

Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft
Band: 23 (1983)

Artikel: Zentralisierung : Tatsache oder Fiktion?
Autor: Nüssli, Kurt
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-172332>

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: 07.07.2025

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

ZENTRALISIERUNG – TATSACHE ODER FIKTION?

von Kurt Nüssli

Die Probleme des Regierens in den westlichen Industriegesellschaften werden oft mit der Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung in Verbindung gebracht. Dieser Zusammenhang ist indessen nur dann plausibel, wenn in den letzten Jahrzehnten in den betreffenden Ländern eine solche Zentralisierung tatsächlich stattgefunden hat. Ob dem so ist, wird in diesem Beitrag zu klären versucht. Dazu werden die Argumente angeführt, die von der Theorie für und gegen die These von der Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung vorgebracht werden, und es werden die Ergebnisse von Analysen dargestellt, die sich um eine empirische Prüfung dieser These bemüht haben. Der Beitrag kommt zum Schluss, dass eine Zentralisierung gesamthaft nicht nachgewiesen werden kann, dass in den Kernbereichen des modernen Sozial- und Wohlfahrtsstaates aber gleichwohl Zentralisierungstendenzen erkennbar sind. Für die Diskussion der Regierbarkeitsproblematik ergibt sich daraus noch kein empirischer Beleg für den Zusammenhang zwischen Zentralisierungstendenzen und den Problemen des Regierens, wohl aber eröffnet sich die Möglichkeit, für die typisch sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Politikbereiche solche Belege durch eine entsprechend differenzierte Analyse zu finden.

Les difficultés qu'il y a à gouverner dans les sociétés industrielles occidentales sont souvent mises en relation avec la centralisation du traitement des problèmes politiques. Cette relation n'est cependant plausible que si, dans les pays concernés par ces difficultés, une telle centralisation a effectivement eu lieu au cours de ces dernières décennies. Le présent exposé cherche justement à déterminer si tel a été le cas. A cette fin, l'auteur cite les arguments avancés sur le plan théorique pour ou contre la thèse de la centralisation du traitement des problèmes politiques; il présente également les résultats d'études visant à vérifier empiriquement cette thèse. L'exposé conclut que la centralisation ne peut être mise en évidence de façon générale; en revanche, dans les domaines fondamentaux de l'Etat social moderne, des tendances centralisatrices sont néanmoins perceptibles. Cette constatation ne permet pas de prouver l'existence d'un lien général entre les tendances à la centralisation et les difficultés qu'il y a à gouverner. Elle laisse cependant entrevoir la possibilité de prouver par une analyse nuancée un tel lien dans les domaines politiques caractérisant l'Etat social.

Die Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung galt lange als eine funktional sinnvolle oder gar notwendige strukturelle Anpassung des politischen Systems an die Funktionsbedingungen einer modernen Gesellschaft. Fortschritt nicht nur im eingeschränkten Sinne eines allein auf materielle Werte bezogenen Wohlstands, sondern im umfassenderen Sinne einer an materiellen und immateriellen Werten orientierten Wohlfahrt sollte auf diese Weise auf Dauer garantiert werden.

Mittlerweile ist vom Glauben an die Machbarkeit dieses Fortschritts kaum noch etwas übriggeblieben. Die Zeiten einer „aktiven Politik“ (Mayntz/Scharpf 1973), wie sie vor allem in den Programmen der Kennedy- und der Johnson-Administration unter so vielversprechenden Titeln wie „New Frontier“ und „Great Society“ zum Ausdruck kamen, scheinen endgültig vorbei. Thema sind heute vielmehr die „Grenzen des Regierens“ (Lehner 1979) oder die „Krise der Demokratie“ (Dahrendorf 1978). Der Wohlfahrtsstaat interessiert nicht mehr als Garant gesellschaftlicher Stabilität, sondern nur noch als „Stabilitätsrisiko“ (Klages 1981).

Den realen Hintergrund für diese Diskussion liefert eine breite Palette von *Krisenphänomenen*:

- Die Koinzidenz von hohen Inflationsraten und geringem Beschäftigungsgrad sind als Anzeichen einer ökonomischen Krise nicht zu übersehen (Hankel/Lehner 1976).
- Die chronischen Defizite im Staatshaushalt und die hohe Staatsverschuldung lassen unschwer eine Finanzkrise des Staates erkennen (O'Connor 1974, Watrin 1980, Groth 1980).
- Politische Apathie einerseits und unkonventionelles politisches Verhalten vom vergleichsweise harmlosen Bürgerprotest bis hin zum politisch motivierten Terrorismus andererseits sind unverkennbar Symptome einer Krise der Legitimation bzw. der staatlichen Autorität (Habermas 1973, Narr/Offe 1975, Kielmansegg 1977, Noack 1980).
- Kriminalität und Vandalismus zum einen, Alkoholismus und Drogenmissbrauch zum anderen deuten eine Krise der sozialen Integration an (Bell 1976, Matz 1977, Klages 1981), und
- Irrationale Ängste und hohe Selbstmordraten zeigen auf, dass nicht zuletzt auch die subjektive Lebensbefindlichkeit in eine Krise geraten ist (Klages 1981).

Die Ernüchterung, die diese Entwicklungen begleitet, bleibt verständlicherweise nicht ohne Rückwirkungen auf die Instrumente, mit denen man den Fortschritt zu planen und zu gestalten suchte. Ins Schussfeld der Kritik gerät dabei sehr oft die Staatstätigkeit als solche. Der Staat, so meinen viele seiner Kritiker, habe immer mehr wirtschaftliche und soziale Aufgaben an sich

gezogen und sich so selbstverschuldet in eine völlige Überforderung seiner Leistungsfähigkeit und insbesondere seiner Finanzkraft hineinmanövriert. Seine Interventionen seien ineffizient und ineffektiv, da sie politische Zielvorgaben über die Gesichtspunkte der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit stellten und da der staatliche Apparat für eine flexible Aufgabenerfüllung zu schwerfällig und zu starr sei. (Vgl. Bischoff/Nikus 1977)

Viele, die die Ursachen der gesellschaftlichen Krise im politischen Bereich sehen, nicht aber pauschal und undifferenziert von einem Staats- oder Politikversagen sprechen wollen, machen die Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung zum Gegenstand ihrer Kritik. Wie z. B. die amerikanische Advisory Commission on Intergovernmental Relations machen sie der zentralstaatlichen Steuerung dabei u. a. den Vorwurf,

- gesellschaftliche Probleme in ihrer Bedeutung nicht richtig einzuschätzen,
- Verantwortung für die Befriedigung von Ansprüchen auch dann zu übernehmen, wenn das erforderliche Wissen für eine effektive Politik nicht vorhanden ist,
- die Grenzen der Behandlung komplexer und sensibler neuer Aufgaben durch die Verwaltung nicht zu erkennen,
- zur Formulierung klarer Zielsetzungen unfähig zu sein und die Gestaltung der Programme planlos zu betreiben, sowie
- Programme unsauber zu konzipieren, ihren Kosten und Nutzen zuwenig Beachtung zu schenken und allfällige unbeabsichtigte Nebenfolgen zu vernachlässigen.

(Advisory Commission on Intergovernmental Relations 1980: 25 ff.)

