Föderalismus und Subsidiarität

Herausgegeben von
LARS P. FELD,
EKKEHARD A. KÖHLER und
JAN SCHNELLENBACH

Walter Eucken Institut

Untersuchungen zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik
68

Mohr Siebeck

Untersuchungen zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik

68

Herausgegeben vom
Walter Eucken Institut

Föderalismus und Subsidiarität

Herausgegeben von

Lars P. Feld, Ekkehard A. Köhler
und Jan Schnellenbach

Mohr Siebeck

Lars P. Feld, geboren 1966; Studium der Volkswirtschaftslehre in Saarbrücken; 1999 Promotion; 2002 Habilitation; Leiter des Walter Eucken Instituts und Professor für Wirtschaftspolitik an der Universität Freiburg sowie Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Ekkehard A. Köhler, geboren 1979; 2006 Diplom-Volkswirt; seit 2009 Forschungsreferent am Walter Eucken Institut Freiburg; 2015 Promotion; seit 2016 geschäftsführender Forschungsreferent am Walter Eucken Institut Freiburg.

Jan Schnellenbach, geboren 1973; Studium der Wirtschaftswissenschaften; 2003 Promotion; 2009 Habilitation, venia legendi für Volkswirtschaftslehre; 2012–14 geschäftsführender Forschungsreferent am Walter Eucken Institut in Freiburg; seit 2014 Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Mikroökonomik, an der BTU Cottbus-Senftenberg.

e-ISBN PDF 978-3-16-153840-7
ISBN 978-3-16-153839-1
ISSN 1434-338X (Untersuchungen zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über *http://dnb.dnb.de* abrufbar.

© 2016 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

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

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen aus der Stempel-Garamond gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Vorwort

In Wissenschaft und politischer Praxis stellen sich mit zunehmender Dringlichkeit Fragen im Zusammenhang mit der vertikalen Zuordnung von Kompetenzen in föderalen Systemen, aber auch im Zusammenspiel mit supranationalen Organisationen. Ein Teil dieser Dringlichkeit dürfte in der zunehmenden Intensität wirtschaftlicher Integration auf der internationalen Ebene begründet sein. Einerseits kann man sich vorstellen, dass von diesen Entwicklungen eine Tendenz zur stärkeren Zentralisierung von politischen Kompetenzen ausgeht, etwa weil starke, nationalstaatliche Zentralregierungen politische Interessen auf der supranationalen Ebene besser vertreten können, als es Landes- oder Regionalregierungen könnten.

Auf der anderen Seite ist es aber auch denkbar, dass gerade eine starke und institutionell abgesicherte Integration, wie sie etwa die Europäische Union oder internationale Freihandelsabkommen bieten, eine verstärkte Dezentralisierung von Kompetenzen ermöglicht.[1] Wenn die Bürger nicht befürchten müssen, dass Kleinstaatlichkeit zur Errichtung neuer Zollgrenzen oder neuer Hürden für Personenfreizügigkeit führt, dann können sie viel bedenkenloser verbleibende Aufgaben dezentral regeln und so heterogenen politischen Präferenzen zum Durchbruch verhelfen.

Es ist daher nicht überraschend, dass empirisch in der Entwicklung vertikaler Kompetenzzuordnungen in den letzten Jahrzehnten durchaus widersprüchliche Entwicklungen zu beobachten sind. Zuvor strikt unitarische Staaten wie Frankreich wagen eine vorsichtige Stärkung der Kompetenzen ihrer Regionen. Das Vereinigte Königreich und Spanien sehen sich mit der Herausforderung durch regionale Sezessionsbewegungen konfrontiert, und das Vereinigte Königreich droht seinerseits mit der Sezession aus der Europäischen Union. In Südtirol und Norditalien bestehen diese Herausforderungen zumindest latent weiter.

Auf der anderen Seite gelang es in Deutschland in zwei ambitioniert gestarteten Föderalismusreformen nicht, eine wirklich deutliche Stärkung der Länderkompetenzen zu erreichen. Vielmehr gewannen die Länder grosso modo in eher peripheren Politikfeldern Kompetenzen hinzu und bleiben auf der Einnahmen-

---

[1] Vgl. z. B. ursprünglich *Alberto Alesina/Enrico Spolaore* (1997), On the Number and Size of Nations, Quarterly Journal of Economics 112: 1027–1056.

seite ihrer Budgets bis heute fast vollständig abhängig von Entscheidungen, die von Bundestag und Bundesrat getroffen werden – die Grunderwerbsteuer als einzige von den jeweiligen Ländern autonom genutztes Instrument wird relativ zum Gesamthaushalt immer nur eine marginale Bedeutung haben können.

Und schließlich sind die Nationalstaaten mit einer europäischen Ebene konfrontiert, die stets zusätzliche Kompetenzen für sich beansprucht und den Versuch einer verstärkten Dezentralisierung trotz der von Alesina vorgebrachten Argumente mit erheblichem Argwohn betrachtet. Die britischen Wähler haben sich mehrheitlich für einen Austritt aus der Europäischen Union entschieden. Man kann dies angesichts der entstehenden wirtschaftlichen Unsicherheiten für eine leichtsinnige, ja unverantwortliche Entscheidung halten. Man kann sich aber auch fragen, ob nicht stetige Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips erst zu jener Unzufriedenheit mit den fernen Entscheidungsträgern in Brüssel führten, die den Brexit unter anderem provozierte.

