staaten zu. Der Vorteil der Nähe zu den individuellen Präferenzen, den eine dezentrale Leistungserstellung und -finanzierung hat, birgt den Nachteil der Nähe zu Partikularinteressen in sich.

Empirische Evidenz: Alesina, Baqir und Hoxby (2002) versuchen, den Trade-Off zwischen Größenvorteilen und Präferenzheterogenität auch empirisch zu fundieren. Für amerikanische Schulgemeinden stellen sie fest, dass sich dieser Zielkonflikt zwischen Größenvorteilen der Bereitstellung von Schulleistungen und der *Einkommensheterogenität* einerseits sowie der *Rassenheterogenität* andererseits ergibt. Religiöse oder ethnische Heterogenität spielen keine Rolle. Rassenheterogenität und Einkommensheterogenität sind ebenfalls bedeutsam für das Ausmaß an Vertrauen, das Individuen in den USA einander entgegen bringen (Alesina und La Ferrara 2002). Gegenseitiges Vertrauen ist nicht nur ausschlaggebend für das Ausmaß an Sozialkapital in einer Gebietskörperschaft, sondern auch für die Bereitschaft zur freiwilligen lokalen Einkommensumverteilung. Hier schließt sich der Kreis zu den frühen Arbeiten von Pauly (1973) zur Einkommensumverteilung als lokales öffentliches Gut. Auch Buchanan und Faith (1987) und Bolton und Roland (1997) betonen die Bedeutung der Einkommensumverteilung für die Bildung und Sezession von Staaten. Allerdings gehen sie von eher ungünstigen Effekten der regionalen Einkommensumverteilung aus. Insbesondere ergibt sich ein Anreiz zur Sezession, wenn eine Region durch die Verteilungspolitik des Zentralstaats zu sehr benachteiligt wird. Die Drohung der Sezession ermöglicht den tendenziell benachteiligten Regionen dann, eine übermäßige Besteuerung zu verhindern (Brink 2004). Ein gewisses Ausmaß an Präferenzhomogenität ist auch ausschlaggebend für den Erfolg großer Länder, sich gegen

Aggressoren zu verteidigen. Die Verteidigungsfähigkeit großer Länder wird nicht lediglich durch technologische Bedingungen, wie die Bevölkerungsgröße und die geographische Fläche, beeinflusst, sondern auch durch ähnliche Interessen und Werte. Es ist bemerkenswert, dass sich relativ große Länder in der Regel als Föderalstaaten organisiert haben, um die Präferenzhomogenität nicht in allen politischen Fragen voraussetzen zu müssen. Dies gilt nicht nur für die USA, Kanada, Russland, Australien und Deutschland, sondern etwa auch für China, Indien, Südafrika oder Nigeria. Die Identifikation derjenigen Mechanismen, die zentripetalen Kräften entgegenwirken bzw. sie kanalisieren können, ist daher für große Länder besonders interessant (Filippov, Ordeshook und Shvetsova 2004).