Wer die Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung in dieser Schärfe kritisiert und den Begriff beinahe schon als Synonym zu „Unregierbarkeit“ und „Staatsversagen“ verwendet, müsste freilich überzeugend geltend machen können, dass in den letzten Jahrzehnten in den westlichen Industriegesellschaften eine merkliche Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung stattgefunden hat. Ob dem tatsächlich so ist, soll im folgenden zu klären versucht werden. Dazu werden zunächst die Argumente angeführt, die von der Theorie her für oder gegen die These von der Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung vorgebracht werden, und es werden danach die Ergebnisse von Analysen dargestellt, die sich um eine empirische Prüfung dieser These bemühen.

I. Theoriegeleitete Erwartungen

In der Theorie werden zahlreiche Überlegungen angestellt, die die *These von der Tendenz zur Zentralisierung* der politischen Problemverarbeitung in den

westlichen Industriegesellschaften plausibel erscheinen lassen. Etwas vereinfachend lassen sich dabei vier verschiedene Argumentationsketten auseinanderhalten:

1. Modernisierungsprozesse, darunter vor allem der Ausbau der Verkehrswege und die Verbesserung der Kommunikationssysteme haben die *intranationale Mobilität* entscheidend erhöht. Aus drei Gründen führt dies zu einer Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung:

a) Die Zunahme der intranationalen Mobilität hat zur Folge, dass sich die räumlichen Kosten-Nutzen-Grenzen staatlicher Leistungen ausweiten und dezentrale Entscheidungen vermehrt *externe Effekte* nach sich ziehen. Offensichtlich ist dies z. B. im Bereich der Verkehrspolitik, wo das Angebot an Strassen und Parkmöglichkeiten in den urbanen Zentren weit über die Grenzen der betreffenden Städte hinaus die individuelle Wahl des Verkehrsmittels beeinflusst. Für die Stadtrandgebiete bedeutet dies ein steigendes Verkehrsaufkommen, für das sie selbst zwar nur zum geringsten Teil verantwortlich sind, dessen Konsequenzen sie aber voll zu tragen haben. Dazu gehören Mehrausgaben im Strassenbau und nicht zuletzt die zunehmende Belastung der natürlichen Umwelt mit Lärm und Abgasen, die sich ihrerseits wieder sehr bald spürbar negativ auf die Wohnlichkeit der betreffenden Gebiete auswirkt. Da mit der stillschweigenden Duldung dieser negativen Effekte durch die Betroffenen auf die Dauer ebenso wenig gerechnet werden kann wie mit ihrer Bereitschaft, die notwendigen Mehrausgaben für die Bewältigung des Verkehrsaufkommens und die Begrenzung seiner Folgeschäden zu tragen, drängt sich Abhilfe auf. Eine Zentralisierung der betreffenden Entscheidungen und ihrer Finanzierung ist dabei nicht die einzige, wohl aber die einfachste Lösung (Pryor 1968, Oates 1972, Pommerehne 1977).

b) Die Zunahme der intranationalen Mobilität akzentuiert die *Konkurrenz der dezentralen Entscheidungseinheiten* um Einwohner und Steuerzahler. Diese Konkurrenz zwingt die dezentralen Einheiten dazu, ihre Steuern tiefer anzusetzen, als es zur Finanzierung der von ihren Einwohnern gewünschten Leistungen erforderlich wäre. Das Angebot an öffentlichen Leistungen liegt bei einer rein dezentralen Entscheidungsstruktur mithin zu tief. Je grösser die Nachfrage nach staatlichen Leistungen wird, desto stärker fällt dies ins Gewicht. Eine Steigerung der Staatsquote, wie sie für die westlichen Industriegesellschaften in den letzten Jahrzehnten typisch war, ist unter diesen Umständen nur denkbar, wenn in dieser Zeit auch eine Zentralisierung der Entscheidungen über die staatlichen Einnahmen stattgefunden hat (Pryor 1968, Oates 1972).

c) Eng mit dem Ansteigen der intranationalen Mobilität verbunden ist ein *Abbau der interregionalen Unterschiede in den individuellen Präferenzen* der Bürger. Diese Entwicklung macht eine regionale Differenzierung der

Entscheidungen über das Angebot an öffentlichen Leistungen tendenziell obsolet. Stattdessen begünstigt sie die Erwartung, dass überall ein einheitliches Leistungsangebot vorhanden sein müsse oder doch zumindest ein gewisser Minimalstandard zu garantieren sei. Eine Zentralisierung der Entscheidungen über das öffentliche Leistungsangebot scheint auch aus dieser Sicht eine logische Folge der gesteigerten intranationalen Mobilität (Pryor 1968, Pommerehne 1977).

2. Modernisierungsprozesse erhöhen nicht nur die intranationale Mobilität; sie führen auch zu mehr *Wohlstand*. Diese Wohlstandssteigerung hat ihrerseits ebenfalls einen positiven Effekt auf die Tendenz zur Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung. Dieser rührt daher, dass mit zunehmendem Wohlstand die Bereitschaft zur Durchführung von Programmen mit redistributiver Zielsetzung steigt. Armut inmitten von Wohlstand wird in den westlichen Industriegesellschaften nämlich als extrem störend empfunden, und da in diesen Gesellschaften die Mittel zur Bekämpfung der Armut im Prinzip vorhanden sind, werden sie in gewissem Umfang auch eingesetzt. Auf lokaler oder regionaler Ebene kann dies jedoch nicht mit Aussicht auf Erfolg geschehen, da die betroffenen Wirtschaftssubjekte sich der Umverteilungswirkung lokaler oder regionaler Programme durch Abwanderung relativ leicht entziehen können. Eine stärkere Gewichtung redistributiver Ziele im Rahmen der staatlichen Aktivitäten führt von da her fast zwangsläufig zu einer Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung (Negishi 1972, Greene 1970, Oates 1972, Pommerehne 1977).

3. Als ein weiterer Faktor begünstigt auch der *technische Fortschritt* die Tendenz zur Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung. Verbesserungen z. B. in den Transport- und Kommunikationssystemen bringen es mit sich, dass bei einer Massstabsvergrößerung der politischen Problemverarbeitung „economies of scale“ auftreten, die vorher nicht denkbar waren. Da grossmassstäbige Lösungen in einer kleinräumigen Entscheidungsstruktur in der Regel aber nicht zustande kommen, können diese Skalenerträge meist nur durch eine Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung realisiert werden (Pryor 1968, Oates 1972, Pommerehne 1977).

4. In die Richtung einer Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung weist schliesslich der sogenannte „*displacement effect*“. Der relative Umfang und die Struktur der Staatsaktivitäten scheinen in „normalen Zeiten“ gegenüber Veränderungen ziemlich resistent. Grössere gesellschaftliche Krisen wie Kriege oder Depressionen dagegen können eine sprunghafte Zunahme der Staatstätigkeit im allgemeinen und der Tätigkeit der Zentralregierungen im besonderen zur Folge haben. Nach durchstandener Krise mag diese Entwicklung wohl wieder von einem gegenläufigen Trend abgelöst werden; eine Rückkehr zum Ausgangsniveau vor dem Eintreten der Krise jedoch ist unwahrscheinlich. Das Tätigkeitsmoment, das in normalen Zeiten einer Ver-

änderung im Niveau und der Struktur der Staatstätigkeit entgegensteht, verhindert dies (Peacock/Wiseman 1961, Oates 1972, Pryor 1968).

