

Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 25 (1985)

Artikel: Möglichkeiten und Grenzen dezentraler Politikgestaltung : eine vergleichende Analyse

Autor: Lehner, Franz

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-172464>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 17.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN DEZENTRALER POLITIKGESTALTUNG: EINE VERGLEICHENDE ANALYSE

von Franz Lehner

Dezentrale Politikgestaltung heisst die teilweise Bestimmung der Staatstätigkeit durch selbständige Entscheidungen und Handlungen politischer Subsysteme. Dezentrale Politikgestaltung bietet auf der einen Seite wegen der sozio-ökonomischen Differenzierung moderner Industriegesellschaften günstige Voraussetzungen für eine effektive, effiziente und legitimationsfähige Staatstätigkeit, stösst aber auf der anderen Seite wegen Interdependenz- und Kapazitätsproblemen auch auf Grenzen. Dieser Sachverhalt wird im folgenden im Rahmen einer sowohl auf föderalistische wie auch auf zentralistische Länder bezogenen vergleichenden Perspektive theoretisch und empirisch diskutiert. Dabei geht es vor allem darum, Spielräume für eine stärkere Dezentralisierung der Politikgestaltung aufzuzeigen.

Le concept pouvoir décentralisé se manifeste par la participation de subdivisions politiques aux activités de l'Etat, surtout en ce qui concerne les décisions et les actions politiques autonomes. A cause des différenciations socio-économiques dans les sociétés démocratiques des pays industrialisés, ce concept offre des conditions favorables pour une gestion effective, efficace et de bonnes qualités de légitimation. Mais, d'autre part, le développement de ce modèle est limité par les problèmes qui se posent dans le domaine des dépendances mutuelles administratives et de capacités d'organisation disponible. Tels sont les faits qui seront discutés en théorie et du point de vue empirique dans une étude comparative qui se réfère aux Etats fédéraux et aux Etats au pouvoir central. Le but de ce traité est de trouver un champ libre pour la réalisation du concept de pouvoir décentralisé dans le domaine de la détermination des activités politiques.

Die modernen kapitalistischen Gesellschaften sind trotz ihrer marktwirtschaftlichen Ordnung gekennzeichnet durch einen hohen Anteil des Staates am Bruttonsozialprodukt oder – wie Richard Rose das plastischer beschreibt – durch «big government»: «Government is big in itself, big in its claims upon society's resources and big in its impact upon society». ¹ Der grosse Staatsanteil am Bruttonsozialprodukt ist eine Entwicklung der letzten drei oder vier Jahrzehnte. Vor 1900 betrug der Staatsanteil am Bruttonsozialprodukt in den meisten kapitalistischen Ländern kaum mehr als zehn Prozent. In der Mitte dieses Jahrhunderts erreichten die meisten Länder bereits Werte zwischen zwanzig und dreissig Prozent. Heute beträgt der Staatsanteil in den meisten OECD-Ländern zwischen vierzig und fünfzig Prozent; einige Länder (z. B. Dänemark, die Niederlande und Schweden) liegen deutlich über fünfzig Prozent, und nur die Schweiz und die USA verwenden weniger als ein Drittel ihres Bruttonsozialproduktes im öffentlichen Sektor. ²

Diese Entwicklung hat nicht nur unter allgemeinen ordnungspolitischen, sondern auch unter konkreten funktionalen Gesichtspunkten vieles an Problemen mit sich gebracht – Probleme vor allem der Effektivität und Effizienz, aber auch der Legitimität staatlichen Handelns. ³ Die Einsicht in diese Probleme hat nicht nur die ordnungspolitische Debatte um das Verhältnis von Markt und Staat neu angefacht, sondern auch die Diskussion um Staatsstrukturen und Regierungsorganisation. Im Rahmen dieser Diskussion hat die Frage der Dezentralisation von politischen Entscheidungen und staatlichem Handeln an Bedeutung gewonnen. Man kann, wie ich im folgenden noch ausführlicher darstellen werde, mit guten Gründen argumentieren, dass sich einiges an Effektivitäts-, Effizienz- und Legitimitätsproblemen mit Hilfe einer Dezentralisation der Politikgestaltung lösen oder zumindest verringern lässt. Mit ebenso guten Gründen kann man allerdings auch vorbringen, dass eine dezentrale Politikgestaltung zumeist auch mit erheblichen Effizienz- und Effektivitätsproblemen verbunden ist, die sich vor allem aus nicht oder nur unzureichend koordinierten Interventionen von Gliedstaaten und Gebietskörperschaften in interdependente, übergreifende Problemzusammenhänge ergeben.

In diesem Beitrag werde ich die Dezentralisierungsproblematik zunächst theoretisch diskutieren. Daran anschliessend werde ich einiges an relevanter

Dieser Aufsatz basiert zum Teil auf Untersuchungen im Rahmen eines von der Deutschen Forschungsgemeinschaft finanzierten Projektes. Für nützliche Kritik und Anregungen danke ich Klaus Schubert.

1 R. Rose, *Understanding Big Government*. Beverly Hills-London, 1984: 1.

2 Vgl. dazu J. Kohl, *Staatsausgaben in Westeuropa*. Frankfurt/M., 1984.

3 Siehe dazu F. Lehner, *Grenzen des Regierens*. Königstein, 1979; sowie M. Janowitz, *Social Control of the Welfare State*. New York – Amsterdam, 1976; M. Olson, *The Rise and Decline of Nations*. New Haven, 1982; J.-N. Rey, *Trop d'Etat?* Lausanne, 1983; F. W. Scharpf, «Public Organization and the Waning of the Welfare State: A Research Perspective», *European Journal of Political Research*, 5, 1977.

empirischer Erfahrung und Evidenz erörtern. Auf dieser Basis werden anschliessend Möglichkeiten und Grenzen für dezentrale Politikgestaltung diskutiert. Ich werde mich in meiner Argumentation in erster Linie auf den Bereich der Wirtschaftspolitik konzentrieren, weil sich die Dezentralisationsproblematik in unterschiedlichen Politikbereichen sehr unterschiedlich gestaltet und sich deshalb nur in einem spezifischen Politikfeldbezug konkret fassen lässt.⁴

I. Zentralisation und Dezentralisation: Theoretische Überlegungen

Allgemein definiert heisst Dezentralisation die Verteilung von Entscheidungskompetenzen innerhalb eines Systems auf autonome oder teilautonome Subsysteme. Dezentralisation heisst die Übertragung von selbständigen Entscheidungs- und Handlungskompetenzen auf Gliedstaaten und Gebietskörperschaften (Regionen, Bezirke, Gemeinden). Dezentrale Politikgestaltung heisst dann die teilweise Bestimmung der Staatstätigkeit durch selbständige Entscheidungen und Handlungen politischer Subsysteme.⁵

Die bekannteste Form der Dezentralisation staatlichen Handelns ist der Föderalismus. In Ländern wie der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland, den Vereinigten Staaten von Amerika oder Kanada sind staatliche Entscheidungs- und Handlungskompetenzen mehr oder weniger exklusiv auf Bund, Gliedstaaten und teilweise auch Gebietskörperschaften aufgeteilt. Auch in prinzipiell zentralistischen Ländern, wie Frankreich, Grossbritannien oder Italien finden wir jedoch mehr oder weniger ausgeprägte Elemente von Dezentralisation in Form einer Zuweisung selbständiger Entscheidungs- und Handlungskompetenzen an Regionen und/oder Kommunen. Dezentralisation gibt es schliesslich auch in der Form einer Übertragung öffentlicher Aufgaben auf halbstaatliche oder private Institutionen (z. B. autonome Tarifsysteme, Kammern oder Verbände).⁶

Das Konzept der Dezentralisation beruht normativ auf dem Subsidiaritätsprinzip, d. h. auf dem Prinzip, dass die Erfüllung staatlicher Aufgaben jeweils dem möglichst niedrigst angesiedelten Subsystem (z. B. der Gemeinde) zugewiesen wird, und dass übergeordnete Subsysteme oder die Zentralregierung Aufgaben nur dann übernehmen sollen, wenn nachgeordnete Subsysteme diese nicht selbständig erfüllen können. Hinter diesem Prinzip steht die normative Vorstellung einer möglichst breiten Streuung staatlicher

4 Zu der unterschiedlichen Ausgestaltung der Dezentralisationsproblematik in unterschiedlichen Politikfeldern siehe insbesondere R. L. Frey, *Zwischen Föderalismus und Zentralismus*. Bern - Frankfurt/M, 1977.

5 F. Lehner, «Dezentralisierung», in: R. Voigt (Hrsg.), *Handwörterbuch zur Kommunalpolitik*. Opladen, 1984.

6 Vgl. F. Lehner, *Grenzen des Regierens*, a. a. O. S. 178 ff.

Macht. Die vertikale Gewaltenteilung zwischen Zentralregierung, Gliedstaaten und Gebietskörperschaften soll die horizontale Gewaltenteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative ergänzen, um eine Konzentration staatlicher Macht zu verhindern.⁷

Während diese normative Konzeption von Dezentralisation vor allem für die historische Entwicklung des Föderalismus von erheblicher Bedeutung war, wird heute die Diskussion um die Dezentralisierung der Politikgestaltung stärker durch funktionale Überlegungen bestimmt. Dezentrale Politikgestaltung wird diskutiert als eine Strategie der Reduktion der Komplexität und der Verbesserung der Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns. Dabei wird argumentiert, dass unter den heute für alle westlichen Demokratien gültigen Bedingungen einer pluralistischen Interessendifferenzierung einerseits und einer grossen Aufgabenbreite von Politik andererseits eine dezentralisierte Politikgestaltung häufig effektiver und effizienter als eine zentralisierte sei.⁸

In dieser Perspektive bietet eine dezentralisierte Politikgestaltung insbesondere die folgenden Vorteile:

Föderalistische Systeme sind besser in der Lage, unterschiedliche Interessen differenziert wahrzunehmen und zu integrieren, weil die einzelnen Teilsysteme unterschiedliche Programme und Politiken verfolgen und dabei insbesondere regional verschiedene Interessenlagen berücksichtigen können. Dadurch kann auch eine Meritorisierung von Minderheiten, d. h. eine Produktion von öffentlichen Gütern entgegen den Interessen von Minderheiten, teilweise vermieden werden.

Da gesellschaftliche Problem- und Interessenlagen zumeist regional unterschiedlich ausgeprägt und verteilt sind, reduziert eine Dezentralisierung häufig die Komplexität politischer Entscheidungen. Probleme lassen sich regional differenziert vielfach enger und präziser fassen sowie bezüglich ihrer Konsequenzen besser übersehen. Darüber hinaus dürften in der Regel Problem- und Interessenlagen innerhalb von Regionen homogener sein als im Gesamtterritorium des Staates.

Mit den eben genannten Sachverhalten ist eine Reduktion von Konfliktkosten verbunden. Durch eine Verlagerung von Entscheidungen in relativ

7 Die Konzeption einer möglichst weitgehenden Verhinderung staatlicher Machtkonzentration durch Dezentralisation hat insbesondere die amerikanische Verfassungsentwicklung stark beeinflusst. Vgl. dazu V. Ostrom, *The Political Theory of a Compound Republic*. Blacksburg, Va. 1975. – Ähnliche, wenn auch weniger stark ausgeprägte Vorstellungen liegen fast allen föderalistischen Verfassungen zugrunde.

8 Diese Argumentation wird insbesondere in der ökonomistischen Föderalismustheorie vertreten. Siehe dazu das in Anmerkung 4 zitierte Buch von Frey, sowie W. Oates, *Fiscal Federalism*. New York, 1972. – In einer systemtheoretischen Perspektive hebt auch K. W. Deutsch die besondere Leistungsfähigkeit dezentraler Politikgestaltung hervor, die in seiner Sicht die Erfahrung zur Bewältigung staatlicher Aufgaben in differenzierten Gesellschaften darstellt. Vgl. K. W. Deutsch, *Politics and Government*. Boston, 1974: 21 Off. 2.ed.

zum Gesamtsystem kleine und homogene Subsysteme, und der daraus resultierenden Verringerung der Zahl und der Differenziertheit der an politischen Entscheidungen beteiligten Interessen und Institutionen, werden Konfliktpotentiale vermindert. Dezentralisierung reduziert also die «Konsenskosten» politischer Entscheidungen.