Möglicherweise hätte anstelle des sturen Strebens nach einer *ever closer union* gerade eine glaubwürdige Selbstbeschränkung der zentralisierten politischen Macht die Akzeptanz der Europäischen Union bei den Bürgern gestärkt. Vor dem Hintergrund des Oates'schen Dezentralisierungstheorems[2], und in Abwesenheit von Skalenerträgen in der Produktion vieler öffentlicher Güter, sind starke Tendenzen der Zentralisierung in aller Regel nicht aus einem Streben nach Effizienz zu erklären. Vielmehr muss man aktuelle politisch-ökonomische und bürokratietheoretische Erklärungsansätze heranziehen, welche die fortbestehende Anziehungskraft übergeordneter politischer Ebenen aus den eigennützigen Motiven der politischen Akteure heraus erklären.

Hierzu leistet das Kapitel von Thomas König in diesem Band einen wichtigen Beitrag. Er modelliert das Zusammenspiel von nationalstaatlichen Regierungen und Europäischer Kommission spieltheoretisch und leitet drei Hypothesen ab, die er sodann empirisch überprüft. Insbesondere diagnostiziert König hierbei eine deutliche Zunahme tertiärer Rechtsakte, welche die Kommission relativ unbehelligt von den checks and balances setzen kann, die bei anderen Rechtsakten wirksam wären. Ob sich hierbei ein Problem übermäßiger Zentralisierung ergibt, hängt vor allem davon ab, ob zumindest die existierenden Instrumente der Subsidiaritätsklage und -rüge als wirksame Kontrollmechanismen funktionieren.

Probleme einer dem Subsidiaritätsprinzip zuwider laufenden Verlagerung von Kompetenzen bestehen aber, wie Hans-Günter Henneke in seinem Beitrag argumentiert, nicht nur im Konflikt zwischen Nationalstaaten und europäischer Ebene. Vielmehr leiden, wie er aus rechtswissenschaftlicher Sicht präzise

[2] Vgl. *Wallace E. Oates* (1972), Fiscal Federalism, New York: Harcourt Brace und ders. (2005), Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism, International Tax and Public Finance 12, 349–373.

zeigt, gerade die Kommunen unter einer Aushöhlung ihrer Autonomie, die aus zahlreichen mehr oder weniger kleinen Nadelstichen folgt, welche von den Ländern, aber auch vom Bund gesetzt werden.

Aus der Perspektive der Bürger selbst gibt es, wie der Beitrag von Viktor Vanberg in diesem Band zeigt, gute Gründe für eine stark dezentralisierte politische Ordnung. Vanberg versteht Gebietskörperschaften als Bürgergenossenschaften, zu denen sich souveräne Bürger zusammenfinden, um zu ihrem gegenseitigen Vorteil zu kooperieren. Der sonst oft sehr abstrakte Begriff Subsidiarität wird hier zu einer konkreten Ordnungsidee: Föderale Gemeinwesen sollten als von unten nach oben aufgebaut verstanden werden. Nicht die unteren Ebenen erhalten als residuale Kompetenzen, was die oberen Ebenen ihnen übrig lassen, sondern jede nächsthöhere Ebene ist wieder nur eine neue Form der Kooperation von Bürgern miteinander, um diejenigen Ziele zu verfolgen, die sie nur beim jeweiligen Grad der Zentralisierung sinnvoll verfolgen können. Indem er die Rollen der Bürger als Standortnutzer und als Mitglieder einer Bürgergenossenschaft unterscheidet, zeigt Vanberg in seinem Beitrag, dass dezentrale Gebietskörperschaften richtig verstanden auch als Solidargemeinschaften funktionieren können, die umverteilende Aufgaben wahrnehmen.

Auch der Aufsatz von Peter M. Huber trägt entscheidend dazu bei, unser Verständnis eines für die Diskussion der Politik in Mehrebenensystemen zentralen Begriffs zu klären, nämlich des Begriffs der Selbstbestimmung. Huber argumentiert, Bezug nehmend auf das vom Bundesverfassungsgericht formulierte Demokratieprinzip, dass politische Selbstbestimmung – verstanden als die Möglichkeit des Bürgers, die politischen Geschicke des eigenen Gemeinwesens mitbeeinflussen zu können – als individuelles Recht zu verstehen ist. Dieses Recht wiederum ist letztlich in der Würde des Menschen begründet. Damit allerdings wird die Verbesserung politischer Mitbestimmungsmöglichkeiten der einzelnen Bürger zum Staatsziel. Was dies für den verfassungsrechtlich gegebenen Spielraum für eine weitere Zentralisierung von Kompetenzen in Europa bedeutet, aber auch für das nationale politische System, lotet Huber in seinem Beitrag aus.