Gegen diese Überlegungen, die eine Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung wahrscheinlich erscheinen lassen, gibt es ein gewichtiges *Gegenargument*. Es geht dahin, dass die Individuen im Rahmen einer dezentralen Entscheidungsstruktur mit zunehmender Mobilität immer weniger davon abgehalten werden, sich in einer Entscheidungseinheit anzusiedeln, die ein ihren Präferenzen angemessenes Leistungsangebot bereitstellt. Die Vorteile einer dezentralisierten Entscheidungsstruktur hinsichtlich der Anpassung des staatlichen Leistungsangebots an die Präferenzen der Bürger fallen demzufolge mit zunehmender Mobilität immer stärker ins Gewicht; dies wiederum lässt vermuten, dass es mit der Zeit gerade nicht zu einer Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung kommt (Oates 1972).

Trotz dieses Gegenarguments überwiegt in der Theorie aber eindeutig die Ansicht, dass die gesellschaftliche Modernisierung mit ihren charakteristischen Merkmalen – Mobilität, Wohlstand, technischer Fortschritt – und/oder innere und äussere Krisen in der gesellschaftlichen Entwicklung eine Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung begünstigen. Mit der Zeit, so wird in der Regel gefolgert, resultiert daraus eine merkliche, wenn auch nicht stetige Tendenz zur Zentralisierung der staatlichen Tätigkeit.

Ob das, was theoretisch plausibel ist, empirisch auch nachgewiesen werden kann, ist eine ganz andere Frage. Ihr soll im folgenden nachgegangen werden.

II. Empirische Befunde

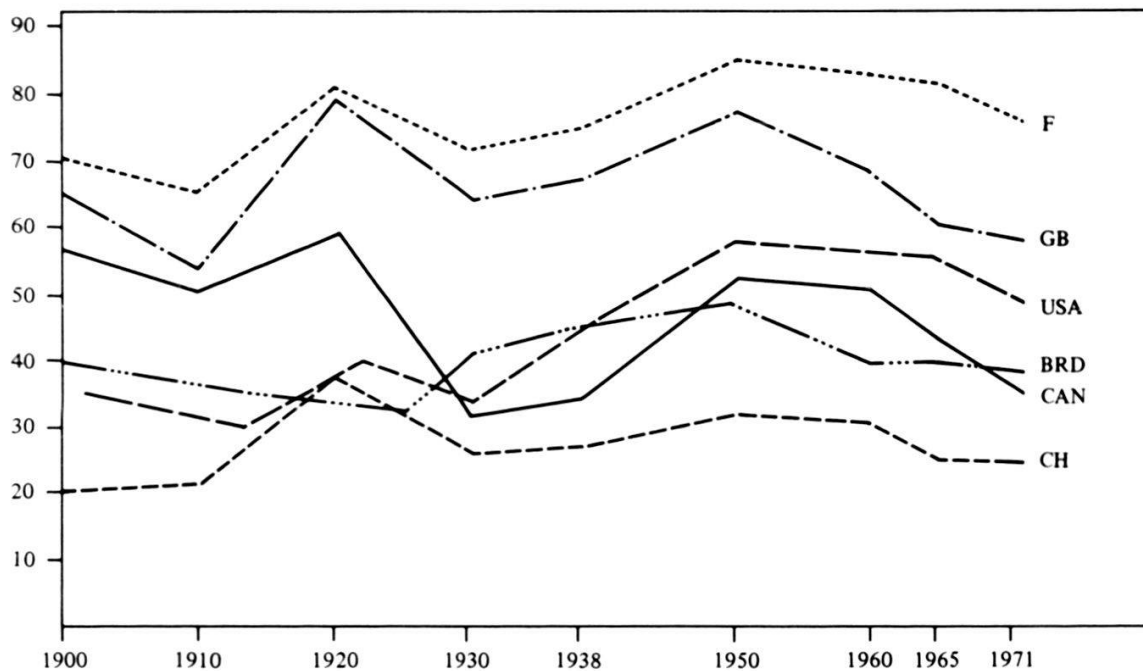
Die meisten Studien, die sich um eine empirische Überprüfung der Zentralisierungsthese bemühen, messen den Zentralisierungsgrad der politischen Problemverarbeitung am Anteil der Zentralregierung an den gesamten Staatsausgaben. Dieser Indikator vermittelt einen ziemlich umfassenden, wenn auch etwas oberflächlichen Eindruck von der Entwicklung des Zentralisierungsgrades der politischen Problemverarbeitung. Er eignet sich von da her vor allem für eine breit angelegte, international vergleichende Überprüfung der Zentralisierungsthese.

1. Zentralisierung in den westlichen Industriegesellschaften: Daten zur finanziellen Dimension

Gestützt auf Daten über den Anteil der Zentralregierung an den gesamten Staatsausgaben hat Pryor (1968:72 f.) festgestellt, dass der Zentralisierungsgrad der politischen Problemverarbeitung in den meisten Industrienationen von 1913 bis 1950 angestiegen ist, danach aber stagnierte oder gar rückläufig war.

Zahlenreihen, die Pommerehne (1977:133) für Kanada, Frankreich, Deutschland (bzw. BRD), die Schweiz, Grossbritannien und die Vereinigten Staaten zusammengestellt hat, weisen in die gleiche Richtung (siehe Abb. 1).

Abbildung 1: Anteil der Zentralregierung an den gesamten Staatsausgaben



Quelle: Pommerehne 1977:133

In den Jahren 1900/02 bis 1910/13 ist in 5 oder 6 untersuchten Ländern eine Tendenz zur Dezentralisierung der staatlichen Ausgaben erkennbar. Einzige Ausnahme bildet hier die Schweiz, wo der Anteil des Bundes an den Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden leicht ansteigt. Zwischen 1910/13 und 1920 nimmt der Zentralisierungsgrad der öffentlichen Ausgaben in 5 Ländern deutlich zu und bildet sich danach bis 1930 wieder zurück. Etwas anders scheint die Entwicklung allein in Deutschland zu verlaufen; ein Vergleich mit den Werten für die anderen Länder ist für diese Jahre jedoch nur bedingt möglich, da sich die Angaben über Deutschland nicht auf die gleichen Zeitpunkte beziehen. Nach 1930 folgt in allen 6 analysierten Ländern eine Periode zunehmender Zentralisierung. Diese setzt sich bis 1950 fort und übersteigt dabei in Frankreich, der Bundesrepublik und den USA, nicht aber in Kanada, der Schweiz und Grossbritannien die bisherigen Höchstwerte. Die Zeit nach 1950 ist demgegenüber wieder eindeutig von einer Dezentralisierungstendenz gekennzeichnet. Diese lässt sich über die Jahre 1960 und 1965 hinweg bis 1971 verfolgen.

Eine langfristig anhaltende Tendenz zur Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung lässt sich mit diesen Daten mit Sicherheit nicht belegen. Dies zeigt sich allein schon daran, dass der Anteil der Zentralregierung an den gesamten Staatsausgaben 1971 nur in drei Ländern (F, CH und USA) höher

als 1900 liegt, in den anderen drei (CAN, D/BRD und GB) dagegen tiefer. Hinzu kommt noch, dass keines der 6 Länder seinen Höchstwert 1971 aufweist; dieser wird vielmehr schon 1920 (CAN, CH und GB), bzw. 1950 (F, BRD und USA) erreicht. Die theoretischen Überlegungen, die von der Modernisierung direkt auf eine Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung schliessen, scheinen sich somit nicht zu bewahrheiten. Auch für die These vom „displacement effect“ gibt es nur eine beschränkte empirische Evidenz: Zwar steigt der Anteil der Zentralregierung an den gesamten Staatsausgaben in der Zeit der beiden Weltkriege und in den Krisenjahren nach 1930 erwartungsgemäss deutlich an; entgegen den Erwartungen bildet er sich danach aber jeweils wieder stark zurück, so dass über grössere Zeiträume hinweg betrachtet keine Zentralisierungstendenz resultiert.