Schliesslich wird durch eine Dezentralisierung die Komplexität des Staatsapparates reduziert. Dadurch sinken auch die Informations- und Kontrollkosten des Staatsapparates. Darüber hinaus erleichtert ein mehrstufiger föderativer Staatsaufbau die Suche nach der optimalen Betriebsgrösse für die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen.⁹

Folgt man dieser Argumentation, ermöglicht eine dezentrale Politikgestaltung eine der gesellschaftlichen und räumlichen Differenzierung der modernen Industriegesellschaften und der grossen Aufgabenbreite des Staates angemessene Wahrnehmung und Verarbeitung von Problemen und reduziert gleichzeitig die Informations-, Organisations- und Konsenskosten von Politik.

Diese Argumentation vernachlässigt jedoch die Voraussetzungen dezentraler Politikgestaltung. Letztere funktioniert nur solange optimal, wie

sich Probleme innerhalb des Bereiches von Subsystemen lokalisieren lassen,

Problemlösungen nur von internen Bedingungen der zuständigen Subsysteme abhängen,

die Auswirkungen und Folgen von Problemlösungen und Politiken auf den Bereich der sie bearbeitenden Subsysteme beschränkt bleiben, und

die zuständigen Subsysteme über ausreichende Informations-, Organisations- und Handlungskapazitäten sowie über ausreichende finanzielle Ressourcen verfügen.

In den modernen kapitalistischen Gesellschaften sind diese Bedingungen häufig kaum oder gar nicht realisierbar. Wie insbesondere Fritz W. Scharpf argumentiert, sind diese Gesellschaften zwar auf der einen Seite sozio-ökonomisch stark differenziert, auf der anderen Seite aber durch vielschichtige soziale und ökonomische Tauschprozesse geographisch stark integriert. Sozio-ökonomische Probleme und Entwicklungen sind deshalb zumeist regional unterschiedlich ausgeprägt, zugleich aber auch gesamtstaatlich oder gar supranational verflochten. Das hat häufig zur Folge, dass eine der regionalen Differenzierung von Problemen angemessene dezentrale Politikgestal-

⁹ Vgl. zu diesen und den folgenden Ausführungen F. Lehner, *Grenzen des Regierens*, a. a. O., S. 168 ff.

tung übergreifende Zusammenhänge vernachlässigt und unkontrollierte Folgen und Auswirkungen, sowohl für andere Regionen als auch für die gesamtstaatliche Entwicklung, verursacht.¹⁰

Ein etwas anders gelagertes Interdependenzproblem ergibt sich aus der Struktur sozialer Vergleichsprozesse in modernen Gesellschaften. Die hochdifferenzierte Sozialstruktur dieser Gesellschaften und die damit zusammenhängende Ausdifferenzierung von Verteilungskonflikten hat zur Folge, dass die für die Bewertung von sozio-ökonomischen Lebenslagen zentralen sozialen Vergleichsprozesse immer mehr eine sowohl Schichtzusammenhänge wie räumliche Einbindungen übergreifende gesamtgesellschaftliche Dimension annehmen.¹¹

Dies bedeutet in unserem Kontext, dass räumliche Entwicklungen über soziale Vergleichsprozesse interdependent werden. Individuelle Einkommens-, Beschäftigungs- und andere Wohlfahrtsansprüche in den einzelnen Regionen eines Landes werden zunehmend an gesamtgesellschaftlichen Erwartungen und immer weniger an regionalen Bedingungen festgemacht. Das hat zur Folge, dass die in allen hochindustrialisierten Gesellschaften immer noch mehr oder weniger stark ausgeprägten regionalen Disparitäten gesellschaftliche Verteilungskonflikte und Forderungen nach regionalpolitischen Interventionen verursachen. Damit werden regionale Entwicklungen zwangsläufig politisch interdependent. Im übrigen sind regionale Disparitäten häufig auch unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten unerwünscht, weil sie eine nicht-optimale, räumliche Verteilung von Wirtschaft und Bevölkerung markieren.

Diese bisher kurz umrissenen Interdependenzprobleme werden durch politisch-ökonomische Machtstrukturen zum Teil erheblich verstärkt. In den modernen Demokratien spielen organisierte Interessen bekanntlich eine wichtige, häufig sogar dominierende Rolle bei der Politikgestaltung. Ein grosser Teil staatlichen Handelns wird heute faktisch im Zusammenspiel von staatlichen Instanzen und organisierten Interessen ausgehandelt. Strukturen organisierter Interessenvermittlung und strukturelle Arrangements der Interaktion zwischen organisierten Interessen und politischadministrativem System sind denn auch eine wichtige Determinante der Spielräume und Grenzen staatlichen Handelns.¹² Das gilt auch im Hinblick auf die materiellen Möglichkeiten dezentraler Politikgestaltung.

10 F. W. Scharpf, «Theorie der Politikverflechtung», in: F. W. Scharpf/B. Reissert & F. Schnabel, *Politikverflechtung*. Kronberg, 1976.

11 Siehe dazu ausführlicher F. Lehner, «Economists, Sociologists and the Market», in: W. Sodeur (Hrsg.), *Ökonomische Erklärungen sozialen Verhaltens*. Duisburg, 1983.

12 Vgl. dazu u. a. H. Keman, «Politics, Policies and Consequences. A Cross-National Analysis of Public Policy-Formation in Advanced Capitalist Democracies (1967-1981)». *European Journal of Political Research*, 12, 1984; F. Lehner/K. Schubert & B. Geile, «Die strukturelle Rationalität regulativer Wirtschaftspolitik». *Politische Vierteljahrsschrift*, 24, 1983. M. Olson, *The Rise and Decline of Nations*, a. a. O.; H. Paloheimo, «Pluralism, Corporatism

In Anbetracht einer generell hohen Interdependenz von politisch-administrativem System und organisierten Interessen liegt es auf der Hand, dass die Handlungsmöglichkeiten dezentralisierter Politikgestaltung nicht unerheblich vom Grad der Zentralisation organisierter Interessenvermittlung bestimmt werden. In Ländern mit stark zentralisierter Interessenvermittlung, z. B. die korporatistische Interessenvermittlung in Österreich, dürften die materiellen Möglichkeiten dezentraler Politikgestaltung unabhängig von der formalen Kompetenzverteilung deutlich geringer sein als in Ländern wie der Schweiz, wo dezentrale Politikgestaltung noch stärker mit dezentralisierten Interessenstrukturen korrespondiert. Allgemeiner formuliert heisst das, dass dezentrale Politikgestaltung umso eher möglich ist, je mehr die Struktur organisierter Interessenvermittlung autonome Handlungsmöglichkeiten von Subsystemen begünstigt. Diese Bedingung ist jedoch in vielen westlichen Demokratien kaum mehr gegeben; vielmehr schränken häufig tendenziell eher zentralistische Interessenstrukturen die Handlungsmöglichkeiten von Subsystemen erheblich ein.

Weitere erhebliche Restriktionen der Handlungsmöglichkeiten von Subsystemen ergeben sich häufig als Folge vorhandener Informations- und Organisationskapazitäten und finanzieller Ressourcen.

Die Planungs- und Entscheidungskapazitäten und die finanziellen Möglichkeiten von Subsystemen, insbesondere von Gebietskörperschaften, reichen häufig für eine weitreichende Dezentralisation der Politikgestaltung nicht aus. Das gilt insbesondere dann, wenn es sich nicht um überschaubare und routinisierte Aufgaben handelt, sondern um den Bereich von Interventions- und Regulationsaufgaben. Diese Aufgaben sind meist mit grosser sachlicher Komplexität, ungewissen Wirkungszusammenhängen und erheblichem Wandel verbunden und erfordern deshalb insbesondere grosse Informations- und Organisationskapazitäten der sie erfüllenden Instanzen. In der Realität der meisten westlichen Demokratien sind diese Kapazitäten oft eher auf zentralen als auf dezentralen Ebenen vorhanden.¹³

Ich will die vielfältigen Restriktionen einer dezentralisierten Politikgestaltung hier nicht weiter diskutieren, sondern es mit der zusammenfassenden Feststellung bewenden lassen, dass es zwar gute Gründe gibt, die für eine dezentralisierte Politikgestaltung sprechen, diese aber häufig auf beträchtliche Restriktionen infolge interdependenten Problemzusammenhänge und beschränkter Handlungskapazitäten stoßen.

and the Distributive Conflict in Developed Capitalist Countries». *Scandinavian Political Studies*, 7, 1984; F. W. Scharpf, «Public Organization and the Waning of the Welfare State. A Research Perspective». *European Journal of Political Research*, 5, 1977.

13 Auf diese Problematik einer verstärkten Dezentralisation weist im Zusammenhang mit Präsident Reagans Konzept eines «New Federalism» W. D. Broadnax, «The New Federalism: Hazards for State and Local Government?», *Policy Studies Review*, 1, 1981, hin. Er argumentiert, dass eine stärkere Dezentralisation zu einer Überlastung von Staaten und Gemeinden führen könne.

II. Zentralisation und Dezentralisation: Empirische Evidenz

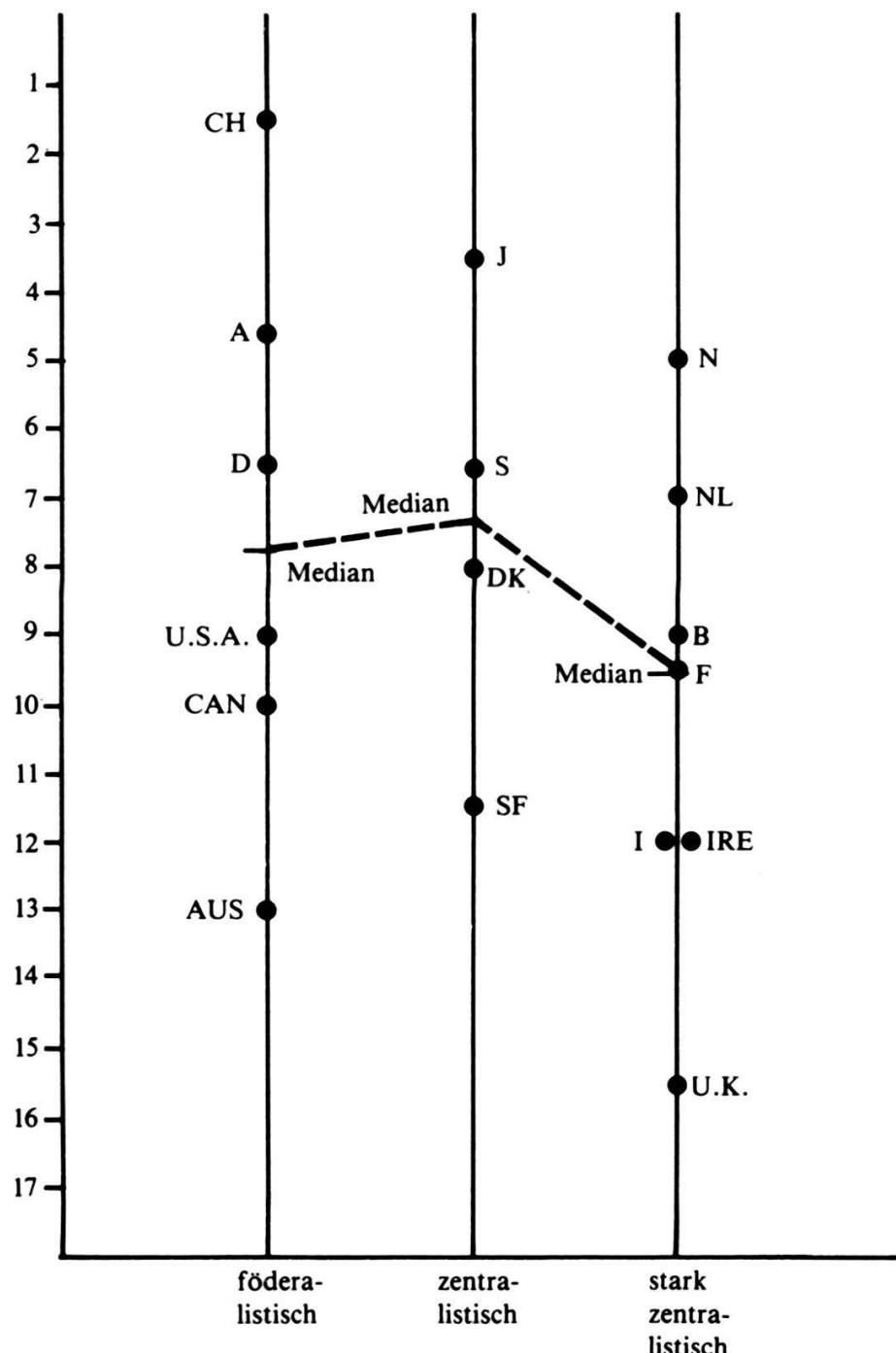
In der bisher vorgetragenen Argumentation wurden einerseits auf die Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns bezogene Gründe für dezentrale Politikgestaltung und andererseits eine Reihe damit verbundener Effektivitäts- und Effizienzprobleme, die sich vor allem aus interdependenten Problemzusammenhängen und beschränkten dezentralen Handlungsfähigkeiten ergeben, diskutiert. Betrachtet man beides zusammen, dann stellt sich die Frage, ob man überhaupt einen klaren und eindeutigen Zusammenhang zwischen der Zentralisation bzw. Dezentralisation der Politikgestaltung einerseits und der Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns andererseits erwarten kann. Theoretisch ist eher von einer ambivalenten Beziehung auszugehen.