Angesichts der skizzierten Vielzahl von möglichen Zielkonflikten kommt den politischen Entscheidungsmechanismen, die zur Bildung von Staaten führen, eine besondere Rolle zu. Alesina und Spolaore (1997, 2003) zeigen, dass bei einfacher Mehrheitsregel periphere Regionen einen übermäßigen Anreiz zur Sezession haben. Sie haben aufgrund der größeren Entfernung von den Zentren eines Staates einen vergleichsweise geringen Nutzen, tragen aber in gleichem Maße wie die zentralen Regionen zu deren Finanzierung bei. Gradstein (2004) und Goyal und Staal (2004) stellen jedoch in einem Vergleich zwischen rein repräsentativen Entscheidungsmechanismen und Volksabstimmungen über eine Sezession fest, dass Referenden zu günstigeren Ergebnissen führen. Diese Überlegungen zur Bildung von Staaten lassen sich auf die Frage der Aufgabenaufteilung in Bundesstaaten übertragen. Cerniglia (2003) stellt für 16 Staaten und den Zeitraum zwischen 1977 und 1994 fest, dass Bevölkerungsgröße, Fläche, Urbanisierung, Einkommen, Bevölkerungshomogenität negativ und Einkommensungleichheit positiv mit der fiskalischen Zentralisierung korreliert sind. Panizza (1999) legt *empirische Evidenz* dafür vor, dass die öffentliche Leistungserbringung in demokratische Staaten in stärkerem Maße dezentralisiert ist. Redoano und Scharf (2003) argumentieren, dass in Gebietskörperschaften, in denen Kompetenzverlagerungen in *Referenden* vom Volk genehmigt werden müssen, weniger zentralisiert wird. Feld, Schaltegger und Schnellenbach (2005) belegen mit Evidenz für die Schweiz, dass in Kantonen mit Referendumsmöglichkeit eine geringere Zentralisierung der Staatstätigkeit und ihrer Finanzierung anzutreffen ist.

5. Kompetenzverteilung im Bundesstaat

Zusammenfassend lassen sich die Ergebnisse aus den ökonomischen Analysen zur Kompetenzverteilung im Bundesstaat als sehr differenziert bezeichnen. Hauptergebnis der Analyse ist die Feststellung verschiedener Zielkonflikte. Einerseits deuten die Analysen der ökonomischen Theorie des Föderalismus an, dass eine möglichst dezentrale Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Leistung allokativen Vorteile hat. Sie ermöglicht eine Ausrichtung an den Präferenzen der Bürger. Mögliche Verzerrungen entstehen durch fiskalische und räumliche Externalitäten sowie durch Skalenerträge im Konsum öffentlicher Güter. Während die empirische Bedeutung von Externalitäten und Skalenerträgen in der Föderalismustheorie umstritten

ist, bleibt zumindest festzuhalten, dass auch bei hinreichend großer Bedeutung dieser möglichen Verzerrungen die Vorteile der Beachtung heterogener Präferenzen mögliche Nachteile aufgrund von Verzerrungen überwiegen können. Es entsteht ein *erster Zielkonflikt*, der gemäß den Analysen von Alesina, Baqir und Hoxby (2002) erheblich ist. Größenvorteile sprechen etwas eindeutiger für die Zuordnung der Verteidigungspolitik auf die zentrale Ebene, weil große Staaten sich besser verteidigen können.

Ein *zweiter Zielkonflikt* entsteht im Hinblick auf die Zuordnung der Kompetenz zur Durchführung der Umverteilungspolitik. Während die ökonomische Theorie des Föderalismus eher dazu neigt, Einkommensumverteilung auf der zentralen Ebene anzusiedeln, neigt die Neue Politische Ökonomie dazu, die Gefahr der übermäßigen Besteuerung und der exzessiven Umverteilung zu betonen. Auch im Hinblick auf den Zusammenhalt von Staaten spielt Einkommensumverteilung zumindest in ihrer regionalen Ausprägung eine große Rolle.

Bedeutsam für die Kompetenzzuteilung ist auch die Größe von Märkten. Solange die wirtschaftliche Integration mit der politischen Integration einher geht, wirken Handelsgewinne der Präferenzheterogenität bei der Bereitstellung öffentlicher Güter entgegen. In dem Maße, in welchem Handelshemmnisse abgebaut werden, kommen heterogene Präferenzen immer mehr zum Tragen und führen zu sezessionistischen Tendenzen. Andererseits tendieren kleinere staatliche Einheiten eher zum Protektionismus. Dem Trend zum Freihandel wird dadurch entgegen gewirkt. Der Handel von Gütern und Dienstleistungen bedingt somit seinerseits mindestens einen *weiteren Zielkonflikt*, der zu beachten ist. Schließlich lassen sich aus makroökonomischer Perspektive noch Argumente für und wider einheitliche Währungsräume in Betracht ziehen und die nationale Versicherung nachgeordneter Gebietskörperschaften gegen asymmetrische Schocks ins Feld führen.

