

Finanzielle Auswirkungen der Gewährung regionaler Rechte

Von Roland Sturm

Dieses Gutachten entstand im Kontext des Projektes
"Eigenverantwortung und Autonomie der Regionen", das von der
Bertelsmann Stiftung zusammen mit der Bertelsmann
Forschungsgruppe Politik durchgeführt wurde.

Juli 2001

FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN DER GEWÄHRUNG REGIONALER RECHTE

Roland Sturm

Juli 2001

Diese Studie entstand im Kontext eines Kooperationsprojektes der Bertelsmann-Stiftung und der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am Centrum für angewandte Politikforschung zur Eigenverantwortung und Autonomie der Regionen

Redaktion: Sascha Meinert

INHALT

Zusammenfassung.....	4
1. Das Kosten-Nutzen-Kalkül bei der Gewährung regionaler Rechte.....	6
2. Verfassungsmodelle und ihre Kostenstrukturen	12
3. Kostenkalküle im System der Politikverflechtung.....	18
4. Kostenkalküle im britischen Devolutionmodell (dezentraler Einheitsstaat)	28
5. Kostenkalküle im dualen Föderalismus (USA, Kanada).....	34
6. Perspektiven	40
Literatur.....	41

Zusammenfassung

1. Die finanziellen Auswirkungen der Gewährung regionaler Rechte können nicht unabhängig von Politikfeldern und Regierungsformen bestimmt werden.
2. Kosten und Nutzen der Dezentralisierung politischer Systeme sind ökonomischer und gesellschaftlicher Art.
3. Nur für einige Politikbereiche, wie z.B. die Regionalentwicklung, liegt mit der "Sozialkapital"-These ein Erklärungsansatz vor, der relativ konsistent den ökonomischen und politischen Nutzen der Gewährung regionaler Rechte argumentiert.
4. Der Föderalismus löst nicht automatisch die Probleme der Gewährung regionaler Rechte.
5. Das Konnexitätsprinzip und das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz optimieren die finanziellen Zugewinne durch die Gewährung regionaler Rechte.
6. Der Nutzen der Gewährung regionaler Rechte entspringt nicht automatisch betriebswirtschaftlichen Überlegungen, sondern ist vor allem eine Funktion der Bereitschaft der zentralstaatlichen Ebene, die Gewährung regionaler Rechte politisch anzuerkennen.
7. Die Entscheidung über die Verankerung regionaler Rechte in der jeweiligen Verfassung, sowohl was Ausgabenrechte als auch Rechte in der Steuerpolitik betrifft, ist die entscheidende Variable für finanzielle Zugewinne durch die Gewährung regionaler Rechte.
8. Ein theoretischer Kostenvergleich der Staatsformen ergibt, dass die Übertragung regionaler Rechte in Staatsformen, die dem Modell des "dualen Föderalismus" am nächsten kommen, am kostengünstigsten ist, während eine Übertragung regionaler Rechte in Form eines Politikverflechtungsmodells des Föderalismus die deutlich ungünstigste Variante ist, kostengünstigster selbst als der Einheitsstaat bzw. der dezentrale Einheitsstaat (devolution).
9. Die empirische Überprüfung der Kostenstrukturen des Politikverflechtungsmodells am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland bestätigt das theoretische Modell. Am aufwendigsten wäre eine Verfassungsänderung zur Beseitigung der Mängel der Übertragung regionaler Rechte, gefolgt von einer Reform der Finanzverfassung über eine Reform der Mechanismen der Entscheidung im weitgehenden Konsens bis hin zu den Kosten ineffizienter politischer Ebenen.

10. Die am britischen Beispiel untersuchte Devolutionlösung ist auf der Einnahmenseite weiterhin identisch mit dem Zentralismus des Einheitsstaates. Eine Aufgabenübertragung findet nur bei der Ausgabenpolitik statt. Hier wird klar, dass die Gewährung regionaler Rechte v.a. indirekt durch die Vermeidung von Demokratiekosten, die aus Regionalkonflikten erwachsen, Vorteile zeitigt. Hinzu kommen aber inzwischen auch ökonomische Effizienzgewinne durch die Aufgabenerledigung vor Ort bei kontrollierten Verwaltungskosten.
11. Für die Bestätigung der theoretischen Überlegungen zur Effizienz der Aufgabenübertragung im dualen Föderalismus wird für die Ausgabenpolitik das Beispiel der Dezentralisierung der Sozialpolitik in den USA herangezogen. Gerade für die Sozialpolitik wurde argumentiert, dass sie sich zur Aufgabenübertragung an die Regionen nicht eigne, weil diese ein "race-to-the-bottom" bei den Sozialleistungen der Bundesstaaten zur Folge hätte. Es kann gezeigt werden, dass dies nicht der Fall ist. Exemplarisch für die Einnahmenseite wird anhand des Beispiels der kanadischen Provinzen gezeigt, dass gewachsene regionale Eigenverantwortung in erheblichem Maße mit einer kostenbewussteren Haushaltspolitik einhergeht.
12. Die Übertragung regionaler Rechte ist immer dann sinnvoll, wenn sie in Abstimmung und mit der Zustimmung der Betroffenen geschieht, wenn die übertragene Materie lokal oder regional möglichst vollständig überschaubar und kontrollierbar ist, wenn regional ausreichend Regelungskompetenzen entstehen und wenn die Finanzierung in möglichst hohem Maße durch diejenigen gewährleistet wird, die in den Genuss der regionalisierten Rechte kommen.

1. Das Kosten-Nutzen-Kalkül bei der Gewährung regionaler Rechte

Die finanziellen Auswirkungen der Gewährung regionaler Rechte sind weder in eine einfache Formel zu pressen, positiv gewendet etwa, je stärker dezentralisiert Kompetenzen in einem Staatswesen wahrgenommen werden, desto kostengünstiger ist das Ergebnis oder negativ gewendet etwa, je zersplitterter die Kompetenzverteilung organisiert ist, desto kostengünstiger wird sie. Noch sind Überlegungen zur Kosten-Nutzenverteilung zeitunabhängig gültig, denn sie sind nie politisch neutral und immer an gesellschaftliche Kontexte gebunden (de Vries 2000). Dazu kommt, dass das Gewähren regionaler Rechte kein Selbstzweck ist, sondern immer auch neben dem Kostenziel ein inhaltliches Ziel verfolgt. Daraus ergeben sich Optimierungsdilemmata. Nicht immer gelingt es das Erreichen von Zielen der materiellen Politik und die Minderung finanzieller Lasten miteinander zu verbinden (zur Illustration vgl. Schaubild 1). Auch suboptimale Ergebnisse wie leerlaufende Kostenersparnis oder finanziell zu teuer erkaufte sachpolitische Erfolge sind mehr als nur eine theoretische Möglichkeit.

Schaubild 1: Mögliche Ergebnisse der Zuweisung regionaler Rechte

	Erreichen von Politikzielen	Verfehlen von Politikzielen
Kostenersparnis	optimales Ergebnis	suboptimales Ergebnis
Verschwendung	suboptimales Ergebnis	Fehlschlag

(Überarbeitetes Schema von Lane 1993: 192).

Ein Ausweg aus diesen Optimierungsdilemmata wird in der Identifikation von jenen Politikbereichen gesehen, die für eine Übertragung auf die regionale Ebene in besonderer Weise geeignet sind. Peterson (1995) unterscheidet beispielsweise deshalb zwischen redistributiver Politik einerseits und wirtschaftliche und soziale Entwicklung fördernder ("developmental") Politik andererseits. Zur redistributiven Politik, zählt er Politikbereiche wie die Sozialpolitik, die Familienpolitik oder die Gesundheitspolitik. Zur wirtschaftliche und soziale Entwicklung fördernden Politik gehören nach seiner Meinung Infrastrukturpolitik, Industriepolitik, Kriminalitätsbekämpfung oder die Schulpolitik. Redistributive Politik sollte Aufgabe des Zentralstaates bleiben, während regionale Kompetenzen in allen Bereichen der Entwicklung fördernden Politik erhalten und ausgebaut werden sollten. Wird diese funktionale Trennung nicht eingehalten, so wachsen nach Peterson die Kosten des von ihm

untersuchten amerikanischen Föderalismus.¹ Eine möglichst strikte Beachtung dieser funktionalen Trennung senkt dagegen Kosten.

Über welche Politikbereiche auf welcher Ebene entschieden werden soll, ist allerdings weit heftiger umstritten als es die Analyse von Peterson nahelegt. So argumentiert beispielsweise Weiler (1990) in einer vergleichenden Studie ausgerechnet gegen die Dezentralisierung des Schulwesens, das in der Literatur weitgehend unumstritten als Tätigkeitsfeld lokaler und regionaler Politik gilt. Und die gefundenen alternativen Lösungen in Ländern außerhalb der USA sind nicht notwendigerweise instabil, weil sie kostengünstig sein könnten. Für Deutschland wurde ausführlich begründet, dass vor allem im Bereich der wirtschaftliche und soziale Entwicklung fördernden Politik der Zentralstaat durch die Kofinanzierung des Bundes eine weit größere Rolle hat als in den USA (Schneider/ Schultze 1999).

Festzustehen scheint in vergleichender Perspektive nur, dass nicht alle Politikbereiche gleich behandelt werden sollten, will man keine unnötigen Kosten verursachen. Wobei dies durchaus nicht nur für finanzielle Belastungen, sondern auch für die Erfordernisse demokratischer Responsivität gilt.² In der Zusammenschau der Literatur zu diesem Thema (de Vries 2000: 201) tauchen allerdings so viele zudem kontextgebundene Faktoren bei der Debatte um eine kostengünstige Regionalisierung von Kompetenzen auf (u.a. Skalenerträge, Information, Charakter der Dienstleistung, politische Kontrolle bis hin zu den Verhandlungssystemen zwischen Zentralstaat und Regionen), dass sich ohne weitere Untersuchung und Differenzierung der Staats- und Gesellschaftsformen in denen Kompetenzen auf die regionale Ebene übertragen werden sollen, allgemeiner gefasste Aussagen verbieten.

Es sollten auch die Kompetenz- und Kostenarten genauer definiert und im einzelnen jeweils unterschieden werden, damit Kosten-Nutzen Abwägungen überhaupt erst möglich werden. Die wichtigste Unterscheidung bei den Kompetenzarten ist diejenige zwischen Einnahmen- und Ausgabenkompetenzen. Wenn regionale Rechte durch den Zentralstaat gewährt werden, kann sich dies selbst bei der Einrichtung von Parlamenten bzw. quasi-Parlamenten in den Regionen im wesentlichen auf die Übertragung von Ausgabenrechten beziehen, wie dies bei der britischen Devolutionpolitik der Fall ist (Sturm 2000). Im Föderalismus ist hingegen eine bloße Übertragung von Ausgabenrechten ohne wesentliche regionale Einnahmenkompetenzen nicht denkbar.

¹ Es sollte nicht übersehen werden, dass die Schrift Peterson's zumindest auch eine Antwort aus dem Lager der Demokratischen Partei auf die Republikanische Herausforderung durch den "Contract with America" von 1994 war. Im Unterschied zu Petersons Analyse formuliert dieser beispielsweise: "the best welfare solutions come from the states, not Washington, D.C." (Contract 1994: 73)

² "The balance of advantage will favor a unit for one size for some purposes and a unit of a different size for other purposes. No single unit will be optimal for every purpose." (Dahl/ Tufto 1973: 28).

Bei den Kosten im Hinblick auf die Übertragung regionaler Rechte sind unterschiedliche Kostenarten zu unterscheiden. Kostenarten sind oft wenigstens annähernd quantifizierbare ökonomische Effizienzkosten (ÖK) und schwer zu beziffernde Demokratiekosten (DK). Grundsätzlich gilt, dass durch die Übertragung regionaler Rechte Effizienzkosten und Demokratiekosten nicht automatisch gleichzeitig optimiert werden müssen.

Dahl und Tufte (1973: 108f.) haben zudem argumentiert, dass Demokratiekosten widersprüchlichen Imperativen ausgesetzt sind. Je stärker regionalisiert Entscheidungsprozesse sind, desto geringer sind die Partizipationskosten (PK) für den einzelnen Bürger und damit auch die Zugangskosten für die Mitwirkung bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Es steigen allerdings die Kosten für politische Opposition. Diese sinken mit der überregionalen Verbreiterung der Beteiligungschancen, weil sich mit der Zahl der Beteiligten das Organisationspotenzial für Oppositionsbewegungen erhöht. Die höhere Partizipation bei regionalisierten Entscheidungen kann auch zu einer Verbesserung der Legitimation dieser Entscheidungen führen und so deren Legitimationskosten (LK) senken.

Bei den ökonomischen Kosten sind Verwaltungskosten (VK), Informationskosten (IK), Kosten, die entstehen, weil das Politikfeld suboptimal politischen Ebenen zugeordnet ist (SK) und Entscheidungskosten (EK) zu unterscheiden, die dadurch entstehen, dass institutionell in die Wahrnehmung regionaler Rechte Verhandlungsprozesse eingebaut sind. Hinzu kommen bei jedem Reorganisationsprozess des politischen Systems, der ja automatisch mit der Übertragung regionaler Rechte verbunden ist, Transaktionskosten (TK).

Einige Feststellungen zu den finanziellen Auswirkungen der Übertragung regionaler Rechte können Allgemeingültigkeit beanspruchen. So können Partizipationskosten beispielsweise grundsätzlich gesenkt werden, wenn die Übertragung regionaler Rechte in Korrespondenz mit den Wünschen der Betroffenen vor Ort geschieht. Größere Effekte erzielt aber noch die Regionalisierung von unten, die neben ökonomischen Ressourcen auch "motivationale" erschließt. Theoretische Anerkennung hat diese Tatsache in der wachsenden Literatur zum Thema "Sozialkapital" gefunden. Den Kern der im Anschluss an Putnams (1993) Studie zu den Entwicklungsperspektiven der italienischen Regionen geführten internationalen Sozialkapital-Debatte bildet die bereits mehr als zehn Jahre vor Erscheinen des Bandes von Putnam z.B. in der deutschen Regionalforschung diskutierte effizienz erhöhende Wirkung der Mobilisierung des endogenen Potenzials von Regionen (Sturm 1997).

