Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des Rechts

Band 29

Föderalismus zwischen Freiheit und Effizienz

Der Beitrag der ökonomischen Theorie zur Gestaltung dezentralisierter politischer Systeme

Von

Dirk Sauerland

Duncker & Humblot · Berlin

DIRK SAUERLAND

Föderalismus zwischen Freiheit und Effizienz

Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des Rechts

herausgegeben von

Heinz Grossekettler, Münster · Bernhard Großfeld, Münster
Klaus J. Hopt, Hamburg · Christian Kirchner, Berlin
Dieter Rückle, Trier · Reinhard H. Schmidt, Frankfurt/Main

Band 29

Föderalismus zwischen Freiheit und Effizienz

Der Beitrag der ökonomischen Theorie zur Gestaltung dezentralisierter politischer Systeme

Von

Dirk Sauerland

Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Sauerland, Dirk:
Föderalismus zwischen Freiheit und Effizienz : der Beitrag der ökonomischen Theorie zur Gestaltung dezentralisierter politischer Systeme / von Dirk Sauerland. – Berlin : Duncker und Humblot, 1997
(Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des Rechts ; Bd. 29)
Zugl.: Münster (Westfalen), Univ., Diss., 1996
ISBN 3-428-08901-4
NE: GT

D 6

Alle Rechte vorbehalten
© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0935-5065
ISBN 3-428-08901-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ♾

Vorwort

„Why has government been instituted at all? Because the passion of men will not conform to the dictates of reason and justice without constraints."

Federalist Papers No. 15

Ohne entsprechende Rahmenregeln trägt das eigennutzorientierte Handeln von Menschen nicht unbedingt zum Wohle der Gemeinschaft bei, in der sie leben. Da die politischen Entscheidungsträger einer Gesellschaft auch nur Menschen sind, muß ihr Handeln ebenfalls durch adäquate Beschränkungen kanalisiert werden. Neben der in demokratisch verfaßten Gesellschaften üblichen horizontalen Gewaltenteilung besteht auch die Möglichkeit, die Staatsgewalt auf verschiedene Gebietskörperschaften dezentral zu verteilen. Eine Form dieser vertikalen Gewaltenteilung stellt der Föderalismus dar, der aktuell nicht nur vor dem Hintergrund der zukünftigen Zusammenarbeit der Staaten in Europa diskutiert wird.

Die vorliegende Arbeit geht der Frage nach, welchen Beitrag die Ökonomik leisten kann, wenn es darum geht, die politische Diskussion mit theoretisch fundierten Argumenten zu versorgen, um zu einer adäquaten Gestaltung dezentralisierter politischer Systeme zu gelangen; sie wurde im Mai 1996 von der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation angenommen

Obwohl sich letztendlich nur einer mit dem Titel schmücken darf, so sind am Zustandekommen einer solchen Arbeit viele Menschen direkt und indirekt beteiligt, denen ich an dieser Stelle danken möchte. An erster Stelle danke ich meinem Doktorvater Prof. Dr. Manfred Borchert, der durch seine fachliche Unterstützung und die Bereitstellung der Lehrstuhl-Infrastruktur das Entstehen dieser Arbeit erst ermöglicht hat. Meinem Zweitgutachter Prof. Dr. Heinz Grossekettler danke ich für seine konstruktive Kritik und die Unterstützung bei der Veröffentlichung. Beim Korrekturlesen halfen mir mit vielen zusätzlichen Anmerkungen meine Kollegen Dr. Mathias Erlei, Dr. Martin Leschke, Klaus Nowak und Dr. Hansjörg Rodi. Die Literaturbeschaffung, insbesondere das Kopieren wurde durch den unermüdlichen Einsatz vieler studentischer Hilfskräfte sehr erleichtert. Last but not least hat Susanne Thiemann dankenswerterweise und mit großer Geduld erst das Manuskript getippt und dann in seine endgültige Formatierung gebracht.