Wie lösen sich diese Zielkonflikte auf? Wenn die Kosten einer einheitlichen Politik aufgrund heterogener Präferenzen höher als der Nutzen aufgrund irgendwelcher Größenvorteile, nun in der weiten Interpretation Alesinas, sind, so sollte diese Politik dezentral entschieden, umgesetzt und finanziert werden. Ähnliches lässt sich für das Ausmaß an Verzerrungen aufgrund von Externalitäten sagen. Überwiegen diese die Vorteile der Adaption an individuelle Präferenzen nicht, so ist eine dezentrale Kompetenz vorzusehen. Im Hinblick auf die Einkommensumverteilung sind die Bedeutung der Aushöhlung von staatlicher Einkommensumverteilung durch Wanderungsprozesse, ihre mögliche Korrektur durch geeignete Regeln (*Residence requirements*) und die Gefahr einer übermäßigen Besteuerung und Umverteilung aufgrund von Staatsversagen in ihren Ausmaßen gegeneinander abzuwägen. Vieles spricht hier für Mischkompetenzen zur Durchsetzung einer vertikalen Gewaltenteilung. Schwieriger ist jedoch die Einschätzung der Bedeutung des internationalen Handels. Diesem gilt es ein Primat gegenüber der lokalen, regionalen und nationalen Kompetenz zur Festlegung von Politiken einzuräumen. Dass dies gerade im Bereich nicht-tarifärer Handelshemmnisse nicht einfach ist, ver-

steht sich von selbst. Letztendlich wird man auch hier nicht ganz an den herrschenden Zielkonflikten vorbei kommen.

Angesichts dieser Vielzahl von Zielkonflikten kommt es nicht so sehr auf eine konkrete Kompetenzverteilung als auf die politischen Mechanismen der Kompetenzzuteilung und die Voraussetzungen der bundesstaatlichen Ordnung an. Die ökonomische Theorie des Föderalismus bedient sich hier einer hilfreichen Prämisse. Sie geht von der kleinsten staatlichen Einheit aus und möchte die Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Güter so dezentral wie möglich ausgestalten. Eine Kompetenz höherer staatlicher Ebenen bedarf daher einer besonderen Rechtfertigung. Ganz im angelsächsischen Sinne ist Föderalismus daher als Zentralisierungsprozess von unten zu verstehen und hat wenig mit einer Dezentralisierung von oben zu tun. In ökonomischen Analysen findet sich relativ eindeutige Evidenz dafür, dass direkte Volksrechte eine wichtige Rolle zur restriktiven Handhabung von Kompetenzverlagerungen und zur Orientierung an den Präferenzen der Bürger darstellen.

6. Schlussfolgerungen für die Kompetenzverteilung in Deutschland

Auf der Basis der ökonomischen Theorie des Föderalismus und der Neuen Politischen Ökonomie in ihren Public Choice und Political Economics Ausprägungen finden sich in diesem Beitrag einige Leitlinien zur Aufgabenzuteilung im Bundesstaat. Die Analyse deutet darauf hin, dass eine wesentlich dezentralere Kompetenzverteilung in Deutschland möglich wäre, als sie derzeit vorzufinden ist. Aufgrund der Bedeutung individueller Präferenzen für die Aufgabenordnung im Bundesstaat mag der Wunsch zur Stärkung der Kompetenzen der deutschen Länder und Gemeinden vermessen sein. Solange jedoch keine Volksabstimmungen über die gegenwärtige Kompetenzverteilung solche Präferenzen für eine übermäßige Zentralisierung zum Ausdruck gebracht haben, muss davon ausgegangen werden, dass die (Finanz)Politik übermäßig zentralisiert ist.