Schaubild 2: Regionalisierung “von unten”

Entscheidungsstrukturen	keine Übertragung regionaler Rechte	Regionalisierung “von unten”
Beteiligungsstruktur	hierarchisch	partizipatorisch
Problembearbeitung	reaktiv	aktiv
Konfliktbereinigung	Zwangsmittel	Kooperation

Die Übertragung regionaler Rechte auf die Regionen habe, so wurde argumentiert, folgende effizienzsteigernde und kostenmindernde Effekte: “Zugewinn an Partizipation der relevanten Kräfte und Interessen; Zusammenführung von Ressourcen und Detailinformationen; bessere Konzertierung und Abstimmung der einzelnen Maßnahmen; dadurch erhöhte Effektivität und Effizienz (Bündelungseffekte); verbesserte Transparenz; erhöhte Legitimation der einzelnen Maßnahmen; Einbindung der beteiligten Akteure in konsensfähige gemeinsame Perspektiven.” (Heinze/ Voelzkow 1991: 198). Allerdings beziehen sich diese Aussagen nur auf, wie Peterson dies nennen würde, wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Für diese wäre die Übertragung regionaler Rechte im Hinblick auf die Veränderung der ursprünglichen Kosten (U) in folgende Formel fassen: $x = U - DK (PK +LK) - ÖK (IK+SK+ VK) +EK +TK$. Die EU versucht von einem ähnlichen Kostenkalkül zu profitieren durch die Organisation ihrer Regional- und Strukturpolitik nach dem “Partnerschaftsprinzip”, das die europäischen Regionen in ihre Programmplanung miteinbezieht (Fischer/ Schley 1999: 222ff.).

In der Praxis – zum Beispiel der regionalen Wirtschaftspolitik in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen (Krafft/ Ulrich 1993) –, hat es sich erwiesen, dass die idealtypische Mobilisierung motivationeller Ressourcen von unten schwerfällt. Der Nutzen, den die (Teil-) Übertragung von Kompetenzen in der Wirtschaftspolitik auf die Regionen für das Land hat, reduziert sich durch den geringer als vermuteten Effekt der Demokratiekosteneinsparung. Dies versucht Nordrhein-Westfalen durch das Setzen von Ergebnissen regionaler gesellschaftlicher Konzertierung, dort wo diese Konzertierung nicht gelingt, also durch das Senken der Entscheidungskosten, zu kompensieren. Das heißt hier gilt für $X= U-ÖK (IK+SK+EK) +VK+TK$.

Eine vergleichende Studie zu den Entwicklungsfortschritten der italienischen und spanischen Regionen (Tombeil 1999) hat darauf aufmerksam gemacht, dass es nicht genügt, bei der Ermittlung der Effekte der “Regionalisierung von unten” alleine auf die jeweilige Region zu schauen. Entscheidend für die Effizienz der Übertragung regionaler Rechte in diesem Kontext

ist das Verhältnis von gesamtstaatlicher und regionaler Würdigung regionaler Entwicklungsprobleme. Die Studie macht deutlich, dass in Spanien im Unterschied zu Italien der Ausgleich regionaler Disparitäten ein “nationales” Projekt ist, das nicht nur auf einem nationalen Elitenkonsens beruht, sondern auch auf die EU-Mittel als Katalysator und die Eigeninitiative und das Eigeninteresse regionaler Eliten setzt. In Italien ist demgegenüber die Marginalisierung des Regionalproblems und die Etablierung klientelistischer Tauschbeziehungen zwischen nationalen und regionalen Eliten, die die regionalen Eliten in gewollter Dependenz halten, historisch und -zumindest noch bis vor kurzem- auch politisch “funktional”. Die italienischen Fehlentwicklungen stabilisier(t)en bei negativen Effekten für die Region das nationale politische System, ebenso wie dies die positiven Impulse tun, die von den Anstrengungen zur Unterstützung regionaler Entwicklungsbemühungen der Zentralregierung im spanischen Fall ausgehen.

Eine für alle Staaten allgemeingültige Aussage ist auch hinsichtlich der Kosten der Suboptimalität der Zuordnung von Politikfeldern auf die zentralstaatliche oder die regionale Ebene nicht möglich. Ein Aspekt von Suboptimalität ist, wie erwähnt, der Zuschnitt von Aufgabenprofilen der Entscheidungsebenen. Ein weiterer ist die Gewährung regionaler Rechte mit finanziellen Wirkungen ohne einen erweiterten Zugang der regionalen Entscheidungsebene zu entsprechenden Ressourcen. Diese Art der Suboptimalität ist zumal in föderalen politischen Systemen, wo es möglich ist, Zugewinne an politischer Legitimation auf der einen politischen Ebene zu erzielen, also Demokratiekosten zu senken, dadurch, dass man die ökonomischen Kosten einer anderen politischen Ebene erhöht, alles andere als selten. Einige dieser Suboptimalitäten können systematisiert werden.

So verletzt die Zuweisung von Aufgaben an die Gliedstaaten im Föderalismus, ohne zugleich deren Kostendeckung mit zu regeln, das Konnexitätsprinzip. In Deutschland trifft die Überwälzung finanzieller Lasten der Bundesgesetzgebung Länder und Kommunen. Eine solche “Arbeitsteilung”, in der der Bund gestaltet und die Gliedstaaten finanzieren, ist aber nicht nur ein deutsches Problem. In den Vereinigten Staaten, beispielsweise, hat der von den Republikanern dominierte Kongress 1995 versucht, der Regierung Präsident Clintons „unfunded mandates“, also Bundesgesetze ohne entsprechende Finanzzuweisungen an die Gliedstaaten, zu verbieten. Das entsprechende Gesetz hat dann aber keineswegs die bestehenden “unfunded mandates” beseitigt oder gar deren Finanzierung durch die Bundeskasse zugesagt. Die Neuregelung sah lediglich eine stärkere Überprüfung der Festlegung von Verpflichtungen und ihrer Konsequenzen für die Gliedstaaten und Kommunen vor, falls der Bund nicht die Finanzmittel für bestimmte Programme trägt.

Markante Beispiele für die Überwälzung kostenträchtiger gesetzlicher Regelungen durch den Bund auf die Länder sind in Deutschland die Sozialhilfe oder der Rechtsanspruch auf einen

Kindergartenplatz. Nach den Daten von Thomas Kreuder (1997) belaufen sich die Kosten für diesen Rechtsanspruch auf etwa 20 Milliarden DM für Investitionen und rund vier bis sieben Milliarden DM jährlich für den laufenden Betrieb. Diese Belastungen sind von den Gemeinden und - über Investitions- und Betriebskostenzuschüsse - von den Ländern zu tragen. Die Leistungen dieser politischen Ebenen zur Befriedigung der Ansprüche aufgrund des Bundessozialhilfegesetzes überstiegen Ende der neunziger Jahre 50 Milliarden DM-Mark.

Die Überwälzung finanzieller Lasten ist nicht nur das Problem einiger ausgewählter Politikfelder, sondern hat weitreichende finanzielle und politische Folgen für die Möglichkeiten der Wahrnehmung anderer regionaler Rechte. "Im Laufe der ... Entwicklung", so Kreuder (1997: 34), "haben sich die finanziellen Möglichkeiten von Kommunen und Ländern, jeweils selbstverantwortete Politik zu gestalten, um beispielsweise durch eine verbesserte Infrastruktur, die Förderung von Industrieansiedelungen oder zusätzliche Anstrengungen in Forschung und Lehre ihre Position im Wettbewerb der Standorte zu stärken oder auch um politische Akzente zu setzen, etwa in den Bereichen Umwelt und Soziales, erheblich verringert. ... Ein weiterer Aspekt, der faktisch eingeschränkten Selbständigkeit ist, dass finanzschwache Länder sich ihre Zustimmung zu Maßnahmen des Bundes 'abkaufen' lassen und im Bundesrat Regelungen zustimmen, die die Stellung der Ländergesamtheit gegenüber dem Bund schwächen".

Im Zusammenhang mit Kosten-Nutzen-Erwägungen bei der Übertragung regionaler Rechte besteht auch Einigkeit darüber, dass bestimmte Kostenarten nur vermieden werden können, wenn das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (Olson 1969, Hansjürgens 2001) Beachtung findet. Die Wahrnehmung regionaler Rechte sollte mit einer entsprechenden Belastung derjenigen, die in den Genuss dieser Rechte kommen, verbunden sein, ebenso wie das Fehlen regionaler Rechte keine finanziellen Verpflichtungen mit sich bringen sollte.³ Dies vermeidet Transparenz- und Informationskosten, die wirtschaftlich rationales Entscheiden behindern. Es entstehen keine Kosten der Suboptimalität aufgrund der mangelnden Übereinstimmung der Ebene der Aufgabenerledigung und der Ebene der Aufgabenfinanzierung und keine Demokratiekosten.

Olson geht davon aus, dass mit der Wahrnehmung regionaler Rechte eine politische Ebene zu betrauen ist, die demokratisch gewählt wurde. Es gilt also der Grundsatz der amerikanischen Revolution: "No taxation without representation". In den Fällen, in denen Suboptimalität wegen des Charakters der zu bewältigenden Aufgabe nicht zu vermeiden ist, schlägt Olson vor, wenigstens die Demokratiekosten zu begrenzen. Ein finanzieller Zuschuss der

³ Einen empirischen Beleg für die negativen Effekte der Missachtung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz liefert die Zentralisierung des 1975 regionalisierten italienischen Gesundheitswesens in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre (vgl. Buglione/ France 1984).

übergeordneten, für die Aufgabenwahrnehmung besser geeigneten Ebene an die untere Ebene, z.B. des Landes an Gemeinden für die Schulen, soll lediglich in dem Maße erfolgen, wie der unteren Ebene durch die optimale Aufgabenwahrnehmung einer anderen politischen Ebene Zugewinne entstehen. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz ist das radikalste, wenn auch aus politischen Gründen und im Kontext von Verfassungstraditionen häufig nicht erfolgreiche Kostenbegrenzungsprinzip bzw. Nutzenmaximierungsprinzip bei der Übertragung regionaler Rechte. Hier gilt: $x = U - DK (PK +LK) - ÖK (IK+SK +EK+ VK) +TK$.

Fiskale Äquivalenz ist das Kerntheorem der ökonomischen Theorien des fiskalischen Föderalismus bzw. der fiskalischen Dezentralisierung (Premchand 1983: 468ff.). Ihnen liegt der Gedanke zugrunde, dass lokal bzw. regional jene öffentlichen Güter bereit gestellt werden sollen, die zum Nutzen einer geographisch entsprechend definierten Nachfrage sind. Verteilungsgerechtigkeit wäre Aufgabe der Zentralregierung, ebenso wie der Ausgleich eventueller gesamtwirtschaftlicher Nachteile (Externalitäten) durch lokale Steuererhebung. Die ökonomischen Modellannahmen eignen sich aber nur begrenzt zur Realanalyse, wie Lane (1993: 36) darlegt: "these principles concerning a suitable combination of economic efficiency and social justice are not implemented in actually existing institutions. The relationships between central and local government are to a considerable degree based on practical circumstances involving trade-offs between political power and economic efficiency that do not follow the fiscal federalism model." Festgeschrieben werden solche trade-offs in Verfassungsmodellen, die im einzelnen im Hinblick auf ihre Kostenstrukturen nun näher zu untersuchen sind.

2. Verfassungsmodelle und ihre Kostenstrukturen

In der Literatur findet sich die Gegenüberstellung vom Nutzen dezentraler und zentraler Modelle der Aufgabenwahrnehmung in demokratischen Gesellschaften meist in wenig differenzierter Form. Das Hauptargument für das Gewähren regionaler Rechte ist die damit verbundene Verbesserung der allokativen Effizienz von Politik, denn regionale Entscheidungsträger seien flexibler als der Zentralstaat, sie seien besser informiert über die Probleme vor Ort, sie seien innovativer und könnten größere Unterstützung für politische Entscheidungen mobilisieren (für viele Osborne/ Gaebler 1993: 252f.). Die Hauptargumente für das Wahrnehmen von Rechten auf zentralstaatlicher Ebene sind die Hinweise auf Skalenerträge, also auf die Kosteneffizienz einer Aufgabenerledigung, die sich unter anderem aus der geringeren Zahl der Entscheidungsebenen und einheitlichen Verfahrensweisen ergibt (efficiency) und auf die Notwendigkeit regionenübergreifend für soziale Gerechtigkeit (equity) und nationale Integration (unity) zu sorgen (Bennett 1980: 271ff.).

Aus ökonomischer Sicht könnte erwartet werden, dass zumindest in jenen politischen Systemen, in denen die Zuordnung regionaler Rechte unbestritten ist (also im Föderalismus), wenn schon keine vollständige Einigkeit darüber besteht, welche Rechte von Zentralstaaten an Regionen zu delegieren sind, die optimale Größenordnung für die Wahrnehmung regionaler Rechte zumindest annäherungsweise gefunden wurde. Diese Annahme geht jedoch völlig an der Realität vorbei. Die historisch-politische Setzung der territorialen Verantwortlichkeit für regionale Rechte im Föderalismus ignoriert weltweit ökonomische Effizienzargumente. Das Dilemma besteht darin, dass hier ökonomische Kosten und Demokratiekosten in Widerstreit geraten. Grenzziehungen, die beispielsweise ethnischen Präferenzen weitgehend entsprechen, müssen nicht automatisch international konkurrenzfähige Wirtschaftsräume oder optimale Größen der Aufgabenerledigung konstituieren. Eine Suche nach ökonomisch effizienten "Betriebsgrößen" findet, wie ein Blick auf die innerstaatliche Spannweite der Größenverhältnisse regionaler Einheiten beweist, nicht statt, nicht zuletzt weil die Verantwortlichen andere Kosten, nämlich legitimatorische Kosten und die Entscheidungskosten einer Territorialreform fürchten.

