

# Dezentralisierung staatlicher Aktivität – ein internationaler Vergleich

36

Rigmar Osterkamp und Markus Eller<sup>1</sup>

Die Notwendigkeit bzw. Nützlichkeit öffentlicher Ausgaben muss nicht nur im Hinblick auf ihre Gesamtsumme immer wieder neu kritisch hinterfragt werden. Gegenstand der Diskussion sollte vielmehr auch sein, welche Ebene der öffentlichen Verwaltung mit der Bereitstellung bzw. Finanzierung öffentlicher Güter und Leistungen betraut ist und betraut werden sollte. Für diese Fragen erweist sich ein internationaler Vergleich des Dezentralisierungsgrades öffentlicher Ausgaben als aufschlussreich.<sup>2</sup> Der Grad der Dezentralisierung öffentlicher Aktivitäten im internationalen Vergleich kann auf verschiedene Weise gemessen und analysiert werden. In diesem Artikel wird der Anteil an den gesamten öffentlichen Ausgaben, der auf einer untergeordneten, also subzentralen Ebene anfällt, als Indikator herangezogen. Dieser Anteil wird dann auch in seiner zeitlichen Entwicklung dargestellt. Im Anschluss daran wird der Frage nachgegangen, inwieweit ein gleicher Anteil von Ausgaben auf subzentralen Ebenen möglicherweise einen unterschiedlichen Grad der Dezentralisierung verbergen kann. Schließlich werden die möglichen Ursachen der unterschiedlichen Grade von Dezentralisierung erörtert. In einem späteren Artikel sollen dann die Ausgaben für einzelne Aufgabengebiete analysiert werden. Die Frage der optimalen Zuordnung öffentlicher Ausgaben und Aufgaben auf die verschiedenen Ebenen der Regierung wird nicht behandelt. Ebenso wird nicht gefragt, wie eine derartige optimale Zuordnung aussehen könnte, wenn man eine supranationale Ebene, z.B. die der EU, hinzufügen würde.

## Methoden und Daten

Um den Grad der Dezentralisierung zu erfassen, wird der Anteil der gesamten öffentlichen Ausgaben betrachtet, der auf einer nicht-zentralen Ebene anfällt. Derartige Quotienten werden in den meisten empirischen Untersuchungen über die Dezentralisierung von Regierungsstrukturen herangezogen. Dieses Maß wird dadurch verfeinert, indem gefragt wird, inwieweit die subzentralen Ebenen ihre Ausgaben aus selbst erwirtschafteten oder selbst erhobenen Steuern und inwiefern sie diese durch Zuwendungen von der zentralen Ebene finanzieren. Als Datenbasis für diese Untersuchung wurden die Government Finance Statistics des Internationalen Währungsfonds zugrunde gelegt. In die Studie eingeschlossen wurden die EU-Mitgliedsländer – allerdings ohne Grie-

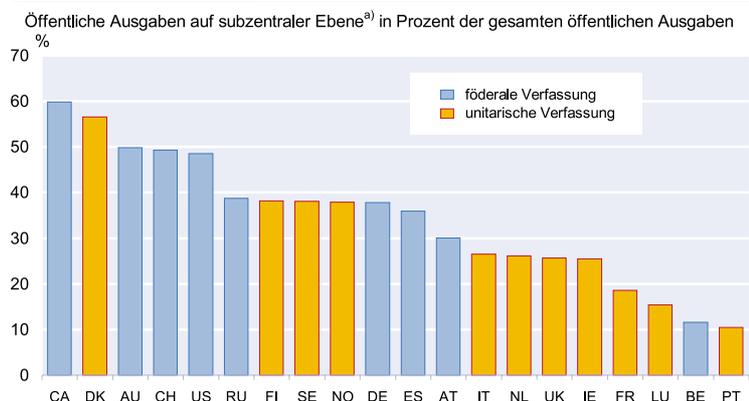
chenland – sowie die Schweiz, Norwegen, Australien, Kanada, die Vereinigten Staaten und Russland, zusammen 20 Länder, wobei die Auswahl der Länder auch von der Datenverfügbarkeit bestimmt wurde. Die Daten stammen aus der neusten Ausgabe des Government Finance Statistics Yearbook (2002). Die dort angegebenen Werte beziehen sich vor allem auf das Jahr 2000.