Für Deutschland bietet sich eine Rückgabe von Bundeskompetenzen an die Länder etwa im Bildungsbereich sowie eine Reduktion der Rahmengesetzgebung des Bundes an. Die Gemeinschaftsaufgaben sollten abgeschafft und die Leistungsgesetze grundlegend revidiert werden. Im Gegenzug sollten eine Reihe von Mitentscheidungsrechten der Länder auf Bundesebene wegfallen. Den Ländern und Gemeinden sollte die Möglichkeit zur Erhebung von Zuschlägen auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer eingeräumt werden. Die positiven Wirkungen des Steuerwettbewerbs können sich vornehmlich entfalten, wenn zudem der Nivellierungsgrad der Finanzkraft im deutschen Finanzausgleich reduziert wird. Im Bereich der Einkommensumverteilung bietet sich eine Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Ländern an, bei der dem Bund die Zuständigkeiten bei der GRV und GKV und den Gemeinden bzw. Ländern die Zuständigkeit für die Sozialhilfe bzw. das Arbeitslosengeld II zukommen.

Der Sozialpolitik kommt aufgrund der hohen Bedeutung der distributiven Argumente für eine zentralstaatliche Kompetenz eine Schlüsselrolle zu. Die regionale Zuständigkeit für die Sozialhilfe hat sich insbesondere in den USA bewährt. Im Sommer 1996 unterzeichnete Präsident Clinton den *Personal Responsibility and Work Opportunities Reconciliation Act* (PRWORA). Er ersetzte das bis dahin in den U.S.-Bundesstaaten gültige Sozialhilfeprogramm, *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC), das im Grundsatz der deutschen und schweizerischen Sozialhilfe entsprach, insofern es Einkommen und Arbeit trennte, durch eine auf fünf Jahre begrenzte Hilfe zur Arbeit, *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF) (Peters 2003). Sozialhilfe wird nun nicht mehr als unbegrenzter Leistungsanspruch gewährt, sondern verlangt von jedem Sozialhilfebezieher, eine Arbeit zu suchen und anzunehmen. Ein explizites Ziel der Reform bestand darin, Sozialhilfekarrieren und -dynastien zu beenden und Familien, die Sozialhilfe erhielten, mit Anreize zur Arbeitsaufnahme zu geben (Inman und Rubinfeld 1997a). TANF wurde zudem von einem umfangreichen Ausbau der Einkommensunterstützungen für arbeitende Familien mit geringen Einkommen mit Hilfe der Lohnsteuergutschrift (EITC), subventionierter Kinderbetreuung und Krankenversorgung und einer Anhebung des Mindestlohns begleitet. Die Sozialhilfereform war damit Teil eines umfassenden Aktionsprogramms, das unter der Bezeichnung *welfare-to-work* bekannt wurde (Peters 2003).

Die sozialpolitischen Vorgaben waren jedoch nur eine Zielsetzung der Wohlfahrtsreform. Zudem ging ein grundlegender Wandel des amerikanischen Föderalismus damit einher. Die nationale Kompetenz und Kostenübernahme der Sozialhilfe wurde durch eine weitgehende Kompetenz und Flexibilität der U.S.-Bundesstaaten ersetzt. Das bis 1996 geltende System der gebundenen Finanzaufweisungen mit Eigenbeteiligung der Staaten wurde von einem pauschalen Bundestransfer abgelöst, der mit der Auflage versehen wurde, dass die Einzelstaaten mindestens 50 Prozent der im Jahr 1995 Sozialhilfe beziehenden Familien bis 2002 in Arbeit bringen mussten (Peters 2003). Die Sozialhilfereform wird weitgehend als Erfolg gewertet. Auf Basis der Metastudien von Michalopoulos und Schwartz (2001) und Grogger et al. (2002) lässt sich feststellen, dass die Wohlfahrtsreform im Durchschnitt zu einem signifikanten Rückgang der Anzahl der Sozialhilfeempfänger geführt hat. Ebenfalls bestätigt die große Mehrheit der Studien den Eindruck, dass der durchschnittliche Anstieg der Erwerbsbeteiligung und der Einkommen alleinstehender Mütter auf die Reformen im Sozialbereich zurückgeht. Das psychosoziale Wohlbefinden der Sozialhilfeempfänger wurde im allgemeinen durch die Reformen nicht reduziert. Alles in allem konnten damit die Hauptziele der Reform ohne besonders negative Begleiterscheinungen erreicht werden.