Trotz dieser vielfältigen fachlichen Unterstützung wäre die Arbeit nicht zustandegekommen ohne diejenigen, die auf andere, besondere Weise geholfen haben. Ich danke meinen Eltern, die mir meine Ausbildung ermöglichten und mir auch sonst vieles mit auf den Weg gegeben haben; leider konnte mein Vater den Abschluß meines Studiums und die anschließende Promotion nicht mehr miterleben. Das größte „Danke" schulde ich meiner Frau. Sie hat mit viel Verständnis die Zeitknappheit, die angespannten Nerven und meine - hoffentlich nur manchmal - schlechte Laune ertragen, mich immer wieder motiviert und auch moralisch unterstützt. Ich werde versuchen, mich dafür zu revanchieren.

Ihnen widme ich diese Arbeit.

Dorsten im Januar 1997 *Dirk Sauerland*

Inhaltsverzeichnis

A. Die Diskussion um dezentralisierte politische Systeme 13

I. Argumente Pro und Contra dezentralisierte Systeme 16

II. Ausprägungen dezentralisierter politischer Systeme 20

III. Ökonomische Theorie und dezentralisierte politische Systeme 28

IV. Argumentationsrahmen und Gang der Untersuchung 37

Teil 1
Dezentralisierte politische Systeme und traditionelle Ökonomik 41

B. Grundzüge der Kollektivgütertheorie 41

I. Kriterien zur Charakterisierung öffentlicher Leistungen 44
1. Das Kriterium „Rivalität im Konsum" 46
2. Das Kriterium „Exkludierbarkeit" 50

II. Folgerungen 54

C. Die Abwanderung als Sanktionsmechanismus 59

I. Die Wirkung der Abwanderung 59
1. Die Wirkung in der statischen Betrachtung 61
2. Die Wirkung in der dynamischen Betrachtung 70

II. Folgerungen 77

D. Die Wirkung von Spillovers 81

I. Eine wohlfahrtökonomische Analyse von Spillovers 85

II. Eine preistheoretische Analyse von Spillovers 90
1. Neutrales Verhalten der Anbieter 90
a) Anpassung bei adaptiven Erwartungen 96
b) Anpassung bei rationalen Erwartungen 98
c) Eine Simulation der Ergebnisse 100
2. Aktives Verhalten der Anbieter: Ausbeutung oder Kooperation 106

III. Folgerungen 112

E. Grenzen der Abwanderung und Wahlen als Alternative 117

I. Die Grenzen der Abwanderung als Sanktionsmechanismus 117
1. Abwanderung und Imperfect Choice 118
2. Die räumliche Wirkung der Abwanderung 123

II. Wahlen als Alternative zur Abwanderung 130

III. Folgerungen 137

Teil 2
Dezentralisierte politische Systeme und Neue Institutionenökonomik 141

F. Die Kosten der dezentralisierten Staatsgliederung 141

I. Die Nachfragerseite: Kosten der politischen Beteiligung 142
1. Die Kosten der Abwanderung 144
2. Die Kosten des Wählens 150
3. Implikationen für die Wahl zwischen Abwanderung und Wahlen 159

II. Die Anbieterseite: Kosten des Betreibens von Jurisdiktionen 164
1. Die Kosten der Administration 168
2. Die Kosten der Koordination 169
3. Implikationen für die Wahl zwischen Administration und Koordination 171

III. Interdependenzen der Kosten auf Seiten der Nachfrager und Anbieter 174

IV. Folgerungen 180

G. Das Verhalten der politischen Akteure 183

I. Die Akteure im politischen Prozeß 184
1. Die Anbieterseite: Politiker und Bürokraten 185
2. Die Nachfragerseite: Organisierte und unorganisierte Interessen 192

II. Besonderheiten einer föderalen Struktur 196

III. Folgerungen 203

H. Entstehung und Stabilität dezentralisierter Systeme 211

I. Die Bedeutung von Regeln in Kollektiven 212
1. Verhaltensmuster und interne Regeln 213
2. Verhaltensmuster, Regelverstöße und Regeldurchsetzung 216