Diese Ambivalenz wird auch empirisch deutlich, wenn man die hier angesprochene Beziehung in allgemeiner Form, d. h. auf hohem Aggregationsniveau, untersucht. Im folgenden benutze ich für eine zugegebenermaßen sehr krude Analyse des Zusammenhangs zwischen dem Zentralisationsgrad der Politikgestaltung einerseits und der Effektivität und Effizienz des staatlichen Handelns andererseits Aggregatdaten zur wirtschaftlichen und fiskalischen Leistung von 17 OECD Ländern. Diese werden in drei Kategorien eingeteilt:

1. *Föderalistische Länder*: Australien, Bundesrepublik Deutschland, Kanada, Österreich, Schweiz und Vereinigte Staaten von Amerika.
2. *Zentralistische Länder* mit einem Anteil der lokalen Ebene an den Steuereinnahmen von mindestens 20 %: Dänemark, Finnland, Japan und Schweden (vgl. weiter unten Tab. 2).
3. *Stark zentralistische Länder* mit einem lokalen Steuranteil von weniger als 20 %: Belgien, Frankreich, Irland, Italien, Niederlande, Norwegen, Vereinigtes Königreich. Norwegen ist ein Grenzfall (vgl. weiter unten Tab. 2).

Die wirtschaftliche Leistung wird über eine Rangskala gemessen, die durch den Median von Rangskalen für das Wachstum des Bruttonsozialproduktes (1960–1980), das Pro-Kopf-Sozialprodukt (1980) sowie die Prozentpunktdifferenzen für Arbeitslosigkeit und Inflation zwischen den Perioden 1960/66 und 1974/80 zusammengefasst wird. Die fiskalische Leistung wird als fiskalische Expansion in bezug auf das Wachstum von Staatsausgaben und Besteuerung (1960–1980), die Anteile von Staatsausgaben und Besteuerung am Bruttonsozialprodukt (1980) und den jahresdurchschnittlichen Anteil der Staatsverschuldung am Bruttonsozialprodukt (1977–1981) über den Median für die entsprechenden Rangskalen erfasst. Basis sind Daten aus OECD-Statistiken (national accounts, revenue und historical indicators), die für die Zusammenfassung der verschiedenen Messgrößen in Rangwerte transformiert wurden.¹⁴

Abbildung 1: Wirtschaftliche Leistung in föderalistischen und zentralistischen OECD-Ländern
 (Median-Rangwerte für Wachstum BSP, 1960–1982; BSP/Kopf, 1980; Prozentpunktdifferenzen Arbeitslosigkeit und Inflation, 1960/66–1974/80)



Quellen: OEC (national, revenue, and historical statistics).

- 14 Die Transformation in Rangwerte ist die einfachste Möglichkeit, die unterschiedlichen Indikatoren so zu messen, dass sie zusammengefasst werden können. Da es sich nach der Transformation um Rangskalen handelt, muss die Zusammenfassung über den Median erfolgen. Die aufwendigere Alternative zu diesem Verfahren wäre eine Standardisierung der verschiedenen Indikatoren. Das erschien jedoch für diesen Zweck nicht notwendig.

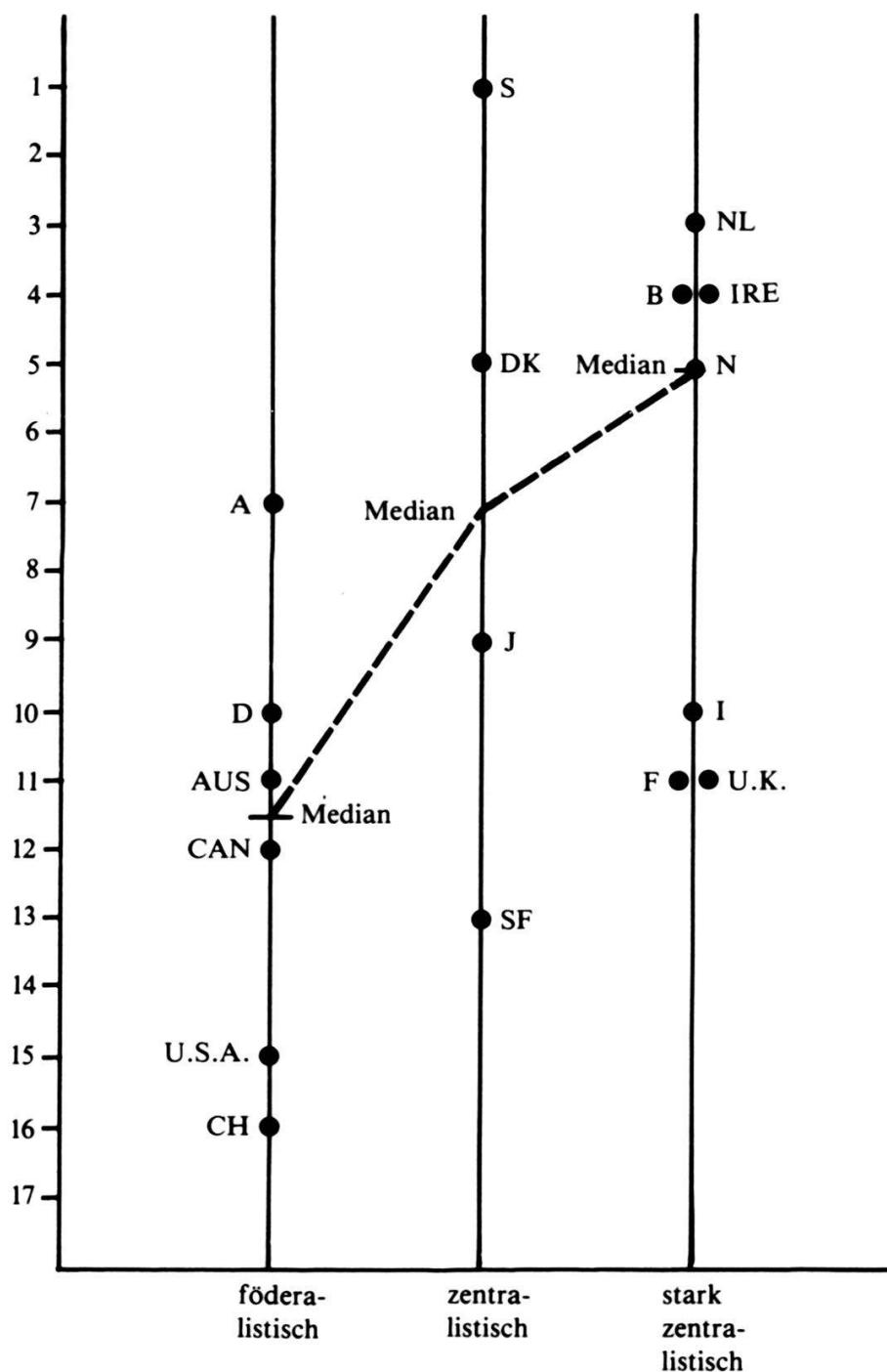
Würde die These von der generell höheren Effektivität und Effizienz dezentraler Politikgestaltung empirisch zutreffen, müssten wir feststellen können, dass erstens föderalistische Länder in der Regel eine bessere wirtschaftliche Leistung als zentralistische aufweisen, und dass zweitens die fiskalische Entwicklung in föderalistischen Ländern günstiger als in zentralistischen verläuft. Darüber hinaus müssten wir feststellen können, dass in föderalistischen Ländern die fiskalische Expansion im Vergleich zur wirtschaftlichen Leistung geringer ausfällt als in zentralistischen Ländern.

Wenn wir die wirtschaftliche Leistung (Abb. 1) betrachten, können wir feststellen, dass unsere Daten keinen bemerkenswerten Hinweis auf systematische Unterschiede der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (und damit auch der wirtschaftspolitischen Effektivität und Effizienz) zwischen den drei Ländergruppen bieten. Darüber hinaus zeigt auch die Rangfolge der föderalistischen Länder, dass zwischen Zentralisierungsgrad und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit kaum ein systematischer Zusammenhang besteht – an beiden Enden der Skala finden wir jeweils ein Land, das trotz föderalistischer Struktur relativ stark zentralisiert ist (nämlich Österreich und Australien), sowie jeweils ein noch relativ dezentralisiertes Land (Schweiz und Kanada). Ähnliche Sachverhalte finden wir auch bei den anderen Gruppen – Norwegen beispielsweise hat innerhalb der stark zentralistischen Länder eine relativ niedrige, die Niederlande haben eine relativ hohe (fiskalische) Zentralisierung.

Ein anderes Bild erhalten wir, wenn wir die fiskalische Expansion betrachten (Abb. 2). Hier können wir feststellen, dass die föderalistischen Länder bezüglich ihres Medianwertes besser liegen als die zentralistischen Länder und diese wiederum etwas besser als die stark zentralistischen. Das stützt die Vermutung, dass Dezentralisation die Kontrolle der fiskalischen Expansion begünstigt. Allerdings ist unsere empirische Basis wegen der geringen Fallzahlen, die eine quantitative Überprüfung des relevanten Zusammenhangs nicht sinnvoll erscheinen lassen, schwach. Der in Abbildung 2 erkennbare Zusammenhang darf also nicht überbewertet werden.