Was aber ist zu tun, wenn die Differenzen zwischen Zentralstaat und subzentralen Gebietskörperschaften zu groß werden, oder wenn die Anmaßung von Kompetenzen durch eine supranationale Ebene so groß wird, dass die Präferenzen der Bürger in den Regionen nicht mehr zum Zuge kommen? Roland Vaubel analysiert in seinem Beitrag, ob ein Sezessionsrecht zu rechtfertigen ist und wie genau ein solches Recht ausgestaltet werden sollte. Er kritisiert die Vereinten Nationen und die EU dafür, dass sie es als ihre Aufgabe sehen, Sezessionen aus existierenden Nationalstaaten heraus zu verhindern, anstatt als neutrale „Scheidungsrichter“ im Sezessionsverfahren zu agieren. Schließlich widmet sich Vaubel der praktischen Frage, nach welchen Verfahren Sezessionen sinnvollerweise durchgeführt werden könnten.

Die genau entgegengesetzte politische Aufgabe wird im Beitrag von Rüdiger Wolfrum diskutiert, nämlich die des Nation- und State-Building. Er diskutiert am Beispiel des Sudan einen Fall, in dem das Nation-Building gescheitert ist. Wolfrum zeigt, dass im Sudan – und nun auch im nach der Sezession neu entstandenen Südsudan – die zentrale Herausforderung darin besteht, eine Verfassung zu finden, die der ethnischen und kulturellen Pluralität der Bevölkerung gerecht wird, gleichzeitig aber einen nationalen Zusammenhalt sichert. Dies könnte durch föderale Verfassungen gelingen, jedoch scheint es gerade in Afrika schwierig, eine gelebte föderale Ordnung dauerhaft zu etablieren.

Wie gelingt es nun aber, unter den Bedingungen einer verstärkten wirtschaftlichen Integration eine echte politische Dezentralisierung zu erhalten, welche möglichst weitgehende Partizipationsmöglichkeiten der Bürger sichert? Antworten auf diese Frage finden sich im Beitrag von Reiner Eichenberger und David Stadelmann. Sie zeigen, dass es für bestehende föderale Systeme oft einen erheblichen Reformbedarf gibt, wenn diese überhaupt globalisierungstauglich gemacht werden sollen. Zu den danach angezeigten Reformen gehören ein verstärkter Fokus der Politik auf die Wettbewerbsfähigkeit im globalen Wettbewerb, sowie auch eine Anpassung von interregionalen Transfersystemen an die von der Globalisierung eingeschränkten Spielräume zur Umverteilung. Es gehört dazu aber auch eine verstärkte Dezentralisierung von Kompetenzen in denjenigen Ländern, die bisher noch ineffizient viele Zuständigkeiten auf höheren staatlichen Ebenen ansiedeln.

Die Frage der vertikalen Kompetenzzuordnung steht auch im Mittelpunkt des Beitrages von Wolf Linder, der besonderes Augenmerk auf das dynamische Problem der Veränderung von Kompetenzzuordnungen legt. Er tut dies mit Blick auf die föderalen Verfassungen in der Schweiz, den USA und auch in Deutschland. Er weist darauf hin, dass insbesondere die direktdemokratische Kontrolle in der Schweiz als ursächlich für eine relativ geringere Zentralisierungsneigung gelten kann. Ebenso zeigt er, wie Verfassungsgerichte – bis hin zum Europäischen Gerichtshof – als Motor einer Zentralisierung dienen können, welche die föderale Balance infrage stellt und der es an demokratischer Legitimation fehlt. Schließlich skizziert Linder eine Antwort auf die Frage, wie Wettbewerb in föderalen Ordnungen sinnvollerweise gestaltet werden sollte.

Christoph Schaltegger und Marc Winistörfer widmen sich schließlich der Fragestellung, wie eine Insolvenzordnung für öffentlich-rechtliche Körperschaften effizient und anreizkompatibel gestaltet werden kann. Sie gehen auf die bisher gemachten internationalen Erfahrungen mit solchen Insolvenzordnungen ein und erläutern dann die historische Entwicklung, sowie die aktuelle institutionelle Situation für die Gebietskörperschaften in der Schweiz. Vor dem Hintergrund der von ihnen berichteten Erfahrungen wird schließlich diskutiert, wie die spezifischen Probleme zu lösen sind, die sich für öffentlich-rechtliche Schuldner im Rahmen einer föderalen Ordnung stellen.

Die hier gesammelten Beiträge, die ursprünglich auf einer Tagung des Walter Eucken Instituts in Freiburg i. Br. präsentiert und ausführlich diskutiert wurden, decken also eine erhebliche Bandbreite ab. Es werden Grundsatzfragen föderaler Ordnungen ebenso diskutiert wie konkrete institutionelle Lösungen für Probleme, die sich aktuell stellen. Als Herausgeber danken wir den Autoren für ihre Teilnahme an der Tagung und für die Beiträge, die sie zu diesem Band beigesteuert haben. Wir danken auch allen neben den Autoren bei der Konferenz anwesenden Diskutanten, die durch ihre konstruktiven Fragen und Anstöße wesentlich zur Qualität der Konferenz und auch der finalisierten Aufsätze beigetragen haben. Schließlich sind wir auch dem gesamten übrigen Team des Walter Eucken Instituts zu Dank verpflichtet, insbesondere Gudrun Kaufmann, die für die gesamte redaktionelle Arbeit bei der Gestaltung des Buchmanuskriptes verantwortlich war, sowie Franziska Dinter für die Organisation und Durchführung der Konferenz in Freiburg.