## Der allgemeine Grad der Dezentralisierung

Die berechneten Werte für den allgemeinen Grad der Dezentralisierung sind in Abb. 1 zusammengefasst.<sup>3</sup> Der Anteil der subzentralen Ausgaben an den gesamten Regierungsausgaben reicht von nur 10% in Portugal bis zu 60% in Kanada. In der Abbildung sind die bundesstaatlich (föderal) organisierten Länder durch blaue Balken, die zentralstaatlich (unitarisch) organisierten Länder durch orange Balken gekennzeichnet. Es ist plausibel, dass die Ersteren relativ hohe Dezentralisierungswerte aufweisen, während in den Letzteren tendenziell geringere Anteile der Gesamtausgaben auf subzentrale Ebenen entfallen. Dennoch gibt es auch einige unitarische Länder, wie z.B. Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden, die verhältnismäßig hohe Grade von Dezentralisierung der Staatsausgaben aufweisen, während Belgien umgekehrt als bundesstaatlich organisiertes Land einen verhältnismäßig geringen Grad der Dezentralisierung besitzt. Darüber hinaus beobachten wir, dass große Länder tendenziell höhere Grade der Dezentralisierung aufweisen als kleine, wobei Dänemark und die Schweiz wiederum Ausnahmen darstellen.

<sup>3</sup> Die Abkürzungen in den Abbildungen bezeichnen folgende Länder: AT: Österreich; AU: Australien; BE: Belgien; CA: Kanada; CH: Schweiz; DE: Deutschland; DK: Dänemark; ES: Spanien; FI: Finnland; FR: Frankreich; IE: Irland; IT: Italien; LU: Luxemburg; NL: Niederlande; NO: Norwegen; PT: Portugal; RU: Russland; SE: Schweden; UK: Großbritannien; US: Vereinigte Staaten.

Abb. 1  
Allgemeiner Dezentralisierungsgrad



a) Länder, Gemeinden, Gebietskörperschaften unterhalb der zentralen Ebene.

Für die meisten Länder beziehen sich die Zahlenangaben auf 1999 und 2000. In einigen Fällen mussten auch Angaben früherer Jahre verwendet werden.

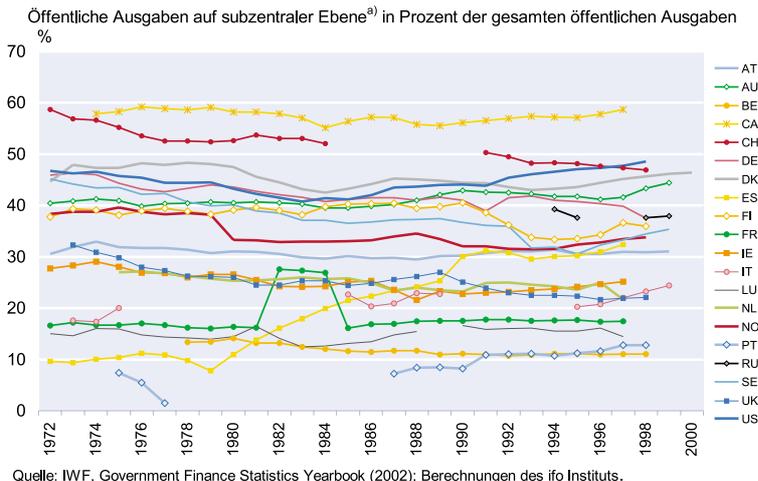
Quelle: IWF, Government Finance Statistics Yearbook (2002); Berechnungen des ifo Instituts.

<sup>1</sup> Markus Eller ist Forschungsassistent beim Forschungsinstitut für Europafragen, Wirtschaftsuniversität Wien.

<sup>2</sup> In diesem Artikel geht es um die Ausgaben insgesamt: Die öffentlichen Gesamtausgaben setzen sich aus den Ausgaben folgender Sektoren zusammen: konsolidierte Zentralregierung; Länder-, Regional- oder Provinzregierung; lokale Regierung. Die Ausgaben wurden um Transfers zwischen diesen drei Sektoren bereinigt.