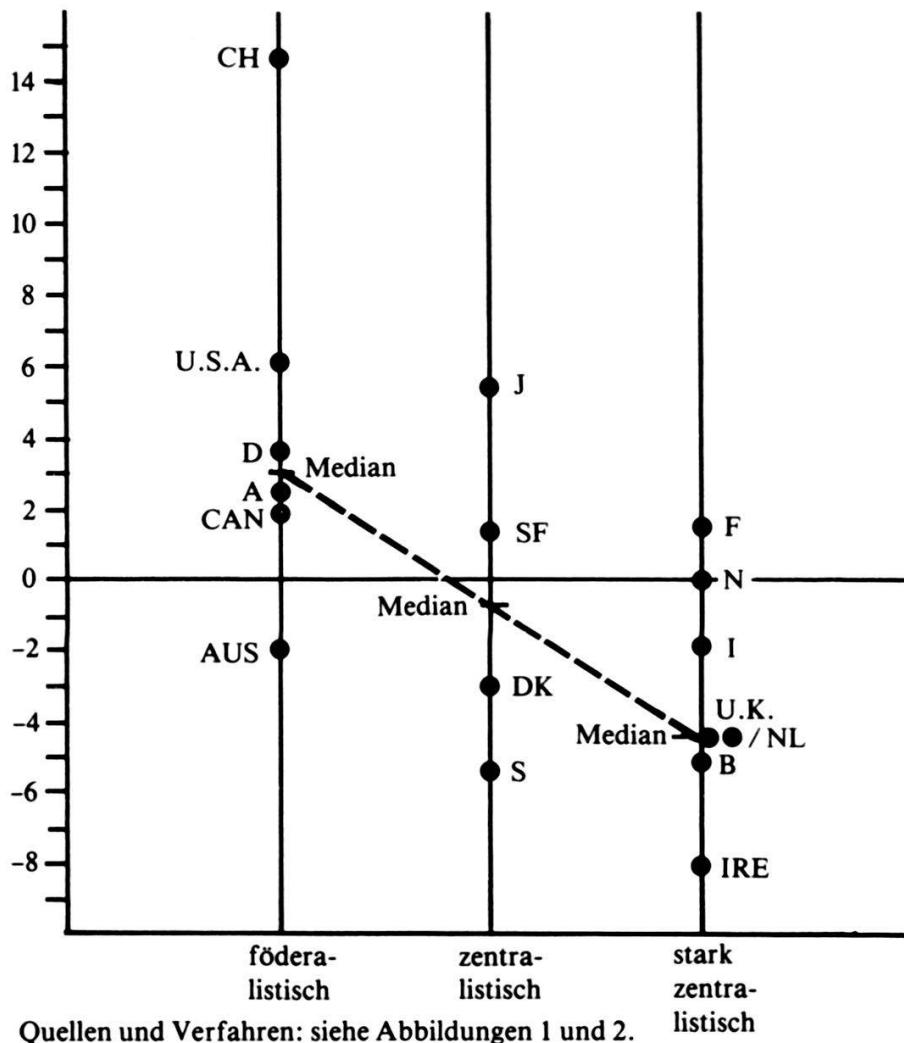
Die fiskalische Expansion ist für die Bewertung der Effektivität und Effizienz des staatlichen Handelns zwar ein wichtiger Indikator, der jedoch im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Leistung gesehen werden muss. Im Sinne eines effizienten Kosten-Nutzen-Verhältnisses ist eine starke fiskalische Expansion, die zu einer hohen wirtschaftlichen Leistung führt, wirtschaftspolitisch sicher sinnvoller als ein Verzicht auf fiskalische Interventionen, der mit einer geringen wirtschaftlichen Leistung verbunden ist. Um diese Effizienz grob abzuschätzen, vergleichen wir in Abbildung 3 die Rangdifferenzen für fiskalische Expansion und wirtschaftliche Leistungen. Positive Differenzen bedeuten, dass in Rangplätzen ausgedrückt eine relativ niedrige fiskalische Expansion mit einer relativ guten wirtschaftlichen Leistung verbunden ist. Negative Rangdifferenzen dagegen beschreiben Situationen relativ hoher fiskalischer Expansionen in Verbindung mit vergleichsweise niedriger Leistung.

Abbildung 2: Fiskalische Expansion in föderalistischen und zentralistischen OEC-Ländern
 (Median-Rangwerte für Wachstum Staatsausgaben, 1960–1980; Staatsausgaben/BSP, 1980; Zu-
 nahme der Besteuerung, 1960–1980; Steueranteil BSP, 1980; jahresdurchschnittlicher Anteil der
 Staatsverschuldung am BSP, 1977–1981)



Quellen: siehe Abbildung 1.

Abbildung 3: Fiskalische Expansion und wirtschaftliche Leistung in OECD-Ländern (Rangdifferenzen)



Quellen und Verfahren: siehe Abbildungen 1 und 2.

Wie wir aus Abbildung 3 ersehen können, schneiden auch hier die föderalistischen Länder besser ab als die zentralistischen und diese wiederum besser als die stark zentralistischen. Auch hier erhalten wir also Hinweise, dass Dezentralisation die Effektivität und vor allem die Effizienz staatlichen Handelns begünstigt. Auch hier gelten jedoch die oben genannten Einschränkungen bezüglich der Aussagekraft unserer Analyse.

Die hier dargestellten Sachverhalte unterstützen insgesamt die Hypothese, dass eine dezentrale (hier konkret eine föderalistische) Politikgestaltung sich positiv auf die Effektivität und Effizienz des staatlichen Handelns auswirkt. Allerdings ist diese Beziehung nicht sehr stark ausgeprägt. Sie bedürfte darüber hinaus einer Interpretation im Kontext anderer struktureller und wirtschaftlicher Faktoren.¹⁵ Deshalb bieten die dargestellten Sachlagen auch nicht mehr als interessante Hinweise, dass eine dezentralisierte Politikgestaltung durchaus Chancen für eine Verbesserung der Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns eröffnet. Das setzt allerdings voraus, dass die im ersten Teil diskutierten Interdependenz- und Kapazitätsprobleme gelöst werden.

Das ist jedoch, wie neuere Entwicklungen sowohl in föderalistischen als auch in zentralistischen Ländern zeigen, unter den Bedingungen einer grossen Breite und Komplexität der Staatsaufgaben kaum dauerhaft möglich.

III. Politikverflechtung: Strukturelle Spannungen in föderalistischen Ländern

Die im ersten Teil diskutierten Differenzierungs-, Interdependenz- und Kapazitätsprobleme erzeugen ein generell kaum oder zumindest kaum dauerhaft zu lösendes Spannungsfeld von Zentralisation und Dezentralisation. In zentralistischen Ländern äussert sich dieses Spannungsfeld in mehr oder weniger starkem Dezentralisierungsdruck, in föderalistischen Ländern dagegen in Tendenzen zur Unitarisierung über fiskalische Zentralisierung und Politikverflechtung. Alle hier interessierenden Länder sind denn auch in unterschiedlicher Weise durch einen kooperativen Föderalismus gekennzeichnet. In unterschiedlichen Formen wird ein mehr oder weniger grosses Spektrum von Staatsaufgaben von Bund, Gliedstaaten und Gebietskörperschaften gemeinsam durchgeführt. Dabei haben wir es innerhalb von unterschiedlichen rechtlichen und institutionellen Formen mit einem hohen Mass an Kompetenzverschränkung und Mischfinanzierung, d. h. an Politikverflechtung, zu tun.¹⁶

In der Schweiz basiert diese Politikverflechtung vor allem auf einer teilweise weitreichenden finanziellen Beteiligung des Bundes an Aufgaben, die ursprünglich den Kantonen zugewiesen waren und es verfassungsrechtlich auch heute zumeist immer noch sind. Mit seiner finanziellen Beteiligung an diesen Aufgaben hat der Bund immer auch eine substantielle Regelung verbunden. Er hat seine finanziellen Mittel als Instrument der Regulierung der Aufgabenerfüllung von Kantonen und Gemeinden eingesetzt.

Heute besteht die Wirklichkeit des schweizerischen Föderalismus aus einer komplizierten und übersichtlichen Verflechtung der Aufgabenerfüllung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Dabei ist der Einfluss des Bundes stark ausgeweitet worden – er hat nicht nur die Regelung vieler neuer Staatsaufgaben übernommen, sondern generell seine Normierung ausgeweitet, während die Kantone immer mehr zu blossen Vollzugsinstanzen wurden. Nach einer Feststellung der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren besitzen die Kantone «mit Ausnahme des Volksschulwesens, der Spitäler, der

15 Zu berücksichtigen wären hier neben unterschiedlichen wirtschaftlichen Bedingungen vor allem unterschiedliche Strukturen der Interessenvermittlung und Interessenaggregation. Vgl. dazu F. Lehner, «The Political Economy of Distributive Conflict». *Mimeo*, Ruhr-Universität Bochum, 1985.

16 Vgl. zu Konzept und Theorie der Politikverflechtung die in Anmerkung 10 zitierte Arbeit von F. W. Scharpf.

Fürsorge und der Polizei... keine erheblichen, von ihnen gestalteten Aufgabenbereiche mehr». Wir haben es also mit einer erheblichen Zentralisierung der Staatstätigkeit zu tun.

Die Zentralisierung besteht jedoch nicht aus einer einfachen Übertragung von Aufgaben zur Regelung und Ausführung an den Bund; vielmehr übernimmt letzterer Aufgaben zur grundsätzlichen Regelung, überlässt den Vollzug den Kantonen und zahlt ihnen Subventionen. Das heisst jedoch nicht, dass sich der Einfluss und die Mitwirkung des Bundes auf eine blosse Rahmenregelung beschränkt. Im Gegenteil: Der Bund erlässt in seinen Grenzen und Verordnungen sowie in seinen Bestimmungen über die Vergabe von zweckgebundenen Bundesbeiträgen zum Teil sehr detaillierte Regelungen und beansprucht darüber hinaus häufig weitgehende Prüfungs- und Kontrollrechte. Dieses Verfahren läuft auf eine erhebliche Intervention des Bundes in die Aufgabenerfüllung der Kantone hinaus, die vielfach mit einer hohen Regelungsdichte und einer Doppelspurigkeit der Verwaltung verbunden ist.¹⁷

Ähnliche Entwicklungen kann man in allen entwickelten föderalistischen Demokratien, mit Ausnahme von Kanada, beobachten. In den Vereinigten Staaten, in der Bundesrepublik Deutschland, in Österreich und Australien zeichnet sich mit der Ausweitung der Staatsfunktionen eine zunehmende Konzentration von Kompetenzen auf der Bundesebene und eine zunehmende zentralstaatliche Regulierung der öffentlichen Aufgabenerfüllung ab.

Spitzenreiter in dieser Entwicklung sind zweifellos Australien und Österreich. In beiden Ländern sind die faktischen Planungs- und Entscheidungskompetenzen beim Bund angesiedelt, während die nachgeordneten Ebenen weitgehend auf Vollzugsaufgaben beschränkt sind. In Österreich ist der blosse Vollzugsföderalismus verfassungsrechtlich vorgezeichnet – Österreich ist von seiner Verfassungsstruktur her ein Grenzfall eines föderalistischen Systems und deshalb für unsere Belange nur begrenzt relevant.¹⁸ Australien dagegen ist ein sehr interessanter Fall, weil es im verfassungsrechtlichen Grundsatz eine dezentralisierte Aufgabenerfüllung verbindet mit einem zentralisierten Finanzsystem. Das entspricht einem in der ökonomischen Föderalismustheorie postulierten Prinzip, demzufolge der Zentralisierungsgrad von föderalistischen Systemen im Interesse einer effizienten Steuererhebung und eines effektiven Finanzausgleiches auf der Einnahmenseite grösser als auf der Ausgabenseite sein sollte. In Australien besitzt der Bund die alleinige Steuerkompetenz, während die materiellen Kompetenzen auf Bund und

17 Siehe dazu u. a. S. Bieri, *Fiscal Federalism in Switzerland*. Canberra, 1979; I. Hangartner, *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen*. Bern – Frankfurt/M., 1974; F. Lehner, «Strukturprobleme des Föderalismus: Die Schweiz im internationalen Vergleich». *Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft*, 1983. Zürich, 1979; K. Nüssli, «Zentralisierung – Tatsache oder Fiktion?». *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, 1983.

18 Vgl. E. Melichar, «Entwicklungstendenzen des österreichischen Föderalismus». *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1967.

