

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 312

Ökonomische und politische Grenzen von Wirtschaftsräumen

Von

Thomas Apolte, Herbert Brücker, Lars P. Feld, Karl-Hans Hartwig,
Carsten Herrmann-Pillath, Wolfgang Kerber, Werner Pascha,
Markus Taube, H. Jörg Thieme, Oliver Volckart,
Hans-Jürgen Wagener

Herausgegeben von

Uwe Vollmer



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 312

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 312

Ökonomische und politische Grenzen von Wirtschaftsräumen



Duncker & Humblot · Berlin

Ökonomische und politische Grenzen von Wirtschaftsräumen

Von

Thomas Apolte, Herbert Brücker, Lars P. Feld, Karl-Hans Hartwig,
Carsten Herrmann-Pillath, Wolfgang Kerber, Werner Pascha,
Markus Taube, H. Jörg Thieme, Oliver Volckart,
Hans-Jürgen Wagener

Herausgegeben von

Uwe Vollmer



Duncker & Humblot · Berlin


Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2006 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0505-2777
ISBN 3-428-12278-X
978-3-428-12278-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Der Ausschuss für Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik des Vereins für Socialpolitik hielt seine 37. Jahrestagung vom 25. bis 27. September 2005 in Königswinter zum Rahmenthema „Ökonomische und politische Grenzen von Wirtschaftsräumen“ ab. Der vorliegende Sammelband enthält die überarbeiteten Fassungen der Referate und die schriftlichen Ausarbeitungen der Korreferate.

Besonderen Dank schulde ich Monika Bucher und Matthias Folk (Universität Leipzig) sowie Heike Frank (Verlag Duncker & Humblot) für die zuverlässige Unterstützung bei der Erstellung der endgültigen Druckvorlagen.

Leipzig, im Mai 2006

Uwe Vollmer

Inhaltsverzeichnis

Einführung	
Von <i>Uwe Vollmer</i> , Leipzig	9

Erster Teil

Zur Größe von Nationen

Gibt es eine optimale Größe der Europäischen Union?	
Referat von <i>Thomas Apolte</i> , Münster	17
Korreferat von <i>Herbert Brücker</i> , Nürnberg	41
Die Ursachen der deutschen Kleinstaaterei	
Referat von <i>Oliver Volckart</i> , Berlin	49
Kommentar von <i>Hans-Jürgen Wagener</i> , Frankfurt (Oder)	73
Heterogenität, Wachstum von Staaten und wissenschaftlicher politischer Wettbewerb	
Referat von <i>Carsten Herrmann-Pillath</i> , Witten / Herdecke	81

Zweiter Teil

Zur Aufgabenverteilung innerhalb von Nationen: Föderalismus versus Zentralismus

Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssysteme: Zur variablen Architektur von Integration	
Referat von <i>Lars P. Feld</i> und <i>Wolfgang Kerber</i> , Marburg	109
Föderalisierung in Japan: Eine sinnvolle Idee zur Reform der Wirtschaftspolitik?	
Referat von <i>Werner Pascha</i> , Duisburg	147
Kommentar von <i>Karl-Hans Hartwig</i> , Münster	181

Dritter Teil

Zur Integration von Wirtschaftsräumen durch Finanznetzwerke

<i>Hawala</i> – Institutionelle Fundierung eines Zahlungssystems jenseits formaler Finanzsysteme	
Referat von <i>Markus Taube</i> , Duisburg	185
Korreferat von <i>H. Jörg Thieme</i> , Düsseldorf	213
Zu den Autoren	217

„Political borders, like many other institutions,
are the outcome of choices and interactions
by individuals and groups who pursue
their goals under constraints.“

Alesina / Spolaore (2005, S. 2)

Einführung

Von *Uwe Vollmer*, Leipzig

Nationalstaaten verändern ihre Größe – dies lehrt uns die Geschichte. In den letzten beiden Jahrzehnten gab es beispielsweise Wiedervereinigungen in Deutschland und im Jemen, und in Europa haben sich bislang 25 Nationen zur Europäischen Union zusammengeschlossen und erhebliche hoheitliche Kompetenzen auf eine supranationale Ebene übertragen. Umgekehrt sind die Sowjetunion, Jugoslawien oder die Tschechoslowakei in selbständige Staaten zerfallen, und in den Jahrzehnten davor haben viele ehemalige Kolonien ihre Selbständigkeit erlangt, sodass die Zahl der unabhängigen Länder von 74 im Jahre 1945 auf 193 im Jahre 2002 angestiegen ist. Davon ist mehr als die Hälfte sehr klein und hat weniger als 6 Millionen Einwohner; Tuvalu als das kleinste Mitgliedsland der Vereinten Nationen hat eine Gesamtbevölkerung von 11000 Personen. Andere Länder sind sehr groß, und das größte Land der Erde, die Volksrepublik China, umfasst derzeit 1,2 Milliarden Einwohner (*Alesina / Spolaore 2005, S. 1*).

Während der Wandel nationalstaatlicher Grenzlinien im Mittelpunkt vor allem der historischen Forschung steht, wird die Größe eines Landes in der Ökonomik zumeist als exogen angenommen und nicht erklärt; eine Ausnahme bildet vielleicht die Theorie optimaler Währungsräume, die Kriterien dafür ermittelt, wann Länder dieselbe Währung – oder feste Wechselkursrelationen – verwenden sollten. Diese bislang weitgehend unterbliebene Endogenisierung von Ländergrößen überrascht insofern, als die Größe eines Landes zumindest in gewissem Umfang als Ergebnis rationaler Entscheidungen und damit als genuin institutionenökonomische Fragestellung angesehen werden kann, wie es das eingangs zitierte Motto nahe legt. Aus institutionenökonomischer Sicht stellt sich daher eine Reihe von Fragen: Was determiniert die Größe eines Landes, gemessen beispielsweise an der Bevölkerungszahl oder an der Wirtschaftsleistung? Warum sind Nationalstaaten heute im Durchschnitt kleiner als nach Ende des Zweiten Weltkriegs? Warum werden staatliche Leistungen im Regelfall innerhalb derselben Nation angeboten, d. h. warum bezieht ein Haushalt nicht bestimmte öffentliche Güter innerhalb der einen Nation, aber andere innerhalb der anderen Nation?

Diese Fragen stehen im Mittelpunkt einer Reihe von Arbeiten, vor allem von *Friedman* (1977) sowie jüngst von *Alesina* und *Spolaore* (1997; 2005) und *Alesina*, *Spolaore* und *Wacziarg* (2000; 2005). *David Friedman* (1977) erklärt die Größe eines Landes aus der Art der Staatseinkünfte: Wo Zolleinnahmen aus mobilem Handel die Staatseinnahmen dominieren, bilden sich größere Staatsgebilde als dort, wo Staatseinnahmen aus dem immobilien Boden von großer Bedeutung sind. *Alesina* und *Spolaore* (2005) erklären die Größe eines Landes als Ergebnis eines Trade-offs zwischen den Vorteilen von Größe und den Kosten von Heterogenität von Präferenzen für öffentliche Güter und staatlichen Eingriffen: Die Größenvorteile bestehen darin, dass bevölkerungsreiche Länder auf Grund von Skalenvorteilen und Fixkostendegression öffentliche Güter zu geringeren Kosten pro Einwohner als kleinere Länder bereitstellen können; hinzu kommt, dass größere Länder effizientere Steuersysteme nutzen können. Darüber hinaus bieten größere Länder die Möglichkeit, regional unterschiedliche Wirtschaftsentwicklungen durch öffentliche Transfers auszugleichen und können sich eine umfangreichere Landesverteidigung als kleinere Länder leisten.

Diesen Vorteilen stehen Kosten der Heterogenität entgegen, die mit wachsender Ländergröße zunehmen: Kleine Länder weisen eine relativ homogene Bevölkerung in Bezug auf sittliche Werte, Sprache, Religion oder Kultur auf; umgekehrt ist die Bevölkerung in großen Ländern heterogener in Bezug auf diese Kriterien. Je heterogener die Bevölkerung ist, desto schwieriger wird es, Übereinkunft über die Wahl politischer Aktionen zu finden, die von einer Zentralregierung durchgeführt werden. Damit steigen die Kosten der Konsensfindung mit wachsender Heterogenität der Bevölkerung und Ländergröße an, was bremsend auf die Ländergröße wirkt. Die „gleichgewichtige“ Ländergröße ergibt sich aus diesem Trade-off zwischen Größenvorteilen und Kosten der Entscheidungsfindung bei Heterogenität.

Da Größenvorteile und Konsensfindungskosten für einzelne öffentliche Güter unterschiedlich sind, müssten Nationen, verstanden als Nutzergemeinschaften von öffentlichen Gütern, unterschiedlich groß sein; beispielsweise könnten zwei Wirtschaftssubjekte zwar durch dasselbe Verteidigungssystem geschützt werden, aber unterschiedlichen Schulsystemen angehören. In der Realität sind jedoch solche überlappenden Jurisdiktionen kaum zu beobachten, sondern unterschiedliche öffentliche Güter werden vielmehr von derselben Nation angeboten; *Alesina* und *Spolaore* (2005, S. 18 ff.) erklären dies unter Rückgriff auf Verbundeffekte (economies of scope), die begründen, dass es kostengünstiger sein kann, wenn eine Administration unterschiedliche öffentliche Güter bereitstellt.

Anknüpfend an diese Arbeiten hat der Ausschuss für Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik beim Verein für Socialpolitik auf seiner 37. Sitzung in Königswinter die ökonomischen und politischen Grenzen von Wirtschaftsräumen diskutiert. Dabei wurde der etwas weiter gefasste Begriff des Wirtschaftsraums verwendet, der über den der Nation hinausgeht, um auch die Grenzen von Länderunionen, wie der Europäischen Union, zu erfassen; ansonsten wurden allerdings die Begriffe „Land“, „Nation“ und „Wirtschaftsraum“ als Synonyme verwendet.

Der vorliegende Band fasst die Ergebnisse dieser Diskussion zusammen und enthält sechs Beiträge, die zumeist von einem Korreferat begleitet werden.

Der Band ist in drei Teile gegliedert. Der erste Teil setzt sich mit den vorliegenden Ansätzen zur Erklärung von Nationen am Beispiel der Europäischen Union und des Deutschen Reiches auseinander und hinterfragt sie aus institutionenökonomischer Sicht. Zunächst fragt *Thomas Apolte* (Universität Münster) „Gibt es eine optimale Größe der Europäischen Union?“. Dazu präsentiert er ein einfaches Konzept der optimalen Gemeinschaftsgröße, das – ähnlich wie *Alesina und Spolaore* (2005) – Vor- und Nachteile einer Unionserweiterung betrachtet: Die Vorteile liegen in der Steigerung der Markteinkommen in der Gemeinschaft durch Freihandel und einer verbesserten sicherheitspolitischen Lage der Mitgliedsländer; der Nachteil besteht in einer mit Erweiterung der Union verbundenen Zunahme der Entscheidungsfindungskosten. *Apolte* analysiert verschiedene Abstimmungs-gleichgewichte über die EU-Erweiterung und argumentiert, dass alle auf eine suboptimale Mitgliederzahl hinweisen; sowohl im Hinblick auf die Marktöffnung als auch im Hinblick auf den Sicherheitsaspekt neigen die Unionsmitglieder dazu, sich gegenüber den Beitrittsländern abzuschotten, weil diesen Ländern ein Teil der Vorteile zufällt, der von den Insidern ignoriert wird.

Herbert Brücker (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg) fragt in seinem Korreferat, welche Schlussfolgerungen sich aus diesen Ergebnissen für die politische Gestaltung von Erweiterungsprozessen ergeben? Optimal wäre es, nicht nur die Altmitglieder, sondern diese gemeinsam mit den Neumitgliedern über eine Erweiterung abstimmen zu lassen, was politisch nicht durchsetzbar sein dürfte. Deshalb schlägt er als alternative Lösung vor, die alte Gemeinschaft insgesamt und nicht einzelne Länder abstimmen zu lassen oder die Entscheidung auf supranationale Gremien, wie der Europäischen Kommission oder dem Europäischen Parlament, zu übertragen.

Oliver Volckart (Humboldt-Universität Berlin) geht in seinem Beitrag „Die Ursachen der deutschen Kleinstaaterei“ aus wirtschaftshistorischer Sicht der Frage nach, warum sich in Deutschland – anders als beispielsweise in England oder Frankreich – nicht spätestens bis zur frühen Neuzeit ein zentralistisch regierter Einheitsstaat herausgebildet hat? Auf diese Frage geben weder *Friedman* (1977) noch *Alesina und Spolaore* (2005) eine befriedigende Antwort, weil ihre Erklärungsmuster den historischen Erfahrungen in Deutschland widersprechen. Deshalb präsentiert *Volckart* eine institutionenökonomische Erklärung für das Entstehen und Fortbestehen der deutschen Kleinstaaterei im Mittelalter und in früher Neuzeit, die auf die Durchsetzung von Lehnsverträgen und auf die Ausgestaltung der Reichsverfassung abstellt. Er argumentiert, dass im hochmittelalterlichen Deutschland – wegen unzureichender Infrastruktur und mangelnder Verbreitung von Schriftlichkeit – Vasallen über erhebliche Handlungsspielräume gegenüber ihren Lehnsherren verfügten, sodass sie sich verselbständigen konnten. Diese kleinstaatliche Territorialstruktur wurde dann durch die Verfassung des Heiligen Römischen Reichs geschützt, deren Institutionen territoriale Veränderungen erheblich er-

schwerten und durch Sanktionsandrohung der Reichsgerichte potenzielle Aggressoren innerhalb der Reichsstände disziplinierten.

Dass allein Kosten der Kontrolle die politische Zersplitterung Deutschlands beförderte, hält *Hans-Jürgen Wagener* (Europa Universität Viadrina, Frankfurt/Oder) mit Blick auf andere politisch ebenfalls zersplitterte Staaten – vor allem Italien – für unplausibel. Er argumentiert in seinem Korreferat, dass Kontrollkosten hier keinen Rolle gespielt hätten; trotzdem habe sich kein Zentralstaat entwickelt, weil eine Zentralmacht fehlte mit der Absicht, eine umfassende Territorialherrschaft zu errichten. Das sei auch in Deutschland der Fall gewesen, wo der Kaiser kein Interesse daran haben konnte, einen deutschen Territorialstaat gegen die Fürsten durchzusetzen, um deren Kooperation nicht zu verlieren.

Carsten Herrmann-Pillath (Universität Witten/Herdecke) kritisiert in seinem Beitrag „Heterogenität, Wachstum von Staaten und wissenschaftlicher politischer Wettbewerb“ zwei wichtige Bestandteile des Ansatzes von *Alesina et al.*, nämlich erstens die These, dass zunehmende Heterogenität von Präferenzen in großen Ländern mit höheren Kosten verbunden sei, und zweitens die These, dass die optimale Staatsgröße mit zunehmendem Welthandel abnehme, der insofern ein Faktor der Desintegration von Staaten sei. Er stellt dem entgegen die evolutionstheoretisch begründete These, dass Heterogenität der Präferenzen von Akteuren in Netzwerken eine Voraussetzung für die Schaffung von Vertrauen sei und senkend auf Transaktionskosten wirke; dies hätte zur Konsequenz, dass die Vorstellung einer „optimalen Staatsgröße“ zusammenbricht. Außenhandel wirke darüber hinaus nicht desintegrativ, sondern fördere den Trend zur Bildung größerer Wirtschaftsräume, die gleichzeitig mit größerer Heterogenität einhergehen.

Der zweite Teil des Bandes beschäftigt sich mit der Verteilung öffentlicher Aufgaben innerhalb einer Nation. Obwohl Skalenerträge dafür sprechen, dass alle öffentlichen Güter innerhalb derselben Jurisdiktion angeboten werden, liegen häufig nicht alle staatlichen Aufgaben in der Hand allein einer Zentralregierung, sondern sind teilweise auf subnationale und supranationale Jurisdiktionsebenen ausgelagert. *Lars P. Feld* und *Wolfgang Kerber* (beide Universität Marburg) untersuchen in ihrem Beitrag „Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssysteme: Zur variablen Architektur von Integration“ die Funktionsprobleme mehrstufiger Jurisdiktionssysteme und stellen ökonomische Kriterien für eine optimale Kompetenzzuweisung auf einzelne Ebenen zusammen. Sie betonen, dass die Suche nach geeigneten Regeln im Vordergrund bei der Organisation von Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen stehen muss, die es erlauben, eine gewählte Kompetenzzuweisung zu revidieren, wenn veränderte Rahmenbedingungen dies erfordern.

Traditionell gilt Japan als ein Paradebeispiel für ein bislang zentralistisch organisiertes Staatsgebilde, für das eine stärkere Dezentralisierung gefordert wird. Dieses Beispiel untersucht *Werner Pascha* (Universität Duisburg-Essen) in seinem Beitrag „Föderalismus in Japan: Eine sinnvolle Idee zur Reform der Wirtschaftspolitik?“. Er zeigt die historischen Wurzeln des japanischen Zentralismus auf und

stellt Ansätze zu dezentralen und föderalen Strukturen in Japan vor. Er argumentiert, dass eine signifikante Dezentralisierung in Japan vor allem angesichts der überragenden wirtschaftlichen Bedeutung der Region Tokio mit Schwierigkeiten verbunden sein dürfte. In seinem Korreferat stellt *Karl-Hans Hartwig* (Universität Münster) die Frage, ob eine föderale Ordnung für Japan überhaupt vorteilhaft sei.