Solche politischen Kosten sind aufgrund der Logik politischen Entscheidens im Kalkül der Entscheidungsträger in der Regel weit größer als mögliche wirtschaftliche Effizienzgewinne durch Skalenerträge. Weltweit entstehen bei der Aufgabenerledigung im Föderalismus so wirtschaftliche Zusatzkosten durch die suboptimale Art der Festlegung von Regionengrößen, und nicht in allen Fällen werden diese durch die schon erwähnten Zugewinne bei den Partizipationskosten wettgemacht. Am offensichtlichsten werden diese Zusatzkosten in den Leistungen der in allen dezentralisierten Ländern eingeführten Verfahren des vertikalen Finanzausgleich (Deutschlands zusätzlicher horizontaler Finanzausgleich ist weltweit

einmalig). In Deutschland wurde die mangelnde Passgenauigkeit von Grenzziehungen optimalen Größen zur Erledigung in der Verantwortung der Länder liegender Aufgaben seit der Gründung der Bundesrepublik immer wieder ausführlich unter dem Stichwort “Länderneugliederung” diskutiert (im Überblick Sturm 2001). Diese Diskussion hat auch belegt, dass ökonomische Rationalität gegenüber der politischen in der Regel keine Durchsetzungschancen hat.

Schaubild 3: Spannweite innerstaatlicher Regionengrößen im Föderalismus

Land	größte Einheit (A)	% der Gesamtbevölkerung	kleinste Einheit (B)	% der Gesamtbevölkerung	Verhältnis der Bevölkerungszahl von A zu B
Indien	Uttar Pradesh	16%	Sikkim	0,05%	349,7
Schweiz	Zürich	17%	Appenzell Inner-rhoden	0,2%	86,5
Kanada	Ontario	36%	Prince Edwards Island	0,5%	70,2
USA	Kalifornien	11%	Wyoming	0,2%	56,5
Deutschland	Nordrhein-Westfalen	21%	Bremen	0,8%	25,9
Australien	New South Wales	35%	Tasmanien	2,8%	12,4
Malaysia	Perak	13%	Perlis	1,1%	12,0
Pakistan	Punjab	56%	Baluchistan	5,1%	11,0
Belgien	Flämische Region	58%	Brüssel	5,1%	6,1

Stand 1990. Daten nach Watts 1999: 32.

Die Gestaltungsmöglichkeiten der Kosten der Dezentralisierung bzw. ihr Nutzen entspringen in der Praxis also nicht der Fähigkeit von demokratischen Gemeinwesen, ihre innere Ordnung nach betriebswirtschaftlichen Kriterien auszurichten, sondern der politischen Bereitschaft der zentralstaatlichen Ebene, Kompetenzen zu delegieren bzw. die autonome und/oder souveräne Wahrnehmung von Kompetenzen durch die regionale Ebene anzuerkennen. Idealtypisch ist die Kompetenzverteilung im Bereich der Einnahmen- und Ausgabenpolitik auf die Grundsatzentscheidung über die gewählte Staatsform zurückzuführen.

Schaubild 4: Regionale Kompetenzzuteilung und Staatsformen (1)

Staatsform	Regionale Einnahmenhoheit	Regionale Ausgabenhoheit
Einheitsstaat (Beispiel: Irland)	Keine	Verwaltungstätigkeit
Devolution (Beispiel: Vereinigtes Königreich)	Keine	Autonomie im Rahmen gesetzlicher Bestimmungen
regionalisierter Einheitsstaat (Beispiel: Spanien)	Autonomie im Rahmen gesetzlicher Bestimmungen	Autonomie im Rahmen gesetzlicher Bestimmungen
dualer Föderalismus (Beispiel: USA)	Autonomie	Autonomie
Politikverflechtung (Beispiel: Deutschland)	begrenzt: Steuerverbund	begrenzt: funktionale Aufgabenteilung

(1) Die genannten Länderbeispiele sind nicht als perfekte Umsetzung der hier als Modell genannten Staatsformen zu verstehen.

Die Übertragung von Kompetenzen innerhalb von Nationalstaaten bewegt sich auf einem Kontinuum vom Einheitsstaat zum dualen Föderalismus aus der Sicht des Gesamtstaats und von der Machtlosigkeit der Regionen zur regionalen Selbstorganisation, zu der aus der Sicht der Region auch die Selbstorganisation grenzüberschreitender Zusammenarbeit gehört.

Im Einheitsstaat werden durch regionalisierte Verwaltungstätigkeit regionale Aufgaben delegiert, nicht aber regionale Rechte. Mit anderen Worten, die alleinige Entscheidung über Umfang, Form, Finanzierung und Dauer der regionalen Aufgabenerledigung bleibt beim Zentralstaat. Im Vergleich zu anderen Modellen der Staatsorganisation sind im Zentralstaat nur die Verwaltungskosten und die Entscheidungskosten relativ niedrig. Andere ökonomische Kosten, vor allem die Informationskosten und die Kosten, die sich aus der suboptimalen "Betriebsgröße" des Zentralstaats ergeben, sind relativ hoch. Die Demokratiekosten sind ein latenter Faktor, abhängig von dem Grad der Politisierung des Ausschlusses der Regionen von autonomen Entscheidungsbefugnissen. Je höher dieser ist, desto größer sind die Legitimationskosten. Ein eher konstanter Kostenfaktor sind die Partizipationskosten, die die politische Undurchlässigkeit des Zentralstaats verursacht.

Das Devolutionmodell verfeinert die einheitsstaatliche Politiklenkung vor allen Dingen dadurch, dass sie im Erfolgsfalle Demokratiekosten senkt (Legitimationskosten mehr als Partizipationskosten), auch wenn nicht vermieden werden kann, dass aufgrund der verbleibenden zentralstaatlichen Gesamtverantwortung ökonomische Kostenarten hoch

bleiben. Ein Versagen der Devolutionpolitik nähert deren Kostenkalkül wieder an dasjenige des Zentralstaats an, wobei vor allem die Legitimationskosten und die Entscheidungskosten sogar diejenigen des Zentralstaates übersteigen können.

Im Bezug auf Kostenkalküle ist die Politikverflechtung trotz der ihr zugrundeliegenden verfassungsrechtlichen Eigenständigkeit der kooperierenden politischen Ebenen in der Praxis die im Vergleich sowohl zum Zentralstaat als auch zur Devolutionpolitik teurere Alternative. Dies liegt vor allem daran, dass Partizipationskosten nicht gesenkt werden können und dass ökonomische Ineffizienz und hohe Entscheidungskosten endemisch sind, sowie die im Föderalismus zu optimierende Aufgabenzuweisung durch ein hohes Maß gemeinschaftlicher Entscheidungsfindung von Bund und Ländern nicht zu optimieren ist. Die Politikverflechtung stößt "rasch auf hohe Schranken der Informationsverarbeitung und der Konfliktregelung und Konsensbildung, von denen die zweite als dominierende Restriktion erscheint. Soweit diese Restriktion nicht abgebaut werden kann, tendiert Politikverflechtung statt zur effektiven Problemverarbeitung zu einer Selbstblockierung des politischen Systems." (Scharpf u.a. 1976: 54).

Mangelnde Transparenz von Entscheidungsprozessen erhöht die Legitimationskosten und entmutigt politisch Beteiligungswillige. Den Demokratiekosten stehen keine Demokratiegewinne gegenüber. Selbst die grundlegende Überlegung, dass Rechte übertragen werden, wird in einem nach den Prinzipien der Politikverflechtung organisierten Föderalismus konterkariert, nicht zuletzt dadurch, dass (betrachtet man Fälle wie Deutschland und noch extremer Österreich), die politisch wirksame regionale Autonomie von der Ebene politischen Entscheidens auf die Ebene der Politikimplementation abgedrängt wird.

Der duale Föderalismus vermeidet idealtypisch die Verflechtungsprobleme. Aber in der Praxis kann er dies selbst in einem so relativ wenig kooperativen Föderalismus wie dem der USA, auch wenn dieser sich zusätzlich noch um eine Neuauflage der Gewährung regionaler Rechte (Stichwort "Devolution⁴ Revolution") bemüht, nicht puristisch gewährleisten (Conlan 1998, Cole u.a. 1999). Das Modell des dualen Föderalismus ist aber von seiner Kostenseite her gesehen sicherlich überzeugend. Es produziert äußerst niedrige Demokratiekosten und sehr beschränkte ökonomische Kosten, die nur durch die Systemumstellung bei der Übertragung von Rechten, bei der Finanzierung einer zweiten Verwaltungsebene und sehr begrenzt hinsichtlich der Organisation und Implementation der Kooperation der verschiedenen politischen Ebenen entstehen.

⁴ Es sollte beachtet werden, dass sich der Sprachgebrauch in den USA und in Großbritannien hier unterscheidet. Während in den USA die Rückübertragung von Kompetenzen an die regionale (Staaten) und lokale politische Ebene als "Devolution" bezeichnet wird, bezieht sich Devolutionpolitik in Großbritannien auf die Dezentralisierung des Einheitsstaates durch eine Verfassungsreform, durch die in den Regionen gewählte Vertretungen eingerichtet werden.

Ein Sonderfall ist die "grenzüberschreitende Zusammenarbeit". Sie mobilisiert Synergieeffekte auf der regionalen Ebene, verstärkt also die positiven Effekte der Übertragung regionaler Rechte. Einschränkend ist aber hervorzuheben, dass sich überregionale Zusammenarbeit stärker auf die Politikimplementation konzentriert und die Ausübung bestimmter Kategorien von Rechten (z.B. Steuerpolitik, Sozialpolitik) (bisher) ausschließt. Allerdings zeigt die Tendenz zur Parlamentarisierung auch der überregionalen Zusammenarbeit, auch wenn diese bisher noch auf dem Prinzip der Entsendung durch gewählte Gebietskörperschaften und nicht auf der Direktwahl beruht, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht nur ökonomische, sondern auch Demokratiekosten zu sparen vermag.

Schaubild 5: Kompetenzordnung und Kostenstruktur

Staatsform	Regionalisierung von Rechten	Kontrolle des Verfahrens : von oben/ von unten	Kostenkalkül (K = Gesamtkosten)
Einheitsstaat	keine	von oben	$K = DK(PK + LK_i) + \ddot{O}K(IK + SK - EK - VK - TK)$
Devolution (Modell Vereinigtes König-reich)	unter Vorbehalt	von oben	$K = \ddot{O}K(TK + EK + VK - SK - IK) - DK(PK + LK)$
Politikverflechtung	in gemeinsamer Verantwortung mehrerer politischer Ebenen	gemeinsame Entscheidung mehrerer politischer Ebenen	$K = DK(PK + LK) + \ddot{O}K(SK + EK + VK + TK - IK)$
dualer Föderalismus	vollkommen	von unten	$K = \ddot{O}K(TK + VK - IK - SK - EK) - DK(PK + LK)$
grenzüberschreitende Zusammenarbeit	Synergie	von unten	für alle Staatsformen $\ddot{O}K(TK + VK + EK - IK - SK) - DK(PK + LK)$

Eine vorläufige Bewertung des Vergleichs von Staatsformen und Kostenstrukturen hinsichtlich der Übertragung regionaler Rechte im Hinblick auf die regionale Ausgabenhoheit lässt sich mit einer nominalen Messung⁵ noch etwas präziser erfassen. Hierbei wird analog der Booleschen Algebra nur binär kodiert, d.h. bei der Kostenrechnung wird nur unterschieden, ob ein Merkmal vorhanden ist (1) oder fehlt (0). In unserem Falle sollen positive Kosten als

⁵ Unter einem nominalen Meßniveau versteht man eine Anzahl skaliertener Merkmalswerte, die sich gegenseitig ausschließen, deren Abstand zueinander nicht bekannt ist und die in keiner Rangordnung stehen.

vorhanden und negative Kosten (also Kosteneinsparungen) als fehlend kodiert werden. Hieraus ergibt sich folgendes Gesamtbild des Vergleichs der unterschiedlichen Formen der Übertragung regionaler Rechte:

Schaubild 6: Kostenvergleich der Staatsformen

Staatsform:	Politikverflechtung	Einheitsstaat	Devolution (Modell: UK)	Dualer Föderalismus
Wert:	6	4	3	2

In der Tendenz ist also die Übertragung regionaler Rechte in Staatsformen, die dem Modell des “Dualen Föderalismus” am nächsten kommen, am kostengünstigsten, während eine Übertragung regionaler Rechte in Form eines Politikverflechtungsmodells des Föderalismus die deutlich kostengünstigste Variante ist, kostengünstiger selbst als der Einheitsstaat bzw. der dezentrale Einheitsstaat (devolution). Im folgenden sollen diese theoretischen Überlegungen empirisch überprüft werden.

3. Kostenkalküle im System der Politikverflechtung

Wie kommt es, dass im System der Politikverflechtung trotz der Übertragung regionaler Rechte, die Kostenstrukturen bei der Wahrnehmung von Aufgaben am ungünstigsten sind. Theoretisch wurde diese Frage mit der Formel beantwortet:

$$K = DK (PK + LK) + \ddot{O}K (SK + EK + VK + TK - IK) - E$$

Das Kostenkalkül verändert sich etwas, wenn man nicht die politische Reform, sondern den Status Quo den Überlegungen zu den finanziellen Auswirkungen der Gewährung regionaler Rechte zugrundelegt wird. Überall dort wo der Status Quo der Aufgabengewährung (bisher) keine hohen legitimatorischen und partizipatorischen Kosten erzeugt, also beispielsweise **nicht** in Italien (Lega Nord), Frankreich (Korsische Befreiungsbewegungen), Großbritannien (nationalistische Parteien) oder Kanada (Parti Québécois), aber in den USA oder in Deutschland, kann (vorläufig, bis zur nächsten Krise des Föderalismus) auf die Betrachtung der Demokratiekosten zunächst verzichtet werden. Hinzu kommt, dass selbst Systeme der Politikverflechtung Kosteneinsparungen (E) bei den materiellen und immateriellen Kosten der Staatstätigkeit verbuchen können, beispielsweise durch institutionelle Adaption, wie grenzüberschreitende Zusammenarbeit oder das Zurückdrängen der Rolle des Staates in der Gesellschaft.