Zusammenfassend ergibt sich eine positive Einschätzung des amerikanischen sozialpolitischen Experiments. Ausgehend von der Unzufriedenheit der am stärksten betroffenen U.S.-Bundesstaaten und der Einsicht der U.S.-Bundesregierung, dass die alte Sozialhilfe eher Teil als Lösung der amerikanischen Probleme in der Sozialpolitik war, ist eine erfolgreiche Reform zustande gekommen. Sie wurde dadurch möglich, dass einzelne Bundesstaaten Innova-

tionen einführt und diese im zwischenstaatlichen Wettbewerb von anderen imitiert und adaptiert wurden. Letztlich wurde somit eine große Vielfalt unterschiedlicher Lösungen im sozialpolitischen Bereich erreicht, die auf die jeweiligen Bedürfnisse der Bürger in den Bundesstaaten zugeschnitten sind. Der Erfolg dieser politischen Innovationen deutet darauf hin, dass dezentrales Experimentieren in einem Föderalstaat eher positive Auswirkungen haben dürfte. Dieser Möglichkeit dezentralen Experimentierens im Föderalstaat ist bislang zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt worden. Hier liegt der Schlüssel zum Erfolg dezentraler staatlicher Leistungserstellung und ihrer dezentralen Finanzierung im Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften.

Literaturangaben

- Alesina A. und E. La Ferrara (2002), Who Trusts Others?, *Journal of Public Economics* 85, 207 – 234.
- Alesina A. und E. Spolaore (1997), On the Number and Size of Nations, *Quarterly Journal of Economics* 112, 1027 – 1056.
- Alesina, A. und E. Spolaore (2003), *The Size of Nations*, MIT Press, Cambridge.
- Alesina, A., I. Angeloni und F. Etro (2001), The Political Economy of International Unions, *NBER Working Paper* No. 8645, Cambridge.
- Alesina, A., I. Angeloni und F. Etro (2005), International Unions, erscheint in: *American Economic Review*.
- Alesina, A., I. Angeloni und L. Schuknecht (2005), What Does the European Union Do?, erscheint in: *Public Choice*.
- Alesina, A., R. Baqir und C. Hoxby (2002), Political Jurisdictions in Heterogeneous Communities, mimeo, Harvard University, Cambridge.
- Alesina, A., R.J. Barro und S. Tenreyro (2002), Optimal Currency Areas, *National Bureau of Economic Research Macroeconomics Annual*, 302 – 353.
- Alesina, A., E. Spolaore und R. Wacziarg (2000), Economic Integration and Political Disintegration, *American Economic Review* 90, 1276 – 1297.
- Alesina, A., E. Spolaore und R. Wacziarg (2005), Trade, Growth and the Size of Nations, erscheint in: P. Aghion und S. Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, North Holland, Amsterdam.
- Bardhan, P. (2002), Decentralization of Governance and Development, *Journal of Economic Perspectives* 16 (4), 185 – 205.
- Besley, T. und A.C. Case (1995), Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition, *American Economic Review* 85, 25 – 45.
- Besley, T. und S. Coate (2003), Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis, *Journal of Public Economics* 87, 2611 – 2637.
- Bjorvatn, K. und G. Schjelderup (2002), Tax Competition and International Public Goods, *International Tax and Public Finance* 9, 111 – 120.
- Blankart, C.B. (2003), *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, Vahlen, München, 5. Auflage.