II. Die Begründung eines föderal gegliederten Gemeinwesens 225
1. Die hypothetische Entstehung eines regelorientierten Gemeinwesens 225
2. Entwicklung und Stabilität föderaler Strukturen 229

III. Die Kosten des institutionellen Wandels 234
1. Die Kosten rein dezentraler und föderaler Strukturen im Vergleich..... 235
2. Die Kosten einer Vertiefung der Struktur 240
3. Die Kosten der Erweiterung einer Struktur..... 243

IV. Folgerungen 249

I. Zusammenfassung 255

Literaturverzeichnis 265

Stichwortregister 286

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Formen dezentralisierter politischer Systeme 23

Abbildung 2: Der föderale Staatsaufbau im Überblick 24

Abbildung 3: Rivalitätsgrad in Abhängigkeit von der Nutzerzahl 50

Abbildung 4: Der dezentralisierte Staatsaufbau auf Basis der Kollektivgütertheorie 56

Abbildung 5: Transformationskurve im 2-Güter-Fall 87

Abbildung 6: Die Wirkung von Spillins auf die Allokation 88

Abbildung 7: Reaktionsgeraden bei adaptiven Erwartungen 101

Abbildung 8: Reaktionsgeraden bei rationalen Erwartungen 101

Abbildung 9: Ergebnisse der Modellrechnung 102

Abbildung 10: Sequentielle Entwicklung der Bereitstellung 106

Abbildung 11: Sequentielle Entwicklung der Bereitstellung in Gemeinde A 109

Abbildung 12: Sequentielle Entwicklung der Bereitstellung in Gemeinde B 109

Abbildung 13: Gesamte Kosten des Wählens in Abhängigkeit vom Zustimmungsgrad 153

Abbildung 14: Entscheidungsfindungskosten in Abhängigkeit der Zustimmungspflichtigen 155

Abbildung 15: Externe Kosten in Abhängigkeit der Zustimmungspflichtigen 156

Abbildung 16: Gesamte Kosten des Wählens in Abhängigkeit der Zustimmungspflichtigen 158

Abbildung 17: Gesamte Kosten des Wählens bei einfacher Mehrheitsregel 158

Abbildung 18: Aufbauorganisation der Bereitstellung bei externer Beschaffung 166

Abbildung 19: Aufbauorganisation der Bereitstellung bei eigener Produktion 167

Abbildung 20: Administrations- und Koordinationsbedarf im föderalen Staatsaufbau 172

Abbildung 21: Kosten des Betreibens von Jurisdiktionen in Abhängigkeit vom Zentralisierungsgrad 173

Abbildung 22: Reaktionsgeraden der Bürger und der Regierungen 175
Abbildung 23: Transaktionskosten in Abhängigkeit vom Zentralisierungsgrad 179
Abbildung 24: Arten von Regeln im Überblick 224
Abbildung 25: Die Theoriebausteine im Überblick 261

A. Die Diskussion um dezentralisierte politische Systeme

„Wirtschaftliche Notstände sind es, welche die weitverbreitete Stumpfheit gegenüber dem aufgeworfenen Problem zum Schwinden bringen."

Walter *Eucken* [1959], S. 7

Betrachtet man die Liste der Probleme, die heute und in den nächsten Jahren auf der Agenda der politischen Entscheidungsträger stehen, findet man an exponierter Stelle die Frage, wie die Zusammenarbeit der Staaten in Europa institutionell gestaltet werden soll. Die Frage nach der adäquaten Ausgestaltung der Zusammenarbeit ist so alt wie die europäische Integration und ist im Laufe der Zeit mit unterschiedlichen institutionellen Arrangements gelöst worden.[1] Die Geschichte der europäischen Integration ist mithin auch eine Geschichte des institutionellen Wandels.[2]

Die erste Stufe der Integration begann 1951 mit Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). In ihr erfolgte die vertragliche Vereinbarung, eine wirtschaftliche Teilintegration Europas durchzuführen und einen gemeinsamen Markt für den Montanbereich zu schaffen. Dieser multilaterale Vertrag wurde 1957 durch Vereinbarungen über andere wirtschaftspolitische Teilbereiche (EURATOM und EWG) ergänzt. Auch diese Verträge wurden zwischen unabhängigen, souveränen Staaten geschlossen. Jedoch erfolgte mit dem Inkrafttreten der Römischen Verträge auch die Konstituierung eines Europäischen Parlaments.