Der dritte Teil des Bandes thematisiert die Integration von Wirtschaftsräumen durch Finanznetzwerke und betrachtet beispielhaft hierfür ein sehr erfolgreiches informelles Finanzsystem, das *Markus Taube* (ebenfalls Universität Duisburg-Essen) in seinem Beitrag „*Hawala* – Institutionelle Fundierung eines ‚Zahlungssystems‘ jenseits formaler Finanzsysteme“ vorstellt. „*Hawala*“ ist ein vor allem in islamischen Ländern verbreitetes Überweisungssystem, das es den beteiligten Akteuren ermöglicht, bestehende Kapitalverkehrskontrollen zu umgehen. Taube stellt die Funktionsweise dieses Zahlungssystems aus institutionenökonomischer Sicht dar und zeigt, über welche Mechanismen – und zu welchen Kosten – dieses System trotz der Unvollständigkeit der zugrunde liegenden Vertragsbeziehungen funktioniert. *H. Jörg Thieme* (Universität Düsseldorf) listet in seinem Korreferat einige ungelöste Fragen auf, die mit der wachsenden Verbreitung von *hawala*-Zahlungssystemen verbunden sein können.

Natürlich erhebt der vorliegende Band mit der Zusammenstellung dieser sechs Beiträge (einschließlich der Korreferate) nicht den Anspruch, die eingangs angesprochene Endogenisierung von Ländergrößen zu leisten. Vielleicht bietet er jedoch einige aus institutionenökonomischer oder wirtschaftshistorischer Sicht interessante Antworten auf die Frage, wovon die ökonomischen und politischen Grenzen von Wirtschaftsräumen abhängen.

Literatur

- Alesina, A./Spolaore, E.* (1997): On the Number and Size of Nations, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, S. 1027 – 1056.
- Alesina, A./Spolaore, E.* (2005): *The Size of Nations*, Cambridge (Mass.) / London.
- Alesina, A./Spolaore, E./Wacziarg, R.* (2000): Economic Integration and Political Disintegration, in: *American Economic Review*, Vol. 90, S. 1276 – 1296.
- Alesina, A./Spolaore, E./Wacziarg, R.* (2005): Trade, Growth and the Size of Countries, in: *P. Aghion/S. Durlauf* (eds.), *Handbook of Economic Growth*, Chapter 23, Amsterdam, S. 1499 – 1542.
- Friedman, D.* (1977): A Theory of the Size and Shape of Nations, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 85(1), S. 59 – 77.

Erster Teil

Zur Größe von Nationen

Gibt es eine optimale Größe der Europäischen Union?

Von *Thomas Apolte**, Münster

A. Einleitung

Diskussionen über die künftigen geografischen Grenzen der Europäischen Union setzen zumeist an konkreten Fällen an und werden dominiert von geschichtswissenschaftlichen, ethnologischen, kulturwissenschaftlichen und nicht zuletzt religionswissenschaftlichen Überlegungen. Man versucht dem Problem der Grenzen Europas durch die Frage näher zu kommen, was „der Natur der Sache nach“ Europa sein könne und was das Eigentliche, dem Phänomen Europa inwohnende sei, von dem ein jeder Staat ebenfalls geprägt sein müsse, damit er als Mitglied akzeptiert werden kann. Solche Überlegungen bieten meist wenig konkrete Anhaltspunkte, was grundsätzliche methodologische Gründe hat. So überrascht es nicht, dass sich damit – je nach persönlicher Vorliebe – alles und jedes herleiten lässt. Wer der Integration der Türkei in die EU offen gegenüber steht, der findet dort seine Argumente, und wer sie kritisch sieht, findet sie dort ebenfalls.

Ökonomen haben sich mit der Frage optimaler Gemeinschafts- oder Staatengrößen im Allgemeinen und einer optimalen Größe der EU im Besonderen eher zurückgehalten.¹ Das mag daran liegen, dass sich Ökonomen vorwiegend für die Integration von Märkten interessieren und dass der Standardfall hierfür durch zunehmende Skalenerträge geprägt ist, so dass ein Integrationsraum mit zunehmender Größe zunehmende Wohlfahrtsvorteile verspricht. Der weit überwiegende Anteil der Ökonomen teilt diese Einschätzung, so dass der optimale Integrationsraum der Märkte stets die ganze Welt umfasst. Nicht zuletzt deshalb ist die Haltung der Wirtschaftswissenschaftler zu regional abgegrenzten Integrationsräumen, wie jenem der EU, ambivalent (*Kaiser* 2003). Gleichwohl wissen die Ökonomen natürlich, dass die Integration der Märkte nur *ein* Motiv neben verschiedenen anderen Motiven ist, die die europäische Integration seit mehr als einem halben Jahrhundert angetrieben haben. Weiterhin ist unter Ökonomen heute unbestritten, dass eine Integration von Märkten aufgrund verschiedener polit-ökonomischer Strukturen

* Für wertvolle Anregungen danke ich *Uwe Vollmer* sowie meinem Mitarbeiter *Heiko Peters*.

¹ Zu den Ausnahmen gehören: *Alesina/Spolaore* (2005); *Brücker/Schrettl* (1999).

nicht ohne eine gewisse Integration von staatlichen Institutionen zu haben ist – nicht zuletzt weil Regierungen einzelner Staaten trotz der damit verbundenen Wohlfahrtsverluste zu Protektionismus und Marktabschottung neigen (*Schuknecht* 1990; *Ders.* 1992). Eine Integration von staatlichen Institutionen dürfte aber keineswegs unbegrenzte Skalenerträge aufweisen, so dass optimale Größen hier leicht vorstellbar sind.²

Zieht man in Betracht, dass es neben der Marktintegration weitere Integrationsmotive im europäischen Einigungsprozess gibt und dass gemeinsame Institutionen keine oder höchstens begrenzte Skalenerträge aufweisen, so lassen sich daran ökonomische Überlegungen zu einer optimalen Größe der Europäischen Union anknüpfen, die sich zumindest konzeptionell als hilfreich erweisen könnten. In diesem Beitrag wird ein entsprechender Versuch unternommen, der clubtheoretisch fundiert ist (*Buchanan* 1965; *Sandler/Tschirhart* 1980) und der in ähnlicher Weise wie *Alesina/Spolaore* (2005) an Zielkonflikten zwischen Marktintegration und institutioneller Integration anknüpft. Im nächsten Abschnitt wird zunächst ein Grundgerüst für die Herleitung einer optimalen Gemeinschaftsgröße konstruiert. Darauf aufbauend wird dann der Frage nachgegangen, aus welcher Sicht sich welche optimalen Größen ergeben, denn dies ist keineswegs unterschiedslos. Zunächst wird die Sicht der „Alt-EU“ präsentiert, die sich von der Sicht Gesamteuropas inklusive aller potenziellen Neumitglieder unterscheidet. Schließlich werden auf der Basis eines einfachen Medianwähleransatzes einige Überlegungen zur internen Entscheidungsfindung innerhalb der EU-Staaten angestellt. Ziel der Betrachtungen ist es, erstens ein Konzept für eine optimale Größe der EU vorzustellen, zweitens zu zeigen, von welchen exogenen Variablen die optimale Gemeinschaftsgröße abhängig ist und drittens zu untersuchen, inwieweit die kollektiven Abstimmungsprozesse eine Annäherung der tatsächlichen an die optimale Größe der EU erwarten lassen. Im letzten Abschnitt finden sich einige komparativ-statische Betrachtungen über den Einfluss exogener Variablen auf die optimale EU-Größe.

B. Ein einfaches Konzept der optimalen Gemeinschaftsgröße

Als Erträge einer EU-Erweiterung für die Bürger seien im Folgenden ausschließlich die Wirkungen der Erweiterung des Binnenmarktes auf die Markteinkommen der EU-Bürger betrachtet. Es gibt zweifellos weitere Erträge, vor allem solche, die nicht unmittelbar auf die Markteinkommen einwirken. Von solchen wird in diesem Beitrag aber abstrahiert. Sinngemäß könnte man gleichwohl auch

² Hierzu bietet die ökonomische Föderalismustheorie interessante Ansätze (*Oates* 1999). Diese beziehen sich aber mehr auf die Aufgabenverteilung zwischen verschiedenen föderalen Ebenen als auf die absolute Grenze eines Staatsgebietes. In diesem Zusammenhang entwickeln manche Autoren gar Visionen von überlappenden und variablen Jurisdiktionen, siehe *Frey/Eichenberger* (1997).

solche Faktoren in die Analyse mit einbeziehen. Neben den Erträgen einer Erweiterung fallen für die Bürger allerdings auch Kosten an. Diese bestehen vor allem in der Zunahme der administrativen Kosten, die mit einer Erweiterung der EU verbunden sind; vor allem zunehmende Entscheidungsfindungskosten.

Was die Markteinkommen der EU-Bürger betrifft, so wird im Folgenden angenommen, dass eine Erweiterung des EU-Binnenmarktes sowohl für die alten EU-Staaten als auch für potenzielle Beitrittskandidaten strikt wohlfahrtssteigernd wirkt. Zwar setzt dies voraus, dass die handelsumlenkenden Effekte von den handelsschaffenden Effekten dominiert werden, was nicht selbstverständlich ist. Gleichwohl scheint dies aber insgesamt eine realistische Annahme zu sein (*Grimwade* 2004). Daraus folgt, dass die Markteinkommen der Bürger mit einer Zunahme der Mitgliedstaaten steigen. Wenn y_i die Markteinkommen der Bürger des i -ten EU-Landes bezeichnet und die EU aus N Mitgliedstaaten besteht, so lassen sich die Markteinkommen als Funktion $y_i(N)$ mit $dy_i/dN > 0$ und $d^2y_i/dN^2 < 0$ formulieren. Es erscheint realistisch, dass der marginale Einkommenszuwachs mit zunehmender Größe der EU kleiner wird, weil eine Erweiterung eines bereits großen Marktes nicht mehr so gravierende Wohlfahrtszuwächse induziert wie die Erweiterung eines kleinen Marktes.

Gäbe es nur die Erträge der Erweiterung in Form höherer Markteinkommen, so würde die optimale Gemeinschaftsgröße die ganze Erde umfassen. Man mag es für ein hinreichendes Motiv für die Suche nach Gegenkräften halten, die Analyse vor der Trivialität zu bewahren. Aber auch abseits solch fragwürdiger Motive lassen sich Gegenkräfte identifizieren, die in der Realität von nicht zu unterschlagender Bedeutung sind. Darauf weist schon die Tatsache hin, dass es praktisch keine ernst zu nehmenden Stimmen gibt, die einer unbegrenzten Ausdehnung der EU-Grenzen das Wort reden. *Alesina* und *Spolaore* (2005) bemühen in ihrem Buch zu optimalen Staatsgrößen das Phänomen der wachsenden Heterogenität der Bevölkerung, die dazu führt, dass die Politik gezwungen wird, sich in ihrem Angebot an einem Mittelwert zu orientieren, der sich mit zunehmender Heterogenität immer weiter von den „Rändern“ des Präferenzspektrums entfernt.

Für Staaten kann dies sicher als plausible Annahme gelten, und auch für die EU gibt es Indikatoren, die auf regionale Präferenzunterschiede öffentlicher Leistungen hindeuten (*Schuster* 2001). Andererseits konzentriert sich die EU-Politik weniger auf das Angebot öffentlicher Güter oder Sozialleistungen. Ihre fiskalischen Ausgaben richten sich praktisch weder nach den Präferenzen der Bürger auf dezentraler noch nach irgendeinem Durchschnitt der Präferenzen auf zentraler Ebene. Vielmehr richten sich diese Aufgaben an den jeweiligen Kompromissformeln der Mitgliedstaatsregierungen im Rat aus (*Apolte* 2004). Aus diesen Gründen mag die Heterogenität von Präferenzen für die Bestimmung optimaler Staatsgrößen eine wichtige Bedeutung haben. Sie mag in gewissen Grenzen und unter idealisierten Bedingungen sogar für die EU relevant sein. Sie dürfte aber von einem anderen Faktor bei weitem in den Schatten gestellt werden: Der Fähigkeit der EU-Institutionen, mit wachsender Mitgliederzahl unter vertretbarem Auf-

wand Entscheidungen zu treffen. Deshalb wird hier das Kriterium der Entscheidungsfähigkeit verwendet. Damit ist allerdings nicht allein die Fähigkeit gemeint, Entscheidungen überhaupt zu treffen. Vielmehr geht es darum, dass Entscheidungen in vertretbarer Qualität und unter vertretbarem Aufwand getroffen werden. In diesem Sinne mag man sich die Fähigkeit zur Entscheidungsfindung im Sinne des Interdependenzkostenkalküls von *Buchanan* und *Tullock* (1965) vorstellen. Eine zunehmende Mitgliederzahl wirkt wie eine exogene Verschiebung sowohl der Entscheidungsfindungskosten als auch der externen Kosten einer Entscheidung, so dass die Gesamtkosten einer Entscheidung bei jedem gegebenen Abstimmungsquorum steigen.

Das hier verwendete Kriterium der Entscheidungsfähigkeit ist zweifellos mit dem von *Alesina* und *Spolaore* verwendeten Kriterium der Heterogenität verwandt. Neben der abweichenden inhaltlichen Begründung gibt es aber einen weiteren entscheidenden Unterschied. Die Kosten der Heterogenität müssen bei jeder gegebenen Staatsgröße als exogene Variable betrachtet werden, auf die politisch praktisch kein Einfluss genommen werden kann. Im Gegensatz dazu ist die Höhe der Entscheidungsfindungskosten in hohem Maße von der Qualität der EU-Institutionen abhängig.

Grundsätzlich wäre es auch denkbar, die Qualität der EU-Institutionen selbst zu endogenisieren. Hierzu lässt sich die durchschnittliche Qualität der Institutionen der Mitgliedstaaten heranziehen, weil man hiervon Rückwirkungen auf die Qualität der EU-Institutionen erwarten mag (*Brücker/Schrettl* 1999). Solche Überlegungen können sich sinnvollerweise aber nur auf die informellen Institutionen der EU und ihrer Mitgliedstaaten beziehen, weil Neumitglieder stets den *Acquis Communautaire* und damit das gesamte formelle Institutionengefüge der EU übernehmen müssen. Auch ist die Wirkungsrichtung einer Qualitätsveränderung unklar, solange offen ist, ob die anstehenden Beitrittskandidaten ein nationales Institutionengefüge aufweisen, dessen Qualität über oder unter dem Durchschnitt der EU liegt. Grundsätzlich könnten die Institutionen der EU mit zunehmender Größe der EU effizienter werden, wenn die neuen Mitglieder über entsprechend „hochwertige“ Institutionen verfügen. Das allerdings erscheint wenig plausibel. Es ist zwar durchaus plausibel, dass Beitrittsstaaten mit guten Institutionen das gesamte Institutionengefüge der EU in seiner Entscheidungsfähigkeit weniger beeinträchtigen als Beitrittskandidaten mit weniger guten Institutionen. Gleichwohl dürfte jeder zusätzliche Beitritt die Entscheidungsfähigkeit der EU tendenziell beeinträchtigen. Abschwächen lässt sich dieser Effekt lediglich durch entsprechende institutionelle Reformen, so dass mit einer geeigneten institutionellen Struktur durchaus sehr hohe optimale Mitgliederzahlen der EU denkbar sind (*Apolte* 1999; *Ders.* 2004).

Aus diesen Gründen werden die im Staat i anfallenden Entscheidungsfindungskosten k_i der EU im Folgenden als eine zunehmende Funktion der Mitgliederzahl N sowie eine abnehmende Funktion der Qualität der EU-Institutionen geschrieben: $k_i(N, Q)$ mit $\partial k_i / \partial N > 0$ und $\partial^2 k_i / \partial N^2 > 0$ sowie $\partial k_i / \partial Q < 0$.