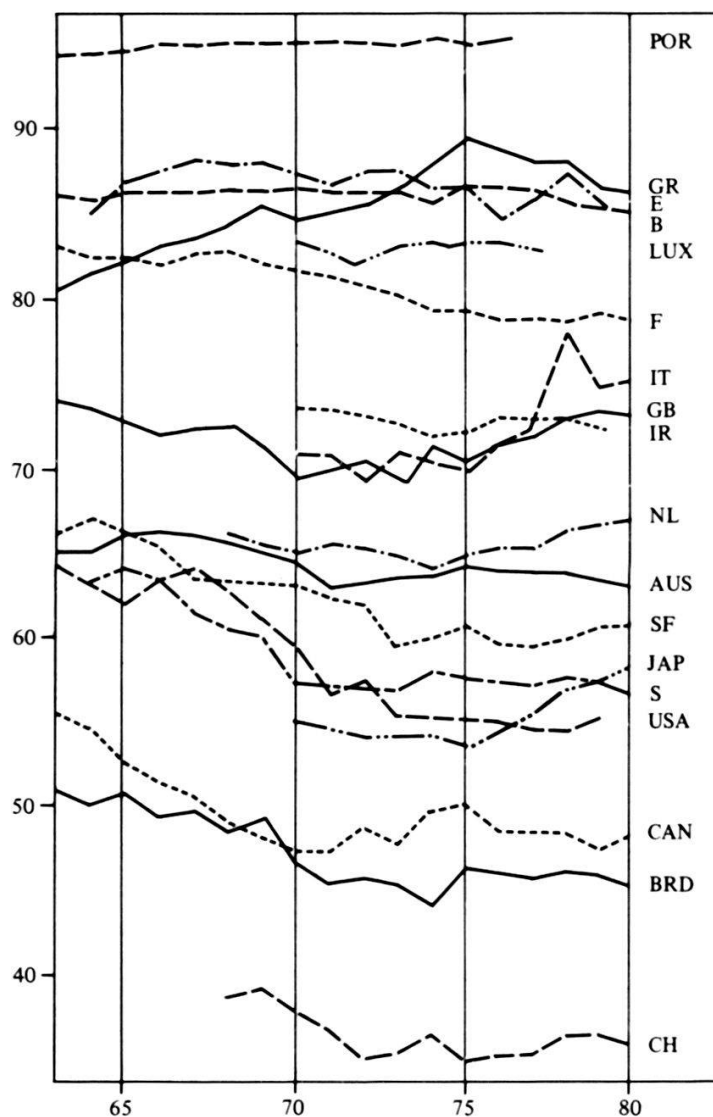
Um die Entwicklung des Zentralisierungsgrades der politischen Problemverarbeitung auch für die letzten 10 bis 15 Jahre nachzeichnen zu können, sind eigene Berechnungen auf der Basis von Daten der OECD über die laufenden Ausgaben des Staates in den Mitgliedländern dieser Organisation angestellt worden (siehe Abb. 2.).

Die Daten aus Abbildung 2 lassen für die sechziger und frühen siebziger Jahre eine Tendenz zur Dezentralisierung der staatlichen Ausgaben erkennen. 7 von 12 Ländern, für die die betreffenden Angaben verfügbar sind, weisen zwischen 1963/64 und 1973 einen Rückgang im Ausgabenanteil der Zentralregierung auf; in drei Ländern bleibt dieser Anteil in der fraglichen Zeitspanne mehr oder weniger konstant und nur gerade in einem Land (Griechenland) nimmt er zu. Dieses Bild ändert sich nach 1973. Von den 16 Ländern, für die Daten über die Zeit von 1973 bis 1979/80 vorliegen, zeigen vier einen namhaften Anstieg im Ausgabenanteil der Zentralregierung; während in den anderen 12 Ländern dieser Anteil stagniert.

Die gleichen Tendenzen lassen sich feststellen, wenn man einander gegenüberstellt, wie oft der Ausgabenanteil der Zentralregierung in den untersuchten Ländern von einem Jahr auf das andere zu- bzw. abgenommen hat. Für die Zeit von 1963 bis 1973 kommt man dabei auf ein Verhältnis von 49 Zunahmen zu 87 Abnahmen, für die Zeit zwischen 1973 und 1980 dagegen auf ein solches von 56 Zunahmen zu 55 Abnahmen. In der ersten Periode überwiegen mithin die Länder und Jahre, in denen der Ausgabenanteil der Zentralregierung zurückgeht; in der zweiten Periode dagegen halten sich die beiden Richtungen der Veränderung die Waage. Noch deutlicher wird der Unterschied zwischen beiden Perioden, wenn lediglich Verschiebungen im Ausgabenanteil der Zentralregierung von 0,5 % pro Jahr und mehr berücksichtigt werden. Für die Jahre 1963 bis 1973 ergibt sich dann ein Verhältnis von 25 Zunahmen zu 55 Abnahmen; zwischen 1973 und 1980 dagegen ein solches von 36 Zunahmen und 26 Abnahmen.

Die Tendenz zur Dezentralisierung der politischen Problemverarbeitung, die aus der 6-Länder-Studie von Pommerehne für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg abzulesen ist, setzt sich demzufolge offensichtlich noch bis in die frühen siebziger Jahre fort. Sie wird dann abgelöst von einer Phase, die durch

Abbildung 2: Anteil der Zentralregierung an den laufenden Ausgaben des Staates



Quelle: OECD, National Accounts, Vol. II, 1963–1980, o. O. 1982

weitgehend stabile Verhältnisse gekennzeichnet ist. Die Wende fällt offensichtlich mit dem Ölschock von 1973 zusammen. Die in der These vom „displacement effect“ enthaltene Annahme, dass es nur unter dem Einfluss größerer gesellschaftlicher Krisen zu Änderungen in der Struktur der politischen Problemverarbeitung kommt, wird dadurch empirisch erhärtet. Gleichwohl stützen die präsentierten Daten die These von der Tendenz zur Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung aber nicht: in 8 von 11 Ländern liegt der Anteil der Zentralregierung an den laufenden Staatsausgaben 1979/80 um 1 bis 9 % tiefer als 1963/64; in zwei weiteren Ländern stagniert dieser Anteil; einzig in Griechenland liegt er 1980 um 6 % höher als 1963.

Zumal die bisher angeführten Zahlenreihen in keiner Weise eine Tendenz zur Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung erkennen lassen, liegt es nahe, die Zentralisierungsthese unmissverständlich zurückzuweisen. Dieser Schluss mag richtig sein – möglicherweise ist er aber zu wenig differenziert.