Die bestehenden drei Teilverträge wurden 1965 im Zuge der Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG) zusammengefaßt. Im Rahmen der EG gingen einige Kompetenzbereiche von den nationalen Regierungen auf die Europäische Kommission als Organ der Europäischen Gemeinschaft über. Diese Kompetenzverlagerung wurde durch eine Stärkung der Stellung des Europaparlaments unterstützt. Die EG, die offensichtlich eine andere institutionelle Ausgestaltung hat als ihre Vorgänger, soll gemäß der 1991 in Maastricht gefaßten Be-

---

[1] Vgl. im folgenden für die Entwicklung der europäischen Integration *Eurostat* [1995], S. 12-31.

[2] Zu einer allgemeinen Beschreibung des institutionellen Wandels vgl. z.B. *North* [1988].

schlüsse in eine Europäische Union (EU) übergehen. Diese beinhaltet neben einer gemeinsamen Währung im Rahmen einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) auch eine stärkere Zusammenarbeit der Mitgliedsländer auf den Gebieten der Justiz- und der Innenpolitik, sowie eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Damit werden weitere Kompetenzen auf die Organe der zentralen Instanz in Europa verlagert.

Vor dem Hintergrund der gewachsenen Mitgliederzahl der EU, weiterer beantragter Mitgliedschaften - insbesondere der mittel- und osteuropäischen Transformationsländer - sowie der Vertiefung der Zusammenarbeit in den genannten Bereichen innerhalb der bestehenden Europäischen Union stellt sich die Frage nach der adäquaten institutionellen Ausgestaltung dieser Zusammenarbeit in Europa um so dringlicher.[3] In der entsprechenden politischen Diskussion finden sich auch Vorschläge, die Union in Form einer Föderation oder eines Staatenbundes zu organisieren.[4] Diese Vorschläge werden vor dem Hintergrund großer Übereinstimmung darüber gemacht, daß die Kompetenzen der nationalen Regierungen weitgehend erhalten bleiben sollen. Damit bietet sich eine dezentralisierte Gliederung der Europäischen Union an. Ob diese dezentralisierte Gliederung aber in Form einer föderalen Struktur, d.h. durch Integration der bestehenden Nationalstaaten zu einem neuen Gebilde, oder in Form einer Kooperation zwischen den bestehenden Staaten organisiert werden soll, kann in der politischen Diskussion nicht eindeutig beantwortet werden.[5]

Eine neue Aktualität bzw. Bedeutung erhält die Föderalismusdiskussion zur Zeit aber nicht nur durch die politische Integration Europas, wo das föderale Prinzip möglicherweise als Grundbaustein der Einheit in Vielheit dienen soll.[6] Ein weiteres Beispiel für die Lebendigkeit des Föderalismus stellt die Diskussion in Deutschland um eine Stärkung der Länderkompetenzen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung mit dem Bund dar; ebenso gibt es eine Diskussion um die Auswirkungen der (Wieder-) Vereinigung auf die föderale Ordnung in Deutschland.[7] Auch die Entwicklung in Belgien, wo ein stärkerer Föderalismus dazu führen soll, die Animositäten zwischen Flamen und Wallonen

---

[3] Vgl. *Frey/Kirchgässner* [1994], S. 30.

[4] So z.B. *Inman/Rubinfeld* [1992], *Wiedmann* [1992] sowie *Müller* [1993] und *Siebert/Koop* [1993].