Zusammenfassend kann das Nutzenniveau u_i der Bürger in Land i im Rahmen einer einfachen additiv-separablen Nutzenfunktion folgendermaßen geschrieben werden:

$$(1) \quad u_i = y_i(N) - k_i(N, Q) .$$

Das totale Nutzenniveau der Union lässt sich durch die Integration von (1) über i bis zur Grenze N bestimmen:

$$(2) \quad U^u = \int_0^N (y_i(N) - k_i(N, Q)) di .$$

Das durchschnittliche Nutzenniveau \bar{u}^u in einem EU-Land lautet entsprechend:

$$(3) \quad \bar{u}^u = \frac{1}{N} \cdot \left(\int_0^N (y_i(N) - k_i(N, Q)) di \right) .$$

Nehmen wir an, die Entscheidungsträger der EU würden zunächst darüber entscheiden, welche Zahl zusätzlicher Mitglieder sie aufnehmen. Anschließend würden sie zur Sicherung der Zustimmung innerhalb der Alt-EU Kompensationen für solche Alt-EU-Mitglieder zahlen, die durch eine Erweiterung Nutzeneinbußen hinnehmen müssten. Sonstige Diskriminierungen, die etwa darauf hinauslaufen, dass die Zusatznutzen neuer Mitglieder abgeschöpft und an Altmitglieder verteilt würden, sind annahmegemäß nicht zulässig. Dann würde die EU so lange erweitert, bis das durchschnittliche Nutzenniveau in der EU maximiert ist. Die Bedingung erster Ordnung für ein maximales durchschnittliches Nutzenniveau der EU-Staaten ergibt sich aus der Ableitung von (3) nach N . Sie lautet³:

$$\frac{\partial \bar{u}^u}{\partial N} = \frac{1}{N} \cdot \left[\int_0^N \left(\frac{dy_i}{dN} - \frac{\partial k_i}{\partial N} \right) di + y_N - k_N \right] - \frac{1}{N^2} \cdot \int_0^N (y_i - k_i) di = 0$$

bzw.

$$(4) \quad \int_0^N \frac{dy_i}{dN} di + y_N = \int_0^N \frac{\partial k_i}{\partial N} di + k_N + \frac{1}{N} \cdot \int_0^N (y_i - k_i) di .$$

³ Da die Ableitung nach der Integralgrenze N erfolgt, welche sich durch die Ableitung selbst nach außen verschiebt, muss dies berücksichtigt werden. Dies geschieht durch die Anwendung der Leibniz-Regel zur Ableitung eines Parameterintegrals; siehe hierzu: *Sydsæter/Strøm/Berck* 2005 S. 60. In Gleichung (4) bezeichnen y_N bzw. k_N das Gesamteinkommen bzw. die Entscheidungsfindungskosten für Land N bei einer Gesamtzahl von N Ländern in der Union.

Die linke Seite der Bedingung (4) gibt den marginalen Einkommenszuwachs aus einer Erweiterung wieder. Dieser Term wird im Folgenden als der Grenzertrag einer Erweiterung (MY^u) bezeichnet. Die ersten beiden Summanden der rechten Seite geben die Grenzkosten der Erweiterung (MC^u) an. Der dritte Summand der rechten Seite repräsentiert das durchschnittliche Nettonutzenniveau eines EU-Staates nach erfolgter Erweiterung. Da dieser Term identisch ist mit \bar{u}^u aus Gleichung (3), kann (4) vereinfacht auch geschrieben werden als:

$$(4a) \quad MY^u = MC^u + \bar{u}^u .$$

Die grafischen Funktionsverläufe dazu sind in Abbildung 1 zu finden. Im Schnittpunkt der beiden Grafen findet sich die aus der Sicht der Alt-EU-Mitglieder optimale Mitgliederzahl N^{u*} . Bei dieser Mitgliederzahl ist das Nutzenniveau der Bürger in einem durchschnittlichen EU-Staat maximal.

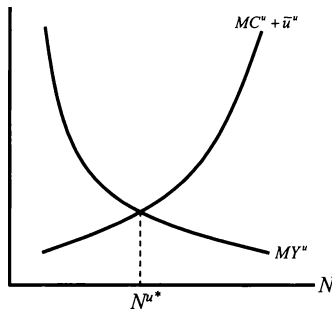


Abb. 1: Die Optimale Größe der EU aus der Sicht der EU-Mitglieder

Wie aus Gleichung (4a) und aus Abbildung 1 ersichtlich ist, erfordert das Optimum, dass der Grenzertrag der Erweiterung um das durchschnittliche Nettonutzenniveau größer ist als die Grenzkosten der Erweiterung. Dies liegt daran, dass eine Erweiterung aus der Sicht eines Alt-EU-Mitglieds eine positive Externalität verursacht. Ein Teil des zusätzlichen Nettonutzens aus der Erweiterung fällt nämlich nicht in den Ländern der alten EU an, sondern in den Beitrittsländern. Dies deutet bereits darauf hin, dass die optimale Größe der EU von einer wie immer definierten gesamtwirtschaftlichen Optimalgröße abweicht. Mit dieser Thematik beschäftigt sich der folgende Abschnitt.

C. Insider und Outsider: Welches Optimum ist maßgebend?

Im letzten Abschnitt wurde die Perspektive einer bestehenden EU zu einem bestimmten Zeitpunkt gewählt. Vom Standpunkt einer Analyse der Entscheidung der

EU-Staaten über die Aufnahme neuer Mitglieder ist diese Perspektive angemessen. Denn entschieden wird stets im Kreise jener Länder, die zum Entscheidungszeitpunkt Mitglieder der Europäischen Union sind. Mit Blick auf die Wohlfahrt aller grundsätzlich infrage kommenden Staaten ist die Perspektive des letzten Abschnitts indes nicht unbedingt angemessen. Gäbe es nämlich eine Zahl M aller grundsätzlich aufnahmefähiger Staaten, von denen N Staaten bereits Mitglieder sind, so ist nicht nur die Wohlfahrt jener N Staaten von Relevanz, die zu irgendeinem Zeitpunkt gerade der EU angehören. Vielmehr muss ein sinnvolles Kriterium die Wohlfahrt aller M Staaten berücksichtigen, die grundsätzlich für eine EU-Mitgliedschaft infrage kommen. Dazu gehören auch alle $M - N$ Staaten, welche zum Analysezeitpunkt (noch) keine Mitglieder der Union sind. Um Verwechslungen zu vermeiden, sei die optimale Mitgliederzahl aus der Perspektive der EU-Mitglieder, wie sie im vorangegangenen Abschnitt hergeleitet wurde, als „Insider-Optimum“ bezeichnet. Im Gegensatz dazu sei eine optimale Mitgliederzahl, die die Wohlfahrt aller M für die EU infrage kommenden europäischen Staaten umfasst, ein „gesamteuropäisches Optimum“ genannt.

Ließe sich die EU mit allen ihren Eigenschaften beliebig replizieren, dann wäre das Insider-Optimum unter einer bestimmten Bedingung identisch mit einem gesamteuropäischen Optimum. Wie noch zu zeigen sein wird, lautet die Bedingung dafür, dass sich die Zahl M aller infrage kommenden Staaten als ein ganzes Vielfaches n des „Insider-Optimums“ schreiben lässt. Formal ausgedrückt muss also gelten: $M = N^{u*} \cdot n$ mit $n \in \mathbb{N}$. Dahinter steckt die grundsätzliche Möglichkeit, dass sich die $M - N$ Nichtmitglieder zu eigenen Gemeinschaften zusammenschließen, die jeweils die gleichen Vorteile wie die EU bieten. Wenn unter diesen Annahmen die Zahl M aller europäischen Staaten in n Untergruppen zerfiele, die jeweils N^{u*} Staaten umfassen, dann würde jede dieser Untergruppen aus eigenem Antrieb eine Gemeinschaft gründen, deren Größe genau dem Insider-Optimum entspricht. In jeder Gemeinschaft wäre dann der durchschnittliche Nutzen \bar{u}^u aus der Integration maximal. Dies ist indes nur dann möglich, wenn das Verhältnis $n = M/N$ eine natürliche Zahl ist. Denn anderenfalls bleiben stets einige Staaten übrig, die freiwillig von keiner Union aufgenommen werden. In der Clubtheorie ist dieses Problem auch als das „Ganzzahligkeitsproblem“ (*integer problem*) bekannt (Pauly 1967; Ng 1973; Hillman/Swan 1983).

Alesina/Spolaore (2005) berücksichtigen das Ganzzahligkeitsproblem nicht. Vor dem Hintergrund, dass es bei ihnen nicht um die optimale Größe einer Union, sondern um die Analyse optimaler Staatsgrößen geht, ist dies auch im Wesentlichen unproblematisch. Denn bei annähernd 200 Staaten weltweit kann man erstens grundsätzlich von einer Replizierbarkeit optimal großer Staaten sprechen, und zweitens konvergiert das Ganzzahligkeitsproblem bei großen Zahlen gegen null. Im Falle der EU erscheint es allerdings unangemessen, das Ganzzahligkeitsproblem zu ignorieren, und dies ist kein rein akademisches Problem. Denn es hat ja Versuche gegeben, andere Gemeinschaften zu gründen. Letztlich hat die Anziehungskraft dieser einen Union aber dazu geführt, dass andere Versuche – insbeson-

dere auch jener der EFTA – untergingen. Gemessen an der Gesamtzahl der europäischen Staaten ist die Europäische Union schlicht zu groß für eine Replizierbarkeit der Union zu einer Reihe von – zumindest annähernd – insider-optimalen Gemeinschaften.

Die Folgen des Ganzzahligkeitsproblems für die optimale Unionsgröße lassen sich durch einen Vergleich des „gesamteuropäischen Optimums“ mit dem „Insider-Optimum“ erfassen. Die Bedingung erster Ordnung für eine gesamteuropäisch optimale Größe der EU lässt sich durch die gleich null gesetzte Ableitung der Funktion des Gesamtnutzens U^u laut Gleichung (2) ermitteln. Sie lautet:

$$(5) \quad \frac{\partial U^u}{\partial N} = \int_0^N \frac{dy_i}{dN} di + y_N - \int_0^N \frac{\partial k_i}{\partial N} di - k_N = 0 .$$

Dies kann vereinfacht auch geschrieben werden als:

$$(5a) \quad MY^u = MC^u .$$

Nach dieser Bedingung ist die optimale Größe der EU dann erreicht, wenn der Grenzertrag den Grenzkosten der Erweiterung entspricht. Der Unterschied des gesamteuropäischen Optimums zum Insider-Optimum liegt formal darin begründet, dass im Insider-Optimum laut Gleichung (4) bzw. (4a) der Grenzertrag um die durchschnittlichen Nutzen höher ist als die Grenzkosten. Die dahinter steckende Logik lässt sich erkennen, indem man Gleichung (5) in Gleichung (4) einsetzt. Daraus ergibt sich:

$$(4b) \quad \frac{\partial U}{\partial N} = \frac{1}{N} \cdot \int_0^N (y_i - k_i) di \quad \text{oder} \quad \frac{\partial U^u}{\partial N} = \bar{u} .$$

Aus Gleichung (4b) folgt, dass für ein Insider-Optimum der Grenznutzen einer Erweiterung dem Durchschnittsnutzen der Erweiterung entsprechen muss. Abbildung 2 zeigt auf dieser Basis den Unterschied zwischen dem gesamteuropäischen Optimum und dem Insider-Optimum auf. Im oberen Teil finden sich zunächst einmal die beiden Grafen aus Abbildung 1 wieder, aus deren Schnittpunkt sich das Insider-Optimum N^{u*} ergibt. Daneben ist die Grenzkostenkurve MC^u eingezeichnet. Deren Schnittpunkt mit der Grenzertragskurve MY^u zeigt die gesamteuropäisch optimale Mitgliederzahl N^{G*} , welche oberhalb der optimalen Mitgliederzahl aus der Sicht der EU-Insider liegt. Eine Entscheidung innerhalb der Alt-EU über die Zahl der Mitglieder wird demnach – gemessen am Wohlfahrtsoptimum – systematisch zu einer zu kleinen (!) EU führen.

Der sachliche Hintergrund ist der Folgende: Im Insider-Optimum N^{u*} wird der durchschnittliche Nutzen eines EU-Mitglieds maximiert, wie aus dem Durchschnittsnutzenverlauf \bar{u}^u im unteren Teil von Abbildung 2 ersichtlich ist. Eine über

N^{u*} hinausgehende Erweiterung der Union führt dazu, dass der durchschnittliche Nutzen der EU-Mitglieder von \bar{u}^{u*} auf \bar{u}^{G*} sinkt. Gleichwohl bleibt der Grenznutzen der Erweiterung bis zum gesamteuropäischen Optimum N^{G*} positiv, so dass insgesamt betrachtet durch die Erweiterung zusätzliche Nutzen entstehen. Was die EU-Insider aber davon abhält, diese Zusatznutzen zum Anlass zu nehmen, einer Erweiterung über N^{u*} hinaus zuzustimmen, ist die Tatsache, dass die Zusatznutzen der Erweiterung allein in den potenziellen Beitrittsländern anfallen, während das Durchschnittsnutzenniveau in den Alt-EU-Ländern abnimmt. Solange in einer solchen Konstellation sämtliche EU-Länder einer Aufnahme zusätzlicher Länder zustimmen müssen – wie dies ja in der Realität der Fall ist – bleiben die zwischen N^{u*} und N^{G*} grundsätzlich noch realisierbaren Wohlfahrtsverbesserungen ungenutzt.

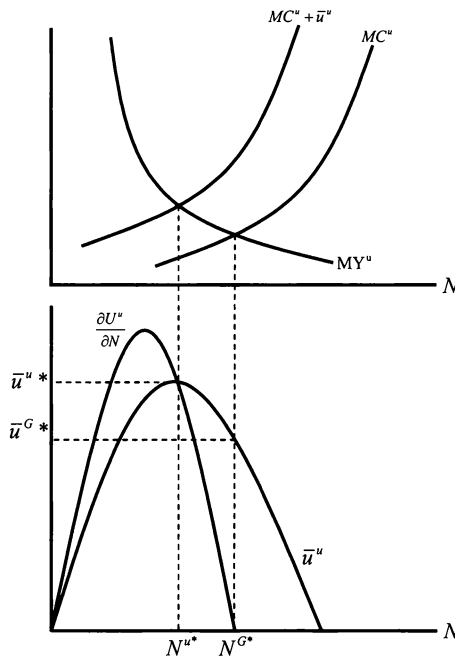


Abb. 2: Gesamteuropäisches Optimum versus Alt-EU-Optimum

Aus der Sicht aller M infrage kommender Länder ist damit ein Wohlfahrtsverlust verbunden. Dieser Wohlfahrtsverlust würde sich nicht einstellen, wenn die EU replizierbar wäre und die Zahl M der grundsätzlich integrierbaren Staaten ein ganzes Vielfaches des Insider-Optimums N^{u*} wäre. Denn dann würde jeder der M Staaten freiwillig von einer der Gemeinschaften aufgenommen, und am Ende hätte jeder Staat in jeder Union ein Nutzenniveau von \bar{u}^{u*} realisiert. Da die EU aber nicht in dieser Weise replizierbar ist, bleibt auf theoretischer Ebene nur ein Aus-

weg, der durch das EU-Recht allerdings weitgehend verschlossen ist: Neu aufzunehmende Staaten müssten eine Art Aufnahmegebühr in Höhe von $\bar{u}^{u*} - \bar{u}^{G*}$ pro Alt-EU-Staat zahlen.

Grundsätzlich wäre dies aus dem Zusatznutzen auch bestreitbar, der ihnen durch die Aufnahme in die EU entsteht. Dies ist so lange möglich, wie die Grenznutzen einer Aufnahme neuer Mitglieder positiv bleiben und damit die Gesamtnutzen der EU durch eine Erweiterung ansteigen – also genau bis zum gesamteuropäischen Optimum N^{G*} . Zwei Faktoren stehen einer solchen Aufnahmegebühr aber entgegen. Erstens ist das EU-Budget viel zu klein, um solche umfangreichen Kompensationen zu ermöglichen. Auf anderem als auf finanziellem Wege ist ein solches Kompensationsschema aber kaum denkbar. Zweitens erlaubt das EU-Recht die damit verbundenen Diskriminierungen grundsätzlich nicht. Es gibt zwar eine ganze Reihe – teilweise geradezu abstruser – Diskriminierungen. Diese werden aber zumindest offiziell in eine verschleiernde Begründung eingebettet, womit das Ausmaß möglicher Kompensation in relativ engen Grenzen gehalten wird. Dies gilt erst Recht für die allesamt relativ armen Länder, die zur Integration anstehen und die insofern ohnehin beste Chancen dazu haben, als Nettotransferempfänger der EU beizutreten. Unabhängig von dieser Einschätzung bleibt es aber zutreffend, dass die Lücke zwischen dem Insider-Optimum und dem gesamteuropäischen Optimum mit Hilfe einer Art Aufnahmegebühr seitens zusätzlicher Mitglieder theoretisch geschlossen werden könnte. Da dies für die Realität aber als unwahrscheinlich gelten muss, sei diese theoretische Option im Rest des Papiers nicht weiter berücksichtigt.