- Bolton, P. und G. Roland (1997), The Breakup of Nations: A Political Economy Analysis, *Quarterly Journal of Economics* 112, 1057 – 1090.
- Break, G. (1967), *Intergovernmental Fiscal Relations in the United States*, Brookings Institution, Washington, D.C.
- Brennan, G. und J.M. Buchanan (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Breton, A. (1996), *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Brink, A. (2004), The Break-Up of Municipalities: Voting Behavior in Local Referenda, *Economics of Governance* 5, 119 – 135.
- Buchanan, J.M. (1975), *The Limits of Liberty*, University of Chicago Press, Chicago.
- Buchanan J.M. und R.L. Faith (1987), Secession and the Limits of Taxation: Toward a Theory of Internal Exit, *American Economic Review* 77, 1023 – 1031.
- Büttner, T. (2003), Tax Base Effects and Fiscal Externalities of Local Capital Taxation: Evidence from a Panel of German Jurisdictions, *Journal of Urban Economics* 54, 110 – 128.
- Cerniglia, F. (2003), Decentralization in the Public Sector: Quantitative Aspects in Federal and Unitary Countries, *Journal of Policy Modeling* 25, 749 – 776.
- Dercks, A. (1996), *Redistributionspolitik und föderale Ordnung*, Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik 106, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, Köln.
- Feld, L.P. (1997), Exit, Voice and Income Taxes: The Loyalty of Voters, *European Journal of Political Economy* 13, 455 – 478.
- Feld, L.P. (2000), *Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz*, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Feld, L.P. (2000a), Tax Competition and Income Redistribution: An Empirical Analysis for Switzerland, *Public Choice* 105, 125 – 164.
- Feld, L.P. und G. Kirchgässner (1996), Omne Agens Agendo Perficitur: The Economic Meaning of Subsidiarity, in: R. Holzmann (ed.), *Maastricht: Monetary Constitution Without a Fiscal Constitution?*, Nomos, Baden-Baden 1996, 195 – 226.
- Feld, L.P. und G. Kirchgässner (2003), Die Rolle des Staates in privaten Governance Strukturen, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 139, 253 – 285.
- Feld, L.P. und J. Schnellenbach (2004), Begünstigt fiskalischer Wettbewerb die Politikinnovation und -diffusion? Theoretische Anmerkungen und erste Befunde aus Fallstudien, in: C.A. Schaltegger und S. Schaltegger (eds.), *Perspektiven der Schweizer Wirtschaftspolitik*, vdf, Zürich, 259 – 277.
- Feld, L.P., J. Fischer und G. Kirchgässner (2003), The Effect of Direct Democracy on Income Redistribution: Evidence for Switzerland, Unveröffentlichtes Manuskript, Philipps-Universität Marburg.
- Feld, L.P., G. Kirchgässner und C.A. Schaltegger (2003), Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss State and Local Governments, CESifo Working Paper No. 1087, December 2003.