Zu wenig differenziert wäre die Rückweisung der Zentralisierungsthese dann, wenn sich herausstellen sollte, dass die insgesamt eher rückläufige Tendenz im Zentralisierungsgrad der staatlichen Ausgaben das Resultat gegenläufiger Entwicklungen in den verschiedenen Bereichen der staatlichen Tätigkeit ist. In diesem Fall wäre es mit Bezug auf gewisse Bereiche durchaus möglich, von einer Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung zu sprechen, auch wenn der Anteil der Zentralregierung an den gesamten Ausgaben sich in der entsprechenden Periode verringert hat. Unter Umständen kann dies sogar für eine Mehrheit von Bereichen gelten, so z. B. dann, wenn in einer Mehrzahl von Politikbereichen eine Erhöhung des Ausgabenanteils der Zentralregierung festgestellt werden kann, diese aber durch eine Verringerung des Anteils der Zentralregierung bei einigen wenigen, besonders gewichtigen Ausgabenposten überkompensiert wird.

Ob diese Überlegungen empirische Evidenz für sich beanspruchen können, soll im folgenden am Beispiel der Schweiz zu klären versucht werden.

2. Zentralisierung in der Schweiz: sachgebietsspezifische Daten zur finanziellen Dimension

In einer Zusammenstellung von Indikatoren und Daten zum schweizerischen Föderalismus (Nüssli 1982) ist der Zentralisierungsgrad der staatlichen Ausgaben nach Sachgebieten getrennt dargestellt worden. Ausgegangen wurde dabei von der „funktionalen Gliederung“ der öffentlichen Ausgaben. Diese gliedert die Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden nach dem sogenannten Aufgabenprinzip in 18 verschiedene Kategorien. Für 17 dieser 18 Kategorien wurde der Anteil des Bundes an den gesamten Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden berechnet. Ausgeklammert wurden lediglich die Finanzausgaben. Diese können nicht als ein Sachgebiet der staatlichen Steuerung interpretiert werden; sie enthalten vielmehr gerade die sachunspezifischen Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden. Beim Bund fallen darunter z. B. die Kosten für die Verzinsung von Anleihen, die der Finanzierung von Auslagen in den verschiedensten Sachgebieten dienen, sowie die Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen, die den Kantonen als zweckungebundene Transferzahlungen zur freien Verfügung gestellt werden und mithin ebenfalls in die verschiedensten Sachgebiete fließen.

Wie Tabelle 1 veranschaulicht, ist der Zentralisierungsgrad der staatlichen Ausgaben in der Schweiz in der Zeit des Zweiten Weltkrieges gesamthaft stark angestiegen. Danach hat er sich wieder mehr oder weniger kontinuierlich zurückgebildet. 1980 erreicht er ungefähr das Vorkriegsniveau. Betrachtet man demgegenüber die Entwicklung in den verschiedenen Sachgebieten, so fällt auf, dass diese sehr unterschiedlich und oft der gesamthaften Tendenz entgegengelaufen ist. Drei Bereiche – Unterricht und Forschung, Hygiene der Umwelt, sowie Soziale Wohlfahrt – zeigen seit 1938 eine stetige Tendenz zur Zentralisierung der Ausgaben. Dies gilt ab 1965 auch für die

Tabelle 1: Anteil des Bundes an den gesamten Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden in der Schweiz (Transferzahlungen sind mehrfach gezählt) (in %)

	1938	1946	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	Ten- denz ¹
Behörden, allgemeine Verwaltung	37	41	20	19	20	16	24	18	16	—
Rechtspflege	11	9	12	11	12	11	13	15	11	—
Polizei, Feuerwehr	1	1	4	3	13	3	2	3	3	
Spezielle Dienste	.	.	100	100	100	100	100	100	100	
Beziehungen zum Ausland	.	100								
Landesverteidigung	91	95	92	93	91	89	83	80	84	—
Unterricht, Forschung	6	6	7	7	9	11	15	15	13	+
Kultur, Erholung, Sport	.	23	12	11	14	12	8	8	8	—
Kirche	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Gesundheitswesen	12	12	4	3	2	3	1	1	1	—
Hygiene der Umwelt	0	0	0	0	2	2	4	11	9	+
Soziale Wohlfahrt	20	35	36	38	38	43	46	45	49	++
Raumplanung	.	0	0	0	0	0	3	7	37	++
Verkehr, Energie	11	7	18	16	16	30	29	34	37	++
Landwirtschaft	59	43	64	69	72	66	63	65	65	++
Forstwirtschaft, Jagd, Fischerei	7	5	10	10	17	12	10	10	8	+
Gewässer- und Lawinenverbau	19	18	32	22	19	25	25	23	19	
Tourismus, Industrie, Handel, Gewerbe	36	85	29	55	46	58	52	49	72	++
Total	32	51	38	37	35	34	32	30	31	

1 + / — Verschiebung im Ausgabenanteil des Bundes 1938–1980 von 5–20 %

++/— Verschiebung im Ausgabenanteil des Bundes 1938–1980 von 20 % und mehr

Quelle: Die Finanzen von Bund, Kantonen und Gemeinden 1938–1971, in: Statistische Quellenwerke der Schweiz, Heft 538, Bern 1974.
Öffentliche Finanzen der Schweiz 1980, in: Statistische Quellenwerke der Schweiz, Heft 691, Bern 1982

Raumplanung. In 13 Bereichen wechseln sich im Lauf der Zeit Phasen der Zentralisierung und solche der Dezentralisierung ab. Nur ein Bereich – Gesundheit – schliesslich weist in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg eindeutig die gesamthaft erkennbare, schwache und stetige Tendenz zur Dezentralisierung auf.

Ein Vergleich des aktuellen Grades der Zentralisierung mit jenem von 1938 ergibt, dass der Prozent-Anteil des Bundes an den Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden sich in den vier Bereichen „Soziale Wohlfahrt“, „Raumplanung“, „Verkehr und Energie“, sowie „Tourismus, Industrie, Gewerbe und Handel“ um 20 und mehr Prozent erhöht hat und in weiteren drei Bereichen – „Unterricht und Forschung“, „Hygiene der Umwelt“ und „Landwirtschaft“ – um mindestens 5 % angestiegen ist. Dem steht ein Bereich – „Behörden, allgemeine Verwaltung“ – gegenüber, der einen Rückgang im Ausgabenanteil des Bundes von 20 und mehr Prozent aufweist, während in drei Bereichen – „Landesverteidigung“, „Kultur, Erholung, Sport“ und „Gesundheit“ – dieser Anteil zurzeit um mindestens 5 % unter dem Niveau von 1938 liegt. Für sieben Bereiche, die alle typisch sozial- und wohlfahrtsstaatliche Aufgaben repräsentieren, kann mithin à la longue von einer Tendenz zur Zentralisierung der staatlichen Ausgaben gesprochen werden; vier Bereiche, die mit Ausnahme des Gesundheitswesens eher für die traditionellen ordnungspolitischen Funktionen des Staates stehen, lassen demgegenüber eine Tendenz zur Dezentralisierung erkennen. In den übrigen sieben Bereichen schliesslich hat sich der Zentralisierungsgrad im Vergleich zwischen 1938 und 1980 nicht verändert, was indessen nicht heissen soll, dass in diesen Bereichen zwischenzeitlich keine Schwankungen im Zentralisierungsgrad festgestellt werden könnten.