Zu diskutieren wären im einzelnen deshalb zunächst nur die ökonomischen Kosten, wobei unbestritten ist, dass auch im System der Politikverflechtung aufgrund der Ortsnähe von Entscheidungsträgern die Informationskosten bei der Aufgabenwahrnehmung, gleich ob sie in Eigenregie der Regionen oder als Auftragsverwaltung geschieht, im Vergleich zu den Informationskosten eines Zentralstaates sinken. Kostenarten, die es weiterhin näher zu betrachten gilt, weil sie Belastungen mit sich bringen, sind dagegen die Kosten einer flexiblen Anpassung des Systems der Politikverflechtung an neue Herausforderungen, vor allem im Hinblick auf eine weitere Regionalisierung der Aufgabenwahrnehmung (also: TK). Eine weitere Kostenart sind die Kosten, die aus den Ineffizienzen der Passungenauigkeit des Entstehens von Einnahmen und Ausgaben und ihrer institutionellen Bearbeitung entstehen - beispielhaft sind hier die Probleme des Finanzausgleichs - und zum anderen die Entscheidungskosten (EK), die sich der Tendenz des Verflechtungssystems verdanken, Entscheidungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner zu bevorzugen und inkremental und reaktiv anstatt programmatisch und gestaltend zu entscheiden. Schließlich kommt dazu, dass jede Art der Gewährung regionaler Rechte Verwaltungskosten (VK) verursacht, zum einen durch die Verdoppelung der Ebenen von Verwaltungstätigkeit, hier hat die funktionale Aufgabenteilung der Politikverflechtung eher Vorteile gegenüber einem Trennsystem der

Aufgabenwahrnehmung, das dem dualen Föderalismus zugrunde liegt, und zum anderen durch die Kosten der “politischen Führung”, also der politischen Institutionen auf der regionalen Ebene.

Die qualitative und quantitative Erhellung der Kostenkalküle für das Politikverflechtungsmodell soll anhand des Beispiels Bundesrepublik Deutschland versucht werden, deren Klassifizierung als System der Politikverflechtung in der Literatur nirgends bestritten wird. Im Überblick dargestellt sind die wichtigsten Merkmale der Verflechtungsstruktur auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite:

Einnahmen - Das Poolen von Ressourcen: Die Steuerpolitik ist das Paradebeispiel für die Missachtung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz und die Verursachung entsprechender Kosten (SK). Die wichtigsten Staatseinnahmen aller politischer Ebenen werden gepoolt. Damit wird der Wahrnehmung regionaler Rechte die Verantwortung für die Aufgabenfinanzierung tendenziell entzogen. Mit dem Großen Steuerverbund wurden die ertragreichsten Steuern Gemeinschaftssteuern des Bundes und der Länder. Ca. 75% aller Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte fallen heute in diesem Bereich an. Während vor der Einführung des Großen Steuerverbundes der Bund seine Ausgaben zu 76,6% (1960) durch ihm alleine zustehende Steuern finanzierte, sank dieser Anteil 1970 auf 32,8% und 1996 auf 16,1%. Entsprechend wuchs der Anteil der Finanzierung des Bundeshaushaltes durch Gemeinschaftssteuern von 11,0% auf 67,2% bzw. 83,9%. Zu den Gemeinschaftssteuern gehören die Einkommensteuer (einschließlich der Lohnsteuer), die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer (u.a. die Mehrwertsteuer). Am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer sind der Bund und die Länder je zur Hälfte zu beteiligen. Die Anteile von Bund und Ländern an der Mehrwertsteuer werden durch Bundesgesetz festgesetzt, das der Zustimmung der Landesregierungen im Bundesrat bedarf. Seit 1999 erhielt der Bund 5,63% der Mehrwertsteuereinnahmen zur Finanzierung des Rentensystems, an die Gemeinden wurden von dem verbleibenden Mehrwertsteueraufkommen weitere 2,2% überwiesen. Der Rest fällt ab dem Jahr 2000 zu 50,25% an den Bund und zu 49,75% an die Länder (Finanzplan 2000: 72). Bund und Ländern wird durch Artikel 106 GG ein Anspruch auf die Deckung ihrer notwendigen Ausgaben eingeräumt, wobei die Wahrung der “Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet” der Maßstab für die Abstimmung der Deckungsbedürfnisse von Bund und Ländern ist.

Ausgaben - Die gemeinsame Aufgabenerledigung: Nicht nur im Bereich der Finanzen auch für die Wahrnehmung von anderen Aufgaben führten Grundgesetzänderungen Ende der sechziger Jahre neue Kooperationsstrukturen in den deutschen Föderalismus ein. Zu Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a und b wurden der Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken; die Verbesserung der regionalen

Wirtschaftsstruktur; die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes und die Bildungsplanung und Forschung. Bei all diesen Aufgaben trägt der Bund mindestens die Hälfte der Kosten. Die Aufteilung der Kosten für die Bildungsplanung und Forschung können von Bund und Ländern verhandelt werden.

Schaubild 7: Finanzierungsanteil des Bundes bei der Bildungsplanung und Forschungsförderung

Forschungseinrichtung:	Anteil in %:
Deutsche Forschungsgemeinschaft	50
Sonderforschungsbereiche	75
Großforschungseinrichtungen	90
Max-Planck-Gesellschaft	50
Fraunhofer-Gesellschaft	90

Der 1969 in das Grundgesetz aufgenommene Artikel 104a erweiterte die gemeinsame Aufgabenerledigung erheblich. In seinem Satz 4 bestimmt er unter anderem: “Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind.”

Diese Grundgesetzbestimmung ist so weit gefasst, dass praktisch kein Fall denkbar ist, in dem der Bund den Ländern, so er dies möchte, keine Finanzmittel zur Verfügung stellen kann. Finanzmittel wurden nach Artikel 104a unter anderem für Programme der Gemeindeverkehrsfinanzierung, der Städtebaufinanzierung, für den Wohnungsbau und die Wohnungsmodernisierung, die Krankenhausfinanzierung, die Studentenwohnraumförderung, sowie die Kapazitätserweiterung bei der beruflichen Bildung zur Verfügung gestellt.

Schaubild 8: Vom Bund mitfinanzierte Länderausgaben

	Gemeinschaftsaufgaben	Finanzhilfen für Investitionen	Geldleistungsgesetze
	Aus- und Neubau von Hochschulen; Regionale Wirtschaftsstruktur und Agrar- und Küstenschutz	Kommunaler Straßenbau; Sozialer Wohnungsbau; Wohnraummodernisierung; Hochwasserschutz; Energieversorgung und -einsparung	Ausbildungsförderung; Wohngeld
Bundesanteil	50% oder mehr	50% oder mehr	50% oder mehr
in Mrd. DM (1990)	8,3	7,6	13,8
in Mrd. DM (1997)	13,0	13,3	16,0

Quelle: OECD 1998: 84.

Die Ausweitung des Einflusses des Bundes auf die Einnahmen und Ausgaben der Länder und seine verbesserten Möglichkeiten, die Entscheidungsfindung auf zentralen Politikfeldern gesamtstaatlich zu steuern, wurde abgerundet durch eine Erweiterung der Kompetenzen des Bundes in der Rahmengesetzgebung. Unter der Voraussetzung, die "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" oder die "Rechts- und Wirtschaftseinheit" zu wahren, kann der Bund für im Artikel 75 des Grundgesetzes genannte Politikfelder Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder erlassen. Schon bevor der kooperative Föderalismus zur Politikverflechtung weiterentwickelt wurde, waren bereits Rahmenvorschriften des Bundes für das öffentliche Dienstrecht, das Presserecht, das Jagdwesen, den Naturschutz und die Landschaftspflege, die Bodenverteilung, die Raumordnung und den Wasserhaushalt, das Melde- und Ausweiswesen, sowie für den Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland möglich.

Neu hinzu kam 1969 die Kompetenz des Bundes zur Regelung der allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens, also zur Verabschiedung von "Hochschulrahmengesetzen". Quantitativ wurden die Bundeskompetenzen durch den diesbezüglichen neuen Satz 1a des Artikels 75 nur unwesentlich ausgeweitet. Qualitativ bedeutete diese neue Regelungskompetenz für den Bund allerdings mehr. Sie markierte die "Entgrenzung" der Länderkompetenzen, denn die Schul- und Hochschulpolitik war eines der wenigen Politikfelder, auf denen die Länder ihre ausschließliche Zuständigkeit behauptet hatten.

Wie wären in diesem Kontext die (mangelnde) Gewährung regionaler Rechte als Kostenrechnung zu fassen? Eine umfassende und eindeutig quantifizierbare Antwort ist

wegen des Fehlens von Alternativszenarien, ungenügenden Datenmaterials und der notwendigen Addition qualitativer und quantitativer Kosten nicht möglich. Möglich ist aber Themenkomplexe und deren Kostenstrukturen zu benennen, die paradigmatisch für die zentralen theoretisch erarbeiteten Kostenarten stehen. Pars pro toto sind die politischen Kosten für Verfassungsänderungen, die Kosten des Finanzausgleichsystems, die Entscheidungskosten bei den Gemeinschaftsaufgaben und die Kosten für politische Führung zu betrachten, also:

$$K = TK \text{ [Verfassungsänderung]} + VK \text{ [pol. Führung]} + EK \text{ [Entscheidungsstruktur Gemeinschaftsaufgaben]} + SK \text{ [Finanzausgleich]}$$

TK: Die Politikverflechtung ist im Grundgesetz normiert. Die wichtigsten Reformen des Grundgesetzes, mit deren Hilfe Ende der sechziger Jahre die Politikverflechtung in der Bundesrepublik entstand, betrafen Artikel 106(3): Großer Steuerverbund; Artikel 91a und 91b: Gemeinschaftsaufgaben; Artikel 104a: Finanzhilfen; Artikel 75: Ausweitung der Rahmengesetzgebung. Die politischen Kosten einer Verfassungsänderung hängen von den Möglichkeiten ab, sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat eine Zweidrittelmehrheit für ein solches Vorhaben zustande zu bringen. Neben dem Kalkül der Interessenwahrer von Bereichen materieller Politik (Bürokratien, Interessengruppen etc.) sind deshalb auch noch parteipolitische Kalküle in die Berechnung der Kosten der (Rück-)Übertragung regionaler Rechte miteinzubeziehen.

VK: 1998 waren im Bereich politische Führung und zentrale Verwaltung in allen Gebietskörperschaften 546 026 Personen, davon beim Bund 77 743 Personen (Kosten 1997: DM 8,057 Milliarden) und bei den Ländern 242 797 (Kosten 1997: DM 38,387 Milliarden), beschäftigt (diese und die folgenden Daten zu Deutschland nach: Statistisches Bundesamt 2000). Der Bund gab 1997 für politische Führung DM 4,323 Milliarden aus und für innere Verwaltung im engeren Sinne DM 247 Millionen aus, die Länder DM 24,060 Milliarden bzw. DM 6,733 Milliarden. Während sich die deutlich höheren Verwaltungskosten der Länder mit der Tatsache erklären lassen, dass der Bund im wesentlichen (mit Ausnahmen wie der Bundeswehr) keinen eigenen Verwaltungsunterbau hat, stellt sich die Frage nach der Effizienz der Institutionalisierung regionaler Rechte in Form der politischen Gewalten auf Länderebene, die immerhin das sechsfache an Kosten verursacht als der Bund.

EK: Exemplarisch für Entscheidungsprozesse, die hohe Entscheidungskosten produzieren, ist die Entscheidungsfindung bei den Gemeinschaftsaufgaben (an denen heute übrigens als Entscheidungskosten zusätzlich erhöhender Faktor die Ebene der Europäischen Union unmittelbar beteiligt ist). Entschieden wird über die jeweilige Aufgabenerfüllung bei den

Gemeinschaftsaufgaben in gemeinsamen Bund-Länder Gremien. So wurde beispielsweise durch das am 1. Januar 1970 in Kraft getretene Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe “Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur” ein Planungsausschuss von Bund und Ländern für die Gestaltung der regionalen Wirtschaftsförderung in Deutschland eingerichtet. In diesem Planungsausschuss hat der Bund heute 16 Stimmen und jedes Land eine Stimme, das Gewicht von Bund und Ländern (insgesamt 16 Stimmen) hält sich also die Waage. Der Planungsausschuss beschließt mit einer Mehrheit von drei Vierteln seiner Stimmen. Beschlüsse bedürfen also der Zustimmung des Bundes und von mindestens acht Ländern.

Ein solcher Entscheidungsmodus privilegiert strukturell Entscheidungen nicht-kontroverser Art gegenüber solchen, die umstritten waren. Politisch brisante und kontroverse Fragen sind wegen der erforderlichen Quoren bei der Entscheidungsfindung nicht mehrheitsfähig mit der Folge, dass sie im Verhandlungsprozess ausgeblendet bzw. vertagt werden. Zudem fallen Entscheidungen, die allen Beteiligten einen in der Regel finanziellen Vorteil bringen, am leichtesten. Am schnellsten konnten Bund und Länder sich einigen, wenn Mittel neu verteilt wurden. Diese Mittel wurden meist durch zusätzliche Staatsverschuldung, also eine Externalisierung von Kosten, mobilisiert. Am ehesten kamen politische Ergebnisse dann zustande, wenn sie sich am Status quo orientierten. Für Routineentscheidungen und für Entscheidungen, die das Bestehende nur schrittweise fortentwickelten, waren viel leichter Mehrheiten zu finden als für innovative Entscheidungen und grundlegende Reformen. Der Entscheidungsmodus der Politikverflechtung bevorzugt also teure und “strukturkonservative” Lösungen und ist wenig flexibel und damit wenig geeignet, die Aufgabenerfüllung im Föderalismus neuen Herausforderungen anzupassen.