- Feld, L.P., C.A. Schaltegger und J. Schnellenbach (2005), On Government Centralization and Fiscal Referendums: A Theoretical Model and Evidence from Switzerland, Unveröffentlichtes Manuskript, Philipps-Universität Marburg.
- Filippov, M., P.C. Ordeshook und O. Shvetsova (2004), *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Goyal, S. und K. Staal (2004), The Political Economy of Regionalism, *European Economic Review* 48, 563 – 593.
- Gradstein, M. (2004), Political Bargaining in a Federation: Buchanan Meets Coase, *European Economic Review* 48, 983 – 999.
- Grogger, J., L.A. Karoly und J.A. Klerman (2002), Consequences of Welfare Reform: A Research Synthesis, Rand Corporation, Working Paper DRU-2676-DHHS.
- Hochman, O., D. Pines und J.-F. Thisse (1995), On the Optimal Structure of Local Governments, *American Economic Review* 85, 1224 – 1240.
- Huber, B. und M. Runkel (2004), Tax Competition, Excludable Public Goods and User Charges, Unveröffentlichtes Manuskript, LMU München.
- Huizinga, H. und S.B. Nielsen (1997), Capital Income and Profit Taxation with Foreign Ownership of Firms, *Journal of International Economics* 42, 149 – 165.
- Inman, R.P. und D.L. Rubinfeld (1997), The Political Economy of Federalism, in: D.C. Mueller (ed.), *Perspectives on Public Choice: A Handbook*, Cambridge University Press, Cambridge, 73 – 105.
- Inman, R.P. und D.L. Rubinfeld (1997a), Rethinking Federalism, *Journal of Economic Perspectives* 11 (4), 43 – 64.
- Keen, M.J. und C. Kotsogiannis (2002), Does Federalism Lead to Excessively High Taxes?, *American Economic Review* 92, 363 – 369.
- Keen, M. und M. Marchand (1997), Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending, *Journal of Public Economics* 66, 33 – 53.
- Kerber, W. (1998), Zum Problem einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb, *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 17, 199 – 230.
- Kirchgässner, G. und W.W. Pommerehne (1996), Tax Harmonization and Tax Competition in the European Union: Lessons from Switzerland, *Journal of Public Economics* 60, 351 – 371.
- Kotsogiannis, C. und R. Schwager (2001), Policy Uncertainty and Policy Innovation, mimeo, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.
- Krelove, R. (1992), Efficient Tax Exporting, *Canadian Journal of Economics* 25, 145 – 155.
- Mansoorian, A. und G.M. Myers (1993), Attachment to Home and Efficient Purchases of Population in a Fiscal Externality Economy, *Journal of Public Economics* 52, 117 – 132.
- McLure, Ch.E. (1967), The Interstate Exporting of State and Local Taxes: Estimates for 1962, *National Tax Journal* 20, 49 – 77.
- Michalopoulos, C. und C. Schwartz (mit Adams-Ciardullo, D.) (2001), National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies. What Works Best and for Whom: Impacts of 20 Welfare-to-Work Programs by Subgroups. Washington, D.C.: U.S. Department of Health and Human Services.

- Moffitt, R. (1992), Incentive Effects of the U.S. Welfare System: A Review, *Journal of Economic Literature* 30, 1 – 61.
- Mühlemann, E.R. (1972), *Der Lastenausgleich im Kanton Zürich*, Dissertation, Universität Zürich, Zürich.
- Murdoch, J.C., T. Sandler und K. Sargent (1997), A Tale of Two Collectives: Sulphur and Nitrogen Oxides Emission Reduction in Europe, *Economica* 64, 281 – 301.
- Myers, G.M. (1990), Optimality, Free Mobility, and the Regional Authority in a Federation, *Journal of Public Economics* 43, 107 – 121.
- Myers, G.M. und Y.Y. Papageorgiou (1997), Efficient Nash Equilibria in a Federal Economy with Migration Costs, *Regional Science and Urban Economics* 27, 345 – 371.
- Noiset, L. (2003), Is It Tax Competition or Tax Exporting?, *Journal of Urban Economics* 54, 639 – 647.
- Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt/Brace/Jovanovich, New York.
- Oates, W.E. (1999), An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature* 37, 1120 – 1149.
- Panizza, U. (1999), On the Determinants of Fiscal Centralization: Theory and Evidence, *Journal of Public Economics* 74, 97 – 139.
- Pauly, M.V. (1973), Income Redistribution as a Local Public Good, *Journal of Public Economics* 2, 35 – 58.
- Peters, W. (2003): US-Sozialhilfereform: Sechs Jahre Erfahrung, *ifo Schnelldienst* 56 (5), 37 – 41.
- Pommerehne, W.W. und S. Krebs (1991), Fiscal Interaction of Central Cities and Suburbs: The Case of Zurich, *Urban Studies* 28, 783 – 801.
- Pommerehne, W.W., L.P. Feld und A. Hart (1994), Voluntary Provision of a Public Good: Results from a Real World Experiment, *Kyklos* 47, 505 – 518.
- Qian, Y. und B.R. Weingast (1997), Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives, *Journal of Economic Perspectives* 11, 83 – 92.
- Redoano, M. und K.A. Scharf (2004), The Political Economy of Policy Centralization: Direct Versus Representative Democracy, *Journal of Public Economics* 88, 799 – 817.
- Reulier, E. (2004), *Choix fiscaux et interactions stratégiques*, Ph.D. Thesis, Université de Rennes 1, France.
- Rodden, J. und S. Rose-Ackerman (1997), Does Federalism Preserve Markets?, *Virginia Law Review* 83, 1521 – 1572.
- Rose-Ackerman, S. (1980), Risk-Taking and Reelection: Does Federalism Promote Innovation?, *Journal of Legal Studies* 9, 593 – 616.
- Ruta, M. (2005), Economic Theories of Political (Dis)Integration, *Journal of Economic Surveys* 19, 1 – 21.
- Samuelson, P.A. (1954), Pure Theory of Public Expenditure, *Review of Economics and Statistics* 40, 332 – 338.