Staaten verteilt sind. Die einzelnen Bundesstaaten verfügen insbesondere über Kompetenzen im Bildungsbereich, im Gesundheitswesen, bei der regionalen Wirtschaftsförderung, der Landwirtschaft und der regionalen Verkehrspolitik. Sie werden vom Bund über allgemeine und zweckgebundene Beiträge und über Darlehen finanziert. Diese Finanzierung hat der Bund in der Vergangenheit für vielfältige Interventionen benutzt, die zu einer weitreichenden Zentralisierung von Planungs- und Entscheidungsfunktionen geführt haben. Seit kurzem wird allerdings versucht, diese Funktionen wieder stärker zu dezentralisieren und die Kompetenzen des Bundes vermehrt auf Rahmenregelungen zu beschränken.¹⁹

Eine beträchtliche Politikverflechtung finden wir auch in der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika. In der Bundesrepublik ist die Politikverflechtung seit 1969 verfassungsrechtlich in Form von Gemeinschaftsaufgaben und einer Mischfinanzierung über Finanzhilfen des Bundes geregelt. Damit hat der Bund vielfältige Möglichkeiten erhalten, in beträchtlichem Mass in die Kompetenzen, die Planung und die Etathoheit der Länder (und auch der Gebietskörperschaften) einzugreifen.²⁰ In den Vereinigten Staaten entwickelte sich ähnlich wie in der Schweiz die Mischfinanzierung vor allem infolge von ungleichgewichtigen finanziellen Ressourcen von Bund und Einzelstaaten. Unter extensiver Auslegung seiner Kompetenzen, insbesondere auch der «implizierten Befugnisse», hat der Bund regulierend und finanziell verstärkt in die Aufgabenbereiche der Einzelstaaten (und der Gemeinden) interveniert. Er operiert dabei insbesondere mit zweckgebundenen Beiträgen, die unter anderem an eine komplementäre Finanzierung der Staaten gebunden sind. Das Ergebnis ist ähnlich wie in der Schweiz eine starke Verflechtung zwischen Bund und Einzelstaaten.²¹

Für alle bisher diskutierten Länder kann man zusammenfassend eine, trotz unterschiedlicher sozio-ökonomischer und politischer Bedingungen, ähnliche Entwicklung hin zu einem kooperativen Föderalismus oder gar zu einem Vollzugsföderalismus feststellen, die mit einer starken Zentralisierung und einem Substanzverlust der Gliedstaaten verbunden ist. Die Ausnahme von dieser Entwicklung ist Kanada, wo wir seit Jahren erhebliche Dezentralisierungstendenzen innerhalb eines zunächst stark zentralisierten Systems feststellen können. Das bisherige Resultat dieser Entwicklung ist jedoch ein kooperativer Föderalismus, der sich nicht prinzipiell von dem der anderen hier angesprochenen Länder unterscheidet.²²

19 Vgl. R. Leach, «Australian Federalism». *Current History*, 1977; R. Matthews, «Innovation and Development in Australian Federalism». *Publius*, 1975.

20 Für einen knappen Überblick vgl. F. Lehner, «Politikverflechtung in der Bundesrepublik Deutschland». *Der Bürger im Staat*, 1979. – Für eine ausführliche theoretische und empirische Analyse siehe das in Anmerkung 10 genannte Buch von Scharpf et al.

21 Vgl. M. D. Reagan & J. G. Sanzone, *The New Federalism*. New York-Oxford, 1981.

22 Vgl. dazu D. V. Smiley, *Canada in Question; Federalism in the Eighties*. Toronto, 1980.

Die hier umrissenen Entwicklungen illustrieren das strukturelle Spannungsfeld von föderalistischer Dezentralisation vor allem deshalb so gut, weil sie weitgehend unabhängig von verfassungsrechtlichen Vorgaben und dem Grad der fiskalischen Zentralisierung (vgl. Tab. 1) auftritt. Es handelt sich um reale Anpassungsprozesse an Interdependenz- und Kapazitätsprobleme, die überwiegend unterhalb der formalen Kompetenzverteilung angesiedelt sind. Es handelt sich auch nicht um Anpassungsprozesse, die auf eine neue Lösung möglicherweise obsolet gewordener Verteilungen von Kompetenzen und Ressourcen hinauslaufen. Die fiskalisch repräsentierbare Kompetenzstruktur bleibt denn auch, wie Tabelle 1 zeigt, weitgehend unberührt von der Entwicklung der tatsächlichen Interaktionen von Bund, Gliedstaaten und Gebietskörperschaften.²³

Tabelle 1: Fiskalische Zentralisierung in föderalistischen OECD-Ländern (1973/1981)
(Prozentuale Attribution der Steuereinnahmen)

| | Zentral regierung | | Glied- staaten | | Lokale Ebene | |
|-------------------------------|----------------------|------|-------------------|------|-----------------|------|
| | 1973 | 1981 | 1973 | 1981 | 1973 | 1981 |
| Australien | 79,9 | 81,3 | 15,8 | 14,9 | 4,2 | 3,8 |
| Österreich | 54,0 | 50,1 | 10,4 | 10,2 | 11,8 | 11,2 |
| Kanada | 48,1 | 44,9 | 32,4 | 34,5 | 10,5 | 9,2 |
| Bundesrepublik Deutschland | 35,2 | 31,1 | 23,2 | 22,6 | 9,1 | 8,4 |
| Schweiz | 29,7 | 28,7 | 23,7 | 23,0 | 19,0 | 17,5 |
| Vereinigte Staaten v. Amerika | 44,8 | 45,7 | 18,8 | 17,1 | 14,5 | 10,8 |

Anmerkungen:

Diese Tabelle gibt die tatsächliche, nicht die formale Steuerverteilung wieder. Prozentwerte aller drei Ebenen addieren sich nicht immer zu 100% auf, weil zum Teil Anteile für supranationale Einrichtungen (EG) oder Sozialversicherung abgehen.

Quelle: OECD revenue statistics.

Die hohe und teilweise, trotz viel Kritik und offiziellen Reformbemühungen, noch wachsende Politikverflechtung markiert in vieler Hinsicht die einer dezentralen Politikgestaltung durch Interdependenz- und Kapazitätsprobleme gesetzten Grenzen. Sie verweist aber auch auf die prinzipielle Möglichkeit, solche Probleme durch eine Verbindung von zentralisierter und dezentralisierter Politikgestaltung zu lösen.²⁴ Diese, trotz der bekannten funktionalen und verfassungspolitischen Problematik der Politikverflechtung, in-

23 Das gilt, trotz der verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der Politikverflechtung, auch für die Bundesrepublik. Die Verfassungsreform von 1969 hat lediglich eine schon länger sich aufbauende Praxis nachvollzogen. Im übrigen determinieren die relevanten Artikel des Grundgesetzes nur einen Teil der relevanten Interaktionen von Bund und Ländern.

24 Vgl. dazu insbesondere das in Anmerkung 10 zitierte Buch von F. W. Scharpf/B. Reissert & F. Schnabel.

teressante Möglichkeit, auch bei erheblichen Interdependenz- und Kapazitätsproblemen Spielräume für dezentralisierte Politikgestaltung offen zu lassen, gewinnt an Bedeutung, wenn man vor einem anderen Erfahrungshorizont die Grenzen zentralistischer Politikgestaltung bedenkt. Bevor wir darauf näher eingehen, wollen wir uns noch der im thematischen Zusammenhang dieses Bandes besonders wichtigen lokalen Ebene zuwenden.

Die Zentralisationsdebatte in den meisten föderalistischen Ländern wird stark dominiert durch das Verhältnis von Bund und Gliedstaaten, während die lokale und regionale Ebene eher vernachlässigt wird. Das ist insofern bemerkenswert, als gerade die lokale und regionale Ebene in föderalistischen Ländern infolge einer starken Regulation, sowohl durch Bund als auch durch Gliedstaaten, sowie infolge einer häufig starken finanziellen Abhängigkeit von den beiden übergeordneten Ebenen, kaum mehr oder nur noch geringe autonome Handlungsmöglichkeiten besitzt. Zudem ist der vorhandene selbständige Handlungsspielraum häufig auf Implementationsentscheidungen beschränkt, während die Politikgestaltung auch bei lokal und regional orientierten Politiken (z. B. regionale Wirtschaftspolitik oder Raumordnung) auf übergeordneter Ebene erfolgt. Die lokale und regionale Ebene ist denn auch zumeist weniger eine Ebene der Politikgestaltung, sondern mehr eine reine Vollzugsebene. Sie hat dennoch ein hohes Mass an Leistungen zu erbringen, die sie finanziell stark belastet und damit ihre Handlungsspielräume weiter einengt. Dieser Sachverhalt trifft nicht nur für Länder zu, in denen die verfassungsrechtliche Stellung der Kommunen schwach ist (z. B. Österreich und die Bundesrepublik Deutschland), sondern auch in den Ländern, die der Gemeindeautonomie normativ eine grosse Bedeutung zumessen (z. B. die Schweiz und die Vereinigten Staaten). Allerdings gibt es dennoch, wie hier nicht weiter ausgeführt werden soll, zwischen den einzelnen föderalistischen Ländern erhebliche Unterschiede.²⁵

Diese Sachverhalte schimmern auch in der Tabelle 1 durch. Sie lässt erkennen, dass von der fiskalischen Struktur her die lokale Ebene gegenüber den beiden anderen Ebenen eine geringe Bedeutung hat. Ein einigermassen ausgeglichenes Verhältnis finden wir nur in der Schweiz und in schwächerem Masse in den Vereinigten Staaten, wo die Gemeinden auch über erhebliche eigene Besteuerungsmöglichkeiten verfügen. Österreich dagegen bietet, trotz des gegenüber den Bundesländern sogar etwas besseren Steueranteiles, den

25 Vgl. dazu u. a. D. L. Fairchild & J. D. Hutchison, «Another New Federalism? Madison, Block Grants and Urban Policy». *Policy Studies Review*, 3, 1983; I. Hangartner, «Neuere Entwicklungen der Gemeindeautonomie». *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*, 84, 1983; W. Linder, «Zur Einführung: Kommunalpolitik im Spiegel schweizerischer und deutscher Literatur». *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, 1980; J. Meylan/M. Gottraux & Ph. Dahinden, *Schweizer Gemeinden und Gemeindeautonomie*. Lausanne, 1972; L. J. Sharpe, «Is There a Fiscal Crisis in Western European Local Government?». *International Political Science Review*, 1, 1980.

Gemeinden wenig Autonomie, weil die Politikgestaltung generell stark zentralisiert ist. Im übrigen kann man der Tabelle 1 auch noch entnehmen, dass in allen sechs Ländern die Anteile der Gemeinden an den Steuereinnahmen rückläufig sind.

Insgesamt kann man, in allerdings unterschiedlichem Mass, für alle hier angesprochenen föderalistischen Länder feststellen, dass den Gemeinden zu meist wenig selbständige Gestaltungsspielräume erhalten geblieben sind. Das heisst selbstverständlich nicht, dass die Gemeinden ihre Funktionen verloren haben; im Gegenteil: Sie erfüllen nach wie vor wichtige Aufgaben, vor allem im Infrastrukturbereich, aber auch bei der Implementation staatlicher Interventions- und Ordnungsprogramme in unterschiedlichen Politikfeldern. Sie erfüllen diese Aufgaben jedoch im Rahmen zentralstaatlicher Regulation und einer Politikverflechtung und verlieren dabei in dem Mass an Selbständigkeit, in dem die Lösung von Interdependenzproblemen gegenüber der Anpassung an sozio-ökonomische Differenzierung an Gewicht gewinnen. Da gerade in föderalistischen Ländern die, trotz aller Unitarisierung und Verflechtung, immer noch vorhandene Dezentralisation der Politikgestaltung immer auch mit mehr oder weniger grossen Interdependenzproblemen verbunden ist, können wir – so paradox das klingen mag – gerade in diesen Ländern beträchtliche Tendenzen zu einer immer stärkeren Restriktion autonomer lokaler Handlungsspielräume feststellen. Dieser Sachverhalt steht, wie im folgenden noch gezeigt wird, zum Teil in einem interessanten Kontrast zur analogen Sachlage in zentralistischen Ländern.