SK: Die mangelnde Passgenauigkeit von Aufgaben- und Finanzstrukturen wird im System der Politikverflechtung unter anderem bei der Ausgestaltung des Finanzausgleichs und vor allen Dingen den Wirkungen des Finanzausgleichs deutlich. Der Finanzausgleich ist dabei nur Teil des größeren Problems von Fehlentwicklungen in der deutschen Finanzverfassung (ausführlicher Färber 2000).

Der Finanzausgleich (der horizontale gefolgt von dem vertikalen) erfolgt in drei Schritten. In einem ersten Schritt wird denjenigen Ländern, “deren Einnahmen aus den Landessteuern und aus der Einkommensteuer und der Körperschaftssteuer je Einwohner unter dem Durchschnitt der Länder liegen” (Art. 107 GG) bis zu 25% des Länderanteils an der Umsatzsteuer zugewiesen. Diese Zuweisung dient gegenwärtig in erster Linie dazu, die Finanzkraft der ostdeutschen Länder zu stärken, deren Finanzkraft so auf 92% der Steuerkraft des Länderdurchschnitts angehoben wird. Ohne diese Maßnahme würden im zweiten Schritt des Finanzausgleichs alle westdeutschen Länder zu ausgleichspflichtigen Zahlerländern.

Der zweite Schritt des Finanzausgleichs ist ebenfalls noch Bestandteil der Umverteilung zwischen den Ländern, also des horizontalen Finanzausgleichs. Dies ist der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne. Er transferiert Mittel zwischen den ausgleichspflichtigen und ausgleichsberechtigten Ländern, um die Finanzkraft der letzteren auf 95% des Länderdurchschnitts anzuheben. Zur Berechnung des Mitteltransfers werden die Einnahmen der Länder in Bezug zur jeweiligen Einwohnerzahl der Länder gesetzt. Bei den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg wird angenommen, dass sie Leistungen auch für ihr Umland erbringen müssen. Deshalb wird ihre tatsächliche Einwohnerzahl mit dem Faktor 1,35 gewichtet ("Einwohnerveredelung"). Der Finanzausgleich findet allerdings eine Grenze darin, dass einem ausgleichspflichtiges Land 100% seiner Finanzkraft verbleiben müssen.

Diese Art des horizontalen Finanzausgleichs erweist sich als kostentreibend, weil er effizienzfeindlich ist. "Bestraft" wird das erfolgreiche Bundesland, denn je mehr es seine Finanzkraft - gemessen am Bundesdurchschnitt - verbessert, desto mehr muss es von seinen Überschüssen abgeben. "Belohnt" wird mit höheren Ausgleichszahlungen dagegen die Erfolglosigkeit. Warum sollte, so wurde gefragt, ein armes Land solide Haushaltspolitik betreiben, wenn der Zugriff auf die Kassen der reichen Länder garantiert ist, und warum sollten reiche Länder sich um eine erfolgreiche Budgetpolitik bemühen, wenn dieser Erfolg ohnehin zum größten Teil anderen zugute kommt?

Die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECD) hat in ihrer Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen Lage Deutschland 1998 darauf hingewiesen, dass die Aussicht für ärmere Länder bei erfolgreicher Wirtschaftspolitik 70-90% zusätzlich erwirtschafteter Steuereinnahmen wegen der Besserstellung im (horizontalen und vertikalen) Länderfinanzausgleich wieder zu verlieren, diesen nur sehr wenige Anreize bietet, sich um attraktive Standortbedingungen für Unternehmen zu bemühen und ihre Wirtschaftskraft zu verbessern.

Reichere Länder, so die OECD, zeigten wegen der ökonomisch unsinnigen Anreizstrukturen im horizontalen Finanzausgleich zudem noch Tendenzen in Richtung eines anderen "unerwünschten" Verhaltens. Wegen des für sie relativ geringen Nutzens überdurchschnittlicher Steuereinnahmen neigten sie dazu, die Steuerprüfung bei Unternehmen großzügig zu handhaben und so indirekt den im Land ansässigen Betrieben einen Steuervorteil zu verschaffen, der das Land als solches als Wirtschaftsstandort attraktiver mache. Damit entsteht auch ein Wettbewerbsnachteil für die ärmeren Länder mit einer geringeren Dichte von Wirtschaftsbetrieben. Die OECD verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass der Prüfungsturnus bei den Unternehmen je nach Bundesland zwischen sieben und zwölfjährig schwankte und bei Kleinbetrieben im Durchschnitt mehrere

Jahrzehnte betrage.

Im System des Finanzausgleichs sind die Zahlungen des Bundes der dritter Schritt des Finanzausgleichs. Dieser wird als vertikaler Finanzausgleich bezeichnet. In seinem Rahmen zahlt der Bund aus seinem Umsatzsteueranteil Bundesergänzungszuweisungen. Von besonderer Bedeutung sind hierbei die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen. Der Bund sorgt mit diesen dafür, dass die Finanzkraft der finanzschwächeren Länder weiter auf 99,5% des Länderdurchschnitts angehoben werden. Hinzu kommen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen unter anderem zum Ausgleich besonderer auf die Teilung Deutschlands und deren Überwindung zurückzuführender Lasten, zum Ausgleich unterdurchschnittlich finanzierter Kommunalhaushalte oder als Kompensation für die relativ (pro-Kopf) hohen Kosten der politischen Führung (Regierung und Verwaltung) in den kleinen Bundesländern. Damit tritt die bemerkenswerte Situation ein, dass eine Kostenart des Systems der Politikverflechtung (VK) eine weitere (SK) mitverursacht. Bremen und das Saarland erhielten 1994 bis 1998 befristete Bundeshilfen. 1999 wurde letztmals die Zusage von Zuwendungen für einen Zeitraum von fünf Jahren zur Überwindung der Haushaltsnotlage dieser Länder vom Bund gewährt.

Die Ergebnisse des vertikalen Finanzausgleich verstärken die Verzerrungseffekte, die die Kritiker des horizontalen Finanzausgleichs monieren. Nach dem Abschluss dieser dritten Phase des Finanzausgleichs ist mit großer Regelmäßigkeit eine Umkehr der Reihenfolge der Länder im Vergleich zu ihrer finanziellen Ausgangsposition zu beobachten. "Arme Länder", die nach ihrem pro-Kopf-Steueraufkommen auf den hinteren Plätzen der Ländertabelle zu finden waren, sind nach ihrer Finanzkraft nun besser gestellt als die vermeintlich "reichen", die letzte Plätze in der Finanzkraft-Rangliste belegen.

Huber/Lichtblau (2000: 9) stellen für 1999 fest: "Finanzstarke Länder mussten 1999 etwa 7,5 Prozent ihrer originären Steuerkraft im Finanzausgleich abführen. Am stärksten wurde Hessen (15,3 Prozent) und am geringsten Niedersachsen (1,1 Prozent) belastet. Für Empfängerländer mit einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft liegen die Dinge sogar noch dramatischer, denn hier machen die Ausgleichsleistungen im Durchschnitt fast 40 Prozent ihrer Steuereinnahmen aus. Die Spannweite reicht von 10 Prozent (Saarland) bis 58 Prozent in Sachsen-Anhalt."

Modellrechnungen dokumentieren die regionalen Kosten des ungenügenden Zuschnitts der Finanzverfassung im System der Politikverflechtung. Lichtblau (1997) hat errechnet, was passiert, wenn in einem Land sich die Steuereinnahmen um eine Million erhöhen. Für Nordrhein-Westfalen würde dies letztendlich lediglich Steuereinnahmen von 288 000 DM bedeuten - 71,2% der ursprünglich entstandenen neuen Einnahmen würden durch den Finanzausgleich abgeschöpft. Noch weniger plausibel sind die Kosteneffekte des Finanzausgleichs im Falle der Standortverlagerung eines Unternehmens, das beispielsweise

eine Million Lohnsteuer zahlt und von Nordrhein-Westfalen nach Sachsen wandert, denn es stellt sich heraus: beide Länder verlieren so Einnahmen (vgl. Schaubild 9).

Schaubild 9: Steuereffekte der Standortverlagerung (NRW-Sachsen) unter den Bedingungen des Finanzausgleichs von 1996 (in 1000 DM)

	Land	Gemeinden	Insgesamt
NRW	- 23	- 150	- 173
Sachsen	- 75	+ 150	+ 75
Andere Länder			+ 56
Bund			+ 42

Quelle: Lichtblau (1997): 11.

Fazit: Die empirische Untersuchung der Kostenstrukturen der Politikverflechtung bestätigt den qualitativen theoretischen Befund. Eine Aktualisierung der Demokratiekosten ist zumindest in Deutschland, wo durch die Übertragung regionaler Rechte keine politisch erfolgreichen Regionalbewegungen in das politische System reintegriert werden sollen, vor allem dann wahrscheinlich, wenn die ökonomischen Kosten der mangelnden Übertragung regionaler Rechte im System der Politikverflechtung untragbar hoch werden. Am deutlichsten ist dies bisher auf dem Felde der Einnahmen- und Ausgabeninkongruenz geworden, wie der anhaltende Streit um die Ausgestaltung des Finanzausgleichs belegt (Mäding 2000). In Ansätzen wurden in der öffentlichen Debatte auch zu hohe Kosten der politischen Führung thematisiert, was zu Bemühungen um die Verkleinerung regionaler Parlamente und Regierungen führte.

Kontroversen um die Ausgestaltung der Politikverflechtung thematisieren auch die Informationskosten regionalisierter Politik. Seit 1994 wurde beispielsweise in die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" die Förderung dezentraler Entscheidungsstrukturen in den Ländern integriert. Dies knüpft konzeptionell an zuerst in Nordrhein-Westfalen entwickelte Modelle der Regionalisierung der Wirtschaftspolitik an, die der Landesregierung zwar die Bewertung der Förderwürdigkeit von Projekten überlassen, aber darauf bauen, dass aufgrund von Sach- und Ortsnähe der regionalen Entscheidungsträger, diese der Landesregierung effizientere Entwicklungsperspektiven präsentieren können als sie die Landesverwaltung entwickeln könnte. Die Umsetzung regionaler Initiativen in diesem Kontext basiert auf dem Prinzip des regionalen Wettbewerbs um Fördermittel aus den landeseigenen Förderprogrammen: "Im Mittelpunkt dieses Politikmodells steht die Dezentralisierung inhaltlicher Programmbestimmungen bei zentralstaatlicher Koordination, wobei die Koordination vor allem durch die Vergabe von Mitteln für die dezentral formulierten Maßnahmen erfolgt." (Voelzkow 1990: 242).

Solche Effizienzüberlegungen zur Senkung der Informationskosten, die auf "Ortsnähe" beruhen, gehen auch mit Überlegungen einher, die die Demokratiekosten der Politikverflechtung reduzieren könnten. Sie wurden zwar in Ansätzen, aber in letzter Konsequenz noch nirgends umgesetzt. Sie basieren auf folgender Grundidee: "Der Staat ist nicht mehr die Instanz, die mit dem besseren Wissen und besseren Rezepten ausgestattet ist. Deshalb ist zur Erfüllung der regionalpolitischen Aufgaben eine Kooperation zwischen Staat und regionalen Institutionen vorausgesetzt. Regionalpolitik geht von der grundsätzlichen Selbstverantwortung der Regionen für ihre Entwicklungsprozesse aus. Diese Selbstverantwortung kann nicht delegiert werden." (Kruse 1990: 117) Demokratie, Identität und Aufgabenerfüllung sollen durch diese Art der Aufgabenübertragung in eins fallen.

Was in der Regional- und der Technologiepolitik auf Länderebene diskutiert wurde, gilt aber wie bei der Darstellung der Politikverflechtung gezeigt, weder für die Einnahmenseite der Politik noch für die meisten Ausgaben und Aufgaben. Ausgesprochene Status Quo-Kosten sind die Demokratiekosten (DK), die Kosten der Verfassungsreform zur Übertragung regionaler Rechte (TK), sowie die Entscheidungskosten (EK) im System der Politikverflechtung, die durch einen Elitenkonsens zugunsten des Festhaltens am Beteiligungsföderalismus zementiert werden. Bei den ökonomischen Kosten zeichnet sich ab, dass: $TK > SK > EK > VK > IK$

Die Mängel der Übertragung regionaler Rechte im System der Politikverflechtung sind nur um den hohen Preis der Verfassungsreform und der Organisationsreform zu überwinden, die eine Reform des Entscheidungssystems im Föderalismus nach sich ziehen würden. Weniger systemlogisch mit den Kosten dieser ausbleibenden Reformen sind die Kosten für Verwaltung und politische Führung, sowie Information verbunden. Es erstaunt deshalb nicht, dass gerade hier schon in Ansätzen etwas bewegt wurde, ohne dass solche Anstrengungen mit Grundsatzdebatten über den deutschen Föderalismus verbunden waren.

4. Kostenkalküle im britischen Devolutionmodell (dezentraler Einheitsstaat)

Das britische Devolutionmodell hält verfassungstheoretisch und im Selbstverständnis der politisch Handelnden am Einheitsstaat fest. Die Übertragung regionaler Rechte wird als Ausweitung des Spektrums der Handlungsmöglichkeiten des Zentralstaates auch begriffslogisch abgesichert. Aus dem "unitary state", dem Einheitsstaat, wird der "union state", der Staat der Union der britischen Nationen. Der Einheitsstaat bleibt aber auch bei einer Anerkennung der Pluralität der britischen Nationen erhalten. Mit anderen Worten, Devolutionpolitik ist in diesem Denkansatz ein Weg, um Demokratiekosten zu sparen, ohne die zentralstaatliche Kontrolle über die Übertragung regionaler Rechte aufzugeben.