Diese Ergebnisse lassen den Schluss zu, dass eine nach Sachgebieten differenzierte Betrachtung für die Analyse von Zentralisierungstendenzen in der politischen Problemverarbeitung einen entscheidenden Erkenntnisgewinn bringt. Anders als auf der Basis der aggregierten Ausgabendaten muss die These von der Zentralisierungstendenz in der politischen Problemverarbeitung bei einer sachgebietsspezifischen Betrachtung nicht einfach pauschal zurückgewiesen werden. Vielmehr zeichnet sich ab, dass mit Blick auf die Kernbereiche des modernen Sozial- und Wohlfahrtsstaats sehr wohl von einer Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung gesprochen werden kann. Damit findet sich auch ein Beleg für die in der Theorie verbreitete Ansicht, dass Modernisierungsprozesse eine Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung nach sich ziehen, sind jene Bereiche, für die sich eine Zentralisierungstendenz nachweisen lässt, doch auch die, die erst im Zuge der Modernisierung zum Gegenstand staatlicher Interventionen gemacht wurden. Gleichzeitig muss indessen immer auch betont werden, dass eine Zentralisierungstendenz in anderen Politikbereichen eindeutig nicht besteht. Diese Bereiche, die im wesentlichen mit den mehr traditionellen Ordnungs- und Sicherungsfunktionen des Staates assoziiert sind, weisen eine klar erkennbare Tendenz zur Dezentralisierung auf.

Einschränkend muss noch hinzugefügt werden, dass eine nach Sachgebieten differenzierte Analyse hier nur für die Schweiz vorgenommen werden konnte. Wieweit die Entwicklung in anderen Ländern ebenfalls von solchen gegenläufigen Tendenzen in den verschiedenen Sachgebieten gekennzeichnet ist, bleibt offen.

Ebenso offen bleibt die Frage, ob die bisher verwendeten Indikatoren für eine valide Messung des Zentralisierungsgrades der politischen Problemverarbeitung ausreichen oder ob sie, zumal sie sich allein auf die finanziellen Aspekte der Staatstätigkeit beschränken, nicht doch zu selektiv sind.

Zu selektiv wären die angeführten Indikatoren dann, wenn es sich herausstellen sollte, dass die festgestellten Tendenzen im Zentralisierungsgrad der politischen Problemverarbeitung ausschliesslich in finanzieller Hinsicht bestehen, andere Dimensionen der Staatstätigkeit dagegen durch gegenläufige Tendenzen gekennzeichnet sind.

Um die empirische Relevanz dieser Überlegungen abschätzen zu können, werden im folgenden zwei nicht-finanzielle Indikatoren für die Messung des Zentralisierungsgrades der politischen Problemverarbeitung herangezogen. Als Beispiel dient dabei wiederum die Schweiz.

3. Zentralisierung in der Schweiz:

Daten zur rechtlichen und organisationellen Dimension

Abgesehen von Finanzdaten sind kaum statistische Angaben zur Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung erhältlich. Die rechtliche und die organisationelle Seite der Zentralisierung bleiben von da her in statistischen Erhebungen zumeist unberücksichtigt. Für beide Aspekte sind zwar Indikatoren zur Messung des Zentralisierungsgrades vorgeschlagen worden; das praktisch völlige Fehlen aufbereiteter Daten macht diese Messungen aber zu einem beinahe aussichtslosen Unterfangen.

a) Organisationelle Aspekte der Zentralisierung

Will man die Analyse der Zentralisierungstendenzen auf die organisationelle Dimension der politischen Problemverarbeitung ausdehnen, so bietet die Statistik über das öffentliche Personal einige wenige Anhaltspunkte.

Tabelle 2 illustriert die Entwicklung des öffentlichen Personalbestandes von Bund, Kantonen und Gemeinden in 10-Jahresschritten für die Zeit von 1910 bis 1970. Ein Blick auf die Veränderung der Werte der angeführten Zentralisierungsindikatoren zeigt sehr deutlich eine rückläufige Tendenz. So hat sich das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Personal des Bundes und jenem der Kantone von 2 zu 1 zugunsten des Bundes auf annähernd 1 zu 1 ausgeglichen und der Anteil des Bundes am gesamten öffentlichen Personal ist in der gleichen Zeit um fast 13 Prozentpunkte zurückgegangen. Zumal auf

Tabelle 2: Öffentliches Personal des Bundes im Verhältnis zu jenem der Kantone und Gemeinden

	öffentliches Personal ¹			Personal des Bundes im Verhältnis zum Personal der Kantone	Bundesanteil am öffentlichen Personal von Bund, Kantonen und Gemeinden (in %)
	Bund	Kantone	Gemeinden		
1910	62 323	28 862	40 685	2,15	47,3
1920	75 614	40 252	47 463	1.87	46,3
1930	67 653	40 466	57 510	1.67	40,8
1941	81 368	51 482	72 285	1.58	39,7
1950	94 685	58 855 ²	75 903 ²	1.60	41,3
		62 203 ³	76 893 ³	1.52	40,5
1960	109 306	77 197 ²	90 663 ²	1,41	39,4
		79 889 ³	91 577 ³	1.36	38,9
1970	132 077	121 515	126 768	1.08	34,7

1 inkl. das Personal der öffentlichen Betriebe

2 Durrer 1967: 37

3 Kleinewefers 1978

Quelle:

1910–1960: Hans Durrer, Die Entwicklung des Personalbestandes im öffentlichen Dienst der Schweiz (1910–1960), Zürich 1967

1950–1970: Henner Kleinewefers, Die Personalbestände im öffentlichen Dienst der Schweiz 1950 bis 1975, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 114, 3, Sept. 1978, S. 421 ff.

Bundesebene in den siebziger Jahren ein Personalstopp verfügt wurde, ist anzunehmen, dass sich dieser Rückgang auch zwischen 1970 und 1980 fortgesetzt hat; genauere Angaben hierzu sind im Augenblick jedoch noch nicht erhältlich, da die entsprechenden Daten aus der Volkszählung 1980 noch nicht ausgewertet sind.

Aus diesen Zahlen zur organisationellen Seite der Zentralisierung geht deutlich hervor, dass von einer Tendenz zur Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung in der Schweiz nicht die Rede sein kann. Der Schluss, der aus den Daten zur finanziellen Dimension gezogen werden konnte, wird

dadurch bestätigt und unterstrichen: Die Zentralisierungsthese muss für die Schweiz gesamthaft gesehen zurückgewiesen werden.

b) Rechtliche Aspekte der Zentralisierung

Was die rechtliche Dimension der Zentralisierung anbelangt, so konnten mit Hilfe einer einfachen Inhaltsanalyse amtlicher Gesetzessammlungen einige rudimentäre Hinweise zur Situation in der Schweiz gewonnen werden (Nüssli 1982). Ziel der Analyse war es, wenigstens für zwei Zeitpunkte in den letzten 30 Jahren verlässliche Angaben über die Zahl der Gesetze und Verordnungen des Bundes und der Kantone zu bekommen und daraus eine den Zentralisierungsgrad der rechtlichen Steuerung in der Schweiz indizierende Masszahl für das Verhältnis zwischen eidgenössischen und kantonalen Erlassen zu bilden. In die Analyse einbezogen wurden neben dem Bund die vier Kantone Appenzell Ausserrhoden, Schwyz, Basel-Stadt und Zürich. Die Beschränkung auf diese vier Kantone ergab sich dabei aus dem Umstand, dass nur diese Kantone drei für die Datenerhebung essentielle Bedingungen gleichzeitig erfüllten: Sie haben zweimal in etwa zur gleichen Zeit wie der Bund ihre Gesetzessammlung revidiert und bieten damit zwei für die Gegenüberstellung von Bund und Kantonen geeignete Zeitpunkte an. Sie verfügen über gleichermaßen übersichtliche und damit reliabel auszuwertende Gesetzessammlungen. Und sie spiegeln einige der wichtigsten demographischen und sozioökonomischen Unterschiede zwischen schweizerischen Kantonen wie Grösse, Entwicklungsstand und Urbanisierungsgrad einigermaßen akkurat wieder.