Sofern diese Einschätzung zutreffend ist, bleibt die Tendenz zu einer suboptimalen Größe der EU bestehen. Aber mehr noch: Diese Tendenz vergrößert sich, wenn man auf die Möglichkeit der Kompensation zwischen Gewinner- und Verliererstaaten *innerhalb* der Alt-EU verzichtet. In diesem Falle muss selbst der am wenigsten von der Erweiterung profitierende Alt-EU-Staat gerade noch einen Nettovorteil aus der Erweiterung erwarten können, damit seine Zustimmung gesichert werden kann. Um zu sehen, wie dies auf die Erweiterungsentscheidung wirkt, sei das Nutzenniveau \bar{u}^u des durchschnittlichen EU-Staates gemäß Gleichung (3) aus einer etwas anderen Perspektive folgendermaßen definiert:

$$(6) \quad \bar{u}^u = \bar{y}(N) - \bar{k}(N, Q) .$$

Die Bedingung erster Ordnung für die optimale Mitgliederzahl ergibt sich dann als:

$$(7) \quad \frac{d\bar{y}}{dN} = \frac{\partial \bar{k}}{\partial N} .$$

Diese Bedingung führt zur gleichen insider-optimalen Mitgliederzahl N^{u*} wie bereits Gleichung (4) bzw. (4a). Sie kann daher direkt verglichen werden mit der optimalen Mitgliederzahl des am wenigsten profitierenden Alt-EU-Mitglieds g ,

welches hier das „marginale Land“ genannt wird. Das Nutzenniveau des marginalen Landes lautet analog zu (6):

$$(8) \quad u^g = y^g(N) - k^g(N, Q) .$$

Die Bedingung erster Ordnung für die optimale Mitgliederzahl aus der Sicht des marginalen Landes lautet entsprechend:

$$(9) \quad \frac{dy^g}{dN} = \frac{\partial k^g}{\partial N} .$$

Da das marginale Alt-EU-Land weniger von einer Erweiterung profitiert, sind entweder die in diesem Land anfallenden Grenzkosten höher oder es ist der in diesem Land anfallende Grenzertrag niedriger oder beides. Abbildung 3 zeigt, dass die optimale Mitgliederzahl aus der Sicht des marginalen Landes unterhalb jener des Insider-Optimums liegt. In der Realität dürfte die EU – gemessen am gesamteuropäischen Optimum – also eine ausgeprägte Neigung zu einer suboptimalen Größe aufweisen. Dies gilt in jedem Falle dann, wenn das Einstimmigkeitsprinzip gewahrt bleibt und wenn keine Kompensationen an potenzielle Verliererländer einer Erweiterung gezahlt werden.

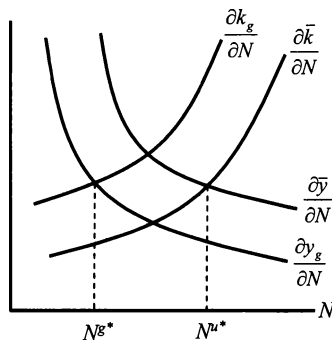


Abb. 3: Optimale Größe der EU aus der Sicht des marginalen Landes

Im Folgenden sei ein weiterer Aspekt beleuchtet, der – ähnlich wie das Ganz-zahligkeitsproblem – auf eine Abweichung der gesamteuropäisch optimalen Größe der EU vom Insider-Optimum hinwirkt. Hierzu soll auf die politischen Entscheidungsprozesse innerhalb der Staaten eingegangen werden.

D. Arbeitseinkommen, Kapitaleinkommen und Medianwähler

Neben den hier nicht weiter analysierten Effekten können die künftigen EU-Neumitglieder vor allem eine Verbesserung ihrer Markteinkommen als Folge der Integration in den Binnenmarkt erwarten. Allerdings werden die Wohlfahrtseffekte innerhalb eines jeden Staates unterschiedlich verteilt sein. Hierzu sei im Folgenden angenommen, dass die potenziellen Beitrittsstaaten ein Produktivitäts- und Wohlfahrtsniveau unterhalb des EU-Durchschnitts aufweisen. Dies ist für praktisch alle im Augenblick anstehenden Aufnahmekandidaten der Fall, solange die Schweiz und Norwegen nicht unerwartet zu Beitrittskandidaten werden.

Unter dieser Annahme ist die Richtung der Verteilungswirkungen einer Binnenmarktintegration für alle damit verbundenen Grundfreiheiten grundsätzlich dieselbe:

- Der zunehmende Handel mit Gütern und Dienstleistungen im Wege der Zollunion und des Abbaus nicht-tarifärer Handelshemmnisse wirkt im Sinne von *Heckscher-Ohlin-Samuelson* auf eine Angleichung der Faktorpreise. Zwar verändert er die Faktorproportionen nicht, wie dies bei Faktormobilität der Fall ist. Aber er verändert die relative Knappheit der Produktionsfaktoren bei gegebenen Faktorproportionen. Im Ergebnis übt der Faktorpreisausgleich einen Abwärtsdruck auf die Arbeitseinkommen der Alt-EU aus, während die Kapitaleinkommen tendenziell steigen.
- Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer führt tendenziell zu einer Migration von den ärmeren in die reicheren Länder. Die damit verbundene tendenzielle Erhöhung der Arbeitsintensität und die Verringerung der Kapitalintensität lässt die Kapitaleinkommen der Alt-EU-Staaten tendenziell steigen, während die Arbeitseinkommen tendenziell sinken.
- Prinzipiell die gleiche Wirkung hat der freie Kapitalverkehr, aus dem heraus Kapital tendenziell in Richtung der ärmeren Länder fließt. Dies bewirkt ebenfalls eine Erhöhung der Arbeitsintensität und eine Verringerung der Kapitalintensität in den Alt-EU-Ländern.

Alle Freiheiten des Binnenmarktes bewirken demnach tendenziell eine Absenkung der Arbeitseinkommen in den Alt-EU-Ländern, während die Kapitaleinkommen tendenziell steigen. Eine Einschränkung ist hier allerdings anzubringen. Die Integration der EU-Länder beinhaltet mit Blick auf den freien Kapitalverkehr keine grundsätzliche Veränderung, weil die EU auch gegenüber Drittstaaten keine Kapitalverkehrskontrollen mehr ausübt. Inwiefern mit der Integration wirkungsgleiche Hemmnisse der Kapitalwanderung zwischen den Alt-EU-Staaten und den Beitrittsländern abgebaut werden, ist sicherlich nicht leicht zu sagen. Auch ist nicht klar, inwieweit freie Kapitalmobilität eine fehlende Freizügigkeit der Arbeitnehmer der (Noch-)Nicht-Mitglieder ohnehin ersetzt, so dass es auch ohne EU-Integration zu einer Tendenz zur Angleichung der Faktorproportionen kommt. Soweit dies der

Fall ist, wäre die zu beobachtende Tendenz des Kapitals zur Wanderung in die mittel- und osteuropäischen Länder mehr dem Wechsel zur Marktwirtschaft geschuldet als der EU-Integration. Dann wäre es für diejenigen, die Verteilungsverluste durch die Angleichungstendenzen der Faktorpreise befürchten, sogar sinnlos, aus diesen Gründen gegen eine EU-Mitgliedschaft zu opponieren. Wenn das Kapital mit oder ohne EU-Erweiterung nach Osten wandert, dann müssen sich die Gewerkschaften keine Gedanken mehr über die Lohnwirkungen einer EU-Erweiterung machen.

Allerdings dürften sich diese Einwendungen vor allem auf eine friktionslose Welt beziehen. Erstens sind Arbeitskräftewanderungen in einer solchen Welt vollständige Substitute von Kapitalwanderungen, so dass die Liberalisierung der Wanderung eines Faktors vollständig identische Wirkungen hätte wie die Liberalisierung der Wanderung beider Faktoren. Zweitens gäbe es in einer solchen Welt neben formellen Kapitalverkehrsbeschränkungen keinerlei intendierte oder un-intendierte Kapitalwanderungshemmnisse, so dass solche Hemmnisse durch eine EU-Integration auch nicht abgebaut würden. Unbeschadet der Tatsache, dass ein „Kapitalverwendungsprotektionismus“ (Willgerodt 1989), der die Wanderung von Kapital jenseits formeller Kapitalverkehrsbeschränkungen zu verhindern sucht, in der Regel ein ziemlich zweckloses Unterfangen ist⁴, so dürfte die EU-Integration doch eine Reihe von Hemmnissen insbesondere des Realkapitalflusses beseitigen. Insofern erscheint die Annahme auch nicht zu unrealistisch, dass die Integration weiterer Staaten in die EU in dem oben beschriebenen Sinne eine Angleichungstendenz der Faktorpreise auslöst.

Zur Vereinfachung der Analyse werden in diesem Sinne im Folgenden die Wirkungen der Integration neuer Länder ausschließlich anhand der sich verändernden Kapitalintensität bzw. Arbeitsintensität betrachtet. Hierzu werden folgende Annahmen getroffen:

- Wanderungen von Arbeitskräften finden unter Wahrung des Wohnsitzes statt. Dadurch bleibt die Zahl L_i der Einwohner in jedem Land fix, nicht jedoch die Zahl der Arbeitskräfte.
- Das von den Inländern eines Landes gehaltene Kapital K_i ist nicht notwendigerweise in dem betreffenden Land auch investiert. Umgekehrt ist aber möglicherweise Kapital im Inland investiert, welches von Ausländern gehalten wird.
- Der von Inländern insgesamt im In- und Ausland gehaltene Kapitalstock K_i ist ungleich auf die Einwohner verteilt. Der Medianwähler im Land i hat einen Anteil von γ_i/L_i ($0 \leq \gamma_i < 1$) am gesamten Kapitalstock K_i .

Aufgrund dieser Annahmen bleiben die Einwohnerzahl L_i , der von Inländern gehaltene, aber nicht unbedingt im Inland investierte Kapitalstock K_i sowie das Verhältnis K_i/L_i trotz der Integration neuer Länder in den Binnenmarkt in jedem

⁴ Und wenn es nicht zwecklos ist, dann ist es schädlich, weil es einer räumlichen Fehlallokation des Faktors Kapital Vorschub leistet.

Land konstant. Was sich indes verändert, sind die Kapitalintensität κ_i sowie die Arbeitsintensität λ_i in jedem Land. Wichtig ist, dass diese erstens nicht identisch sind mit K_i/L_i und dass die Kapitalintensität nicht dem reziproken Wert der Arbeitsintensität entspricht. Letzteres ergibt sich aus der Tatsache, dass Inländer Kapital im Ausland halten, für deren Faktorpreis nicht die Kapitalintensität im Inland und damit auch nicht der reziproke Wert der Arbeitsintensität maßgeblich ist.

Wegen der geringeren Kapitalintensität in den Beitrittsländern vor der Erweiterung ist die Veränderung von Arbeits- und Kapitalintensität im Zuge einer Erweiterung folgendermaßen strukturiert:

$$\frac{d\kappa_i}{dN} < 0 \quad \text{und} \quad \frac{d\lambda_i}{dN} > 0 \quad \text{für die Alt-EU-Länder;}$$

$$\frac{d\kappa_i}{dN} > 0 \quad \text{und} \quad \frac{d\lambda_i}{dN} < 0 \quad \text{für die Beitrittsländer.}$$

Dadurch kann das Einkommen y_i eines Durchschnittsverdieners in Land i geschrieben werden als:

$$(10) \quad y_i = w_i(\lambda_i(N)) + r_i(\kappa_i(N)) \cdot \frac{K_i}{L_i}.$$

Der Medianwähler unterscheidet sich annahmegemäß vom Durchschnittsverdienen allein durch seinen geringeren Anteil γ_i/L_i am Kapitalstock. Sein Einkommen beträgt demnach:

$$(11) \quad y_i^m = w_i(\lambda_i(N)) + \gamma_i \cdot r_i(\kappa_i(N)) \cdot \frac{K_i}{L_i}.$$

Setzt man die Einkommensdefinitionen (10) bzw. (11) in die Nutzenfunktion (1) ein, so ergibt sich:

$$(12) \quad u_i = w_i(\lambda_i(N)) + r_i(\kappa_i(N)) \cdot \frac{K_i}{L_i} - k_i(N, Q)$$

für den Durchschnittsbürger sowie:

$$(12a) \quad u_i^m = w_i(\lambda_i(N)) + r_i(\kappa_i(N)) \cdot \gamma_i \cdot \frac{K_i}{L_i} - k_i(N, Q)$$

für den Medianwähler. Die Bedingungen erster Ordnung über die optimale Mitgliederzahl der EU sind entsprechend:

$$(13) \quad \frac{dw_i}{d\lambda_i} \cdot \frac{d\lambda_i}{dN} + \frac{dr_i}{d\kappa_i} \cdot \frac{d\kappa_i}{dN} \cdot \frac{K_i}{L_i} = \frac{\partial k_i}{\partial N}$$

für den Durchschnittsbürger sowie:

$$(14) \quad \frac{dw_i}{d\lambda_i} \cdot \frac{d\lambda_i}{dN} + \gamma_i \cdot \frac{dr_i}{d\kappa_i} \cdot \frac{d\kappa_i K_i}{dN L_i} = \frac{\partial k_i}{\partial N}$$

für den Medianwähler. Der jeweilige erste Summand der linken Seite beider Gleichungen ist die marginale Lohnveränderung (MLV_i) und der zweite Summand aus Gleichung (13) ist die marginale Kapitaleinkommensveränderung (MKV_i). Die rechte Seite repräsentiert die Grenzkosten der Erweiterung (MC_i). Unter Verwendung dieser Kürzel können (13) und (14) jeweils geschrieben werden als:

$$(13a) \quad MLV_i + MKV_i = MC_i$$

für den Durchschnittsbürger sowie

$$(14a) \quad MLV_i + \gamma_i \cdot MKV_i = MC_i$$

für den Medianwähler. Gleichungen (13a) und (14a) lassen sich nun auf verschiedene Gruppen von Ländern und länderinterne Entscheidungsmechanismen anwenden. Handelt es sich um den Durchschnitt aller Mitgliedsländer unter der Voraussetzung, dass Kompensationen zwischen den Ländern möglich sind, und wird die Entscheidung zur EU-Erweiterung innerhalb der Länder auf der Basis des Durchschnittsbürgers gefällt, so wird Gleichung (13a) zu $\overline{MLV} + \overline{MKV} = \overline{MC}$. Die daraus resultierende Größe der EU entspricht dann dem Insider-Optimum. Im oberen Teil von Abbildung 4 ist das Gleichgewicht gemäß Gleichung (4a) noch einmal abgetragen.

Analog dazu ist das Insider-Optimum N^{u*} im unteren Teil noch einmal auf der Basis von Gleichung (13a) für den Durchschnittsbürger in einer Union abgetragen, die im Falle einer Erweiterung Kompensationen an die Verlierer zahlt. Zusätzlich ist im oberen Teil von Abbildung 4 das gesamtwirtschaftliche Optimum gemäß Gleichung (5) abgetragen, welches mit der größeren Mitgliederzahl N^{G*} verbunden ist.

Die Gleichungen (13a) und (14a) repräsentieren aber noch andere Konstellationen. Zahlen die EU-Länder im Falle einer Erweiterung keine Kompensationen an potenzielle Verliererländer, so ist bei Wahrung des Prinzips der Einstimmigkeit das Kalkül des marginalen Landes g maßgebend. Gleichung (13a) nimmt dann die folgende Form an: $MLV_g + MKV_g = MC_g$. Das Gleichgewicht ist im unteren Teil von Abbildung 4 als N_g^* abgetragen, welches noch weiter vom gesamteuropäischen Optimum entfernt liegt als das Insider-Optimum. Die Differenz vergrößert sich ein letztes Mal, wenn angenommen wird, dass die Entscheidung im marginalen Land nach Maßgabe des Medianwählernutzens gefällt wird. Dann gilt Gleichung (14a) in der Version $MLV_g^m + \gamma_g \cdot MKV_g^m = MC_g^m$. Die daraus resultierende gleichgewichtige Größe der EU beträgt N_g^{m*} .

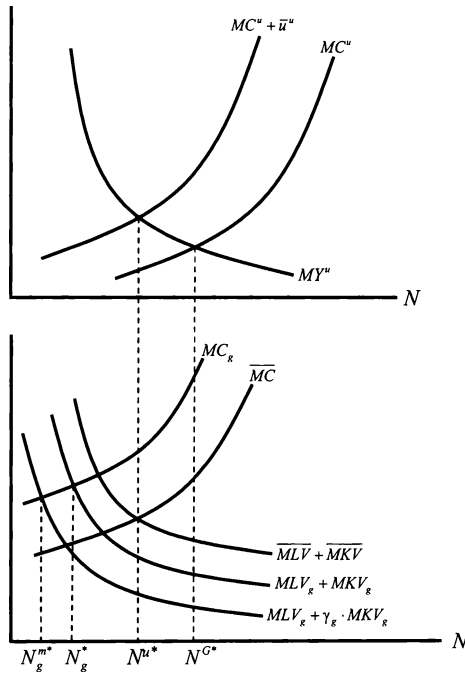


Abb. 4: Optimale Unionsgrößen im Vergleich

Jede hier diskutierte Annäherung der Modellannahmen an reale Entscheidungsmechanismen führt die gleichgewichtige Größe der Union offenbar vom gesamt-europäischen Optimum weg. Wie sich Veränderungen exogener Variablen auf die Gleichgewichte auswirken, ist Thema des folgenden Abschnitts.

E. Einige komparativ-statische Betrachtungen

Mit Hilfe der Betrachtung einiger exogener Variablen können verschiedene komparativ-statische Betrachtungen angestellt werden. Die Veränderung exogener Variablen wirkt dabei in unterschiedlicher Weise auf die jeweiligen Optima ein. Dies bedeutet, dass sich nicht nur die Höhe der optimalen Mitgliederzahl nach einem bestimmten Kriterium verändert, sondern es verändert sich meist auch die Differenz zwischen den verschiedenen Optima. Dies wird in diesem Abschnitt an drei verschiedenen Beispielen demonstriert: Die Veränderung der Qualität der EU-Institutionen, die Veränderung des Grades der Marktöffnung der EU gegenüber Drittländern und schließlich die Veränderung der funktionalen Einkommensverteilung innerhalb der EU-Staaten.