Die Aufgabenübertragung hat neben diesem partizipatorischen und legitimatorischen Effekt, aber auch eine funktionale Begründung. Devolution reduziert auch die Informationskosten politischen Entscheidens. Dem hatte die Zentralregierung schon selbst dadurch Rechnung getragen, dass sie seit den siebziger Jahren immer mehr Aufgaben regionalen Querschnittsministerien, dem Scottish und Welsh Office, übertrug, die einen Großteil ihres Verwaltungsunterbaus vor Ort in Cardiff und Edinburgh bereithielten. Diese Form der administrativen Devolution, der Übertragung regionaler Rechte ohne die Übertragung regionaler Gesetzgebungsbefugnisse, wurde für englische Regionen lange für unnötig gehalten, ist aber 2001 zu einer Strategie geworden, die zur Einsparung ökonomischer Kosten, sowohl von Informationskosten als auch wegen ihres Potenzials zur Effizienzerhöhung der Steuerungseinheiten von regionaler Wirtschaftspolitik inzwischen von einer Mehrheit des Kabinetts Blair befürwortet wird.

Der Preis reduzierter Demokratiekosten ist eine (mäßige) Erhöhung der Verwaltungskosten, der Entscheidungskosten und der Kosten der Verfassungsanpassung. Zwar vermeidet die britische Devolutionpolitik die Verluste demokratischer Responsivität, die das Modell der Politikverflechtung produziert, aber ihm fehlen die Effizienzgewinne, die aus einem umfassenden Modell der Gewährung regionaler Rechte entstehen können, das sich am Vorbild eines dualen Föderalismus orientiert. Hinzu kommt, dass die Übertragung regionaler Rechte in der Devolutionpolitik weitgehend auf die Ausgabenpolitik reduziert wurde. Auf der Einnahmenseite des Haushalts bleibt der britische Staat ein Einheitsstaat. Die geringen haushaltspolitischen Möglichkeiten der subnationalen Ebene fallen nicht ins Gewicht. Die in Eigenregie der Kommunen erhobenen Steuern machen ca. 3% des Steueraufkommens aus. Mit den kommunalen Steuern werden nur 25% der kommunalen Haushalte abgedeckt, der Rest besteht aus Zuschüssen des Zentralstaats. Das schottische Parlament kann (bisher ist das nur eine theoretische Möglichkeit) die Einkommenssteuer, die 22p pro Pfund beträgt, maximal um 3p nach oben oder unten korrigieren kann (1997 wären dies ca. 450 Mio. Pfund Steuermasse gewesen). Mit anderen Worten, die empirisch zu überprüfende Formel der

Kostenstruktur des Devolutionmodells:

$$K = \text{ÖK} (\text{TK} + \text{EK} + \text{VK} - \text{SK} - \text{IK}) - \text{DK} (\text{PK} + \text{LK})$$

wäre für die Einnahmenseite analog der ungünstigeren Kostenstruktur von Einheitsstaaten zu formulieren:

$$K = \text{DK} (\text{PK} + \text{LK}) + \text{ÖK} (\text{IK} + \text{SK} - \text{EK} - \text{VK} - \text{TK})$$

DK (am Beispiel Schottlands): Katalysator der Rückbesinnung auf schottische nationale Interessen war die Politik der Regierung Margaret Thatchers aus drei Gründen: 1) Sie öffnete eine Kluft zwischen dem englischen Wirtschaftsliberalismus und dem sozialdemokratischen Grundkonsens der schottischen Gesellschaft. 2) Eine Reihe der auch in England umstrittenen politischen Initiativen, wie die Reform der Kommunalverfassung oder die Reform der Gemeindesteuer (poll tax) wurde nicht nur wegen der historischen Besonderheit des schottischen Rechtswesens getrennt von der englischen Gesetzgebung in Kraft gesetzt, sondern auch in Schottland zuerst. Aus schottischer Sicht sah man sich als "Versuchskaninchen" für unausgelegene Politikexperimente der Londoner Regierung missbraucht. 3) Die parteipolitischen Mehrheiten in Schottland entsprachen in den achtziger und neunziger Jahren nie den englischen. Die Konservativen blieben permanent und mit großem Abstand zu Labour die Minderheitspartei in Schottland. Zur ungeliebten Politik kam also noch dass diese durch eine permanente "Fremdherrschaft" verantwortet wurde.

Schaubild 10: Wahlergebnisse in Schottland (S) und England (E), in % (Wahlsiege der Konservativen Partei bei Parlamentswahlen im Vereinigten Königreich)

Partei	1979		1983		1987		1992	
	E	S	E	S	E	S	E	S
Konservative	47,2	31,4	46,0	28,4	46,2	24,0	45,5	25,7
Labour	36,7	41,5	27,0	35,1	29,5	42,4	33,9	39,0
Liberales (1)	14,9	8,7	26,4	24,5	23,8	19,2	19,2	13,1
Scottish National Party	-	17,3	-	11,8	-	14,0	-	21,5

(1) Mit Liberales werden hier die Liberale Partei, ihre Wahlallianzen und ihre Nachfolgepartei, die Liberal Democrats, bezeichnet.

Die Forderung nach der Einrichtung eines schottischen Parlamentes wurde so von einem Großteil der schottischen Bevölkerung als Instrument gesehen, um nationale Interessen wahren zu können, nicht aber als Ausdruck eines aggressiven Nationalismus. Klaus Stolz

(1997: 124f.) weist zu Recht daraufhin, dass dabei "nicht die Konstruktion einer kulturellen oder gar ethnischen Homogenität der schottischen Nation" im Vordergrund stand, "sondern eine nahezu gesamtgesellschaftliche Zurückweisung absoluter Souveränitätsansprüche des britischen Staates, also eine konstitutionell-politische Haltung." Parteipolitisch wurde das vor allem in einer Umorientierung der Politik der Labour Party deutlich. Hatte diese in den siebziger Jahren Devolution noch als notwendige aber ungeliebte Abwehrstrategie gegen die nationalistische Herausforderung unterstützt, so sah die Partei in den achtziger und neunziger Jahren in der Devolutionpolitik eher ein parteipolitisch nicht mehr kontroverses Ziel für alle Gruppen der schottischen Gesellschaft. Die Plausibilität der Forderung nach schottischer Selbstbestimmung wurde auch durch die Fortschritte der europäischen Integration erhöht. Aus wirtschaftlichen Gründen wurde von der Regierung Thatcher sogar eine eigenständige Brüsseler Vertretung Schottlands nach dem Vorbild der deutschen Länderbüros zugelassen. Scotland Europa entwickelte sich rasch zu einem "paradiplomatischen Akteur", der im Namen der noch staatslosen Nation Schottland begann, deren Interessen zu vertreten.

Dass unter diesen Umständen und zumal nach dem Regierungsantritt von Labour in London - der schottischen Mehrheitspartei - die Gewährung regionaler Rechte nicht nur als Partizipationsangebot in Schottland erwartet wurde und dass damit die Legitimation der Staatstätigkeit in Schottland verbessert wurde, liegt auf der Hand. Anders als in Deutschland hatte die Gewährung regionaler Rechte im schottischen Fall neben dem funktionalen einen deutlich integrativen Aspekt. Um für Schottland die "exit"-Option zu verhindern, musste Schottland eine "Stimme" bekommen in der Hoffnung dies würde Loyalität erzeugen. Ohne die Einrichtung eines Parlaments in Schottland wären nach der Wahl 1997 die Demokratiekosten des britischen Regierungssystems unkontrollierbar angewachsen.

ÖK: Der Informationskostengewinn (IK) liegt durch die Übertragung gesellschaftlicher Rechte im schottischen Fall liegt auf der Hand. Mit der Einrichtung eines schottischen Parlamentes findet der innerschottische gesellschaftliche Diskurs, der auch vor der Institutionalisierung dieses nationalen Forums der schottischen Öffentlichkeit schon ein nationaler war⁶, nun einen direkten Zugang zur Praxis politischen Entscheidens. Tendenziell wird damit auf der Aufgabenseite die Inkongruenz von Problemerkennung und Aufgabenwahrnehmung (SK) beseitigt.

Die neuen Kosten für die Verwaltung und die politische Führung (VK) schlagen zwar zu Buche, aber haben nicht zu einer entscheidenden Ausweitung des Budgetansatzes für Schottland geführt, weil mit dem Aufbau der schottischen Bürokratie ein Abbau der zentralstaatlichen verbunden war. Dem schottischen Parlament wurde der Etat des "Scottish

⁶ "The newspapers are different, and now lead, day after day, on Scottish politics rather than British politics. National current affairs programmes such as BBC's *Newsnight* have to be broadcast with Scottish inserts." (Marr 1999: 70)

Office" zur Verfügung gestellt. Im Haushaltsjahr 2000/01 betrug dieser 16,9 Mrd. Pfund. Tendenziell sind sogar Einsparungen möglich, weil Schottland (wie auch Wales und Nordirland) von den Leistungen des Zentralstaates überdurchschnittlich profitieren. In Schottland liegen die Subventionen pro Kopf der Bevölkerung 20% über dem Durchschnitt. Eine entsprechende Anpassung der Finanzströme könnte mit der schottischen Autonomie heute besser legitimiert werden als vor deren Anerkennung, als die überdurchschnittlichen Finanzaufweisungen nicht zuletzt das Ziel verfolgten, Autonomieforderungen zu verhindern.

Kostentreibend (potentiell und tatsächlich) sind aber weiterhin die Nichtbeachtung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz und die Probleme der Systemanpassung (TK) an regionales Entscheiden. Die Konstruktion der Devolutionpolitik hat im schottischen Falle abweichend vom Devolutionmodell weitgehende Versuche unternommen, die Entscheidungskosten (EK) zu senken, um die politischen Kosten der Reform zu senken. Entgegen der bisherigen Praxis der begrenzten Aufgabenübertragung an nachgeordnete territoriale Einheiten listet das Devolutiongesetz auch die nicht übertragenen Staatsaufgaben auf. Bei Devolutionsgesetzen war bisher die möglichst exakte Benennung der vom Westminster-Parlament delegierten Aufgaben üblich, was den Vorrang der Parlamentsouveränität und damit des Zentralstaats deutlich markierte. Für die sonstigen nicht erwähnten Aufgaben für die früher das Westminsterparlament zuständig gewesen wäre, ist heute das schottische Parlament zuständig sein. Hier wurde sogar eine der britischen Verfassungstradition widersprechende "Allzuständigkeitsvermutung" des schottischen Parlaments de facto eingeführt.

Schaubild 11: Die Aufgaben des schottischen Parlaments

Aufgaben, die sich der Zentralstaat vorbehält	Aufgaben, die dem schottischen Parlament übertragen wurden
Binnenmarkt	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei
Verfassungsfragen	Wirtschaftliche Entwicklung
Verteidigung und nationale Sicherheit	Erziehungswesen
Beschäftigungspolitik	Umwelt
Steuer-, Wirtschafts- und Geldpolitik	Gesundheitswesen
Außen- und Europapolitik	Wohnungspolitik
Gesundheit und medizinische Versorgung (zum Teil)	Recht und Inneres
Medien und Kultur	Kommunen
Standards für freie Berufe (zum Teil)	Statistik
Grenzschutz	Sozialarbeit
Verkehrssicherheit und Regulierung	Ausbildung
	Verkehr

Die mit dieser speziellen Variante der Devolutionpolitik in besonderem Maße reduzierten Entscheidungskosten bleiben höher als diejenigen des dualen Föderalismus, weil bei vielen der politisch zentralen Materien Kosten nicht durch eine Übertragung regionaler Rechte gemindert wurden. Hinzu kommt, dass die Praxis des Devolutionmodells Verhandlungskosten auf die Ebene der Transaktionskosten (TK) für die Umsetzung des Devolutionmodells verschiebt. Diese Kosten werden im Falle von Konflikten sicherlich noch deutlicher werden. Die gegenwärtige Politikkoordination zwischen den regionalen und den entsprechenden zentralstaatlichen Ministerien wird in interministeriellen Ausschüssen geregelt aufgrund von sogenannten Konkordaten über Verfahrensweisen. Bei Streitfällen verweist der Scotland Act auf den Gerichtsweg mit der letztendlichen Entscheidungsgewalt des Privy Council, dem traditionellen Beratergremium der Königin. Mit anderen Worten, kommt es zu Problemen der Umsetzung des Devolutionmodells, sind die Verhandlungskosten nicht mehr kontrollierbar, denn die schottische Öffentlichkeit und das schottische Parlament werden das Letztentscheidungsrecht der Zentralregierung in den von ihr selbst beanspruchten Gesetzgebungsbereichen nicht anerkennen.

Hinter diesem unlösbaren Konflikt verbirgt sich das Grundproblem der Gewährung regionaler Rechte im Einheitsstaat, gerade wenn deren Wahrnehmung durch regionale Parlamente in

besonderem Maße legitimiert ist. Was die Zentralregierung für übertragene Rechte hält, halten die Regionen für erworbene. Konkret: Die schottische Überzeugung im eigenen Parlament einen Ausdruck der Volkssouveränität zu sehen, führt dazu, dass eventuelle Korrekturen von Entscheidungen des schottischen Parlamentes durch das Westminsterparlament bzw. der Streit um Kompetenzabgrenzungen ihren technischen Charakter verlieren, den sie eigentlich nach der Doktrin der Parlamentsouveränität hätten. Bei Meinungsverschiedenheiten beider Parlamente kollidieren zwei Souveränitätsvorstellungen, die der Parlaments- und die der Volkssouveränität. Grundsätzlich gelöst werden können solche Konflikte nur durch die (unwahrscheinliche) Rückkehr zum Status Quo ante einer Verwaltungsdezentralisierung alten Stils oder, was wahrscheinlicher ist, durch den Siegeszug der Doktrin der Volkssouveränität entweder in Schottland alleine, dies hieße Unabhängigkeit, oder im gesamten Vereinigten Königreich, dies hieße die Anerkennung einer föderalen Ordnung.