Ohne die großzügige Unterstützung der Südwestbank AG und des Aktionskreises Freiburger Schule – Initiative für Ordnungspolitik e.V. wäre das Symposium „Föderalismus und Subsidiarität" nicht durchführbar gewesen. Im Namen des Walter Eucken Instituts bedanken wir uns mit diesem Tagungsband, der zur Diskussion von Reformen und Kompetenzzuordnungen anregen will.

Freiburg i. Br. und Cottbus
im Juni 2016

Lars P. Feld
Ekkehard A. Köhler
Jan Schnellenbach

Inhaltsverzeichnis

Vorwort V

Teil 1
Subsidiarität, Selbstbestimmung und Sezession:
Grundsatzfragen

Viktor J. Vanberg
Föderaler Wettbewerb, Bürgersouveränität und die zwei Rollen des Staates 3

Peter M. Huber
Selbstbestimmung in Europa 23

Roland Vaubel
Sezessionen in der Europäischen Union 43

Teil 2
Das Spannungsfeld zwischen Zentralisierung und
Dezentralisierung in der Praxis

Hans-Günter Henneke
Gefährdungen kommunaler Selbstbestimmung: Das Beispiel Deutschland 65

Thomas König
Das Spannungsverhältnis zwischen Subsidiarität und europäischer Gesetzgebung 91

Wolf Linder
Kompetenzzuordnung und Wettbewerb im Föderalismus 109

Teil 3
Institutionelle Probleme föderaler Ordnungen:
Globalisierung, Nation-Building und fiskalische Anreizsysteme

Reiner Eichenberger und David Stadelmann
Globalisierungstauglicher Föderalismus: Elemente eines Reformprogramms 123

Rüdiger Wolfrum
Nation- und State-Building: Gleichlaufende oder möglicherweise auch gegenläufige Prinzipien am Beispiel des Südsudan 143

Christoph A. Schaltegger und Marc M. Winistörfer
Insolvenzordnung für öffentlich-rechtliche Körperschaften 151

Personenregister 191

Sachregister 195

Autorenverzeichnis 199

Teil 1

Subsidiarität, Selbstbestimmung und Sezession: Grundsatzfragen

Viktor J. Vanberg

Föderaler Wettbewerb, Bürgersouveränität und die zwei Rollen des Staates

1. Einleitung

Föderalismus, Subsidiarität und Wettbewerb sind die Stichworte, mit denen der Titel unserer Tagung die zu behandelnde Thematik umschreibt. Mit dem in Artikel 5 des EU-Vertrages als für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union maßgeblich bezeichneten Grundsatz der Subsidiarität ist allgemein das Leitprinzip gemeint, das in Mehrebenen- oder föderalen politischen Systemen Entscheidungskompetenzen auf der „niedrigstmöglichen" Ebene angesiedelt sein sollten. In dem Maße, in dem in solchen Systemen politische Gemeinwesen (Gemeinden, Länder, Kantone, etc.) unterhalb der umfassendsten Jurisdiktionsebene als eigenständige *Entscheidungs-* und nicht nur als ausführende *Verwaltungseinheiten* fungieren, wird sich als zwangsläufige Folge Wettbewerb einstellen. Diesen Wettbewerb kann man genauer als *föderalen Wettbewerb* kennzeichnen, um auszudrücken, dass er sich, erstens, jeweils nur auf die Entscheidungsbereiche beziehen kann, in denen die jeweiligen Einheiten über eigenständige Kompetenzen verfügen, und sich, zweitens, im Rahmen von „Spielregeln" bewegt, die auf übergeordneten Jurisdiktionsebenen festgelegt werden.

Das allgemeine Problem, das mit dem Prinzip der Subsidiarität und dem sich daraus ergebenden föderalen Wettbewerb verbunden ist, betrifft die Frage der möglichen Vor- und Nachteile, die von einer stärker zentralisierten oder eher polyzentrischen Allokation politischer Entscheidungskompetenzen zu erwarten sind. Dass diese Frage auch unter Ökonomen durchaus umstritten ist, illustrieren in exemplarischer Weise die konträren Standpunkte, die James M. Buchanan und Richard A. Musgrave 1999 auf einer Tagung vorgetragen haben, die das Münchener ifo Institut unter dem Titel „Public Finance and Public Choice – Two Contrasting Visions of the State" den beiden Repräsentanten unterschiedlicher finanzwissenschaftlicher Paradigmen gewidmet hatte.[1]

---

[1] Siehe *Buchanan/Musgrave* (1999). Musgrave zählt dort (158 f.) mehrere Gründe auf, weshalb er „the now popular demand for decentralization (devolution in the United States, subsidiarity in the European Union) as a basic goal and the case for fiscal competition as against coordination as an ordering device" (155) kritisch gegenübersteht. Buchanan hält dem seine Sicht entgegen, die einen dezentralen und wettbewerblichen Föderalismus „as a means by which you can restrict or … control the power of the government" (177) schätzt.