IV. Grenzen des Zentralismus: Dezentralisierung in Frankreich, Grossbritannien und Italien

In den föderalistischen Ländern haben Interdependenz- und Kapazitätsprobleme zu einer Politikverflechtung von Bund, Gliedstaaten und Gebietskörperschaften geführt. In den meisten hochindustrialisierten Ländern mit zentralistischem politisch-administrativem System erzeugen dagegen Differenzierungsprobleme teilweise erhebliche Dezentralisierungstendenzen.²⁶ Das können wir in unterschiedlichem Ausmass und unterschiedlicher Weise in Frankreich, Grossbritannien und Italien beobachten.

Frankreich gilt gemeinhin als ein Paradebeispiel für ein zentralistisches politisch-administratives System. Die Zentralregierung, vor allem die Staatsbürokratie, spielt in Frankreich traditionell eine dominante Rolle. In der dritten und vierten Republik wurde wegen einer beträchtlichen Regierungsinstabilität die starke Rolle der Zentralebene überwiegend durch die Staatsbürokratie getragen; in der fünften Republik wurde die Zentralgewalt durch die

26 Für einen Überblick siehe L. J. Sharpe (ed.), *Decentralist Trends in Western Democracies*. London, 1979.

Schaffung einer starken Exekutive noch verstärkt. Dennoch wird, wie Jean-Claude Thoenig betont, der Zentralismus des französischen Regierungssystems in der Regel überschätzt.²⁷

In Frankreich ist zwar der grösste Teil staatlicher Macht bei der Zentralregierung konzentriert. Auch die finanziellen Ressourcen liegen überwiegend bei der Zentralebene, die über mehr als 90 % aller Steuereinnahmen verfügt, während beispielsweise in der Bundesrepublik, den Vereinigten Staaten, aber auch in Finnland, Dänemark und Schweden die Zentralregierung über 60–80 %, in Kanada und der Schweiz sogar über weniger als 60 % der Steuereinnahmen verfügt.²⁸ Zudem sind die Entscheidungsbefugnisse weitgehend auf der Zentralebene konzentriert, während die nachgeordneten Ebenen (*région, département, arrondissement, canton und commune*) überwiegend Implementationsfunktionen mit beschränktem Gestaltungsspielraum erfüllen. Dennoch verfügen vor allem die *regions* und *départements*, aber auch die grossen Städte, über einen erheblichen Einfluss auf die Politikgestaltung, weil die Zentralebene in mannigfaltiger Weise auf ihre Kooperation angewiesen ist. Faktisch ist die Zentralebene häufig von nachgeordneten Ebenen bezüglich der Informationsvermittlung, der Mobilisierung politischer Unterstützung oder der Vermeidung politischer Opposition, und nicht zuletzt auch einer effektiven Implementation, abhängig. Trotz aller Ungleichheiten an Macht und Kompetenzen bestehen faktisch also zwischen Zentralregierung und den nachgeordneten Ebenen erhebliche Interdependenzen, die durch die Ausdifferenzierung der französischen Gesellschaft in den letzten Jahren beträchtlich verstärkt wurden und werden.²⁹

Als Folge dieser nicht unbeträchtlichen Interdependenzen hat sich auch in Frankreich unterhalb der verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Strukturen und Institutionen ein teilweise intensives informelles Netzwerk von Verhandlungen zwischen der Zentralregierung und nachgeordneten Ebenen herausgebildet. Das Dezentralisierungsgesetz von 1982 hat das noch verstärkt, weil es die hierarchische Kontrolle verringert, die horizontale Koordination ausbaut und insbesondere der politischen Komponente auf regionaler und lokaler Ebene eine grössere Bedeutung zuweist. Heute wird denn auch die Politikgestaltung in Frankreich immer stärker geprägt durch eine subtile Mischung von zentralistischer Kompetenzstruktur und praktizierter Kooperation zwischen den verschiedenen politisch-administrativen Ebenen. Wir haben es

27 J.-C. Thoenig, «State Bureaucracies and Local Government in France», in: K. Hanf & F. W. Scharpf (eds.), *Interorganizational Policy-Making*. London, 1978. Siehe ferner R. E. M. Irving, «Regionalism in France», in: J. Cornford (ed.), *The Failure of the State*. London, 1975.

28 Vgl. dazu oben Tabelle 1 und weiter unten Tabelle 2.

29 Vgl. dazu auch J.-C. Thoenig, «Local Government Institutions and the Contemporary Evolution of French Society», in: J. Lagroye & V. Wright (eds.), *Local Government in Britain and France*. London, 1979.

also auch in Frankreich immer mehr mit einer Steuerung der Politikgestaltung durch ein (informelles) Verhandlungssystem von Zentralregierung und Gebietskörperschaften zu tun.

Eine anders gelagerte Situation finden wir in Grossbritannien vor, wo es zum einen traditionelle Dezentralisation gibt, und wo zum andern – im Gegensatz zu Frankreich – ein durchgängiges unitarisches Verwaltungssystem fehlt.³⁰ In Grossbritannien nimmt die Zentralregierung, von wenigen Ausnahmen abgesehen, lediglich Planungs-, Entscheidungs- und Regulierungsfunktionen, aber keine Ausführungsfunktionen wahr. Vielmehr werden letztere entweder öffentlichen Gesellschaften (National Public Corporations, z. B. der National Health Service, die Civil Service Commission oder die British Broadcasting Corporation), parastaatlichen Organisationen (quasi-governmental oder quasi-non-governmental agencies, z. B. der National Economic Development Council, regionale Wasserbehörden oder Universitäten) oder dem «local government» überlassen. Die förmliche Politikgestaltung ist also zentralisiert, während die Politikimplementation (und damit auch ein Teil der materiellen Politikgestaltung) entweder horizontal oder vertikal dezentralisiert ist.³¹

Im Rahmen dieser dezentralisierten Implementationsstruktur spielt das «local government» eine wichtige Rolle. Mit «local government» ist ein im wesentlichen zweistufiges System gemeint, das nicht landeseinheitlich ist. In England und Wales gibt es eine besondere Organisation für Greater London, sowie Metropolitan Counties und Metropolitan Districts für sechs grosse Agglomerationen und Counties, Districts und teilweise Parishes für alle anderen Gebiete. In Schottland gibt es auf den Inseln einstufige Island Authorities, ansonsten Regionen und Districts. Es würde zu weit führen, hier die unterschiedlichen Kompetenzstrukturen der verschiedenen Typen von «local government» im einzelnen zu beschreiben. Ich beschränke mich hier auf eine kurze Darstellung der Kompetenzstruktur in den sechs Agglomerationen (Birmingham, Liverpool, Manchester, Leeds, Sheffield und Newcastle). In diesen Gebieten sind die Metropolitan Counties zuständig für Raumordnung, Hauptstrassen, Müllabfuhr, Sport und Freizeit. Ähnliche Kompetenzstrukturen gibt es auch in den anderen Typen von «local government».

Das in unserem Zusammenhang wesentliche Merkmal des britischen «local government» ist seine formal grosse Unabhängigkeit. Die Gebietskörperschaften üben formal die ihnen gesetzlich zugewiesenen Funktionen selbstständig aus. Sie sind der Zentralregierung nicht untergeordnet (wie in Frankreich), sondern im Rahmen allgemeiner rechtlicher Regelungen weitgehend

30 Dem üblichen britischen Sprachgebrauch folgend meint Grossbritannien hier England, Wales und Schottland. – Zur britischen Verwaltungsstruktur siehe B. C. Smith & J. Stanyer, *Administrating Britain*. Oxford, 1976.

31 Vgl. dazu neben dem in Anmerkung 25 zitierten Buch insbesondere L. J. Sharpe, «Modernising the Localities: Local Government in Britain and Some Comparison with France», in: J. Lagroye & V. Wright (eds.), *Local Government in Britain and France*. London, 1979.

unabhängig. Faktisch konnte diese formale Selbständigkeit vor allem in den vergangenen Jahrzehnten kaum mehr behauptet werden, weil das «local government» immer stärker von Zuschüssen der Zentralregierung abhängig wurde. Diese fiskalische Abhängigkeit, die auf unzureichenden eigenen Einnahmequellen beruht, hat eine wachsende Intervention der Zentralregierung in das «local government» hervorgerufen.³² Erst in jüngster Zeit wird – unter anderem durch die Umwandlung der Zuschüsse der Zentralregierung in «block grants» (generelle Zuweisungen) – versucht, wieder stärker zu dezentralisieren. Allerdings gibt es immer noch eine starke Regulation durch nationale Gesetze.

Das britische Beispiel ist in unserem Zusammenhang von besonderem Interesse, weil es deutlich macht, dass auch in einem modernen Staat beträchtliche Möglichkeiten einer Dezentralisation staatlichen Handelns bestehen. Es verweist aber auch auf ein zentrales Problem von Dezentralisation, nämlich auf das Problem der Finanzverteilung zwischen Zentralregierung und Gebietskörperschaften. Die unzureichenden finanziellen Kapazitäten des britischen «local government» haben zu einer faktischen Zentralisierung geführt, die sich im übrigen häufig nicht mit grösserer Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns begründen lässt. Im Gegenteil: Es spricht einiges dafür, dass auch in Grossbritannien die faktische Zentralisierung staatlichen Handelns zwar einige Interdependenz- und Koordinationsprobleme gelöst hat, aber die Effektivität und Effizienz des staatlichen Handelns nicht immer erhöht, sondern vielfach eher reduziert hat.³³ Deshalb bietet uns Grossbritannien ein, auch unter den Gesichtspunkten von Effektivität und Effizienz, interessantes Modell dezentraler Politikgestaltung. Es liegt die Vermutung nahe, dass im Rahmen zentralstaatlicher Planung und Regulierung eine dezentralisierte Politikimplementation erhebliche Möglichkeiten bietet, staatliches Handeln an räumlich differenzierte Bedingungen anzupassen, ohne damit Interdependenzprobleme zu vernachlässigen. Diese Anpassung ist nicht nur in Grossbritannien von erheblicher wirtschaftlicher und politischer Bedeutung, sondern auch in anderen zentralistischen Ländern, wie Frankreich und Italien.

Italien ist, ebenso wie Frankreich und im Gegensatz zu Grossbritannien, ein traditionell zentralistischer Staat. Im letzten Jahrhundert wurde nach der nationalen Vereinigung das nach dem französischen Modell konstruierte präfekturale System Piemonts im neuen Königreich Italien übernommen. Im Rahmen dieses Systemes waren Provinzen und Kommunen reine Verwaltungseinheiten ohne bemerkenswerte selbständige Gestaltungsspielräume.

32 Siehe dazu K. Newton, *Balancing the Books*. London-Beverly Hills, 1980. – Dieses Buch bietet interessante Vergleiche der fiskalischen Bedingungen lokaler Politik in Dänemark, Italien, Norwegen, Schweden, dem Vereinigten Königreich und der Bundesrepublik Deutschland.

33 Siehe dazu M. Clarke, «Great Britain: The Quest for Efficiency», in: J. Cornford (ed.), *The Failure of the State*. London, 1975.