I. Qualität der EU-Institutionen

Die Qualität Q der EU-Institutionen kann auf zwei verschiedene Weisen auf die Entscheidungsfindungskosten der EU einwirken. Entweder berührt eine Veränderung der Qualität allein die Entscheidungsfindungskosten selbst oder sie verändert auch die Grenzkosten der Entscheidungsfindung, also den Zuwachs der Entscheidungsfindungskosten bei wachsender EU-Mitgliederzahl. Letzteres erscheint sehr viel plausibler, doch seien hier beide Fälle kurz abgehandelt. Dabei wird exemplarisch immer der Fall einer Qualitätsverbesserung betrachtet. Im ersten Fall kann die Funktion der Entscheidungsfindungskosten folgendermaßen spezifiziert werden:

$$(15) \quad \int_0^N k_i(N, Q) di = N^\alpha + \frac{a}{Q} \quad \text{mit: } \alpha > 1; a > 0.$$

Dann lauten die durchschnittlichen Entscheidungsfindungskosten in der Bedingung für das Insider-Optimum in Gleichung (4a):

$$(16) \quad \frac{1}{N} \cdot \int_0^N k_i(N, Q) di = N^{\alpha-1} + \frac{a}{N \cdot Q}.$$

Diese durchschnittlichen Entscheidungsfindungskosten sind Bestandteil des Durchschnittsnutzenniveaus \bar{u}^u gemäß Gleichungen (4) bzw. (4a). Steigen die durchschnittlichen Entscheidungsfindungskosten gemäß (16) an, so sinkt \bar{u}^u und umgekehrt. Die Grenzkosten sind entsprechend:

$$(17) \quad MC^u = \alpha \cdot N^{\alpha-1}.$$

Die Wirkung einer Änderung von Q auf die Grenz- und Durchschnittskosten lässt sich aus den jeweiligen partiellen Ableitungen nach Q ersehen. Für die Grenzkosten ist diese Ableitung offensichtlich gleich null, für die Durchschnittskosten ist sie:

$$(18) \quad \frac{\partial}{\partial Q} \left(\frac{1}{N} \cdot \int_0^N k_i(N, Q) di \right) = -\frac{a_i}{N \cdot Q^2} < 0.$$

Eine Verbesserung der Qualität der Institutionen vermindert also die durchschnittlichen Entscheidungsfindungskosten, während sie die Grenzkosten unverändert lässt. Die Reduktion der durchschnittlichen Entscheidungsfindungskosten lässt das Durchschnittsnutzenniveau \bar{u}^u ansteigen. Entsprechend verschiebt sich die $(MC^u + \bar{u}^u)$ -Kurve nach links oben, und zwar von $MC^u + \bar{u}_0^u$ auf $MC^u + \bar{u}_1^u$ in Abbildung 5. In der Konsequenz sinkt (!) die insider-optimale Mitgliederzahl von N_0^{u*} nach N_1^{u*} .

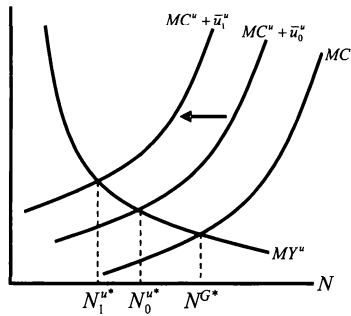


Abb. 5: Änderung der Qualität der Institutionen ohne Einfluss auf die Grenzkosten

Um zu sehen, ob sich auch die gesamteuropäisch optimale Mitgliederzahl verändert, ist in Abbildung 5 auch die Grenzkostenfunktion MC^u abgebildet. Es ist unmittelbar ersichtlich, dass sich das gesamteuropäische Optimum nicht verändert, weil die Grenzkosten unverändert bleiben. Da das Insider-Optimum sinkt, während das gesamteuropäische Optimum konstant bleibt, bewirkt eine Verbesserung der Qualität, dass sich die Schere zwischen beiden öffnet. Mit anderen Worten bewirkt eine Verbesserung der Qualität unter der angenommenen Entscheidungskostenfunktion keine Veränderung der Aufnahmefähigkeit der EU. Wohl aber reduziert sie die Aufnahmewilligkeit.

Dies ist sicher ein etwas überraschendes Ergebnis; besagt es doch nichts anderes, als dass eine erfolgreiche Reform der EU-Institutionen die Bereitschaft zur Aufnahme neuer Mitglieder nicht etwa erhöht, sondern eindeutig senkt. Allerdings hängt dieses Ergebnis von der Annahme einer vermutlich nicht realistischen Funktion der Entscheidungsfindungskosten ab, wonach Qualitätsverbesserungen allein auf die durchschnittlichen, nicht jedoch auf die marginalen Kosten der Entscheidungsfindung wirken. Daher sei im Folgenden die deutlich plausible Variante geprüft, gemäß derer auch die Grenzkosten der Entscheidungsfindung von einer Verbesserung der Qualität der EU-Institutionen berührt werden. Dies kann durch die folgende Kostenfunktion charakterisiert werden:

$$(19) \quad \int_0^N k_i(N, Q) di = \frac{N^\alpha}{Q} \quad \text{mit : } \alpha > 1 .$$

Die dazugehörigen Grenzkosten und Durchschnittskosten lauten:

$$(20) \quad MC^u = \alpha \cdot \frac{N^{\alpha-1}}{Q}$$

und

$$(21) \quad \frac{1}{N} \cdot \int_0^N k_i(N, Q) di = \frac{N^{\alpha-1}}{Q} .$$

Die Wirkungen einer Veränderung der Qualität der Institutionen auf die Grenz- und Durchschnittskosten lassen sich wiederum durch die jeweilige partielle Ableitung von (20) und (21) nach Q ersehen. Sie lauten:

$$(22) \quad \frac{\partial MC^u}{\partial Q} = -\alpha \cdot \frac{N^{\alpha-1}}{Q^2} < 0$$

sowie:

$$(23) \quad \frac{\partial}{\partial Q} \left(\frac{1}{N} \cdot \int_0^N k_i(N, Q) di \right) = -\frac{N^{\alpha-1}}{Q^2} < 0 .$$

Es kommt also zu einer Verringerung sowohl der Durchschnittskosten als auch der Grenzkosten. Die Grenzkostenkurve verschiebt sich daher eindeutig nach rechts, und zwar von MC_0^u nach MC_1^u in Abbildung 6. Inwieweit sich die $(MC^u + \bar{u}^u)$ -Kurve verschiebt, ergibt sich aus dem Zusammenspiel von (22) und (23). Einerseits sinkt MC^u eindeutig, was eine Verschiebung der $(MC^u + \bar{u}^u)$ -Kurve nach rechts entspricht. Andererseits aber ist \bar{u}^u eine negative Funktion der Durchschnittskosten gemäß Gleichung (23). Mit einem Absinken der Durchschnittskosten steigt \bar{u}^u an, so dass sich die $(MC^u + \bar{u}^u)$ -Kurve nach links verschiebt. Netto betrachtet verschiebt sich diese Kurve aber eindeutig nach rechts, weil der Effekt der Qualitätsveränderung auf die Grenzkosten um den Faktor α (mit $\alpha > 1$) größer ist als der Effekt auf die Durchschnittskosten, wie ein Vergleich der Gleichungen (22) und (23) zeigt.

Im Ergebnis steigt die insider-optimale Größe der EU von N_0^{u*} auf N_1^{u*} an. Anders als in der vorhergehenden Variante der Entscheidungsfindungskostenfunktion steigt die Aufnahmewilligkeit der EU in der Folge einer institutionellen Reform also an. Allerdings vergrößert sich auch in diesem Falle die Schere zwischen dem gesamteuropäischen Optimum und dem Insider-Optimum. Denn die $(MC^u + \bar{u}^u)$ -Kurve verschiebt sich weniger nach rechts als die MC -Kurve, weil die Zunahme der Qualität einerseits MC^u sinken, zugleich aber auch \bar{u}^u ansteigen lässt. In Kombination mit dem betragsmäßigen Rückgang der negativen Steigung der MY^u -Kurve bedeutet dies: Das Insider-Optimum steigt um einen kleineren Betrag als das gesamteuropäische Optimum. Es steigen mit einer zunehmenden Qualität der EU-Institutionen zwar sowohl die Aufnahmefähigkeit als auch die Aufnahmewilligkeit der Union, allerdings steigt die Diskrepanz zwischen Aufnahmefähigkeit und Aufnahmewilligkeit ebenfalls an.

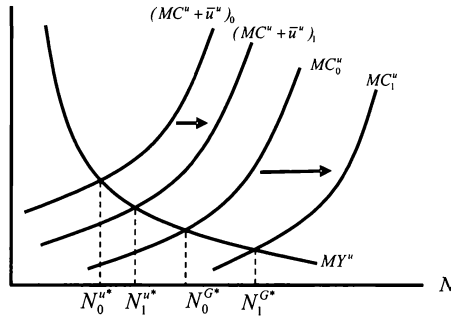


Abb. 6: Änderung der Qualität der Institutionen mit Einfluss auf die Grenzkosten

II. Marktöffnung gegenüber Drittstaaten

Eine Marktöffnung gegenüber Drittstaaten hat mit Blick auf das gesamteuropäische Optimum eine eindeutige Wirkung. Im (Extrem-)Fall eines völligen Abbaus sämtlicher Schranken des Güter-, Dienstleistungs- und Faktorverkehrs mit dem Rest der Welt gehen die unmittelbaren ökonomischen Wirkungen einer Erweiterung verloren. Das bedeutet, dass der Ausdruck MY^u gegen null geht. Eine nicht vollständige Marktöffnung verschiebt die MY^u -Kurve aus Gleichung (5) nur partiell nach links, etwa von MY_0^u nach MY_1^u in Abbildung 7. Die Konsequenz ist, dass die gesamteuropäisch optimale Größe der Union von N_0^{G*} auf N_1^{G*} sinkt, ein Ergebnis, das bereits bei *Alesina/Spolaore* (2005, S. 81 ff.) zu finden ist. Im Extremfall einer vollständigen Marktöffnung kann die optimale Größe sogar null werden, wenn es außer dem ökonomischen Integrationsvorteil keine weiteren Integrationsmotive gibt.

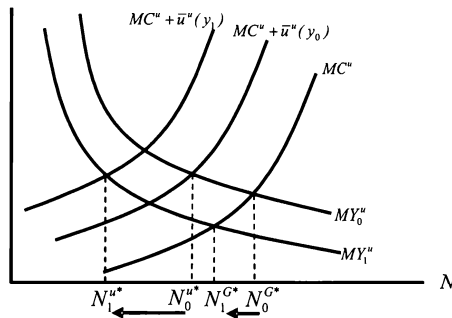


Abb. 7: Wirkung einer Marktöffnung

Die Wirkung auf das Insider-Optimum ist zwar ebenfalls eindeutig auf eine kleinere Union ausgerichtet. Die Differenz zwischen dem gesamteuropäischen Opti-

mum und dem Insider-Optimum vergrößert sich aber dennoch. Zunächst reduziert die Marktöffnung gegenüber Drittstaaten den Ertrag aus der Integration weiterer Staaten in den Binnenmarkt. Dadurch verschiebt sich die MY^u -Kurve wiederum von MY_0^u nach MY_1^u . Zusätzlich ergibt sich aber ein positiver Niveaueffekt auf y_i in Gleichung (4), weil die Marktöffnung gegenüber Drittstaaten das Einkommensniveau der EU-Staaten verbessert. Dadurch verschiebt sich die Kurve $MC^u + \bar{u}^u$ nach links/oben. Im Ergebnis verringert sich die insider-optimale Größe von N_0^{u*} auf N_1^{u*} und damit stärker als die gesamteuropäisch optimale Größe. Auch im Falle einer Marktöffnung gegenüber Drittstaaten vergrößert sich also die Tendenz zu einer gesamteuropäisch suboptimalen Größe der EU.

III. Veränderung der funktionalen Einkommensverteilung

Abschließend sei der Fall einer Veränderung der funktionalen Einkommensverteilung betrachtet. Dieser kann anhand des Parameters γ_i untersucht werden, welcher angibt, welcher Anteil des Pro-Kopf-Einkommens auf den Medianwähler entfällt. Unter normalen Bedingungen liegt dieser Anteil mehr oder weniger deutlich unterhalb von eins. Erhöht sich nun der Anteil des Medianwählers an den Kapitaleinkünften, so steigt γ_i an. Sollte γ_i im Extremfall bis auf eins ansteigen, so geht Gleichung (14), die die Bedingung erster Ordnung für eine optimale Größe der EU aus Medianwählersicht angibt, in Gleichung (13) über. Dabei ist Gleichung (13) die Bedingung erster Ordnung für eine optimale EU-Größe aus der Sicht der Bevölkerung eines Landes insgesamt. Im Ergebnis verschiebt sich die Kurve $MLV_i + \gamma_i \cdot MKV_i$ in Abbildung 4 nach rechts und wird identisch mit der Kurve $MLV_i + MKV_i$. Das Medianwähleroptimum nähert sich dem Insider-Optimum und rückt damit auch näher an das gesamteuropäische Optimum heran. Allerdings ändert eine Erhöhung des Anteils des Medianwählers an den Pro-Kopf-Kapitaleinkommen selbst nichts an der Suboptimalität der EU-Größe. Der einzige Effekt einer solchen Erhöhung ist, dass das Wahlergebnis in einem Land i näher an die optimale Mitgliederzahl der EU aus der Sicht des Landes i herangeführt wird.

F. Das „Wesen“ oder der Nutzen Europas?

Der Titel dieses Beitrags ist in der Frage formuliert: „Gibt es eine optimale Größe der EU?“. Die hierzu angestellten Überlegungen lassen sich zusammenfassend am einfachsten zu einer Radio-Eriwan-Antwort verdichten, die bekanntlich lautet: „Im Prinzip ja ...“. Abseits von sehr grundsätzlichen Überlegungen wird es aber wohl kaum je möglich sein, diese Antwort so zu operationalisieren, dass daraus unmittelbare Handlungsempfehlungen für die Europapolitik folgen. Bemerkenswert ist immerhin, dass fast alle analysierten Abstimmungsgleichgewichte auf eine suboptimale Mitgliederzahl hinweisen. Die Union neigt dazu, sich gegenüber Nicht-Mitgliedern abzuschotten, weil sie einen Anreiz dazu hat,

jene potenziellen Nutzen einer Integration, die in den (Noch-)Nicht-Mitgliedstaaten ruhen, zu ignorieren. Das Ausmaß der daraus folgenden Abweichungen der EU-Größe von der gesamteuropäisch optimalen Größe variiert je nach der Konstellation einer Reihe exogener Variablen. Eine interessante Erweiterung des Modells könnte darin bestehen, weitere, vor allem sicherheitspolitische Quellen von Erträgen der Bürger aus der EU-Mitgliedschaft zu integrieren und dann zu prüfen, wie sich diese Erträge im Falle einer Erweiterung einer EU verhalten.

Analysen wie die in diesem Beitrag präsentierte, werden wohl immer nur sehr begrenzt operationale Aussagen darüber liefern können, welche Größe der EU konkret als optimal zu betrachten ist. Immerhin können sie aber dazu dienen, der Frage nach den Grenzen der EU auf einer klar formulierten normativen Grundlage systematisch nachzugehen. Damit kann Entscheidungsträgern eine Hilfe dazu angeboten werden, sich klar zu machen, was aus ihren ethischen Grundüberzeugungen für die Erweiterungspolitik folgt, wenn man die Implikationen dieser Grundüberzeugungen systematisch weiterverfolgt. Auf diese Weise könnte zu der hauptsächlich von geschichtswissenschaftlichen, ethnologischen, kulturwissenschaftlichen und nicht zuletzt religionswissenschaftlichen Überlegungen geprägten Diskussion ein vielleicht nicht ganz unwichtiger Aspekt hinzugefügt werden, der nicht nach dem „Wesen“ Europas fragt, sondern nach dem Nutzen Europas für seine Bürger.

Literatur

- Alesina, A./Spolaore, E.* (2005): *The Size of Nations*, Cambridge (Mass.)/London.
- Apolte, T.* (1999): *Die ökonomische Konstitution eines föderalen Systems*, Tübingen.
- Apolte, T.* (2004): *Die eigentümliche Diskussion um Zentralisierung und Dezentralisierung in der Europapolitik*, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Vol. 3, S. 271 – 291.
- Brücker, H./Schrettl, W.* (1999): *Willkommen im Club? Theoretische Überlegungen zur Erweiterung der Europäischen Union*, in: *D. Cassel (Hg.), Europäische Integration als ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe*, Berlin, S. 201 – 224.
- Buchanan, J. M.* (1965): *An Economic Theory of Clubs*, in: *Economica*, Vol. 32, S. 1 – 14.
- Buchanan, J. M./Tullock, G.* (1965): *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor.
- Frey, B. S.* (1997): *Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ*, Tübingen.
- Grimwade, N.* (2004): *Measuring the Impact of Economic Integration*, in: *A. M. El-Agra (Hg.), The European Union. Economics and Policies*, 7. A., Harlow, S. 118 – 141.
- Hillman, A. L./Swan, P. L.* (1983): *Participation Rules for Pareto-Optimal Clubs*, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 20, S. 55 – 76.
- Kaiser, C.* (2003): *Regionale Integration und das globale Handelssystem*, Berlin.