Fazit: Auch wenn viele Skeptiker (z.B. Marr 1999, Nairn 2000) meinen, dies sei nur ein vorübergehender Erfolg, steht fest dass die Devolutionlösung durch die Übertragung regionaler Rechte Demokratiekosten senken konnte. Kostensenkend wirkte sie sich auf Informationskosten aus und in begrenztem Maße kostendämpfend wirkte auch die Kongruenz des politischen Entscheidungsraums und des Raumes der Aufgabenerledigung, auch wenn viele zentrale Aufgaben fehlen und Devolutionpolitik nur auf der Ausgaben- nicht aber auf der Einnahmenseite der Staatstätigkeit tatsächlich greift. Als potentiell unbewältigbare Kosten erweisen sich aber die Verhandlungskosten bei Konfliktfällen und die Systemanpassungskosten, die aus dem Dilemma entstehen, dass sich ein Einheitsstaat in der praktischen Politik so zu verhalten bemüht als sei die Qualität der Aufgabenübertragung an seine Regionen vergleichbar mit regionaler Autonomie in föderalen Ordnungen.

5. Kostenkalküle im dualen Föderalismus (USA, Kanada)

Die Literatur zum dualen Föderalismus nimmt an, dass dieser die optimale Form der Gewährung regionaler Rechte darstellt. Die oben angestellten theoretischen Überlegungen führten zu dem Ergebnis, dass den Vorteilen der Übertragung nationaler Rechte allenfalls Transaktionskosten (TK) bei der Übertragung dieser Rechte und Verwaltungskosten (VK) auf Gliedstaatenebene gegenüberstehen.

$$K = \text{ÖK} (\text{TK} + \text{VK} - \text{IK-SK} - \text{EK}) - \text{DK} (\text{PK} + \text{LK})$$

In der Praxis spielte bei der Übertragung regionaler Rechte in den USA, die hier trotz der nur annähernden Passform für das Modell des dualen Föderalismus⁷ als Beispiel herangezogen werden sollen, das Transaktionskostenargument sogar eine positive Rolle. Als die Staaten vor über zwanzig Jahren zur Hälfte der Regierungszeit Präsident Carters und verstärkt in der Reagan/ Bush-Ära begannen, immer mehr Aufgaben unter anderem in der Sozialpolitik zu übernehmen, taten sie dies nicht in einem politischen Kampf mit dem Bund und damit ohne weitreichende politische und institutionelle Kosten. Denn Ziel der Politik des Bundes war und ist, möglichst viele kostenintensive und ausgabeninflexible Gesetze in die Verantwortung der Staaten zu übertragen. Schon in den Jahren 1978-1983 reduzierten sich die zweckgebundenen Zuschüsse des Bundes an die Gliedstaaten real um 7,4% und die ungebundenen Zuschüsse um 36,3% (Peterson 1984: 228).

In den achtziger Jahren schien die neue Rolle der Staaten unproblematisch zu sein, da viele von ihnen über Budgetüberschüsse verfügten. Ihr Einkommen wuchs jährlich im Durchschnitt um 8,5% (Cigler 1993: 182). Im positiven Sinne verband sich mit der Übertragung regionaler Rechte auch die Möglichkeit responsiver Gestaltung von Aufgaben (Raimondo 1993: 36). Die Staaten erschlossen sich neue Aufgaben in der Umweltpolitik, der regionalen Wirtschaftsförderung, der Gesundheits- und Sozialpolitik, in der Bildungspolitik und bei der Regulierung von Unternehmenstätigkeit. In den neunziger Jahren wurde diese neue Aufgabenlast aber zur Belastung der Staaten und trieb sie in eine Finanzkrise (Gold 1995).

Auch als in den neunziger Jahren die Staaten zur Sparpolitik gezwungen waren, blieben für die Bürger die Staats- und Gemeinderegierungen gegenüber der Bundesregierung die responsivere Regierungsebene. 56% waren in Umfragen 1999 der Meinung, die Bundesregierung würde ihre politische Verantwortung adäquat wahrnehmen und 67% bzw. 69% schrieben diesen positiven Eindruck ihrer Staats- bzw. Gemeinderegierung zu (Cole/

⁷ Ausführlicher zu diesem Problem Sturm 1997a.

Kincaid 2000: 197). Dies stützt die These, dass die Übertragung regionaler Rechte Legitimationskosten (LK) einspart. Responsivität lässt sich auch aus der Tatsache ablesen, dass sich die Spannweite unterschiedlichen Ausgabenverhaltens der Staaten und damit unterschiedlicher Formen der Aufgabenwahrnehmung 1991 nicht anders darstellte als 1957 (Peterson 1995: 106).

Da in dualen föderalen Systemen die Informationskosten (IK) mindestens so gering sind, wie in Systemen der Politikverflechtung und da deren Entscheidungskosten durch die weitgehende Autonomie der Gliedstaaten immer niedriger liegt als in anderen Staatsformen, wäre empirisch nur noch einer Frage nachzugehen, nämlich: stimmt die These, dass die weitgehend gegebene Passgenauigkeit von Aufgabenwahrnehmung und Aufgabenfinanzierung (die sich in den USA in den letzten Jahren verstärkt hat) tatsächlich zu kostenoptimalen Politikergebnissen (SK) führt. Oder haben Kritiker recht, die davon ausgehen, dass die Gewährung regionaler Rechte in Zeiten knapper Ressourcen zu einem "race-to-the-bottom", einem Unterbietungswettbewerb hinsichtlich der Standards der Aufgabenerledigung führt und in Zeiten voller Kassen ein "race-to-the-top" einläutet, das Verschwendung fördert. Ganz im letzteren Sinne war in den USA die Rede davon, dass die Kürzungspolitik der Staaten in den neunziger Jahren beim finanziellen und materiellen Umfang ihren Aufgaben keine Politik des "down-sizing", sondern eine Politik des "right-sizing" sei. Beide Phänomene wären dysfunktional und würden zur Folge haben, dass die theoretische Kostenkalkulation bei der Übertragung regionaler Rechte in dualen föderalen Systemen zu deren Ungunsten zu verändern wäre.

Dieser Frage soll anhand der Praxis des 1996 in Kraft getretenen "Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Acts (PRWORA) nachgegangen werden (vgl. OECD 1999: 70ff.; Goos/ Schmid 1999). PRWORA ersetzte Sozialhilfezahlungen des Bundes, auf die zeitlich unbegrenzt Ansprüche bestanden, durch ein System bundesgesetzlich geregelter Sozialhilfe der Staaten. Diese erhalten vom Bund einen ungebundenen Zuschuss (block grant), müssen aber 80% ihres eigenen Ausgabenniveaus für dieses Politikfeld erhalten. Darüber hinaus haben sie bis auf die Tatsache, dass die Sozialleistungen des Bundes auf fünf Jahre begrenzt sind und dass bis zum Jahre 2002 50% der Leistungsempfänger Arbeit aufgenommen haben müssen, freie Hand bei der Gestaltung der Sozialleistungen. Sie können die Gelder des Bundes für Ausbildungs-, Beschäftigungs- oder Arbeits-erzwingungsmaßnahmen einsetzen, und sie können selbstständig definieren, was sie als Arbeitsleistung anerkennen wollen.

Stimmt die These, dass die Übertragung regionaler Rechte in den Fällen, in denen sie die Gliedstaaten belasten, im dualen Föderalismus zu einem "race-to-the-bottom" führt so müsste eine Konvergenz der Regelungen der fünfzig Staaten auf einem sehr niedrigen Niveau

betreffend die Dauer und den Umfang der Sozialleistungen zu beobachten sein. Die Anhänger der "welfare magnet"-These (Peterson 1995: 121ff./ Rom u.a. 1998) argumentieren, dass diese Anpassung auf niedrigem Niveau unvermeidlich sei, da die höheren Wohlfahrtsleistungen einzelner Staaten die Sozialleistungsempfänger anderer Staaten anziehen wie ein Magnet. Seit 1969 mit dem Urteil des Supreme Court (Shapiro v. Thompson) ist es den Staaten nicht mehr möglich, Zuziehende von Wohlfahrtsleistungen auszuschließen (in welcher Höhe diese geleistet werden müssen bleibt allerdings umstritten). Die Folge sei, so die Magnetthese, dass in Staaten mit günstigen Sozialleistungsniveaus Hilfeempfänger zuziehen und dass diese Staaten dann in Haushaltsschwierigkeiten geraten. Aus ihren Schwierigkeiten werden sie dadurch versuchen heraus zu kommen, dass sie ihr Leistungsniveau den Leistungen der anderen Staaten nach unten anpassen.

Peterson (1995: 128) schließt aus diesen Überlegungen: "In a society in which both people and business are highly mobile, it makes little sense to leave the marginal cost of welfare provision to lower tiers of government. To recommend that the provision of welfare should be locally controlled and its marginal cost borne by state and local taxpayers is to recommend that the poor be all but abandoned." Zwei Bemerkungen sind hierzu angebracht: 1) Petersons Schlussfolgerungen setzen voraus, dass es erstens zu einem race-to-the-bottom kommt und zweitens, dass die Übertragung regionaler Rechte nicht durch die regionale Definition der Voraussetzungen für ihre Wahrnehmung qualifiziert werden dürfen. 2) Peterson wendet sich nicht gegen die Übertragung regionaler Rechte generell, sondern hält nur bestimmte Kategorien von Rechten für deren "Regionalisierung" für ungeeignet. Der PRWORA ist ein Testfall für die Übertragung von Rechten, die Peterson aufgrund der zu erwartenden ungünstigen Kostenstruktur (SK) für nicht möglich hält. Ist aber selbst im PRWORA-Fall zu beobachten, dass ein race-to-the-bottom nicht stattfindet, so ist das der Beleg für die theoretisch postulierte besonders vorteilhafte Kostenstruktur des dualen Föderalismus.

Zunächst ist im Hinblick auf PRWORA festzustellen, dass es weiterhin beträchtliche Unterschiede zwischen den 50 Bundesstaaten der USA (OECD 1999: 70) hinsichtlich der Zeitdauer der Wohlfahrtsleistungen der Staaten gibt. Die Spannweite reicht von den acht Staaten, die Sozialleistungen weniger als 36 Monate lang gewähren bis hin zu Michigan und Vermont, die Hilfen auch noch leisten, wenn die fünf Jahre, die der Bund Zuschüsse gewährt, überschritten sind. Unterschiede sind auch hinsichtlich der Sanktionen für Hilfeempfänger festzustellen, die die Bedingungen für die Zahlungen der Sozialleistungen nicht erfüllen. Sieben Staaten schließen solche Hilfeempfänger für immer von weiteren Sozialleistungen aus, 15 machen Einschränkungen über einen begrenzten Zeitraum. Das Niveau der monatlichen Hilfezahlungen variiert weiterhin. Einige Staaten haben es erhöht, andere gesenkt. Die OECD (1999: 70) kommt in ihrer Bewertung von PRWORA deshalb zu dem Ergebnis: "It is clear that states have not 'raced-to-the-bottom'." Dieses Ergebnis wird durch empirische Studien

bestätigt (umfassend: Tweedie 2000). Eine Untersuchung der Wohlfahrtsreform in den Neuengland-Staaten (Maine, New Hampshire, Vermont, Massachusetts, Rhode Island und Connecticut) kommt zu dem Ergebnis: “theories which posit a unilateral reaction to devolution fail to capture the realities of welfare reform. States have not followed predictable patterns, have not engaged in concurrent cutting of benefits, and have not mirrored the policies of their closest neighbors. Instead they have acted independently to address the needs of their welfare populations.” (Francis 1998: 143)

Fazit: Das Fallbeispiel PRWORA belegt also, dass selbst die Übertragung von Rechten im Bereich der Sozialpolitik auf Regionen im dualen Föderalismus keine Kosten (SK) im Hinblick auf die Passgenauigkeit der Ebene und der Aufgabenerledigung hervorruft. Alle vorhergesagten negativen Externalitäten sind nicht eingetreten. Im Gegenteil - wie die Untersuchung von Francis belegt - sind zusätzliche positive Effekte zu beobachten, denn die Responsivität der Sozialpolitik ist durch ihre Regionalisierung gewachsen, d.h. nicht nur ökonomische Kosten, sondern auch die Demokratiekosten im System des dualen Föderalismus wurden weiter verringert. Die empirische Überprüfung der theoretischen Annahmen zur Kostenstruktur des dualen Föderalismus auf der Ausgabenseite führen also zu deren eindeutiger Bestätigung.

Die positiven Auswirkungen der Regionalisierung von Kompetenzen im dualen Föderalismus lassen sich auch auf der Einnahmenseite nachweisen. Während in dezentralen Einheitsstaaten und im System der Politikverflechtung die nationale politische Ebene letztendlich die Verantwortung für die Mittelausstattung aller politischen Ebenen übernimmt, liegt diese im dualen Föderalismus zuvörderst bei den Gliedstaaten. Die auf der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beruhende oben erwähnte Sonderhilfe für Bremen und das Saarland widersprechen dem Prinzip der Selbstverantwortung ebenso wie weitreichende Finanzausgleichsregelungen oder die Abhängigkeit der Aufgabenerledigung auf regionaler Ebene von Zuweisungen aus dem nationalen Haushalt. Deutlichstes Zeichen für eine solche Selbstverantwortung auf der Einnahmenseite des Haushalts und damit für ein Bemühen der Kongruenz von Aufgabenfinanzierung und Einnahmenerhebung ist das Bemühen um eine Begrenzung von Haushaltsdefiziten.