Dieser Zentralismus wurde im Faschismus noch erheblich verstärkt. Auch nach 1945 änderte sich daran faktisch nicht viel. Die Verfassung der Republik Italien sah zwar Regionen mit einer gewissen Eigenständigkeit vor, in der Realität blieb die zentralistische Politiksteuerung aber weitgehend erhalten. Auch die sogenannten «speziellen Regionen» Sardinien, Sizilien, Aosta, Friuli-Venezia Giulia und Trentino-Alto Adige, konnten trotz ihres Sonderstatus nur wenig Eigenständigkeit entwickeln. Es gab bis Ende der 1960er Jahre zwar Elemente von administrativer Dekonzentration, aber kaum eine nennenswerte Dezentralisation.³⁴

Seit 1970 kann man jedoch in Italien einen noch nicht abgeschlossenen Prozess einer zunehmenden Regionalisierung des politisch-administrativen Systems beobachten, der nicht mehr nur auf eine administrative Dekonzentration, sondern auf eine beträchtliche Dezentralisierung hinausläuft. Dabei wurden den Regionen zunächst lediglich mehr Vollzugsaufgaben mit limitiertem Gestaltungsspielraum übertragen. Es blieb eine weitgehende fiskalische Abhängigkeit und eine intensive zentralstaatliche Kontrolle regionalen Handelns. Die Einsicht in die institutionelle Sklerose des politisch-administrativen Systems Italiens und ein erheblicher regionaler Interessendruck haben jedoch nach 1977 zu einer effektiveren Dezentralisation geführt.³⁵

Die Zentralregierung hat auf der einen Seite ihre Regelungs- und Interventionskompetenzen bezüglich der den Regionen in Art. 117 der Verfassung zugeschriebenen Aufgaben (u. a. regionale Dienstleistungen, öffentliche Wohlfahrt, Land- und Forstwirtschaft, Tourismus und Stadtplanung) weniger stark genutzt und auf der anderen Seite vermehrt Aufgaben (insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Raumordnung und wirtschaftliche Entwicklung) delegiert. Zudem wurden die finanziellen Zuweisungen an die Regionen drastisch erhöht – von 1 Mrd. US-Dollar im Jahr 1973 auf 22 Mrd. US-Dollar 1979.³⁶ Schliesslich hat sie die Kooperation mit den Regionen in der Wirtschaftsplanung und Wirtschaftspolitik verstärkt, so dass die Regionen heute eine wichtige Rolle bei der nationalen Planung spielen können und auf diese Weise einen erheblichen Einfluss haben.

Diese Entwicklung ist Teil eines noch nicht abgeschlossenen Devolutions-Prozesses, der noch nicht zu einer klar strukturierten Aufgabenverteilung von Zentralregierung und Gebietskörperschaften und einem konsistenten Konzept einer dezentralisierten Politikgestaltung geführt hat. Bemerkens-

34 Vgl. M. Clark, «Italy; Regionalism and Bureaucratic Reform» in: J. Cornford (ed.), *The Failure of the State*. London, 1975.

35 Vgl. R. Leonard/R. Y. Nanetti & R. D. Putnam, «Devolution as a Political Process: The Case of Italy». *Publius*, 11, 1981. R. D. Putnam et al., «Explaining Institutional Success: The Case of Italian Regional Government». *The American Political Science Review*, 77, 1983.

36 Putnam et al., op. cit., S. 57.

wert ist jedoch, das sich gerade in Italien die Erkenntnis ausbreitet, dass die zentralistische Politikgestaltung längst an die Grenzen ihrer Effektivität und Effizienz gestossen ist und dass eine stärkere Dezentralisierung funktional notwendig ist. Das ist im übrigen eine wohl allen zentralistischen Staaten in der industrialisierten Welt gemeinsame Erfahrung.³⁷

Die hier dargestellten Entwicklungen sind nicht mit einer grundlegenden Veränderung der Kompetenz- und Finanzverteilung verbunden. Das Regierungssystem wird in seiner Funktionszuweisung real erheblich verändert, während das Verfassungssystem einschliesslich der Finanzverfassung weitgehend unverändert bleibt. Die Anpassung zentralistischer Systeme an Differenzierungsprobleme ist also ebensowenig wie die Anpassung der föderalistischen Länder an Interdependenz- und Kapazitätsprobleme in Form einer grundlegenden Neuverteilung von Aufgaben und Ressourcen erfolgt. In beiden Fällen ist das Ergebnis der dargestellten Anpassungsprozesse eine stärkere Differenzierung und Verflechtung in der Organisations- und Ablaufstruktur des politisch-administrativen Systems – die Komplexität des Systems wird der Komplexität realer Problemzusammenhänge angepasst.

Tabelle 2: Fiskalische Zentralisierung in zentralistischen OECD-Ländern (1973/1981)
(Prozentuale Attribution der Steuereinnahmen)

| | Zentral- regierung | | Lokale Ebene | |
|------------------------|-----------------------|------|-----------------|------|
| | 1973 | 1981 | 1973 | 1983 |
| Belgien | 63,6 | 64,5 | 4,8 | 4,5 |
| Dänemark | 69,8 | 67,6 | 28,1 | 30,2 |
| Finnland | 63,5 | 61,4 | 24,2 | 26,5 |
| Frankreich | 53,5 | 49,7 | 8,4 | 7,2 |
| Irland | 81,6 | 80,4 | 8,7 | 2,7 |
| Italien | 54,6 | 63,6 | 3,1 | 0,7 |
| Japan | 53,6 | 44,6 | 24,8 | 25,4 |
| Niederlande | 60,2 | 56,2 | 1,7 | 2,4 |
| Norwegen | 51,1 | 58,7 | 21,6 | 18,5 |
| Schweden | 51,0 | 48,5 | 29,3 | 32,1 |
| Vereinigtes Königreich | 72,6 | 72,8 | 10,9 | 11,4 |

Anmerkungen:

Diese Tabelle gibt die tatsächliche, nicht die formale Steuerverteilung wieder.
Die Prozentwerte addieren sich nicht immer auf 100 %, weil zum Teil Anteile für supranationale Einrichtungen oder Sozialversicherung abgehen.

Quelle: OECD revenue statistics.

37 Vgl. dazu das in Anmerkung 26 zitierte Buch von L. J. Sharpe.

Diese Anpassungsstrategie in den zentralistischen Ländern wird auch in der Finanzstruktur deutlich (siehe Tab. 2). Trotz einer erheblichen funktionalen Dezentralisierung ist sowohl in Frankreich als auch in Italien der Steueranteil der lokalen und regionalen Ebene nicht gestiegen, sondern gesunken. Finanziell basiert die Dezentralisierung, ebenso wie die Politikverflechtung in den föderalistischen Ländern, auf einem ausgebauten intergouvernementalen Transfersystem. Das ist ein wichtiges Element der oben angesprochenen Erhöhung der Komplexität des politisch-administrativen Systems.

Bei der Diskussion der fiskalischen Struktur der föderalistischen Länder haben wir festgestellt, dass die kommunale und regionale Ebene zumeist nur über einen relativ niedrigen eigenen Anteil an den Steuereinnahmen verfügt. Das gilt, wie die Tabelle 2 zeigt, im Prinzip auch für die zentralistischen Länder. Allerdings variieren die lokalen Anteile beträchtlich über die Länder (während sie im Zeitablauf überwiegend konstant bleiben). Interessant ist dabei, dass in einigen zentralistischen Ländern, konkret in Dänemark, Finnland, Japan, Norwegen und Schweden, die Anteile der lokalen Ebene deutlich über den in den föderalistischen Ländern liegen. Das wird besonders deutlich, wenn man die Durchschnittswerte für unsere drei Ländergruppen betrachtet (siehe Tab. 3).

Tabelle 3: Fiskalische Zentralisierung:
Föderalistische und zentralistische Länder im Vergleich
(Durchschnittswerte der drei Ländergruppen)

| | 1973 | 1981 | Veränderung |
|------------------------------|------|------|-------------|
| Föderalistische Länder | 11,5 | 10,2 | - 1,3 |
| Zentralistische Länder | 26,6 | 28,6 | + 2 |
| Stark zentralistische Länder | 8,5 | 6,8 | - 1,7 |

Quelle: Vgl. Tabellen 1 und 2

Tabelle 3 zeigt, dass aus der lokalen Perspektive die föderalistischen Länder fiskalisch erheblich stärker zentralisiert sind als diejenigen zentralistischen Länder, deren Politikgestaltung und Politikimplementation teilweise dezentralisiert ist. Der Grund dafür dürfte wohl vor allem darin liegen, dass in föderalistischen Ländern Dezentralisation zwei Ebenen nutzen kann, während vertikale Dezentralisierungsstrategien in zentralistischen Ländern ausschliesslich auf die bestehenden Gebietskörperschaften (Regionen und Kommunen) angewiesen sind, wenn nicht das Verfassungssystem grundlegend verändert wird. Auch ohne derartige Veränderungen bestehen, wie Frankreich und Italien zeigen, in zentralistischen Ländern beträchtliche Dezentralisierungspotentiale.

V. Dezentrale Politikgestaltung: Ein Optimierungsproblem?

Die Entwicklung in den diskutierten föderalistischen und zentralistischen Ländern zeigt das theoretisch postulierte ordnungspolitische Dilemma von Zentralisation und Dezentralisation recht deutlich auf. Theoretisch kann man auf der einen Seite mit Bezug auf die sozio-ökonomische und politische Differenzierung moderner demokratischer Industriegesellschaften annehmen, dass Dezentralisation die Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns verbessert. Betrachtet man dagegen die in den hochindustrialisierten Gesellschaften ebenfalls stark ausgeprägten sozio-ökonomischen Interdependenzen und die für die Bewältigung der modernen Staatsaufgaben erforderlichen politisch-administrativen Kapazitäten, dann liegt häufig die gegenteilige Annahme, die Annahme einer Verbesserung der Effektivität und Effizienz durch Zentralisation, nahe. Zusammengenommen ergibt das ein ordnungspolitisches Dilemma.

Dieses Dilemma zeigt sich auch in der Entwicklung föderalistischer und zentralistischer Länder. In föderalistischen Ländern kann man beobachten, dass die dezentrale Politikgestaltung zum einen mehr oder weniger stark ausgeprägte Koordinationsprobleme als Folge einer unzureichenden Berücksichtigung von Interdependenzen erzeugt und zum anderen häufig auch mit Problemen von dezentralen Handlungskapazitäten insbesondere in bezug auf fiskalische Ressourcen verbunden ist. Die politische Verarbeitung dieser Probleme führt dann in der Regel zu einer verstärkten Zentralisierung oder Unitarisierung. In zentralistischen Ländern (insbesondere in Frankreich und Großbritannien) dagegen erzeugen Differenzierungs- und Komplexitätsprobleme gegenteilige Tendenzen zu einer administrativen Dekonzentration und immer mehr auch zu einer politischen Dezentralisation staatlichen Handelns. Auch in Großbritannien zeichnen sich neuerdings derartige Tendenzen ab, nachdem vorher Interdependenz- und finanzielle Kapazitätsprobleme zu einer faktischen Zentralisierung der Politikgestaltung und der Politikimplementation geführt haben.

In der Sicht der ökonomischen Föderalismustheorie konstituiert dieses Dilemma ein Optimierungsproblem.³⁸ Die der ökonomischen Theorie eigene Kosten-Nutzen-Betrachtung von Interaktionen und Institutionen legt diese Annahme nahe, weil wir es auf der Dimension Zentralisation/Dezentralisation mit unterschiedlichen gegenläufigen Kosten-Nutzen-Relationen zu tun haben. Die aus Differenzierung und Komplexität resultierenden Effektivitäts- und Effizienzverluste staatlichen Handelns nehmen mit zunehmender Dezentralisierung ab, während die aus Interdependenz- und Kapazitätsproblemen resultierenden Verluste zunehmen. Das bedeutet, dass man theore-

³⁸ Ein interessantes Beispiel ökonomischer Föderalismustheorie bietet R. L. Frey, *Zwischen Föderalismus und Zentralismus*. Bern-Frankfurt; Lang, 1977. – Siehe ferner: G. Kirsch (Hrsg.), *Föderalismus*. Stuttgart-New York: Fischer, 1977.

tisch einen optimalen Zentralisierungsgrad bestimmen kann, der dort liegt, wo die Summe aus beiden Arten von Effektivitäts- und Effizienzverlusten am geringsten ist. Würden wir, mit anderen Worten, die jeweiligen Effektivitäts- und Effizienzverluste messen können, wären wir in der Lage, einen irgendwo zwischen vollständiger Dezentralisation und vollständiger Zentralisation liegenden Zentralisierungsgrad zu bestimmen, bei dem insgesamt (sowohl in bezug auf Differenzierungs- und Komplexitätsprobleme als auch auf Interdependenz- und Kapazitätsprobleme) die bestmögliche Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns erzielt werden könnte.