- Ng, Y.-K. (1973): The Economic Theory of Clubs: Pareto Optimality Conditions, in: *Economica*, Vol. 40, S. 291–298.
- Oates, W. E. (1999): An Essay on Fiscal Federalism, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 157, S. 1120–1149.
- Pauly, M. V. (1967): Clubs, Commonality, and the Core: An Integration of Game Theory and the Theory of Club Goods, in: *Economica*, Vol. 34, S. 314–324.
- Sandler, T./Tschirhart, J. T. (1980): The Economic Theory of Clubs: An Evaluative Survey, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 18, S. 1481–1521.
- Schuknecht, L. (1990): Protectionism: An Intra-National Prisoner's Dilemma, in: *Aussenwirtschaft*, Vol. 45, S. 39–55.
- Schuknecht, L. (1992): Trade Protection in the European Community, Chur.
- Schuster, T. (2001): Europäische oder dezentrale Sozialpolitik. Der Einfluss internationaler Nachfrage- und Präferenzunterschiede, Berlin.
- Sydsæter, K./Strøm, A./Berck, P. (2005): *Economist's Mathematical Manual*, 3. Aufl., Berlin.
- Willgerodt, H. (1989): Kapitalverwendungsprotektionismus, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Vol. 38, S. 83–91.

Korreferat zu dem Beitrag von Thomas Apolte

Drei ökonomische Gründe, warum die EU zu klein ist

Von *Herbert Brücker*, Nürnberg

A. Einleitung

Die Frage nach der optimalen Größe der Europäischen Union (EU) beschäftigt die Ökonomen schon seit Gründung der Gemeinschaft. Die Klassiker der Theorien regionaler Integration, *Jacob Viner* und *James Meade*, wiesen bereits in den 1950er Jahren auf die Ambivalenz der Aufnahme neuer Mitglieder in eine Wirtschaftsgemeinschaft hin. So muss die Aufnahme eines neuen Landes in eine Zollunion keineswegs zu einer Wohlfahrtssteigerung für die bisherigen Mitglieder führen, wenn die Außenzölle gegenüber Drittländern unverändert bleiben: Die Erweiterung einer Zollunion kann aufgrund der Handelsdiskriminierung zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern gleichermaßen eine Verlagerung der Produktion zu Anbietern mit niedrigeren wie auch höheren Produktionskosten bewirken. Im ersten Fall entsteht ein Wohlfahrtsgewinn, im zweiten ein Wohlfahrtsverlust für die Zollunion durch die Aufnahme des neuen Mitglieds (*Viner* 1950, S. 42–43). Nun muss aber eine Wirtschaftsgemeinschaft ihre Außenzölle nicht unverändert lassen. Aufbauend auf Vorüberlegungen von *Meade* (1955) haben *Ohyama* (1972) und *Kemp/Wan* (1976) gezeigt, dass alle alten Mitglieder einer Zollunion durch die Aufnahme eines beliebigen Landes besser gestellt werden können, wenn erstens ein optimales System von Zollsätzen gegenüber Drittländern gewählt und zweitens die Verlierer in der alten Zollunion durch die Gewinner kompensiert werden. Folglich gibt es nur eine optimale Größe einer Zollunion: die ganze Welt. Die Schlussfolgerungen des *Kemp-Wan-Ohyama* Theorems gelten analog für die Integration der Kapital- und Arbeitsmärkte.

Bei einer Wirtschaftsgemeinschaft wie der EU geht es jedoch nicht nur um die Integration der Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkte. Die Europäische Integration hat auch eine institutionelle und politische Dimension. Wie *Alesina/Spolaore* (2005) am Beispiel von Nationalstaaten gezeigt haben, besteht ein Zielkonflikt zwischen Marktintegration und institutioneller Integration. Dies gilt analog für die EU (*Brücker/Schrettl* 1999). Mit zunehmender Größe eines Gemeinwesens nimmt nicht nur die Heterogenität der Präferenzen der Bevölkerung, sondern nehmen auch die Kosten der Koordination politischer Entscheidungen zu. Es können sich

folglich Grenzen der Integration und damit optimale Größen von Gemeinschaften wie der EU ergeben.

Der interessante Beitrag von *Thomas Apolte* knüpft an diese Diskussion an. Aufbauend auf einem club-theoretischen Modell untersucht er die optimale Größe der Union in Hinblick auf den Nutzen der Altmitglieder, den Nutzen der Neumitglieder und aus der Perspektive eines Wohlfahrtsoptimums. Die Analyse berücksichtigt drei Aspekte der Integration: Die Erträge der Marktintegration, die Erträge der Bereitstellung von Sicherheit durch die Gemeinschaft und die Kosten politischer Entscheidungen bzw. institutioneller Koordination. Damit werden zwar nicht alle Dimensionen der Europäischen Integration behandelt, aber wichtige Aspekte, wie die Beseitigung der Barrieren für den Handel von Gütern, Kapital und Arbeit und die Bereitstellung von öffentlichen Gütern durch die Gemeinschaft, werden abgedeckt. Insofern können die Ergebnisse der Untersuchung leicht verallgemeinert werden.

Die theoretische Analyse von *Thomas Apolte* kommt zu einem ebenso schlüssigen wie für viele Beobachter überraschenden Ergebnis: Die Größe der EU wird immer kleiner als das wohlfahrtsökonomische Optimum sein, sofern die Altmitglieder der Union konsequent ihre Eigeninteressen verfolgen. Drei Gründe führt *Thomas Apolte* für dieses Ergebnis an: Erstens entsteht bei der Integration von Ländern leicht ein „Ganzzahligkeitsproblem“ (*integer problem*). Dieses Ganzzahligkeitsproblem führt dazu, dass ausgeschlossene Staaten das Insider-Optimum der Altmitglieder der Union nicht replizieren können, so dass Insider- und Gesamt-optimum unterschiedlich ausfallen. Zweitens ist der Einkommenszuwachs des Medianwählers in einem Altmitgliedsstaat durch die Marktintegration geringer als der Zuwachs des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens, so dass der Medianwähler sein Nutzenoptimum bei einer noch kleineren Gemeinschaft erreicht. Drittens schließlich haben Altmitglieder, die im geographischen Kern der Gemeinschaft liegen, andere Sicherheitsinteressen als Mitglieder an der Peripherie und Neumitglieder. Folglich präferieren die Altmitglieder eine kleine Union als optimal wäre, um die Sicherheitskosten aller Länder zu minimieren.

Die Analyse von *Thomas Apolte* setzt an den grundlegenden Fragen der Integration an, ist schlüssig durchgeführt und kommt zu interessanten Schlussfolgerungen. Die folgenden Anmerkungen hinterfragen deshalb weniger die Ergebnisse, sie sollen vielmehr auf einige zusätzliche Aspekte und die politischen Implikationen des Beitrages aufmerksam machen.

B. Wie relevant ist das Ganzzahligkeitsproblem?

Eines der wichtigen Verdienste des Beitrages von *Thomas Apolte* ist es, darauf aufmerksam gemacht zu haben, dass zwischen der optimalen Größe von Ländern und von regionalen Wirtschaftsräumen ein fundamentaler Unterschied besteht. Im ersten Fall geht es um die Grenzen eines politischen Gemeinwesens, das sich aus

Individuen zusammensetzt, im zweiten Fall um einen Zusammenschluss von Ländern. Während im ersten Fall die optimale Größe des Gemeinwesens so klein ist, dass sich ein Insider-Optimum auf vielfältige Weise replizieren kann und das Ganzzahligkeitsproblem folglich kaum relevant ist, so ist im zweiten Fall das Ganzzahligkeitsproblem von nicht zu unterschätzender Bedeutung.

Ein Blick in die Geschichte der EU belegt dies. Ursprünglich konkurrierten zwei Modelle der Integration in Europa miteinander: Ein aus der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) hervorgegangenes Modell der vertieften Integration, das die Delegation nationaler Souveränität an supranationale Institutionen einschließt, mit einem von Großbritannien und den meisten skandinavischen Ländern präferierten Modell einer Freihandelszone, der European Free Trade Area (EFTA). Die steigenden Skalenerträge der Marktintegration haben jedoch dazu geführt, dass die meisten EFTA-Mitglieder inzwischen der EU beigetreten sind, und auch die verbleibenden Mitglieder (Norwegen, Island und die Schweiz) haben sich mit ihrem Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) inzwischen weitgehend den Regeln der Marktintegration der EU unterworfen. Offensichtlich war im westlichen Europa kein Platz für zwei Wirtschaftsgemeinschaften.

Nun könnte man argumentieren, dass dieses Beispiel ein Beleg dafür sei, dass zumindest im Falle der EU sich kein Widerspruch zwischen Insider- und Outsider-Optimum ergeben habe, weil die EFTA-Länder aufgenommen worden seien. Dies ist jedoch, wie die gegenwärtigen Erweiterungsprozesse zeigen, nicht zutreffend. Viele Länder an der Europäischen und Nordafrikanischen Peripherie streben eine Mitgliedschaft in der EU an, aber die EU wird aller Voraussicht nach nur den kleinen Teil dieser Länder aufnehmen. Auf lange Sicht zeichnet sich ab, dass sich auf der Welt drei große Wirtschaftsräume herausbilden werden: Ein amerikanischer, ein europäischer und ein asiatischer Wirtschaftsblock. In diesen drei Wirtschaftsräumen werden sich wirtschaftlich starke Kerne herausbilden, die im gegenseitigen Interesse Wirtschaftsunionen mit mehr oder weniger hohem Integrationsgrad bilden. Gleichzeitig zeichnet sich ab, dass diese Blöcke sich abschotten, d. h. nur einen Teil der kleineren und vor allem ärmeren Länder an ihrer jeweiligen Peripherie aufnehmen. Diese Länder sind wirtschaftlich gesehen zu klein, um selbst einen optimalen Wirtschaftsraum zu replizieren. So bildet z. B. Afrika zwar eine geographisch recht geschlossene Einheit, wirtschaftlich entfällt jedoch drei Viertel des Außenhandels der afrikanischen Länder auf die drei großen Blöcke außerhalb des Kontinents. Selbst wenn alle afrikanischen Länder eine Wirtschaftsunion bilden würden, wären für das einzelne Land die wirtschaftlichen Erträge geringer, als wenn es beispielsweise der EU beitreten könnte.

Das Ganzzahligkeitsproblem verweist auf einen weiteren Aspekt, der zu einer suboptimalen Größe von Wirtschaftsräumen führen kann: In manchen Fällen sind einzelne Länder zu groß, als dass sich überhaupt Wirtschaftsräume mit einem hohen Integrationsgrad herausbilden könnten. So hat z. B. die USA aufgrund ihrer Größe ein deutlich geringeres Interesse als die meisten europäischen Länder an einer tieferen regionalen Integration, weil ein erheblicher Teil der steigenden

Skalenerträge durch Handel im US-amerikanischen Binnenmarkt realisiert werden kann. Die USA werden deshalb sehr viel weniger als beispielsweise Luxemburg bereit sein, nationale Souveränitätsrechte etwa auf dem Gebiet der Handelspolitik an supranationale Institutionen abzutreten. Dies kann erklären, warum die NAFTA nur eine Freihandelszone, aber keine Zollunion mit gemeinsamer Zollpolitik ist. Ähnliche Probleme dürften sich bei der regionalen Integration Asiens mit großen Ländern, wie China und Indien, stellen.

C. Behindert der Median-Wähler die regionale Integration?

In der Ökonomik hat sich bei der Analyse politischer Prozesse in demokratischen Gesellschaften weitgehend das Konzept des Median-Wählers durchgesetzt. Auf dieses Konzept bezieht sich auch *Thomas Apolte* in seinem Beitrag. Er zeigt, dass das Einkommen des Median-Wählers bei der Erweiterung eines regionalen Wirtschaftsraums um Länder, die eine niedrigere Kapital-Ausstattung als die Alt-Mitglieder aufweisen, durch die Erweiterung geringer steigt, als das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen der Altmitglieder, oder gar sinkt. Damit fällt die optimale Größe der Union aus Sicht des Median-Wählers noch kleiner aus, als das Insider-Optimum bei einer Maximierung des Durchschnittseinkommens.

Unter den gegebenen Prämissen ist die Analyse zwar folgerichtig, aus meiner Sicht stellen sich in diesem Zusammenhang jedoch drei Fragen: Erstens ist es fragwürdig, ob das *Heckscher-Ohlin-Samuelson* (HOS) Theorem der Außenhandels-theorie tatsächlich die relevanten Effizienz- und Verteilungseffekte regionaler Integration erfasst. Zweitens ist es eine offene Frage, ob das Konzept des Median-Wählers die politischen Prozesse in der Union tatsächlich adäquat abbildet. Drittens stellt sich die Frage nach den normativen Grundlagen der Analyse, d. h. welche Wohlfahrtskriterien werden bei der Ableitung eines Optimums zugrunde gelegt.

Betrachten wir zunächst die Folgen der wirtschaftlichen Integration. Unter den Annahmen des HOS-Theorems führt der Abbau von Barrieren für Handel und Faktormobilität dazu, dass die Einkommen der Eigentümer von denjenigen Produktionsfaktoren, die vergleichsweise reichlich vorhanden sind, im Vergleich zu den Eigentümern der relativ knappen Produktionsfaktoren steigen. Dies muss jedoch für die regionale Integration aus verschiedenen Gründen nicht zutreffen:

Erstens beruht das HOS-Theorem auf dem Zwei-Länder-Fall. Bei der regionalen Integration geht es aber gerade um den Mehrländerfall, bei dem einzelne Länder in die Wirtschaftsgemeinschaft aufgenommen werden, während andere ausgeschlossen bleiben. Die Aufnahme eines Landes mit geringer Kapitalausstattung in eine regionale Wirtschaftsgemeinschaft wird nur dann einen Einfluss auf die relativen Faktorpreise haben, wenn es zum *marginalen* Anbieter arbeitsintensiver Güter

wird. Mit anderen Worten, wenn der Preis für einfache Arbeit durch den Preis für Bekleidung determiniert wird, kann die Aufnahme Polens in die EU nur dann den relativen Preis für einfache Arbeit in der EU beeinflussen, wenn Polen und nicht etwa China zum marginalen Anbieter von Bekleidung wird. Andernfalls verändern sich durch die Integration nur die Zolleinnahmen, nicht aber die relativen Faktorpreise.

Zweitens beruht das HOS-Theorem auf einer Reihe anspruchsvoller Annahmen, wie konstanten Skalenerträgen der Produktionsfunktion und identischen Technologien. Wie die Modelle der Neuen Ökonomischen Geographie zeigen, kann der Abbau von Barrieren auch zu einer Konzentration der Produktionsfaktoren in den reichen Zentren führen. In diesem Fall könnten die Einkommen aller Produktionsfaktoren in den reichen Zentren der alten Wirtschaftsgemeinschaft durch die Aufnahme neuer Mitglieder steigen. Auch kann es genau zu den umgekehrten Verteilungseffekten kommen, wenn die Technologien nicht identisch sind. Bei vollständiger Spezialisierung von Ländern schließlich auf unterschiedliche Güter führt die Integration zu einem Anstieg der Einkommen aller Produktionsfaktoren.

Es ist also letztlich eine empirische Frage, ob die Aufnahme von Ländern mit einer Kapitalausstattung, die unter dem durchschnittlichen Niveau der alten Wirtschaftsgemeinschaft liegt, dazu führt, dass das Einkommen des Medianwählers relativ zum Durchschnittseinkommen fällt. Empirische Analysen der EU-Osterweiterung sprechen dafür, dass die Erweiterung um vergleichsweise arme Länder zu keinen oder nur geringen Verteilungseffekten in den alten Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft führt (vgl. z. B. *Boeri/Brücker* 2001).

Fragwürdig ist auch, ob das häufig verwendete Konzept des Median-Wählers tatsächlich eine sinnvolle Approximation an die Entscheidungsprozesse in der Union ist. Tatsächlich beobachten wir, dass zahlreiche Entscheidungen auf der Ebene der Union an Institutionen, wie die Europäische Kommission, delegiert werden, die sich weniger direkt gegenüber dem Wähler, als gegenüber den Regierungen der Mitgliedsstaaten legitimieren müssen. Auch benutzen die Regierungen der Mitgliedsstaaten die EU gerne zur Immunisierung unpopulärer politischer Entscheidungen gegen öffentliche Kritik, weil der nationale Einfluss auf Entscheidungen der Union häufig für die Öffentlichkeit nicht mehr nachzuvollziehen ist. Ein Konzept der organisierten Interessengruppen, modifiziert um die Interessen der Regierungen der einzelnen Mitgliedsstaaten, kommt den realen politischen Prozessen in der EU meines Erachtens deshalb sehr viel näher als das Konzept des Median-Wählers. Aus dieser Perspektive haben die Einkommen der Kapitaleseite vermutlich ein sehr viel größeres Gewicht, als von dem Modell des Median-Wählers in dem Beitrag von *Thomas Apolte* unterstellt wird. Schließlich kann es auch eine Rolle spielen, dass die Vertreter in den Europäischen Institutionen bei einer Erweiterung auch einen Macht- und Einflussgewinn realisieren können, der als expansive Kraft in Erweiterungsprozessen wirken kann. Zutreffend ist die Analyse des Medianwählers jedoch in den Fällen, wo es zu einer Ratifizierung von Erweiterungsprozessen durch einzelne Mitgliedsstaaten kommt. Hier wird häufig der

Konflikt zwischen den Interessen des Median-Wählers, der häufig eine sehr viel restriktivere Haltung gegenüber Erweiterungsprozessen einnimmt, und den eher expansiven Interessen der politischen Eliten offen gelegt.