In meinem Beitrag möchte ich die Frage nach den Gründen, die für oder gegen eine stärker subsidiär-polyzentrische und wettbewerbliche Organisation föderaler Systeme sprechen mögen, unter zwei Gesichtspunkten erörtern. Zunächst wird es mir darum gehen, zu klären, welches Kriterium den angemessenen Bewertungsmaßstab bei der Beurteilung dieser Frage abgibt. Meine These wird sein, dass für ein freiheitlich-demokratisches Gemeinwesen das, was ich als *Bürgersouveränität* bezeichne, ein solches Kriterium darstellt, ein Kriterium, das auf die Reagibilität der „Politikproduzenten" gegenüber den gemeinsamen Bürgerinteressen abstellt. Zum Zweiten möchte ich auf die Bedeutung hinweisen, die in der Frage der föderalen Kompetenzverteilung dem Umstand beigemessen werden muss, dass politische Gemeinwesen zwei kategorisch zu unterscheidende Rollen wahrnehmen, nämlich als *Territorialunternehmen* einerseits und als *Solidarverband* andererseits. Sie fungieren als Territorialunternehmen in dem Sinne, dass sie für ihr jeweiliges Jurisdiktions- oder Hoheitsgebiet die Regeln und Bedingungen festlegen und durchsetzen, unter denen (natürliche und juristische) Personen sich dort aufhalten und tätig werden können. Sie fungieren als Solidarverbände in dem Sinne, dass sie für ihre Mitglieder, die Bürger, die Pflichten und Ansprüche festlegen, die sie als Verbandsmitglieder zu erfüllen haben bzw. anmelden können. Im Lichte dieser Unterscheidung lassen sich, wie ich zu zeigen suchen werde, manche Missverständnisse vermeiden, die die Auseinandersetzung zwischen Befürwortern und Kritikern eines polyzentrischen und wettbewerblichen Föderalismus unnötig belasten.

2. Demokratische Gemeinwesen als Bürgergenossenschaften und das Konzept der *Bürgersouveränität*

Wenn Buchanan und Musgrave zu unterschiedlichen Einschätzungen der Rolle kommen, die Subsidiarität und fiskalischer Wettbewerb in föderalen Systemen spielen können, so hat das wohl weniger mit unterschiedlichen Annahmen über faktische Wirkungszusammenhänge zu tun als vielmehr damit, dass sie unterschiedliche Vorstellungen davon vertreten, nach welchem Bewertungsmaßstab Ökonomen die Funktionseigenschaften eines subsidiären und wettbewerblichen Föderalismus beurteilen sollten. Den Unterschied zwischen ihren Vorstellungen kann man als Gegensatz zwischen einer *ergebnisorientierten* und einer *prozeduralen* oder *verfahrens*orientierten Sichtweise beschreiben. Musgrave geht anscheinend von der Annahme aus, dass es gewisse „öffentliche Leistungen" gibt, die zu erbringen ein politisches Gemeinwesen in der Lage sein sollte, und er folgert dann, dass Subsidiarität und Wettbewerb die Erbringung gewisser Leistungen – insbesondere etwa Umverteilung – behindern oder unmöglich machen. Mit anderen Worten, er misst die Eignung politischer Verfahren und Prozesse an ihrer Fähigkeit, bestimmte als wünschenswert unterstellte Ergeb-

nisse zu erzielen. Im Kontrast dazu vertritt Buchanan die These, dass eine Ökonomik, die dem methodologischen und normativen Individualismus treu bleibt, der seit Adam Smith ihre Markenzeichen ausmacht, die Einzelnen als souveräne Entscheider respektieren muss und daher nicht vorab definieren kann, welche aus ihren separaten und kollektiven Entscheidungen hervorgehenden Ergebnisse als wünschenswert gelten können. Nicht anders als beim Markttausch, dessen „Effizienz" die Ökonomik nicht an bestimmten Eigenschaften des Tauschergebnisses sondern nur an dem Verfahren festmachen kann, in dem er zustande kommt, nämlich aufgrund der freiwilligen Zustimmung der Tauschparteien, so argumentiert Buchanan, erfordert eine konsistente Anwendung desselben Verfahrenskriteriums auf der Ebene kollektiver Entscheidungen, dass man auch dort „Effizienz" nicht an *Ergebnis*- sondern an *Verfahrens*eigenschaften festmacht. Im hier interessierenden Zusammenhang bedeutet dies, dass man Subsidiarität und föderalen Wettbewerb nach ihrer Eignung beurteilt, das zu fördern, was die Beteiligten als in ihrem gemeinsamen Interesse liegend erachten, und nicht danach, ob sie die Sicherung bestimmter, vordefinierter Ergebnisse fördern oder behindern.

Man wird Buchanan zustimmen müssen, wenn er darauf besteht, dass die skizzierte verfahrensorientierte Sichtweise das Bewertungskriterium abgibt, das einem freiheitlich-demokratischen Gemeinwesen angemessen ist. Eine solche verfahrensorientierte Sicht ist in einem Demokratieverständnis angelegt, das, in der Formulierung von John Rawls (1971: 84), ein demokratisches Gemeinwesen als „cooperative venture for mutual advantage" betrachtet, als einen mitgliederbestimmten, genossenschaftlichen Verband, der den gemeinsamen Interessen seiner Mitglieder, der Bürger, dienen soll. Einen klassischen Beitrag zu einem solchen Verständnis des demokratischen Staates als *Bürgergenossenschaft* hat Hugo Preuss (1964 [1889]) mit seiner, auf Otto von Gierkes Theorie genossenschaftlicher Verbände aufbauenden Staatstheorie geleistet.[2] Darin betont er den für die Frage der Subsidiarität bedeutsamen Gedanken, dass das „auf freier Vereinigung beruhende" (ebd.: 242) genossenschaftliche Prinzip im System der verschiedenen Ebenen von „Gebietsgenossenschaften" (ebd.)[3] „seinen Weg von unten nach oben" (ebd.: 251) nimmt. Die Vorstellung vom demokratischen Staat als Bürgergenossenschaft steht auch im Zentrum der von Antonio De Viti De Marco, einem herausragenden Vertreter der italienischen Schule der Finanzwissenschaft entwickelten Fiskaltheorie, aus der Buchanan wichtige Anregungen für seinen eigenes Forschungsprogramm gewonnen hat.[4] Wir können,

---

[2] Eine ausführliche Erörterung und Einordnung des Beitrages von Preuss bietet *Gillessen* (2000).