Abb. 2

Entwicklung des Dezentralisierungsgrades



Quelle: IWF, Government Finance Statistics Yearbook (2002); Berechnungen des ifo Instituts.

Die Entwicklung der Dezentralisierung im Zeitablauf

Abbildung 2 zeigt, wie sich der Grad der Dezentralisierung in den untersuchten 20 Ländern im Verlaufe der vergangenen 30 Jahre entwickelt hat. Im Großen und Ganzen gibt es keine dramatischen Veränderungen, vielmehr ist der Dezentralisierungsgrad in den meisten Ländern mehr oder weniger konstant geblieben. Allerdings gibt es in einigen Fällen deutliche strukturelle Umbrüche. Diese sind vor allem in Spanien (1979, 1989), in Norwegen (1979) und in Frankreich (1982, 1985) zu erkennen. Ein verhältnismäßig stetiger Abwärtstrend im Grad der Dezentralisierung lässt sich in der Schweiz feststellen, dort ist der entsprechende Wert von 59 (1972) auf 47% (1998) gefallen. Darin spiegeln sich viele verschiedene institutionelle Veränderungen und Verwaltungsreformen wider. So hat in Spanien die neue Verfassung von 1978 einen graduellen Übergang der exekutiven Gewalt von der Zentralregierung auf die autonomen Provinzen, Regionen, Gemeinden und zwischengemeindlichen Körperschaften herbeigeführt. Seitdem ist der Grad der Dezentralisierung gestiegen, und zwar von 10% in 1978 auf 32% in 1997. In Frankreich wurden ähnliche Dezentralisierungsmaßnahmen durchgeführt, und zwar ab 1980. Dort ist der Grad der Dezentralisierung von 16 (1981) auf 27% (1982) gestiegen, in den Folgejahren aber wieder auf frühere Niveaus zurückgekehrt.<sup>4</sup>

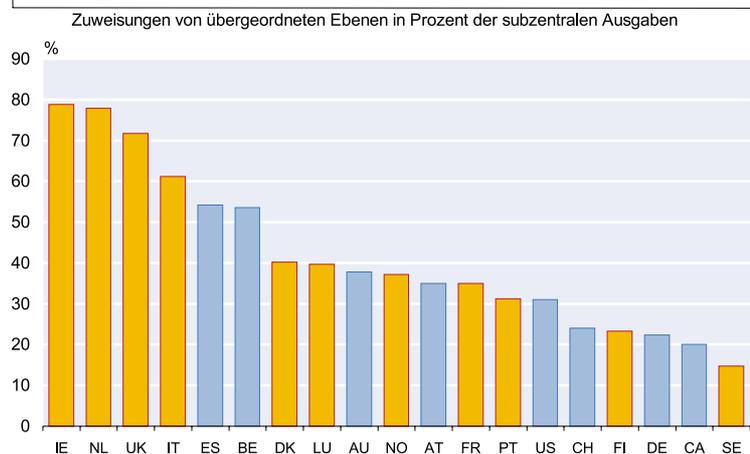
<sup>4</sup> Die aktuellen Reformmaßnahmen in Frankreich dürften den Dezentralisierungsgrad wieder erhöhen.