Dieser Konflikt zwischen Median-Wähler und der Haltung der politischen Eliten, beispielsweise in der Europäischen Kommission, wirft nicht nur die Frage nach dem geeigneten Rahmen für die Analyse der politischen Entscheidungen in der EU, sondern auch nach den normativen Grundlagen der Analyse in dem Beitrag von *Thomas Apolte* insgesamt auf. In dem Beitrag ist von dem Nutzenniveau der Insider, der Outsider und einem gesamteuropäischen Nutzenoptimum die Rede. Dabei wird der Nutzen repräsentativer Bürger der Alt- und Neumitglieder addiert. Tatsächlich handelt es sich bei dem Nutzen um eine Addition der Erträge und Kosten einer Erweiterung, d. h. es werden die durchschnittlichen Einkommenseffekte addiert. Verteilungseffekte werden erst bei der Analyse des Medianwählers berücksichtigt. Insofern würde es sich anbieten eher von einem gesamteuropäischen Einkommensmaximum (unter Berücksichtigung von Sicherheits- und Koordinationskosten) als von einem Nutzenoptimum zu sprechen.

Die Analyse aus der Perspektive des Median-Wählers in dem Beitrag von *Thomas Apolte* verweist auf den wichtigen Aspekt, dass die Erweiterungsprozesse nicht nur das durchschnittliche Einkommensniveau, sondern auch die Einkommensverteilung beeinflussen. Insofern ist ein Wohlfahrtskriterium notwendig, dass auch Verteilungsaspekte berücksichtigt. Legt man etwa ein *Rawls'sches* Wohlfahrtskriterium an, dann kann sich in der Tat ein Interessensgegensatz zwischen den Insidern und den Outsidern ergeben: In der alten EU könnten die ärmsten Individuen durch die Aufnahme von Ländern mit vergleichsweise geringer Kapitalausstattung schlechter, während in den Beitrittsstaaten die ärmsten Individuen besser gestellt werden, wenn die Hypothese des HOS-Theorems zutrifft. Aus gesamteuropäischer Perspektive würde die Erweiterung zu einem Wohlfahrtsgewinn führen, weil die ärmsten Individuen, die in den Beitrittsstaaten zu Hause sind, besser gestellt würden. Natürlich hängt diese Analyse davon ab, dass die Annahmen des HOS-Theorems zutreffen. Es ist auch denkbar, dass (wie oben ausgeführt) die ärmsten Individuen in beiden, den Alt- und Neumitgliedsstaaten, durch eine Erweiterung besser gestellt werden.

D. Zu klein, um Europa sicher zu machen?

Eine der scharfsinnigsten Analysen in dem Beitrag von *Thomas Apolte* betrifft die sicherheitspolitische Dimension der Integration. Die Analyse geht von einem plausiblen Trade-off zwischen einer steigenden Sicherheit innerhalb der Union durch eine Erweiterung der Außengrößen, und einer abnehmenden Sicherheit durch eine zunehmende Heterogenität der Mitglieder aus. Dieser Trade-off charakterisiert beispielsweise die gegenwärtige Debatte um die Aufnahme der Türkei. Während die Befürworter auf den Gewinn geopolitischer Sicherheit durch eine

Verschiebung der Außengrenzen der Union verweisen, warnen die Kritiker vor einer abnehmenden Sicherheit aufgrund der Integration eines Landes, das sich in Kultur und Werten von den Altmitgliedern unterscheidet. In der Analyse von *Apolte* ergibt sich wiederum ein Gegensatz zwischen Insider- und gesamteuropäischen Optimum, weil für die Altmitglieder im Inneren der Union die Sicherheitsgewinne durch eine Verschiebung der Außengrenzen mit zunehmender Größe der Gemeinschaft abnehmen, während die Kosten aufgrund steigender Heterogenität zunehmen. Aus Perspektive der Neumitglieder und der Altmitglieder an der Peripherie der Union stellt sich das Kosten-Nutzen-Kalkül einer Erweiterung demgegenüber weit günstiger dar. Dieser Umstand kann auch erklären, warum Mitglieder an den Grenzen der Union häufig zu Anvätern einer Erweiterung werden, während Mitglieder im Inneren der Union sich häufig eher skeptisch verhalten.

Nun existieren neben der EU auch noch andere sicherheitspolitische Bündnisse. Neben der Geographie sind für die Erzeugung von Sicherheit noch eine Reihe von anderen Faktoren zuständig, etwa Militärmacht, Beweglichkeit der Einsatzkräfte, usw. Ein Militär-Bündnis, wie die NATO, das letztlich auf einem gemeinsamen Wertkonsens gründet, kann sich deshalb möglicherweise als stabiler als ein Wirtschaftsraum erweisen, der stark geographisch orientiert ist. Fragwürdig ist auch, ob die Grenzerträge der Sicherheit mit zunehmender Entfernung von den Außengrenzen fallen. Man könnte sich für die Herstellung von Sicherheit auch eine Produktionsfunktion mit steigenden Skalenerträgen vorstellen, so dass die Erträge von Sicherheit mit zunehmender Größe der Union steigen. Dies wäre dann der Fall, wenn Fixkosten bei der Erzeugung von Sicherheit eine wichtige Rolle spielen.

E. Schlussfolgerungen

Auch wenn nicht alle Annahmen in dem Modell von *Thomas Apolte* zutreffen sollten, so legt er überzeugend dar, dass die EU, wie auch andere regionale Wirtschaftsräume, aus drei Gründen kleiner ist, als aus wohlfahrtsökonomischer Perspektive optimal wäre: Erstens führt das aus der Club-Theorie wohlbekannte Ganzzahligkeitsproblem dazu, dass sich in regionalen Wirtschaftsräumen starke Kerne mit einem hohen Grad der wirtschaftlichen Integration herausbilden, während schwache Länder an der Peripherie keine vergleichbaren Wirtschaftsgemeinschaften replizieren können. Zweitens hat der Median-Wähler in reichen Mitgliedsstaaten ein starkes Interesse daran, ärmere Mitgliedsstaaten von der Integration auszuschließen, auch wenn durch die Erweiterung um diese Länder sowohl das durchschnittliche Einkommen als auch die Verteilungsgerechtigkeit in der erweiterten Gemeinschaft erhöht werden würde. Drittens schließlich haben die Altmitglieder im geographischen Kern einer Gemeinschaft ein geringeres Interesse an der Erweiterung einer Sicherheitsgemeinschaft, als aus gesamteuropäischer Perspektive optimal wäre, weil die Erträge einer Grenzverschiebung geringer als die Kosten durch zunehmende Heterogenität der Gemeinschaft ausfallen.

Aus dieser Analyse ergeben sich brisante Schlussfolgerungen für die politische Gestaltung von Erweiterungsprozessen: Erstens wäre es wohlfahrtsökonomisch optimal, nicht nur die Alt-, sondern Alt- und Neumitglieder gemeinsam über eine Erweiterung abstimmen zu lassen. Dadurch könnte die Externalisierung von Kosten und Erträgen vermieden werden. Dies widerspricht jedoch den Interessen der Altmitglieder und dürfte folglich politisch nicht durchsetzbar sein. Als zweitbeste Lösung bietet es sich an, nur die alte Gemeinschaft insgesamt und nicht einzelne Länder abstimmen zu lassen. In diesem Falle könnte ein Teil der Externalitäten internalisiert und könnten Lösungen erreicht werden, die näher am gesamteuropäischen Optimum liegen, als wenn einzelne Länder ein Veto geltend machen können. Drittens schließlich spricht viel dafür, dass durch die häufig kritisierte Delegation von politischen Entscheidungen an supranationale Gremien, wie die Europäische Kommission oder das Europäische Parlament, eher die Internalisierung von externen Effekten erreicht werden kann, als wenn die Entscheidungen von den einzelnen Mitgliedsstaaten getroffen werden. Alles in allem bietet der Beitrag von *Thomas Apolte* eine ausgezeichnete Grundlage für die systematische Analyse der ökonomischen Effekte und der politischen Gestaltung von Erweiterungsprozessen.

Literatur

- Alesina, A. / Spolaore, E.* (2005): *The Size of Nations*, Cambridge (Mass.) / London.
- Boeri, T. / Brücker, H.* (2001): *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States*, Report for the European Commission, Brüssel.
- Brücker, H. / Schrettl, W.* (1999): *Willkommen im Club? Theoretische Überlegungen zur Erweiterung der Europäischen Union*, in: D. Cassel (Hg.), *Europäische Integration als Ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe*, Berlin, S. 201 – 224.
- Kemp, M. C. / Wan, H. Y. Jr.* (1976): *An Elementary Proposition Concerning the Formation of Customs Unions*, in: *Journal of International Economics*, Vol. 23, S. 355 – 367.
- Meade, J.* (1955): *The Theory of Customs Unions*, Amsterdam.
- Ohyama, M.* (1972): *Trade and Welfare in General Equilibrium*, in: *Keito Economic Studies*, Vol. 9, S. 37 – 73.
- Viner, J.* (1950): *The Customs Union Issue*, New York.

Die Ursachen der deutschen Kleinstaaterei

Von *Oliver Volckart*, Berlin

A. Gegenstand und Fragestellung

Heute besteht die Bundesrepublik Deutschland aus sechzehn Bundesländern, deren Eigenständigkeit stark beschränkt ist und deren durchschnittliche Größe etwa 22.000 Quadratkilometer beträgt. Dieser Zustand ist Ergebnis eines jahrhundertelangen Konsolidierungs- und Arrondierungsprozesses. Die Weimarer Republik umfasste noch 18 Länder mit einer Fläche von durchschnittlich 26.100 Quadratkilometern, während die 25 Bundesstaaten des Kaiserreichs (und das „Reichsland“ Elsass-Lothringen) durchschnittlich 20.770 Quadratkilometer groß waren. Bei einer Gesamtfläche von etwa 630.000 Quadratkilometern bestand der Deutsche Bund von 1815 aus 38 praktisch selbständigen Einzelstaaten, unter denen sich vier sogenannte Freie Reichsstädte befanden. Die mittlere Fläche der deutschen Staaten betrug demnach damals etwa 16.500 Quadratkilometer.¹ Vor der großen napoleonischen Flurbereinigung lagen in den Grenzen des Heiligen Römischen Reichs noch 314 faktisch souveräne Staaten, zu denen mehr als 1.400 autonome Reichsritterschaften kamen, d. h. Zwergterritorien, die unmittelbaren Vasallen des Kaisers unterstanden und oft nicht mehr als ein oder zwei Dörfer umfassten.² Bei einer Gesamtfläche des Reichs von ca. 661.000 Quadratkilometern³ ergibt das eine Durchschnittsgröße von nur noch etwa 385 Quadratkilometern pro Territorium. Dieser Wert scheint für die letzten Jahrhunderte des Alten Reichs typisch gewesen zu sein. In der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts gehörten zwar noch zahlreiche Gebiete zum Reich, die sich 150 Jahre später verselbständigt hatten oder die von aggressiven Nachbarn annektiert worden waren – darunter vor allem solche südlich der Alpen und westlich des Rheins –, aber die Anzahl der autonomen politischen Einheiten war größer: Sie wird auf mehr als 2.000 geschätzt.⁴ Ihre Durchschnittsfläche dürfte demnach der des späten 18. Jahrhunderts etwa entsprochen haben. Was schließlich die Zeit vor dem Westfälischen Frieden betrifft, so hat es wenig Sinn, von Staaten zu sprechen. Weite Teile des Reichs wurden noch von Organisa-

¹ Vgl. *Boldt* (1993), S. 132 f., S. 171, S. 230; *Hilgemann* (1984), S. 56.

² *Möller* (1989), S. 68.

³ 12.000 Quadratmeilen. *Grellmann* (1801), S. 12. Eine deutsche Meile = 7.420,4 m.

⁴ *Boldt* (1990), S. 289.

tionen beherrscht, die über keine Gewaltmonopole verfügten und deren politische Rechte sich vielfach überlappten und überlagerten. Die Territorien hatten erst begonnen, sich klar voneinander abzugrenzen; dementsprechend ist es auch kaum sinnvoll zu versuchen, Angaben über ihre Größe zu machen.



Abb. 1: Deutschland 1789

Der heutige deutsche Föderalismus geht unmittelbar auf die politischen Verhältnisse des Alten Reichs zurück; er stellt in Europa nördlich der Alpen einen Sonderfall dar. Alle anderen großen nord- und westeuropäischen Staaten werden zentralistisch regiert. Wie kam es dazu? Weshalb umfasste das typische deutsche Territorium am Ende des ancien régime weniger als 400 Quadratkilometer, während gleichzeitig im Osten und Westen Staaten existierten, die 800-mal (Großbritannien und Irland), 1.400-mal (Frankreich) oder mehrere 10.000-mal (Russland) größer waren? Auf diese Frage hat die Geschichtswissenschaft seit ihrem Entstehen in Deutschland immer wieder Antworten gegeben. So kam bereits in der ersten Hälfte

des 19. Jahrhunderts die These auf, dass die Bindung des deutschen Königtums an das Kaisertum dem Partikularismus Vorschub geleistet habe: Die Kaiser hätten sich immer wieder mit den Päpsten auseinander setzen müssen, dies hätte sie geschwächt und dem Aufstieg der Fürsten zur Territorialstaatlichkeit den Weg gebahnt. Das Argument gilt auch heute noch als nicht überholt;⁵ was in jüngerer Zeit allerdings fehlt, ist die im 19. und frühen 20. Jahrhundert oft vorhandene unterschwellige oder offene moralische Verurteilung der Fürsten, die die Abwesenheit des Kaisers zum Ausbau ihrer Autonomie nutzten. Neben dem kaiserlichen Engagement in Italien wird in den letzten Jahrzehnten auch vermehrt der hochmittelalterliche Landesausbau hervorgehoben, d. h. die Welle von Rodungen und Siedlungs- und Herrschaftsgründungen, zu der es im Zuge des Bevölkerungswachstums zwischen dem 11. und 14. Jahrhundert kam. Diese Entwicklungen hätten die Partikulargewalten gestärkt bzw. es ihnen ermöglicht, sich der Kontrolle durch die Reichsgewalt zu entziehen.⁶ Die nahezu königsgleiche Stellung, die *Heinrich der Löwe* im Norden und Osten des Reichs erlangte, ist ein Beispiel hierfür.

Keines der beiden Argumente ist ohne weiteres von der Hand zu weisen. Die Auseinandersetzung mit dem Papsttum trug sicherlich zur Schwächung des Kaisertums bei, und dass im Zuge des Landesausbaus auch Herrschaftsbildungen erfolgten, steht außer Frage. Dennoch befriedigen die Erklärungen nicht ganz. Schließlich war der hochmittelalterliche Landesausbau kein ausschließlich deutsches Phänomen: Siedlungsgründungen und Rodungen fanden zwischen dem 11. und 14. Jahrhundert in ganz Mittel- und Westeuropa statt.⁷ Anders als im deutschen Königreich führten diese Erscheinungen in England oder Frankreich jedoch nicht zur Entstehung von Herrschaften, die die Zentralgewalt praktisch nicht mehr kontrollieren konnte. Für die Konflikte mit den Päpsten gilt Ähnliches: Auch sie betrafen nicht ausschließlich die deutschen Könige bzw. Kaiser. Die Könige Frankreichs führten ähnlich erbitterte Auseinandersetzungen mit den Päpsten; das Ergebnis war jedoch bekanntlich nicht der Zerfall Frankreichs, sondern die „Babylonische Gefangenschaft“ der Kirche in Avignon (1309–77). Eine moderne Erklärung wird den traditionell hervorgehobenen Entstehungsbedingungen des deutschen Partikularismus ihren Platz einräumen. Dass diese Bedingungen für die Bildung der Vielzahl mittelgroßer, kleiner und kleinster Staaten im Zentrum Europas nicht hinreichten, ist jedoch klar.

Was haben die Wirtschaftswissenschaften zu diesem Thema beizutragen? Direkt nichts: Aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive wurden die Ursachen der deutschen Kleinstaaterei bislang nicht betrachtet. Dennoch gibt es eine Reihe theoretischer Ansätze, die in diesen Zusammenhang passen. Das Problem des Umfangs von Staaten bzw. Volkswirtschaften, Währungsräumen usw. wird zwar überwiegend aus normativem Blickwinkel behandelt – man fragt nach der optimalen

⁵ Boockmann (1994), S. 8 f.; Boldt (1990), S. 133.

⁶ Vgl. Winkler (2001), S. 9; Boldt (1990), S. 136.

⁷ Bartlett (1998) S. 251 ff.