- Schaltegger, C.A. (2003), Zum Problem räumlicher Nutzen-Spillover zentralörtlicher Leistungen: Einige empirische Ergebnisse aus dem Schweizer Föderalismus, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 223, 159 – 175.
- Schaltegger, C.A. und D. Küttel (2002), Exit, Voice, and Mimicking Behavior: Evidence from Swiss Cantons, *Public Choice* 113, 1 – 23.
- Scharpf, F.W. (1978), Die Theorie der Politikverflechtung. Ein kurzgefasster Leitfaden, in: J.J. Hesse (Ed.). *Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*, Nomos, Baden-Baden, 21 – 31.
- Scharpf, F.W. (1988), The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration, *Public Administration* 66, 239 – 278.
- Schnellenbach, J. (2004), *Dezentrale Finanzpolitik und Modellunsicherheit: Eine theoretische Untersuchung zur Rolle des fiskalischen Wettbewerbs als Wissen generierender Prozess*, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Sinn, H.-W. (1997), The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition, *Journal of Public Economics* 66, 247 – 274.
- Sinn, H.-W. (2003), *The New Systems Competition*, Blackwell, Oxford.
- Solé-Ollé, A. (2003), Electoral Accountability and Tax Mimicking: The Effects of Electoral Margins, Coalition Government and Ideology, *European Journal of Political Economy* 19, 685 – 713.
- Sørensen, P.B. (2004), International Tax Coordination: Regionalism versus Globalism, *Journal of Public Economics* 88, 1187 – 1214.
- Tiebout, Ch.M. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy* 64, 416 – 424.
- Wagener, F. (1969), *Neubau der Verwaltung*, 2. Aufl., Berlin 1974.
- Wellisch, D. (2000), *Theory of Public Finance in a Federal State*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Wildasin, D. (2004), Competitive Fiscal Structures, Unveröffentlichtes Manuskript University of Kentucky, Lexington.
- Winner, H. (2004), Has Tax Competition Emerged in OECD Countries? Evidence from Panel Data, erscheint in: *International Tax and Public Finance*.
- Wrede, M. (1999), Tragedy of the Fiscal Commons?: Fiscal Stock Externalities in a Leviathan Model of Federalism, *Public Choice* 101, 177 – 193.
- Wrede, M. (2001), Yardstick Competition to Tame the Leviathan, *European Journal of Political Economy* 17, 705 – 721.
- Zodrow, G.R. und P. Mieszkowski (1986), Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods, *Journal of Urban Economics* 19, 356 – 370.