[3] *Preuss* (1964 [1889]: 261): „Dies eigenartige objektive Substrat der politischen Gemeinwesen ist das Gebiet. Von allen anderen Körperschaften unterscheiden sich Gemeinde, Staat und Reich durch ihre Eigenschaft als Gebietskörperschaften."

[4] *Buchanan* (1960), insbes. 34ff.

so stellt De Viti (1932: 9f.) fest, „den demokratischen Staat als denjenigen Staat betrachten, der sich dem wirtschaftlichen Vorbild der Genossenschaft am meisten annähert", und er betont, dass im genossenschaftlichen Staat das Steuerrecht „auf dem Austauschverhältnis, d.h. auf der Entrichtung von Abgaben und der Gegenleistung öffentlicher Dienste" (ebd.: 66) beruht.[5]

Betrachtet man, im oben erläuterten Sinne, ein demokratisches Gemeinwesen als genossenschaftlichen Verband, der den gemeinsamen Interessen seiner Mitglieder-Bürger dienen soll, so liegt es nahe, die Frage nach dem Maßstab für die Bewertung politischer Institutionen und Entscheidungsstrukturen so zu beantworten, wie ich dies eingangs mit dem Verweis auf das Steuerungsideal der *Bürgersouveränität*[6] angekündigt habe. Da der Zweck des Gemeinwesens in der Förderung der gemeinsamen Interessen liegt, sollten im Sinne dieses Ideals politische Institutionen und Entscheidungsverfahren nach ihrer Tauglichkeit bewertet werden, eben diesem Zweck zu dienen. Dies wirft allerdings die Frage auf, wie das genossenschaftliche Prinzip der Förderung der gemeinsamen Interessen aller Genossen mit der Mehrheitsregel vereinbar ist, die üblicherweise als das für die Demokratie charakteristische Entscheidungsprinzip angesehen wird. Bevor ich auf das dazu von James Buchanan und Gordon Tullock in *The Calculus of Consent* (1962) entwickelte Argument eingehe, ist es aufschlussreich, einen Blick auf den Artikel *Demokratie als Verfassungsprinzip* des Verfassungsrechtlers Ernst-Wolfgang Böckenförde (2004) zu werfen. Böckenförde nimmt darin auf „die individualistisch-liberale Wurzel der Demokratie" (ebd.: 453) Bezug und auf die Verbindung der Demokratie mit einem Freiheitsbegriff, nach dem soziale und politische Ordnung ihre Legitimation aus „der Begründung und näheren Bestimmung durch diejenigen (erhält, V.V.), die unter dieser Ordnung leben" (ebd.).[7] Ganz im Sinne der Vorstellung vom demokratischen

---

[5] *De Viti De Marco* (1932: 66): „Die Steuer ist also der Preis, den jeder Staatsbürger dem Staate zahlt, um die Kosten jener Quote der allgemeinen öffentlichen Leistungen zu decken, die er genießt." Ergänzend stellt der Autor fest, man könne „annehmen, dass jeder Steuerzahler, der heute seine Steuer bezahlt, nicht nur in Anbetracht seiner gegenwärtigen, sondern auch in Voraussicht seiner künftigen Bedürfnisse bezahlt" (ebd.: 68). – In ihrer Würdigung des Werkes von De Viti De Marco bemerken *Eusepi/Wagner* (2013: 112): „For De Viti, the cooperative state represented an ideal state wherein state activity would be organized in such a way that those activities conferred gains on all affected parties, in sharp distinction to conferring gains on some while imposing losses on others."

[6] Da ich Hugo Preuss als klassischen Vertreter einer genossenschaftlichen Theorie des demokratischen Staates zitiert habe, ist die Anmerkung angebracht, dass ich hier von „Bürgersouveränität" nicht im Sinne eines Souveränitätsbegriffs spreche, den *Preuss* (1964 [1889]: 133) mit der Begründung ablehnt: „Wenn das Wesen des Rechts in der Abgrenzung der Willensmacht der Persönlichkeiten besteht, so kann Macht im Rechtssinne stets nur eine durch andere Willenssphären beschränkte und umgrenzte Macht sein."

[7] *Böckenförde* (2004: 453): „Dieser Freiheitsgedanke ist bereits in der Theorie des Gesellschaftsvertrages … wirksam. … Der Staat geht erst aus dem durch Vernunfteinsicht und Zweckmäßigkeit bestimmten Willensentschluss … der Individuen hervor, die darin ihre ursprüngliche Freiheit betätigen und in deren Beschränkung einwilligen."