Die Ergebnisse dieser Dokumentenanalyse, die in der Tabelle 3 dargestellt sind, vermitteln gesamthaft den Eindruck einer geringfügigen Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung im Zeitraum zwischen 1960 und 1981. Anders als die zuvor angeführten Daten zur finanziellen und organisationellen Seite der Zentralisierung führen sie damit nicht zum Schluss, dass die These von der Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung gesamthaft gesehen zurückzuweisen ist.

Ein Blick auf die Messwerte für die einzelnen Sachgebiete zeigt, dass keine über alle Bereiche hinweg gleichgerichtete Tendenz feststellbar ist. Vielmehr können sowohl Bereiche mit steigender als auch solche mit sinkender Tendenz ermittelt werden: Höher als 1960 liegt die relative Zahl der Bundesgesetze und -verordnungen 1981 in den Bereichen „Unterricht und Forschung“, „Hygiene der Umwelt“, „Soziale Wohlfahrt“, „Raumplanung“, „Landwirtschaft“, „Gewässer- und Lawinenverbau“ und „Finanzen“. Tiefere Werte für das Verhältnis zwischen der Zahl der Gesetze und Verordnungen des Bundes und der entsprechenden Zahl der kantonalen Erlasse finden sich 1981 im Vergleich zu 1960 dagegen für die Bereiche „Behörden“, „allgemeine Verwaltung“, „Rechtspflege“, „Landesverteidigung“ und „Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei“. Stärker zentralisiert als 1960 waren 1981 somit vor allem jene Bereiche, die als die Kernbereiche des modernen Sozial- und Leistungsstaates gelten; andererseits können jene Bereiche, in denen sich in

Tabelle 3: Bundesgesetze und -verordnungen im Verhältnis zu kantonalen Gesetzen und Verordnungen

	Zentralisierung: Gesetze und Verordnungen			
	Bundesgesetze im Verhältnis zu kantonalen Gesetzen ¹		Verordnungen des Bundes im Verhältnis zu kantonalen Verordnungen ²	
	1960 ³	1981 ⁴	1960 ³	1981 ⁴
Behörden, allgemeine Verwaltung	2.00	1.43	2.98	2.83
Rechtspflege	1.58	1.55	2.16	1.90
Polizei, Feuerwehr	.14	.23	.00	.00
Beziehungen zum Ausland	*	*	*	*
Landesverteidigung	10.30	6.33	49.60	27.60
Unterricht, Forschung	1.43	2.22	.73	.87
Kultur, Erholung, Sport	2.89	4.62	2.07	1.32
Kirche	.28	1.00	.00	.00
Gesundheitswesen	.48	.97	1.13	1.58
Hygiene der Umwelt	.28	.42	.37	.86
Soziale Wohlfahrt	1.00	1.20	2.20	2.92
Raumplanung	.16	.72	.19	.31
Verkehr, Energie	1.70	4.25	6.49	6.21
Landwirtschaft	2.53	4.00	5.62	16.10
Forstwirtschaft, Jagd, Fischerei	1.82	1.43	2.63	1.94
Gewässer- und Lawinenverbau	21.60	36.00	4.50	6.40
Tourismus, Industrie, Handel, Gewerbe	2.59	4.42	4.47	3.66
Finanzen	1.80	2.87	5.36	7.00
Total	1.93	2.45	2.75	2.94

1 Als Gesetze gelten alle vom Volk oder vom Parlament verabschiedeten Erlasse, die in der amtlichen Gesetzessammlung verzeichnet sind.

2 Als Verordnungen gelten alle von der Regierung verabschiedeten Erlasse, die in der amtlichen Gesetzessammlung enthalten sind.

3 Bund: 1960; Kantone: Mittel aus AR 1956, SZ 1959, BS 1959 und ZH 1961

4 Bund: 1981; Kantone: Mittel aus AR, SZ, BS und ZH 1981.

Quelle:

Bund: Sammlung der eidgenössischen Gesetze, Band 1961, Bern 1962, S. 19 ff.; Sammlung der eidgenössischen Gesetze und Systematische Sammlung des Bundesrechts, Inhaltsverzeichnis 1981, herausgegeben Bundeskanzlei, Bern 1982, S. 9 ff.

AR: Bereinigte Gesetzessammlung, Kanton Appenzell A Rh., Herisau 1957; Bereinigte (Systematische) Gesetzessammlung des Kantons Appenzell A Th. (Loseblattsammlung)

SZ: Verzeichnis der am 1. Juni in Kraft stehenden Erlasse des Kantons Schwyz, o. J. (1959); Schwyzer Gesetzessammlung, Register (Loseblatt-Sammlung)

BS: Gesamtausgabe der Basler Gesetzesammlung, Basel 1961, Bd. 4; Systematische Gesetzessammlung, Kt. BS, Register 1981.

ZH: Zürcher Gesetzessammlung, Registerband 1962; Zürcher Gesetzesammlung 1981, Bd. VII, Register.

der fraglichen Zeit eher eine Verlagerung der Problemverarbeitung auf die untergeordneten Ebenen beobachten lässt, zur Hauptsache ebenso eindeutig mit den angestammten Ordnungs- und Sicherheitsfunktionen des Staates identifiziert werden.

Die Erkenntnisse, die aus der sachgebietsspezifischen Analyse der Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden gewonnen werden konnten, werden durch dieses Ergebnis eindrücklich bestätigt. Die äusserst schmale Datenbasis, die lediglich einen Vergleich zwischen zwei Zeitpunkten zulässt und diesen darüber hinaus auf eine Auswahl von vier Kantonen beschränkt, mahnt jedoch zu einer zurückhaltenden Interpretation. Hinzu kommt, dass die Validität der verwendeten Indikatoren leicht in Zweifel gezogen werden kann, zumal das relative Gewicht des Bundesrechts lediglich an der Zahl, nicht aber am Inhalt der Gesetze und Verordnungen von Bund und Kantonen abgelesen wird.

III. Fazit

Die These von der Tendenz zur Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung in den westlichen Industriegesellschaften ist, solange sie pauschal und undifferenziert vorgebracht wird, nicht haltbar. Hochaggregierte Messgrössen wie der Anteil der Zentralregierung an den gesamten Staatsausgaben lassen für die meisten dieser Länder eher auf eine gegenläufige Tendenz schliessen. Wie am Beispiel der Schweiz gezeigt werden konnte, ändert sich an diesem Bild wenig, wenn statt des Ausgabenanteils des Bundes die Verteilung des öffentlichen Personals auf Bund, Kantone und Gemeinden für die Messung des Zentralisierungsgrades herangezogen wird. Einzig das Verhältnis zwischen eidgenössischen und kantonalen Gesetzen und Verordnungen scheint sich mit der Zeit eher zugunsten des Bundes zu verschieben; die Datenlage ist hier aber denkbar ungünstig, so dass diese Beobachtung nicht überbewertet werden sollte.