Vertikales Ungleichgewicht

Der Quotient der allgemeinen Dezentralisierung, wie bisher behandelt, macht deutlich, inwieweit Ausgabeentscheidungen auf subzentralen Ebenen angesiedelt sind. Für eine aussagekräftige Messung der Dezentralisierung muss allerdings auch berücksichtigt werden, aus welchen Quellen die Geldmittel stammen. Denn es macht im Hinblick auf die Dezentralisierung einen Unterschied, ob die Ausgaben aus eigenen Mitteln vorgenommen werden können oder ob dafür Mittel in Anspruch genommen werden müssen, die von der Zentrale zugewiesen wurden. Je größer der Anteil der Zuwendungen von der Zentrale ist, umso größer ist das, was hier »vertikales Ungleichgewicht« genannt wird, und desto kleiner ist dementsprechend der »wahre« Grad der Dezentralisierung. Abbildung 3 enthält die relevanten Informationen. Der Grad, zu dem subzentrale Regierungsebenen auf zentral zugewiesene Mittel bauen müssen, reicht von nur 15% in Schweden bis zu 79% in Irland. Bundesstaatliche Länder weisen tendenziell deutlich geringere vertikale Ungleichgewichte auf als unitarisch organisierte Staaten. Das wird vermutlich daran liegen, dass die subzentralen Ebenen in Bundesstaaten nicht nur grundsätzlich mehr, sondern auch grundsätzlich mehr eigene Mittel zur Verfügung haben, als es in unitarischen Ländern der Fall ist. Aber auch hier muss beachtet werden, dass ein gleicher Grad des vertikalen Ungleichgewichts einen unterschiedlichen Grad »wahrer« Dezentralisierung verbergen kann. Denn es macht einen Unterschied, ob die Transfers von der Zentrale an Verwendungsbedingungen gebunden oder nicht daran gebunden sind. Diese weitere Differenzierung kann allerdings nur im Rahmen von detaillierten Länderstudien analysiert werden.

Abb. 3

Vertikales Ungleichgewicht



Quelle: IWF, Government Finance Statistics Yearbook (2002); Berechnungen des ifo Instituts.

### Mögliche Gründe unterschiedlicher Dezentralisierungsgrade

Es ist plausibel, dass die unterschiedlichen Dezentralisierungsgrade zunächst einmal durch die jeweilige Verfassungsstruktur erklärt werden können. Abbildung 1 verdeutlichte bereits, dass die Mehrheit der bundesstaatlich organisierten Länder verhältnismäßig hohe Dezentralisierungsgrade aufweist. Im Durchschnitt beträgt der Dezentralisierungsgrad für die föderalen Länder 40,6%, für die unitarischen Länder 26,8%. Aber neben der Verfassung können auch noch andere Erklärungsfaktoren eine Rolle spielen, z.B. die Größe des Landes, etwa gemessen durch die Landesfläche oder die Bevölkerung. Denn je größer das Land ist, umso geringer dürften die Skalenvorteile sein, die bei einer zentralen Verausgabung der Mittel realisiert werden können. Aber es ist auch plausibel anzunehmen, dass bei einem größeren Land die Präferenzen der Bevölkerung heterogener sind. Und wenn die Größe des Landes mit abnehmender Bevölkerungsdichte Hand in Hand geht, dann könnte es auch sein, dass externe Effekte zwischen den Landesregionen eine geringere Bedeutung aufweisen und ihre Regulierung auf einer höheren Ebene der Regierung somit weniger sinnvoll ist.

Es wurden Regressionen durchgeführt, die die Dezentralisierungsgrade der betrachteten Länder auf der einen Seite und ihre Fläche, ihre Bevölkerungszahl sowie ihre Bevölkerungsdichte auf der anderen Seite in Beziehung setzen. Dabei wurden die beiden möglichen Arten der Verfassung als eine Dummy-Variable einbezogen. Der beste »Fit« ergab sich für die Regression mit der Fläche der Länder. Dieser Zusammenhang ist in Abb. 4 dargestellt. Offensichtlich erklärt die Landesgröße, gemessen durch die Fläche, bis zu einem gewissen Grad die Unterschiede in der Dezentralisierung. Allerdings gibt es einige bemerkenswerte Ausreißer. Denn die Schweiz, Dänemark und Kanada weisen verhältnismäßig hohe Grade der Dezentralisierung auf, während Belgien, Por-