Die empirischen Grundlagen für die Untersuchung dieser Zusammenhänge bietet der kanadische Fall, der insbesondere deshalb interessant ist, weil er klar belegt, dass mit der durch politische Entwicklungen (Verfassungskrisen und -reformen⁸) verursachten fortwährenden Übertragung von Aufgaben auf die Provinzen, also der laufenden Dezentralisierung des ohnehin schon dual angelegten Föderalismus in Kanada sich eine

⁸ Im Überblick: Schultze/ Schneider 1997.

wachsende Aufmerksamkeit der Provinzen für die Kontrolle ihrer Staatseinnahmen verbindet (Sturm/ Müller 1999: 56).

Die meisten kanadischen Provinzen definierten seit Mitte der neunziger Jahre Regeln, um ihre jährlichen Haushaltsdefizite zu kontrollieren bzw. zu eliminieren. Die Kongruenz von politischem Entscheidungsraum und Finanzierer von Entscheidungen wird dadurch optimiert und die Externalitäten regionalen Entscheidens (SK) werden minimiert. In einigen Provinzen, wie Ontario, Manitoba, Alberta und im Yukon Territory sind sogar Referenden vorgesehen, wenn alle oder bestimmte Steuern angehoben werden sollen, um das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts zu erreichen. Wie schon im Falle von PRWORA auf der Ausgabenseite der Aufgabenerledigung zeigt sich auch im kanadischen Falle auf der Einnahmenseite, dass sich mit der Übertragung regionaler Rechte erfolgreich Bemühungen verbinden, neben ökonomischen Kosten Demokratiekosten zu senken.

Schaubild 12: Defizitkontrolle in den kanadischen Provinzen und Territorien

Provinz/ Territorium	Jahr der Gesetzgebung	ausgeglichener Haushalt
Nova Scotia	2000	2002/03
New Brunswick	1993/95	1996/97
Québec	1996	1999/00
Ontario	1999	2000/01
Manitoba	1995	1995/96
Saskatchewan	1995	1999
Alberta	1993/95	1996/97. 25-Jahresplan zur Rückzahlung sämtlicher Staatsschulden
British Columbia	1991/ 1992 widerrufen	-
Prince Edward Island	-	-
Newfoundland	-	-
Yukon Territory	1996	Verbot der Verschuldung
Northwest Territories	1995/96	1998/99
Nunavut	-	-

Quelle: OECD 2000: 53f.

Am Beispiel der Schweiz (Kirchgässner/ Pommerehne 1994) wurde der Zusammenhang von demokratischer Responsivität auf regionaler Ebene und der Staatsausgabenpolitik näher

erläutert. Kreditaufnahme verschleiert im öffentlichen Bewusstsein die Kosten von Staatsaufgaben. Der weitgehende Verzicht auf Kreditaufnahme zur Aufgabenfinanzierung in den kanadischen Provinzen macht es - wie die Schweizer Erfahrungen belegen - noch wahrscheinlicher als dies bereits vorher der Fall war, dass der Steuerwiderstand der Bürger in den Provinzen mobilisiert wird, wenn eine Ausweitung der Staatstätigkeit erfolgen sollte, die eine Mehrheit der Bürger ablehnt. Die Defizitkontrollpolitik erhöht also die im dualen Föderalismus angestrebte Kongruenz von Aufgabendefinition und Aufgabenfinanzierung.

6. Perspektiven

Da die finanziellen Auswirkungen der Gewährung regionaler Rechte von den Kostenkalkülen der einzelnen Staatsformen nicht zu trennen sind, ist es ausgeschlossen für die Übertragung eines bestimmten Politikfeldes in die Kompetenz einer Region eine konkrete Summe zu nennen, die beispielsweise durch Anstrengungen zur Regionalisierung eingespart werden könnte, selbst wenn man einmal von den möglichen finanziellen “Nebenwirkungen” einer solchen Reform auf andere Politikfelder absieht. Solche Kostenüberlegungen wären Überlegungen zum Einzelfall und ihre Daten müssten auf Modellrechnungen beruhen, die nicht nur viele Rahmenbedingungen, sondern auch künftige Preisentwicklungen künstlich konstant halten. Die Ergebnisse solcher Modellrechnungen sind entscheidend von den Prämissen von Modellen abhängig und entsprechend umstritten und inflexibel.

Der hier gewählte umfassendere Ansatz hat die entscheidenden Konstitutionsbedingungen für finanzielle Effizienz durch Regionalisierung identifiziert. Aber auch in diesem Zusammenhang gilt: Das willkürliche Setzen von Verfassungsordnungen geht an der politischen Realität vorbei. Der “duale Föderalismus” ist de facto eher Modell als Wirklichkeit. Selbst in den USA hat die Übertragung regionaler Rechte nicht nur effizienzerhöhende Wirkung und bei einigen regionalen Rechten, beispielsweise der Verhängung der Todesstrafe, ist es umstritten, ob die Region die sinnvolle Entscheidungsebene ist.

Es wäre auch zu einfach, nun nach einer weltweit einheitlichen Staatsform zu rufen. Sinnvoller ist es, wieder zur kontextbezogenen nationalen Betrachtungsweise zurückzukehren und in diesem Kontext die Folgen von Regionalreformen zu überprüfen. Hier haben wir immer noch nicht viel mehr in der Hand als uns die ökonomische Theorie mit ihren Hinweisen auf das Konnexitätsprinzip und das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, ergänzt um das Subsidiaritätsprinzip, anbietet: Die Übertragung regionaler Rechte ist immer dann finanziell sinnvoll, wenn sie in Abstimmung und mit der Zustimmung der Betroffenen geschieht, wenn die übertragene Materie lokal oder regional möglichst vollständig überschaubar und kontrollierbar ist, wenn regional ausreichend Regelungskompetenzen entstehen und wenn die Finanzierung in möglichst hohem Maße durch diejenigen gewährleistet wird, die in den Genuss der regionalisierten Rechte kommen.

Literatur

Bennett, R.J. (1980): *The Geography of Public Finance. Welfare under Fiscal Federalism and Local Government Finance*, London/ New York.

Buglione, Enrico/ France, George (1984): *Skewed Fiscal Federalism in Italy: Implications for Public Expenditure Control*, in: Premchand, A./ Burkhead, Jesse (Hrsg.): *Comparative International Budgeting and Finance*, New Brunswick/ London, S. 69-89.

Cigler, Beverly A. (1993): *Challenges Facing Fiscal Federalism*, in: *Political Science and Politics*, June, S. 181-186.

Cole, Richard L./ Hisson, Rodney V./ Arvidson, Enid (1999): *Devolution: Where's the Revolution?*, in: *Publius* 29 (4), S. 99-112.

Cole, Richard L./ Kincaid, John (2000): *Public Opinion and American Federalism: Perspectives on Taxes, Spending, and Trust - An ACIR Update*, in: *Publius* 30 (1-2), S. 189-201.

Conlan, Timothy (1996): *From New Federalism to Devolution. Twenty-Five Years of Intergovernmental Reform*, Washington, D.C.

Contract with America (1994). *The Bold Plan* by Rep. Newt Gingrich, Rep. Dick Armey and the House Republicans to Change the Nation, New York.

Dahl, Robert A. / Tufte, Edward R. (1973): *Size and Democracy*, Stanford.

De Vries, Michiel S. (2000): *The Rise and Fall of Decentralization: A Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries*, in: *European Journal of Political Research* 38, S. 193-224.

Färber, Gisela (2000): *Probleme der regionalen Steuerverteilung im bundesstaatlichen Finanzausgleich*, Baden-Baden.

Finanzplan des Bundes 2000 bis 2004 (2000), Bundestagsdrucksache 14/4001.

Fischer, Thomas/ Schley, Nicole (1999): *Europa föderal organisieren*, Bonn.

Francis, Richard M. (1998): *Predictions, Patterns and Policy-Making: A Regional Study of Devolution*, in: *Publius* 28(3), S. 143-160.

Gold, Steven D. (Hrsg.) (1995): *The Fiscal Crisis of the States. Lessons for the Future*, Washington, D.C.

Goos, Elisabeth/ Schmid, Josef (1999): *Die US-Amerikanische Welfare-Reform*, Tübingen (= WIP Occasional Paper Nr.8).

Hansjürgens, Bernd (2001): *Äquivalenzprinzip und Staatsfinanzierung*, Berlin.

Heinze, Rolf G./ Voelzkow, Helmut (1991): *Kommunalpolitik und Verbände. Inszenierter*

Korporatismus auf lokaler und regionaler Ebene?, in: Heinelt, Hubert/ Hellmut Wollman (Hrsg.): Brennpunkt Stadt, Basel etc., S. 187-206.

Huber, Karl (1997): Systemschwächen des Finanzausgleichs - Eine Reformskizze, in: iw-trends 4, S. 1-22.

Huber, Bernd/ Lichtblau, Karl (2000): Ein neuer Finanzausgleich. Reformoptionen nach dem Verfassungsgerichtsurteil, Köln.

Kirchgässner, Gebhard/ Pommerehne, Werner W. (1994): Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in föderativen Systemen. Die Beispiele der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz, in: Grimm, Dieter (Hrsg. unter Mitarbeit von Evelyn Hagenah): Staatsaufgaben, Baden-Baden, S. 149-176.

Krafft, Alexander/ Ulrich, Günter (1993): Chancen und Risiken regionaler Selbstorganisation, Opladen.

Kreuder, Thomas (1997): Gestörtes Gleichgewicht. Die Gefährdungen der politischen Autonomie von Ländern und Gemeinden durch Kostenverlagerungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B24, S. 31-36.

Kruse, Heinz (1990): Reform durch Regionalisierung. Eine politische Antwort auf die Umstrukturierung der Wirtschaft, Frankfurt am Main/ New York.

Lane, Jan-Erik (1993): The Public Sector. Concepts, Models and Approaches, London etc.

Mädling, Heinrich (2000): Optionen für eine Reform des Finanzausgleichs, in: Schmidt-Trenz, Hans-Jörg/ Fonger, Matthias (Hrsg.): Bürgerföderalismus. Zukunftsfähige Maßstäbe für den deutschen Finanzausgleich, Baden-Baden, S. 5-37.

Marr, Andrew (1999): The Day Britain Died, London.

Nairn, Tom (2000): After Britain. New Labour and the Return of Scotland, London.

OECD (1998): Wirtschaftsberichte Deutschland, Paris.

OECD (1999): Economic Surveys United States, Paris.

OECD (2000): Economic Surveys Canada, Paris.

Olson, Mancur Jr. (1969): The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, in: American Economic Review 59, S. 479-487.

Osborne, David/ Gaebler, Ted (1993): Reinventing Government, New York.

Peterson, George E. (1984): Federalism and the States. An Experiment in Decentralization, in: Palmer, John L./ Sawhill, Isabel V. (Hrsg.): The Reagan Record, Cambridge (Mass.), S. 217-259.

Peterson, Paul E. (1995): The Price of Federalism, Washington, D.C.

Premchand, A. (1983): Government Budgeting and Expenditure Controls. Theory and Practice, Washington, D.C.

Putnam, Robert D. (1993): Making Democracy Work, Princeton.

Raimondo, Henry J. (1993): State Budgeting in the Nineties, in: Van Horn, Carl E. (Hrsg.): The State of the States, Washington, D.C., S. 31-49.

Rom, Mark Carl/ Peterson, Paul E./ Scheve Jr.; Kenneth F. (1998): Interstate Competition and Welfare Policy, in : Publius 28 (3), S. 17- 37.

Scharpf, Fritz W./ Reissert, Bernd/ Schnabel, Fritz (1976): Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts.

Schneider, Steffen/ Schultze, Rainer-Olaf (1999): The Price of German Federalism: Paul E. Peterson's Analytical Framework and Intergovernmental Dynamics in the German Federal System, 1949-1998. Paper presented at the CPSA Annual Conference, Université de Sherbrooke, June 6-8.

Schultze, Rainer-Olaf/ Schneider, Steffen (Hrsg.) (1997): Kanada in der Krise. Analysen zum Verfassungs-, Wirtschafts- und Parteiensystemwandel seit den 80er Jahren, Bochum.

Statistisches Bundesamt (2000): Statistisches Jahrbuch 2000, Wiesbaden.

Stolz, Klaus (1997): Schottland in der Europäischen Union, Bochum.

Sturm, Roland (1997): Regionalisierung der Wirtschafts- und Industriepolitik als strategische Option ?, in: Politische Studien 352, S. 134-146.

Sturm, Roland (1997a): Föderalismus in Deutschland und in den USA - Tendenzen der Angleichung?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 28(2), S. 335-345.

Sturm, Roland/ Müller, Markus M. (1999): Public Deficits. A Comparative Study of their Economic and Political Consequences in Britain, Canada, Germany and the United States, London/ New York.

Sturm, Roland (2000): Integration - Devolution- Unabhängigkeit? Schottland auf dem Weg zu einer Erneuerung seines politischen Gemeinwesens, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, N.F., 48, S. 351-365.

Sturm, Roland (2001): Föderalismus in Deutschland, Opladen.

Tombeil, Anne-Sophie (1999): Regionale Entwicklungsprozesse in Südeuropa. Italien und Spanien im Vergleich, Wiesbaden.

Tweedie, Jack (2000): From D.C. to Little Rock: Welfare Reform at Mid-term, in: Publius 30(1-2), S. 69-97.

Voelzkow, Helmut (1990): Mehr Technik in die Region. Neuere Ansätze zur regionalen Technikförderung in Nordrhein-Westfalen, Wiesbaden.

Watts, Ronald L. (1999): The Theoretical and Practical Implications of Asymmetrical Federalism, in: Robert Agranoff (Hrsg.): Accomodating Diversity: Asymmetry in Federal States, Baden-Baden, S. 24-42.

Weiler, Hans N. (1990): Comparative Perspectives on Educational Decentralization: An Exercise in Contradiction?, in: Educational Evaluation and Policy Analysis 12(4), S. 433-448.

Wrede, Matthias (2001): Fiskalische Externalitäten im föderativen Staat, Tübingen.