Was mit Blick auf die politische Problemverarbeitung als Ganzes festgestellt werden konnte, gilt nicht gleichermassen auch für die Entwicklung in den verschiedenen Politikbereichen. Nach Politikbereichen differenzierte Messungen für die Schweiz zeigen vielmehr bei einer grösseren Zahl von Bereichen eine merkliche Zentralisierungstendenz der politischen Problemverarbeitung in den letzten paar Jahrzehnten, während andere Bereiche im gleichen Zeitraum eher durch eine gegenläufige Tendenz charakterisiert waren und dritte Bereiche bezüglich des Zentralisierungsgrades weitgehend stabil blieben. Dieses Ergebnis stützt sich zur Hauptsache auf Zahlen über den Anteil des Bundes an den gesamten Ausgaben in den einzelnen Sachgebieten der staatlichen Tätigkeit, sowie – mit Einschränkungen wegen der misslichen Datenlage – auf das Verhältnis zwischen eidgenössischen und kantonalen Erlassen in diesen Sachgebieten.

Von den verschiedenen Faktoren, die in der Theorie als Ursachen der Zentralisierung angeführt werden, erweisen sich angesichts dieser Ergebnisse nur die wenigsten als empirisch gesicherte Erkenntnis. Für einen Zusammenhang zwischen Modernisierung und Zentralisierung spricht, dass gerade in jenen Bereichen, die erst im Zuge der Modernisierung zum Gegenstand der staatlichen Intervention gemacht wurden, die klarste Tendenz zu einer Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung erkennbar ist – dagegen aber, dass trotz Modernisierung gesamthaft keine Zentralisierungstendenz nachgewiesen werden kann. Für die These vom „displacement effect“, wonach gesellschaftliche Krisen schubweise zu einer immer stärkeren Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung führen, spricht, dass die Zeit der beiden Weltkriege und die Krisenjahre nach 1930 von Zentralisierungstendenzen gekennzeichnet sind – dagegen jedoch, dass der Zentralisierungsgrad der politischen Problemverarbeitung in der nachfolgenden Zeit jeweils wieder deutlich zurückgegangen ist.

Für die Diskussion der Regierbarkeitsproblematik schliesslich bringen die angeführten Daten zur Entwicklung des Zentralisierungsgrades der politischen Problemverarbeitung zwei wesentliche Erkenntnisse:

1. Die Probleme des Regierens können gesamthaft nicht auf die Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung zurückgeführt werden. Zumal eine Tendenz zur Zentralisierung alles in allem nicht nachgewiesen werden kann, steht dies zweifelsfrei fest.
2. Ob die Probleme des Regierens in gewissen Bereichen nicht doch mit der Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung in Verbindung gebracht werden können, bleibt noch offen. Zumal in zahlreichen Politikbereichen trotz gesamthaft eher gegenläufiger Tendenz eine Zentralisierung der Problemverarbeitung feststellbar ist, kann ein Zusammenhang zwischen der Zentralisierung und den Problemen des Regierens in den betreffenden Bereichen nicht einfach zurückgewiesen werden. Empirisch erhärtet ist dieser Zusammenhang aber noch nicht. Dazu müsste man nachweisen können, dass die Probleme des Regierens bereichsspezifisch verschieden sind und dass jene Bereiche, die durch eine Tendenz zur Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung charakterisiert sind, Probleme des Regierens aufweisen, die besonders gravierend sind.

Welchen Stellenwert Zentralisierungstendenzen in der politischen Problemverarbeitung als Erklärung für die Probleme des Regierens in den westlichen Industriegesellschaften letztlich einnehmen, kann mit diesen Hinweisen nicht exakt angegeben werden. Fest steht jedoch, dass die Zentralisierung der politischen Problemverarbeitung nicht einfach eine umfassende, säkulare Tendenz darstellt, die als die grosse Gefahr für die Regierbarkeit der betreffenden Gesellschaften betrachtet werden kann, sondern eine Entwicklung markiert, die zu gewissen Zeiten für gewisse Bereiche typisch ist und als

solche in differenzierten Analysen auf ihre Konsequenzen für die Regierbarkeit dieser Gesellschaften geprüft werden muss.

Literaturhinweise

- Advisory Commission on Intergovernmental Relations. *The Federal Role in the Federal System: The Dynamics of Growth*. Vol 1, Washington DC, July 1980.
- Bell, Daniel: *The Cultural Contradictions of Capitalism*, New York 1976.
- Bischoff, Detlef/Nickusch, Karl Otto (Hrsg.): *Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Ausweg aus der Finanzkrise des Staates?* Berlin 1977.
- Dahrendorf, Ralf: „Krise der Demokratie? Eine kritische Betrachtung“ in: D. Frei (Hrsg.), *Überforderte Demokratie?*, Zürich 1978.
- Greene, K. V.: *Some Institutional Considerations in Federal – State Fiscal Relations*, in: *Public Choice* 9, 1970, S. 1–18.
- Groth, Klaus-Martin: *Die Krise der Staatsfinanzen*, Frankfurt 1980.
- Habermas, Jürgen: *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt 1973.
- Hankel, Wilhelm/Lehner, Franz: „Die gescheiterte Stabilitätspolitik und ihre politischen Bedingungen“, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 1976.
- Hennis, Wilhelm, et al.: *Regierbarkeit*, Bd. 1 und 2, Stuttgart 1977 und 1979.
- Kielmansegg, Peter Graf: „Demokratieprinzip und Regierbarkeit“, in: Hennis et al. 1977, S. 118–133.
- Klages, Helmut: „Wohlfahrtsstaat als Stabilitätsrisiko?“ in: ders.: *Überlasteter Staat – Verdrossene Bürger?*, Frankfurt 1981, S. 13–27.
- Lehner, Franz: *Grenzen des Regierens*, Königstein 1979.
- Matz, Ulrich: „Der überforderte Staat: Zur Problematik der heute wirksamen Staatszielvorstellungen“, in: Hennis et al. 1977, S. 82–102.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.: „Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik“ in: dies. *Planungsorganisation*, München 1973, S. 115 ff.
- Narr, Wolf-Dieter/Offe, Claus (Hrsg.): *Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität*, Köln 1975.
- Negiski, T.: *Public Expenditure Determined by Voting With One's Feet and Fiscal Profitability*, in: *Swedish Journal of Economics* 74, 1972, S. 452–458.
- Noack, Paul: *Ist die Demokratie noch regierbar?*, München 1980.
- Nüssli, Kurt: *Föderalismus in der Schweiz – Konzepte, Indikatoren, Daten, mimeo*, Zürich 1982.
- Oates, W. E.: *Fiscal Federalism*, New York 1972 (dt. in: Kirsch 1977, S. 15 ff.).
- O'Connor, James: *Die Finanzkrise des Staates*, Frankfurt 1974.
- Peacock, Alan/Wiseman, Jack: *The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom*, Princeton 1961.
- Pommerehne, Werner W.: „Quantitative Aspects of Federalism: A Study of Six Countries“, in: Oates 1977, S. 275–355.
- Pryor, F.: *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*, London 1968.
- Watrin, Christian: „Zur Überlastung des Staates mit wirtschaftspolitischen Aufgaben“, in: Hennis et al. 1979, S. 233–253.