[5] Vgl. *Rist* [1995].

[6] Vgl. dazu kritisch *Schubert* [1994], S. 38f. Zu den Auswirkungen der europäischen Integration auf die Situation der deutschen Bundesländer vgl. *Jeffery/Yates* [1993].

[7] Vgl. dazu *Schultze* [1993]. Dazu gehört beispielsweise auch die „Gebietsreform" mit der Zusammenlegung der Länder Berlin und Brandenburg. Vgl. z.B. *Wurzel* [1990] und *Benz* [1993] sowie *Gunlicks* [1994].

zu dämpfen, sowie der Versuch, den Konflikt im ehemaligen Jugoslawien durch die Gründung einer Föderation in den Griff zu bekommen, zeigen die Aktualität diese Prinzips.[8]

Neben diesen zentripetalen Tendenzen zur Bildung neuer föderaler Strukturen gibt es aber auch entgegengesetzte Entwicklungen, nämlich bei bestehenden Föderationen. Dazu gehört die fortwährende Diskussion in Kanada, wo nach den letzten Regionalwahlen in der Provinz Quebec die Partei der Separatisten einen großen Wahlerfolg erzielen konnte und das Thema der Abspaltung von Rest-Kanada auf die Tagesordnung brachte.[9] Auch die Entwicklung in der ehemaligen UdSSR, deren Nachfolgeorganisation GUS auch schnell zerfiel, gehört zu dieser zentrifugalen Tendenz.

Eine dezentrale Staatsgliederung in Form einer Föderation besteht in mehr als 50 Prozent aller existierenden Nationalstaaten.[10] Diese Zahl zeigt, daß eine solche Gliederung zwar weit verbreitet, aber nicht unumstritten ist. Dezentralisierte Staatsgliederungen, insbesondere der Föderalismus, erfahren in den letzten Jahren wieder eine verstärkte Aufmerksamkeit. Viele Länder sehen in dieser dezentralen Form der Staatsgliederung eine Möglichkeit, ihre Probleme mit verschiedenen kulturellen und/oder ethnischen Gruppen, die innerhalb eines Staatsgebiets zusammenleben, lösen zu können, und somit die Einheit des Staates zu erreichen bzw. zu erhalten.

Die Tatsache, daß es sowohl Tendenzen hin zur Gründung einer Föderation gibt, als auch solche, die zu einer Auflösung föderaler Strukturen führen, zeigt, daß eine föderale Struktur nicht immer die adäquate Form ist, um die Zusammenarbeit zwischen - mehr oder weniger - autonomen (Teil-)Staaten zu organisieren. Damit stellt sich die Frage nach der jeweils adäquaten institutionellen Ausgestaltung einer solchen Zusammenarbeit.

Im Rahmen der Politikberatung ist hier auch die Ökonomik gefragt, inwieweit sie im Rahmen ihres theoretischen Instrumentariums einen Beitrag zur Lösung dieses Auswahlproblems leisten kann. Die Wirtschaftswissenschaft ist

---

[8] Auch in Südafrika wird die Einführung föderaler Strukturen diskutiert. Vgl. dazu beispielsweise *Karpen* [1994] sowie o.V. [1995]. Der gesamte Prozeß zur Findung einer Verfassung in Südafrika ist umfassend in den Beiträgen von *Villiers* [Hrsg./1994] dargestellt. Zu ähnlichen Überlegungen für Israel, durch eine dezentrale bzw. föderale Gliederung ein Zusammenleben von Juden und Palästinensern in einem Staat zu erreichen, vgl. *Bremer* [1995].

[9] Vgl. *Wieland* [1995]. Das Referendum am 30.10.95 ergab keine Mehrheit für eine Abspaltung Quebecs von Kanada. Gleichwohl ist das Thema für die Separatisten weiter aktuell. Vgl. *Wieland* [1996].

[10] Vgl. *Maier* [1990], S. 215 und *Riker* [1964], S. 1.