Dieses abstrakte Denkmodell ist nicht direkt in praktikable Lösungen für das Zentralisations-/Dezentralisations-Problem moderner Demokratien umsetzbar, weil zum einen die beiden gegenläufigen Kostenkurven nicht empirisch bestimmbar sind, und weil sie zum anderen für unterschiedliche staatliche Aktivitäten unterschiedlich ausgeprägt sind. Dennoch ist das Modell, wie René L. Frey für die Schweiz zeigt, eine nützliche Basis für die Entwicklung von konkreten und im Prinzip auch praktikablen Lösungsvorschlägen. Man kann nämlich mit seiner Hilfe ökonomisch sinnvolle Vorschläge zur Verteilung staatlicher Aufgaben auf unterschiedliche Zentralisierungsformen (z. B. horizontale und vertikale Kooperation, Zentralisierung oder Regionalisierung) entwickeln.³⁹ Das ist zumindest insofern interessant, als wir damit wissenschaftlich plausible (wenn auch nicht empirisch gesicherte) und praktisch brauchbare Vorschläge für eine unter Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten günstige föderalistische Aufgabenstruktur, oder allgemeiner für eine zumindest annäherungsweise optimale Verteilung von staatlichen Aufgaben auf unterschiedliche Ebenen und Zentralisationsformen gewinnen können.

Die Plausibilität und die Brauchbarkeit dieser Vorschläge ist indessen an bestimmte Voraussetzungen gebunden. Die Zuordnung von staatlichen Aufgaben zu einzelnen staatlichen Ebenen und zu bestimmten Zentralisierungsformen setzt voraus, dass die mit ihnen verbundenen Differenzierungs- und Interdependenzprobleme im wesentlichen bekannt sind. Darüber hinaus ist es erforderlich, dass das politisch-administrative System entsprechend der realen Komplexität der zu erfüllenden Aufgaben strukturiert und organisiert werden kann, und dass die Übereinstimmung von Handlungskapazitäten und Handlungsbedarf auf allen Ebenen des Systems gesichert werden kann. Schliesslich ist es auch noch notwendig, dass die eben angesprochenen Zusammenhänge über die Zeit relativ stabil bleiben, weil sonst eine annäherungsweise optimale Aufgaben- und Kompetenzstruktur nicht bestimmbar ist.

Diese Voraussetzungen dürften in bezug auf einen erheblichen Teil staatlicher Aufgaben in der Regel erfüllt sein, so dass für diese Aufgaben auch eine dauerhafte Aufgaben- und Kompetenzverteilung festgelegt werden kann. Bei Aufgaben, wie Freizeitinfrastrukturen, Erschliessungsstrassen oder Feu-

39 Vgl. Frey, op. cit.

erwehr, sind kaum beträchtliche Interdependenzprobleme zu erwarten, so dass sie dezentralisierbar sind. Auch Kapazitätsprobleme dürften kaum auftreten, es sei denn in Form von finanziellen Ressourcenproblemen. Bei anderen Aufgaben, so etwa beim Zivil- und Strafrecht oder bei der Geld- und Währungspolitik, sind räumliche Differenzierungsprobleme eher gering einzuschätzen, während gesamtstaatliche Zusammenhänge schwer wiegen. In diesen Fällen erscheint eine Zentralisierung sinnvoll und geboten. In vielen Fällen jedoch haben wir es sowohl mit grossen Differenzierungsproblemen als auch mit grossen Interdependenzproblemen zu tun. In solchen Fällen ist der Versuch einer Optimierung des Zentralisierungsgrades wenig erfolgversprechend, weil eigentlich sowohl eine zentralisierte, als auch eine dezentralisierte Politikgestaltung erforderlich ist.

Aus diesen Gründen kam es denn auch in den meisten föderalistischen Ländern zum Versuch einer Verbindung von dezentralisierter und zentralisierter Politikgestaltung in Form der sogenannten Politikverflechtung. Diese Politikverflechtung ist jedoch häufig wegen der mit ihr verbundenen Verhandlungszwänge ebenfalls mit beträchtlichen Effektivitäts- und Effizienzproblemen verbunden. Die vielfach geforderte Entflechtung löst diese Probleme wegen der Gleichzeitigkeit von Interdependenz- und Differenzierungsproblemen auch nicht, sondern verlagert sie lediglich. Gefordert wird vielmehr ein Modell, das

- *einerseits* eine systematische Anpassung an die reale Problemdifferenzierung, eine grössere Konzentration und Selektivität des Mitteleinsatzes, sowie ein Abweichen von paretooptimalen Verteilungsmustern und einen Abbau von Verhandlungszwängen erbringt; und das
- *andererseits* wirksame Eingriffe in die interregionalen Austauschbeziehungen, eine Minimierung von Externalitäten, eine breite Einbeziehung der die räumliche Entwicklung bestimmenden Faktoren in die einzelnen Programme und eine ausreichende Finanzumverteilung ermöglicht.

Konkret muss ein solches Modell je nach Politikbereich unterschiedlich gestaltet werden. In jedem Fall aber muss es auf der einen Seite eine erhebliche Dezentralisierung der inhaltlichen Politikgestaltung verbinden mit einer verbindlichen zentralstaatlichen Rahmenregelung. Darüber hinaus wird in der Regel ein Finanzausgleichsmechanismus notwendig sein.⁴⁰

Geht man von einer solchen Konzeption aus, dann stösst man sehr schnell auf die Feststellung, dass es in vielen Politikbereichen nicht so sehr um die Bestimmung eines optimalen Zentralisierungsgrades geht, sondern vielmehr

40 Ich habe ein solches Modell für den konkreten Bereich der regionalen Wirtschaftspolitik ausführlicher dargestellt in meinem Aufsatz «Staatsinterventionismus im Spannungsfeld von Zentralisation und Dezentralisation: Das Beispiel der regionalen Wirtschaftspolitik», in: J. J. Hesse et al. (Hrsg.), *Staat und Gemeinden zwischen Konflikt und Kooperation*. Baden-Baden: Nomos 1983.

darum, dezentrale und zentrale Politikgestaltung über mehrere Ebenen des politischen Systems sinnvoll miteinander zu verbinden. Im Rahmen einer solchen Mehrebenen-Verbindung sind bei den meisten staatlichen Aufgaben sowohl die Zentralregierung als auch Gliedstaaten, Regionen und Kommunen beteiligt. Das eröffnet einerseits erhebliche Spielräume für eine weitreichende Dezentralisation der Politikgestaltung, erfordert aber gleichzeitig auch eine zwar limitierte, aber flexible und effektiv einsetzbare Rahmenregelung, die den übergeordneten Ebenen beträchtliche Interventionsmöglichkeiten einräumen muss. Ein solches Verfahren lässt sich rechtlich nur bedingt festlegen. Es muss vielmehr staatliches Handeln in einem prinzipiell offenen und fruchtbaren Spannungsverhältnis von Zentralisation und Dezentralisation belassen. In dieser Sicht ist offensichtlich das eigentliche Problem nicht die Frage nach dem optimalen Zentralisierungsgrad, sondern der Versuch, diesen Zentralisierungsgrad entgegen der prinzipiellen Offenheit des Spannungsverhältnisses von Zentralisation und Dezentralisation rechtlich dauerhaft festzuschreiben. Es geht nicht darum, die Spielräume und Grenzen dezentraler Politikgestaltung ein für alle mal zu bestimmen und diese Bestimmung umzusetzen in eine «optimale» Aufgabenteilung zwischen unterschiedlichen staatlichen Handlungsebenen. In Anbetracht des kaum lösbaren Spannungsverhältnisses von Zentralisation und Dezentralisation geht es vielmehr darum, die vorhandenen Spielräume für dezentrale Politikgestaltung so flexibel wie möglich zu nutzen.

Diese Flexibilität wird indessen häufig durch eine zu starke Zentralisierung der Politikgestaltung erheblich beeinträchtigt oder gar aufgehoben. Dabei besteht das Problem zumeist nicht in der blossen Tatsache einer zentralstaatlichen Intervention, sondern viel häufiger in einer zu grossen Intensität, Tiefe und Dichte zentralstaatlicher Regelungen und der damit häufig entgegen der realen Differenzierung von Problemen erzwungenen Unitarisierung von Problemlösungen. Beispiele für diesen Sachverhalt finden wir in grosser Zahl in fast allen Bereichen staatlichen Handelns – unter anderem in der Raumordnung, in der regionalen Wirtschaftspolitik, im Baurecht, in der Agrarpolitik, in der Kulturpolitik, aber auch in der Infrastrukturpolitik, im Umweltschutz und in der Arbeitsmarktpolitik. Beispiele bieten aber auch die Produktions- und Produktgestaltung nationaler oder überregionaler öffentlicher bzw. quasi-öffentlicher Unternehmen, wie Versorgungsunternehmen, Banken oder Rundfunk – von Bahn und Post gar nicht zu sprechen.

Die intensive und dichte zentrale Regulierung staatlichen Handelns und das Produktionsverhalten von öffentlichen Unternehmen lässt gerade auf der lokalen und regionalen Ebene (auf der Ebene von Gemeinden und Agglomerationen) kaum mehr selbständige Handlungsspielräume übrig. Vielmehr sind in der Schweiz und mehr noch in anderen Ländern Gemeinden und Regionen blosse Vollzugsorgane einer zentralstaatlich (und gliedstaatlich) detailliert konzipierten und geregelten Politik.

Die Krux dieses Sachverhaltes ist nicht nur, dass meist die notwendige Anpassungsflexibilität an differenzierte sozio-ökonomische Bedingungen dra-

stisch eingeschränkt wird, sondern dass darüber hinaus die Politikgestaltung überwiegend durch die auf nationaler oder überregionaler Ebene besonders durchsetzungsfähigen Interessen monopolisiert oder zumindest stark beeinflusst wird. Das hat, wie Frieder Naschold für die Bundesrepublik Deutschland und andere Länder zeigt, vor allem für die raumstrukturelle Entwicklung negative Konsequenzen.⁴¹

Diese hier nur allgemein und ohne die eigentlich notwendige Differenzierung nach Ländern und Politikbereichen dargestellte Zentralisierungsproblematik verweist auf ihre eigene Lösung – nicht die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Zentralstaat und den nachgeordneten Ebenen (in der Schweiz konkret zwischen Bund, Kantonen, regionalen Gebietskörperschaften und Gemeinden) ist vordringlich, sondern der Abbau einer dichten, intensiven und unitarischen zentralstaatlichen Regulierung.

Eine derartige Deregulation, die sich auch auf die Regelung finanzieller Transfers übergeordneter an nachgeordnete Ebenen (für die Schweiz: des Bundes und der Kantone an regionale Gebietskörperschaften, z. B. Bezirke und Gemeinden) beziehen muss, schafft die für eine flexible Anpassung staatlichen Handelns an differenzierte (vor allem an räumlich differenzierte) sozio-ökonomischen Bedingungen erforderlichen Spielräume einer dezentralen Politikgestaltung auf regionaler und lokaler Ebene. Sie ermöglicht insbesondere eine Politikgestaltung, die nicht nur durch jene Interessen gesteuert wird, die zentral vermittelbar und durchsetzungsfähig sind, sondern die auch regionalen und lokalen Interessen Einflussmöglichkeiten bieten. Damit können häufig Arbeits- und Lebensverhältnisse ebenso wie regionalwirtschaftliche Entwicklungen nachhaltiger und vor allem effizienter verbessert werden, als durch gross angelegte und detailliert formulierte Förderungs- und Interventionsprogramme – zumal sich die mit diesen Programmen verbundenen gesamtstaatlichen und gesamtwirtschaftlichen Ziele durch eine einfache, aber kontrollierbare Rahmenregelung und Rahmenplanung sowie durch fiskalische Verteilungspolitik besser durchsetzen lassen, als durch eine aufwendige Regelung und eine ebenso aufwendige Kontrolle regionaler und lokaler Politikgestaltung.

41 F. Naschold, *Alternative Raumpolitik. Ein Beitrag zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensverhältnisse*. Kronberg, 1978.