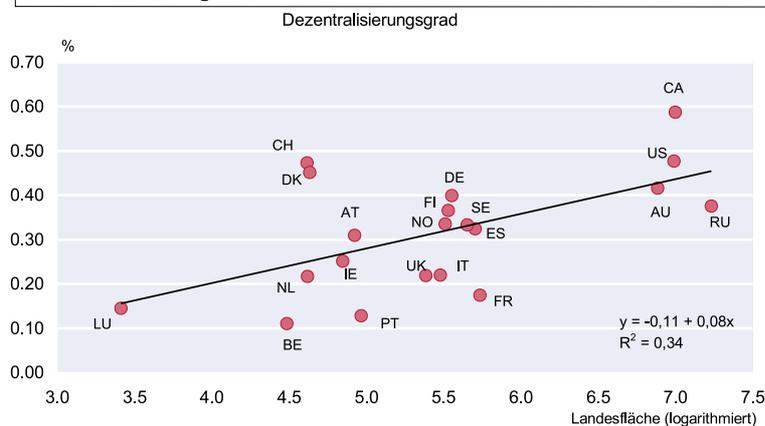
tugal und Frankreich niedrige Dezentralisierungsgrade besitzen. Der nächstbeste »Fit« ergibt sich bei der Bevölkerungsdichte (hier im Detail nicht dargestellt), die in einem leicht negativen Zusammenhang mit der Dezentralisierung steht. Dieses Ergebnis bestätigt die Hypothese, dass es für dünnbesiedelte Länder, wie z.B. Australien, Kanada oder Russland, sinnvoll ist, tendenziell eine dezentralere Regierungsstruktur aufzubauen. Denn die Verwaltungsbezirke in diesen Ländern sind oft außerordentlich groß, das Netzwerk der Infrastruktur und Kommunikation ist zum Teil unterentwickelt, und darüber hinaus können sich auch die Präferenzen der Bevölkerung auf dem lokalen Niveau erheblich unterscheiden.

### Zusammenfassung

Um den Grad der vertikalen Dezentralisierung in 20 Ländern zu messen und zu vergleichen, wurde der Anteil der öffentlichen Ausgaben, der auf subzentrale Ebenen entfällt, an den gesamten Regierungsausgaben gemessen. Folgende Ergebnisse wurden dabei erzielt:

- Der Grad der Dezentralisierung unterscheidet sich erheblich zwischen Ländern.
- Subzentrale Ebenen von Föderalstaaten geben im Durchschnitt deutlich mehr aus als die subzentralen Ebenen unitarischer Länder. Erstere sind auch weniger von zentralen Zuweisungen abhängig. Ausnahmen sind die skandinavischen Länder, die unitarisch sind, aber einen hohen Grad der Dezentralisierung aufweisen, und Belgien, das föderal organisiert ist, aber einen niedrigen Grad der Dezentralisierung besitzt.
- Über die vergangenen 30 Jahre hat der Anteil der subzentralen Ausgaben in den meisten Ländern nicht sehr stark fluktuiert, und es gibt auch nur in wenigen Ländern deutlich erkennbare Trends. In einigen Ländern, wie Frankreich, Norwegen und Spanien sind aber erhebliche strukturelle Brüche in der Entwicklung des Dezentralisierungsgrades aufgetreten.
- Variable, welche die Größe des Landes beschreiben, sind nützlich für das Verständnis der Ursachen der internationalen Unterschiede im Grad der Dezentralisierung. Innerhalb unserer Ländergruppe hat die Landesfläche den größten positiven Einfluss auf den Anteil der subzentralen Ebenen an den gesamten Regierungsausgaben.

Abb. 4  
Dezentralisierung und Größe des Landes



Quelle: IWF, Government Finance Statistics Yearbook (2002); Der Fischer Weltatmanach (2002); Berechnungen des ifo Instituts.

### Literatur

Breuss, F. und M. Eller (2003), »Economic Efficiency and Federalism in the European Union«, IEF Working Paper No. 50, Research Institute for European Affairs, Wien, June.

Elbel, R. und S. Yilmaz (2002), *Concept of Fiscal Decentralisation and World-wide Overview*, Worldbank Institute.

Internationaler Währungsfonds (2002), *Government Finance Statistics Year-book*, Washington, D.C.

Organisation for Economic Cooperation and Development (2002), *Fiscal Design Surveys across Levels of Government*, OECD Tax Policy Studies Nr. 7, Paris.

Thießen, U. (2000), »Fiscal federalism in Western Europe and selected other countries: centralisation and decentralisation? What is better for economic growth?«, *Discussion Papers* Nr. 24, DIW.