Gemeinwesen als einem genossenschaftlichen Zusammenschluss zur Verfolgung gemeinsamer Interessen spricht Böckenförde denn auch vom demokratischen Ethos als der „Bereitschaft, politische Entscheidungen unter dem Gesichtspunkt des Gemeinwohls, verstanden als die gemeinsamen Interessen aller, zu treffen" (ebd.: 481).

Nun kann man, worauf Buchanan stets mit besonderem Nachdruck hingewiesen hat, als unzweifelhaften Test dafür, was den „gemeinsamen Interessen aller" dient, letztlich nur die Zustimmung aller ansehen, was die Frage der Legitimation der Mehrheitsregel aufwirft, die offensichtlich die routinemäßige Verletzung von Interessen unterlegener Minderheiten zulässt. Die Antwort, die Böckenförde in seinem Beitrag zu geben sucht, lässt seine Schwierigkeit erkennen, ein systematisches Prinzip angeben zu können, das die im Genossenschaftsprinzip angelegte Konsensanforderung und die demokratische Praxis mehrheitlicher Entscheidung zu versöhnen vermag.[8] So betont er etwa, das Prinzip der Mehrheitsentscheidung sei „für die Demokratie nicht ein technischer Notbehelf, weil anders keine Entscheidung zustande zu bringen ist" (ebd.: 465), seine „innere Notwendigkeit für die Demokratie" folge vielmehr „sowohl aus dem Prinzip der Freiheit und Selbstbestimmung als auch aus dem Prinzip der demokratischen Gleichheit" (ebd.). In welchem Sinne oder nach welcher Logik es daraus folgt, wird jedoch nicht weiter erläutert. Es wird lediglich vermerkt, es sei „eine Frage der demokratischen politischen Kultur und des Geistes, in dem Demokratie gehandhabt" (ebd.: 467) werde, inwieweit vor letztendlich mit Mehrheit zu treffenden Entscheidungen „Konsens angestrebt und gesucht" (ebd.) werde.[9]

Es ist das Verdienst der von Buchanan und Tullock in *The Calculus of Consent* entwickelten Argumentation, aufgezeigt zu haben, wie das genossenschaftlich-demokratische Konsensideal und die demokratische Praxis mehrheitlicher Entscheidung in Einklang zu bringen sind, wenn man systematisch zwischen der Rolle von Konsens als *Legitimationsprinzip* einerseits und als *Entscheidungsregel* andererseits unterscheidet. Dass das, was ein demokratisches Gemeinwesen unternimmt, seine letztendliche Legitimation nur aus der Zustimmung seiner Mitglieder gewinnen kann, ist für ein Verständnis von Demokratie

---

[8] Die Schwierigkeit, die Verfassungsrechtler in dieser Frage zu haben scheinen, ist auch in einem Beitrag des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, *Voßkuhle* (2012), erkennbar, in dem zustimmend der Berliner Öffentlichrechtler Christoph Möllers mit den Worten zitiert wird: „Konsens ist kein demokratisches Ideal."

[9] *Böckenförde* (2004: 466 f.). „Das Recht der Mehrheit, verbindliche Entscheidungen zu treffen, kann nicht unter Berufung darauf in Frage gestellt werden, dass die Demokratie weitgehend auf Konsens beruhe und auf die Herstellung von Konsens, zumal in politisch weittragenden Fragen, ausgerichtet sei. … Am Ende des Prozesses bedarf es aber der Möglichkeit des Rechts, eine Entscheidung herbeizuführen. Dass diese der Mehrheitsregel unterliegt, ist eine notwendige Konsequenz der demokratischen Freiheit und Gleichheit der Bürger bzw. ihrer Repräsentanten."

als „cooperative venture for mutual advantage“ eine *Prinzipien*frage. Diese Legitimation durch Konsens hat ihren angemessenen Ort jedoch auf der *konstitutionellen Ebene*, auf der die allgemeinen Verfahrensregeln für den demokratischen Entscheidungsprozess festgelegt sind.[10] Welchen spezifischen Entscheidungsregeln für die verbandsinterne Handhabung ihrer gemeinsamen Angelegenheiten die Bürger zuzustimmen bereit sind, ist demgegenüber, wie Buchanan und Tullock deutlich machen, eine *Klugheits*frage.[11] Zwar hätte die generelle Anwendung einer das Konsensideal direkt umsetzenden Einstimmigkeitsregel aus der Sicht des Einzelnen den Vorteil, einen perfekten Schutz vor seinen Interessen zuwiderlaufenden Verbandsentscheidungen zu gewähren, aber die damit verbundenen Nachteile bieten allen Beteiligten ausreichende Klugheitsgründe, der Anwendung des Mehrheitsprinzips zuzustimmen, auch wenn sie damit das Risiko ihre Interessen verletzender Entscheidungen in Kauf nehmen müssen.[12] In diesem Sinne kann man das Prinzip der Mehrheitsentscheidung durchaus als, wie Böckenförde es abwertend formuliert, „technischen Notbehelf“ bezeichnen. Es ist ihre Zustimmung zu den Entscheidungsverfahren, mit der die Bürger den aus der Anwendung dieser Verfahren resultierenden Verbandsentscheidungen *indirekt* Legitimation verleihen.

Die Unterscheidung zwischen dem genossenschaftlichen Konsensideal als Legitimationsprinzip und der Frage nach den konkreten politischen Institutionen und Entscheidungsverfahren, die den normativen Anforderungen dieses Ideals unter realweltlichen Bedingungen am wirksamsten zur Geltung verhelfen können, ist für eine angemessene Interpretation dessen bedeutsam, was ich meine, wenn ich von *Bürgersouveränität* als Steuerungsideal spreche, an dem eben jene Institutionen und Entscheidungsverfahren zu messen sind. Ökonomen werden, wenn sie den Begriff der Bürgersouveränität hören, sofort an das Konzept der Konsumentensouveränität denken, und in der Tat ergänzen die beiden Begriffe sich in dem Sinne, als der eine das Steuerungsideal für die Ordnung des Marktes und der andere das Steuerungsideal für die politische Ord-

---

[10] Auf einen solchen konstitutionellen Konsens bezieht sich wohl auch *Böckenförde* (2004: 483) mit seinem Verweis auf „die gemeinsamen politischen, sozioökonomischen und rechtlichen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen, die der Freiheitsbetätigung und Interessenverfolgung der einzelnen vorausliegen und sie erst möglich machen. Sie stellen das gemeinsame Interesse der Bürger dar.“

[11] Für eine nähere Erläuterung der hier erwähnten Unterscheidung von Prinzipien- und Klugheitsfragen siehe *Vanberg* (2004).

[12] Das entsprechende Verfassungskalkül wird detailliert im sechsten Kapitel, „A Generalized Economic Theory of Constitutions,“ des *Calculus of Consent* erörtert, *Buchanan/Tullock* (1962: 63 ff.). Buchanan und Tullock betonen, dass das auf Klugheitserwägungen beruhende Verfassungskalkül keineswegs nur die einfache Mehrheitsregel nahelegen wird, sondern , abhängig von der „Wichtigkeit“ der anstehenden Entscheidungstatbestände, durchaus unterschiedliche Mehrheitsanforderungen als vorzugswürdig erscheinen lassen kann.

nung benennt (Vanberg 2003). In beiden Fällen geht es um *Verfahrens-* im Unterschied zu *Ergebnis*kriterien für die Beurteilung der im jeweiligen Bereich ablaufenden Prozesse. Beim Ideal der Konsumentensouveränität geht es um die Reagibilität der Produzenten im Markt gegenüber den Konsumenteninteressen. Es zielt darauf ab, die institutionellen Rahmenbedingungen und die Spielregeln des Marktwettbewerbs so zu gestalten, dass das Erfolgsstreben der Produzenten möglichst wirksam auf die Bedienung der Konsumenteninteressen ausgerichtet wird. Beim Ideal der Bürgersouveränität geht es um die Reagibilität der Politikproduzenten gegenüber den gemeinsamen Bürgerinteressen. Es zielt darauf ab, die institutionellen Rahmenbedingungen und die Wettbewerbsordnung der Politik so zu gestalten, dass das Erfolgsinteresse der politischen Entscheidungsträger möglichst in Bahnen gelenkt wird, die der Förderung der gemeinsamen Bürgerinteressen dienen. Welche spezifischen Institutionen und Verfahrensregeln diesem Ziel mehr oder weniger zuträglich und welche institutionellen Reformen ihm dienlich sind, ist keineswegs immer offensichtlich sondern mag durchaus mit schwierigen Abwägungen im Verfassungskalkül der Einzelnen verbunden sein. Die Frage, die im Folgenden zu prüfen sein wird, betrifft den Beitrag, den Subsidiarität und föderaler Wettbewerb zur Stärkung von Bürgersouveränität leisten können.

3. Demokratische Gemeinwesen als *Gebietsgenossenschaften* und die *Geographie gemeinsamer Interessen*

Wenn man das genossenschaftliche Prinzip der Förderung gemeinsamer Bürgerinteressen auf ein föderales Mehrebenen-System bezieht, so wird man davon ausgehen können, dass sich die jeweiligen Gemeinwesen sowohl auf ein und derselben Jurisdiktionsebene und erst recht auf verschiedenen Ebenen bezüglich der Interessen, die ihre Mitglieder-Bürger teilen, unterscheiden werden. Insbesondere wird man vermuten können, dass sich die Interessengemeinsamkeiten von unten nach oben in dem Sinne „verdünnen“ werden, dass die Bürger einer Ortsgemeinde inhaltsreichere und größere Gemeinsamkeiten aufweisen werden, als die der umfassenderen Jurisdiktion angehörenden Bürger bis hin zur im föderalen System insgesamt zusammengeschlossenen Bürgerschaft. Als naheliegendes Rezept zur Stärkung von Bürgersouveränität kann man daraus folgern, dass sich die Zuordnung politischer Kompetenzen zu den verschiedenen Ebenen eines föderalen Systems an der Geographie der gemeinsamen Interessen orientieren sollte. In diesem Sinne kann man im Prinzip der Subsidiarität die Ordnungsidee angelegt sehen, dass die föderale Kompetenzstruktur sich von unten nach oben aufbaut, dass Kompetenzen dann und in dem Maße vom Gemeinwesen einer Ebene einem umfassenderen Gemeinwesen auf der nächsthöheren Ebene übertragen werden, in dem erstere Interessen teilen, die durch