Größe –, doch existieren auch positive Analysen, die zumindest auf den ersten Blick vielversprechend zu sein scheinen. Dazu gehört an erster Stelle *David Friedmans* „Theory of the Size and Shape of Nations“.⁸ *Friedman* geht von der Annahme aus, dass Herrscher ihr Einkommen maximieren, und stellt auf dieser Grundlage einen engen Zusammenhang zwischen der Größe von Staaten und der Art der Einkünfte her: Wo Handel die Grundlage der Besteuerung sei, bildeten sich größere Staaten als dort, wo in erster Linie Boden besteuert würde. Der Grund dafür sei, dass dort, wo eine Handelsroute von mehreren Staaten kontrolliert würde, die insgesamt geforderten Zölle über denjenigen lägen, die ein einzelner Staat erheben würde. Da der Handel ausweichen könne, würden die Zollerträge durch dieses Vorgehen gemindert; ein Effekt, der von einem einzelnen monopolistischen, den Zollertrag maximierenden Staat vermieden würde. Die Besitzer von Boden hingegen könnten der Besteuerung nicht ausweichen, so dass die Steuererträge in diesem Fall von kleineren Staaten maximiert werden könnten.

Ein Blick auf die Karte des Heiligen Römischen Reichs am Ende der frühen Neuzeit lässt zweifelhaft erscheinen, dass *Friedmans* Theorie viel zur Klärung des deutschen Falls beitragen kann. Die Karte zeigt, dass die im Westen des Reichs entstehenden Territorien, besonders diejenigen im Rheinland, im Allgemeinen deutlich kleiner waren als die Fürstentümer östlich von Elbe und Saale. Wie die Untersuchungen *Georg Droege*s gezeigt haben, waren es gerade die Kleinterritorien entlang des Rheins – z. B. Kurköln, Jülich und die Kurpfalz – deren Einkünfte im Spätmittelalter und zu Beginn der Neuzeit zum überwiegenden Teil aus Zollerträgen stammten.⁹ Die im Osten des Reichs entstehenden größeren Flächenstaaten dagegen finanzierten sich vornehmlich aus den Erträgen der landesherrlichen Domänen bzw. im sächsischen Fall aus denjenigen des Bergbaus – Boden bildete hier die Basis der herrscherlichen Einkünfte. *Friedman* hätte für den Westen des Heiligen Römischen Reichs große Flächenstaaten, für den Osten die Existenz zahlreicher Kleinterritorien vorausgesagt.

In jüngerer Zeit haben sich u. a. *Donald Wittman* sowie *Alberto Alesina* und *Enrico Spolaore* mit der Frage nach den Faktoren auseinandergesetzt, die die Größe von Staaten bestimmen.¹⁰ Diese Autoren gehen von denselben Verhaltensannahmen wie *Friedman* aus. Was bei ihnen neu ist, ist die Betonung der Bedeutung von Freihandel: In einem Staatensystem mit offenen Grenzen, d. h. freiem Personen-, Waren- und Kapitalverkehr, spiele der Umfang staatlicher Territorien keinerlei Rolle, da auch sehr kleine wirtschaftlich überlebensfähig seien. Diese These legt es nahe, danach zu fragen, ob die im Westen des spätmittelalterlich-frühneuzeitlichen Heiligen Römischen Reichs entstehenden kleineren Staaten eher einer Freihandelspolitik zuneigten als die größeren Territorien im Osten. Soweit man überhaupt von einer territorialen Wirtschaftspolitik sprechen kann, d. h. etwa

⁸ *Friedman* (1977).

⁹ *Droege* (1966), S. 149, S. 155 ff.

¹⁰ *Wittman* (1991); *Alesina/Spolaore* (2003).

für die Zeit seit dem 17. Jahrhundert, scheint das tatsächlich der Fall gewesen zu sein;¹¹ allein, der Verweis auf das Fehlen einer protektionistischen Zollpolitik erklärt allenfalls, weshalb die westdeutschen Kleinstaaten überlebensfähig waren, nicht aber, warum sie entstanden. Überhaupt scheinen die Erklärungen, die *Alesina* und *Spolaore* für die Entwicklung des europäischen Staatensystems seit dem Mittelalter bieten, vielfach auf funktionalistischen Schlüssen zu beruhen. So begründen sie die im Zeitablauf wachsende Durchschnittsgröße der Staaten mit dem Hinweis darauf, dass die europäische Wirtschaft gewachsen sei: „... a growing economy needed institutions that guaranteed property rights and the formation of larger („national“) markets...“; folglich seien größere Staaten entstanden, die diese Institutionen bereitgestellt und die Verfügungsrechte geschützt hätten.¹² Als Erklärung für das Entstehen bestimmter Regeln oder politischer Organisationsformen reicht der Hinweis auf deren Nützlichkeit aber nicht aus; vielmehr muss mit den Interessen und Absichten der beteiligten Akteure argumentiert werden.

Im vorliegenden Aufsatz wird eine derartige Erklärung angestrebt. Dabei geht es nicht um die Formulierung einer allgemeinen Theorie zur Erklärung von Staatsgrößen, sondern vielmehr um eine theoriegeleitete Erklärung mittlerer Reichweite: Gegenstand der Untersuchung ist lediglich der deutsche Fall. Die Ausgangshypothese lautet, dass die Institutionen, die das Handeln der relevanten Akteure beschränkten, explizit berücksichtigt werden müssen. Grundlage der im folgenden erläuterten Argumente sind dieselben Verhaltensannahmen, auf denen auch die bisherige wirtschaftswissenschaftliche Literatur zum Thema Staatsgrößen beruht: Es wird davon ausgegangen, dass Herrscher daran interessiert sind, ihr Einkommen zu maximieren und dass sie dieses Ziel in der Regel durch eine Vergrößerung ihres Territoriums erreichen können. Diese Verhaltensannahme führt unmittelbar zu einer grundlegenden Frage: Weshalb haben die größeren Territorien des Heiligen Römischen Reichs die kleineren nicht annektiert, sobald sie dazu militärisch in der Lage waren? Bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts kam es zwar zu mancherlei territorialen Veränderungen, aber in ihren Grundzügen blieb die territoriale Struktur des Reichs, die sich am Ende des Mittelalters herausgebildet hatte, bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts unangetastet. Insbesondere kam es nicht dazu, dass die zahlreichen Zwergterritorien der Reichsritter, die Doudezfürstentümer und die teils winzigen Reichsstädte, die kaum in der Lage waren, ihre mittelalterlichen Stadtmauern in Schuss zu halten, geschweige denn, sich modernere Befestigungen zu leisten, von den größeren Territorien absorbiert wurden. Weshalb das nicht geschah, ist im folgenden Abschnitt (B.) als erstes zu klären; die Ursachen der politischen Vielfalt, die im frühneuzeitlichen Deutschland herrschte, sind Gegenstand des darauffolgenden Kapitels (C.). Im Schlussabschnitt (D.) werden die Thesen dieses Aufsatzes zusammengefasst.

¹¹ *Barkhausen* (1954), S. 176.

¹² *Alesina/Spolaore* (2003), S. 178.

B. Reichsverfassung und territoriale Integrität

Der zentrale Schwachpunkt der Argumente, die von wirtschaftswissenschaftlicher Seite bislang zur Erklärung der Größe von Staaten angeführt wurden, ist die Annahme, dass das Handeln von Regierungen bzw. Herrschern zwar innerhalb der jeweiligen Jurisdiktionen durch Verfassungen beschränkt sein mag, dass auf zwischenstaatlicher Ebene jedoch Anarchie herrscht. Nimmt man den Anarchiebegriff wörtlich, so trifft diese Annahme zu: Staaten – jedenfalls solche im *Weberschen* Sinne – verfügen per definitionem über Gewaltmonopole, so dass auf überstaatlicher Ebene keine Instanz existieren kann, die in der Lage ist, Zwangsmittel einzusetzen, um ihr untergeordnete Regierungen zu bestimmten Verhaltensweisen anzuhalten. Dennoch gibt es zwei gewichtige Einwände. Erstens nämlich bedeutet die Abwesenheit einer übergeordneten Gewalt nicht, dass die Interaktion von Regierungen institutionell unbeschränkt sein muss. Sofern es aber Regeln internationalen Verhaltens gibt, wird man kaum von nackter Anarchie sprechen können. Und zweitens wird in jüngerer Zeit immer deutlicher, dass politische Systeme, in denen ausschließlich souveräne Staaten auf der internationalen Bühne agieren, eher die Ausnahme als die Regel sind. Das zeigt einerseits die Entwicklung der Gegenwart, in der überstaatliche Organisationen und multilaterale Bündnisse eine immer wichtigere Rolle spielen. Andererseits lässt auch ein Blick auf die deutsche Geschichte dies erkennen. Sieht man nämlich von den 74 Jahren im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert ab, in denen ein deutscher Nationalstaat im Konzert der Mächte mitspielte, so gab es keine Epoche der deutschen Geschichte, in der die politischen Einheiten in der Mitte Europas nicht in der einen oder anderen Weise in übergeordnete Organisationen eingebunden waren. Für das hier zu klärende Problem bedeutet das zweierlei: Erstens blieb das Heilige Römische Reich mit seiner Verfassung für weite Teile Deutschlands und für viele der dort entstehenden Staaten bis zum Ende seiner Existenz lebendige Realität, und zweitens traten dort, wo die Reichsverfassung nicht mehr wirksam war bzw. kaum noch durchgesetzt werden konnte, andere Regeln hinzu und beschränkten das Handeln der Herrscher. Für die territoriale Gliederung Deutschlands hatte dies entscheidende Bedeutung.

Inwiefern trug die Verfassung des frühneuzeitlichen Heiligen Römischen Reichs nun dazu bei, die Entstehung von Territorialstaaten vom Format Frankreichs oder Englands in Deutschland zu verhindern? Die Verfassung war kein einzelnes Dokument, sondern eine Sammlung von Vereinbarungen, zu denen neben der Goldenen Bulle von 1356 der Ewige Landfriede von 1495, der Augsburger Religionsfriede von 1555, der Westfälische Friede von 1648 sowie die zwischen den Kaisern und ihren kurfürstlichen Wählern geschlossenen Verträge gehörten.¹³ Die Verfassung konstituierte das Reich als feudalen Personenverband mit dem Kaiser als Oberhaupt sowie den geistlichen und weltlichen Kurfürsten, den übrigen Fürsten und den Vertretern der Reichsstädte als untergeordneten Mitgliedern. Glieder des

¹³ *Boldt* (1990), S. 263.

Reichs waren neben diesen sogenannten Reichsständen auch die Vielzahl der Reichsritter, deren Güter vornehmlich in Schwaben und Franken lagen, sowie eine Reihe ebenfalls dem Kaiser direkt unterstehender Dörfer.

Höchstes Gremium des Reichs war der Reichstag, auf dem neben dem Kaiser die Kurfürsten, die übrigen Fürsten und die Reichsstädte vertreten waren – Reichsritter, nicht reichsunmittelbarer Adel und Städte sowie die Reichsdörfer blieben hier also ausgeschlossen. Bedeutsam ist nun, dass die Beschlussfassung des Reichstags auf eine Weise erfolgte, die es außerordentlich erschwerte, die Interessen der kleineren Reichsstände sowie der nicht vertretenen Reichsglieder zu übergehen. Die Mitglieder des Reichstags berieten nämlich nicht gemeinsam, sondern nach Kollegien getrennt. Die erste dieser sogenannten Kurien bildeten die Kurfürsten, die zweite die Fürsten und die Reichsstädte die dritte. Die Kurfürstenkurie war die kleinste – sie hatte ursprünglich sieben, gegen Ende des Reichs zehn Mitglieder. In der Fürstenkurie waren zwischen 100 und 300 Fürsten vertreten, in der der Städte zunächst 85, zum Ende des 18. Jahrhunderts noch 52 Reichsstädte. Erst wenn Kurfürsten und Fürsten ihre auf getrennten Beratungen erzielten Ergebnisse verglichen und sich geeinigt hatten, legten sie ihren Ratschlag der Städtekurie zur Stellungnahme vor, und erst wenn diese zugestimmt hatte, gelangte das Reichsgutachten an den Kaiser, dessen Sanktion es zum Reichsschluss erhob.¹⁴ Innerhalb der Kurien galt bei Abstimmungen zwar das Mehrheitsprinzip, aber ihre Schaffung etablierte im Reichstag drei Vetospieler, die die Überstimmung kleinerer Reichsstände verhindern konnten. Ein Reichsschluss, der z. B. die Annexion kleiner Territorien durch große sanktioniert hätte, war unter diesen Umständen kaum vorstellbar.

Zu den Modalitäten der Beschlussfassung kam ein weiterer, die territoriale Struktur des Reichs stabilisierender Umstand: Der Kaiser gab die Beratungsagenda vor.¹⁵ In diesem Zusammenhang war wichtig, dass er unter den Fürsten des Reichs die Rolle eines *primus inter pares* spielte. Er war selbst Territorialherrscher und als solcher nicht daran interessiert, den übrigen Fürsten Gelegenheit zur Annexion kleinerer Nachbarn zu geben – ebenso wie die Fürsten dem Kaiser umgekehrt nicht gestatteten, seine Erblande zulasten solcher kleinerer Nachbarn abzurunden. Der dauerhafte Bestand der Reichsritterschaften und Reichsdörfer, die auf den Reichstagen ja nicht vertreten waren, dürfte hierin seine Erklärung finden.

Die Arbeitsweise des Reichstags erklärt die Stabilität der territorialen Struktur des Reichs allerdings nicht vollständig. Wie stets in solchen Zusammenhängen stellt sich die Frage, weshalb nicht einzelne Fürsten die Verfassung verletzten und ihren eigenen Gebieten die ihrer schwächeren Nachbarn eingliederten. Gebietsveränderungen kamen natürlich vor, erfolgten in der Regel aber auf reichsrechtlicher Grundlage, d. h. beispielsweise durch Erbteilung oder Tausch. Gewaltsame Grenzziehungen etwa in der Form, dass ein Fürst einen anderen überfiel und dessen Territorium annektierte, waren bis zur Eroberung Schlesiens durch Preußen

¹⁴ Boldt (1990), S. 266 f.; Schilling (1989), S. 108.

¹⁵ Boldt (1990), S. 266.

1740 die Ausnahme, und selbst *Friedrich II.* hielt es noch für nötig, einige faden-scheinige Rechtsgründe für sein Vorgehen geltend zu machen. Bis zu diesem Zeitpunkt war die Bindung der Reichsfürsten an die Verfassung allgemein glaubwürdig. Warum?

Shepsle unterscheidet zwei Typen glaubwürdiger Bindungen an eine Vereinbarung oder Regel:¹⁶ Es handelt sich um motivationale und um imperative Bindungen. Eine imperative Bindung liegt vor, wenn der Akteur nach dem Abschluss eines Vertrags – d. h. im vorliegenden Fall nach der Anerkennung der Gültigkeit der Verfassung – keine Möglichkeit mehr hat, unter sich ändernden Umständen Optimierungsentscheidungen zu treffen. Er tut mit anderen Worten also, wozu er sich ex ante verpflichtet hat, weil er an anderen Verhaltensweisen, durch die er sich ex post besser stellen könnte, gehindert wird. Eine motivationale Bindung ist demgegenüber glaubwürdig, wenn ex ante- und ex post-Anreize nicht in dieser Weise divergieren, wenn die Vereinbarung also selbstdurchsetzend ist, weil der Akteur sich durch ihren Bruch nicht besser stellen könnte.

Was zunächst imperative Bindungen betrifft, so enthielt die Reichsverfassung durchaus Komponenten, die darauf hinwirken konnten. Hier ist vornehmlich an die beiden höchsten Reichsgerichte zu denken, d. h. an den vom Kaiser dominierten Reichshofrat und an das Reichskammergericht, das von den Reichsständen finanziert wurde. Die Wahrung des Landfriedens und die Klärung territorialer Streitfälle gehörten zu den Aufgaben dieser Gerichte; allein, ihnen fehlte eine Exekutive, was es nötig machte, die Durchsetzung von Urteilen nahe gelegenen Fürsten oder Städten anzuvertrauen.¹⁷ Weshalb waren diese aber bereit, die mit der Sanktionierung von Friedensbrechern verbundenen Kosten zu tragen? Häufig entsteht in solchen Situationen ein Problem kollektiven Handelns: Es mag zwar durchaus sein, dass alle Mitglieder der Gruppe ein Interesse an der Durchsetzung einer bestimmten Institution haben, doch ein Interesse an der Aufbringung der Sanktionskosten ist nicht unbedingt vorauszusetzen. Schließlich wird damit, dass eine Regel durchgesetzt wird, ein öffentliches Gut bereitgestellt, wobei die üblichen Anreize zum Trittbrettfahren auftreten.¹⁸ Im vorliegenden Zusammenhang löste man dieses Problem, indem man über den Friedensbrecher die Acht verhängte und dem Reichsstand, der sie exekutierte, die Möglichkeit bot, sich das Territorium des Geächteten anzueignen. Damit war ein selektiver Anreiz im Sinne *Olsons* gegeben, der das Problem kollektiven Handelns löste.¹⁹

Kleinere Reichsstände mochten die Gefahr, der Reichsacht zu verfallen, durchaus als Bedrohung empfinden und sich veranlasst sehen, ihren territorialen Ambitionen in rechtllichem Rahmen nachzugehen. Auf größere Territorien oder entstehende Territorialstaaten war so allerdings kein Eindruck zu machen. Das galt,

¹⁶ *Shepsle* (1991), S. 247.

¹⁷ *Diestelkamp* (1995), S. 27.

¹⁸ Vgl. *Axelrod* (1986).

¹⁹ *Olson* (1965).

wie *Johann Jacob Moser* 1769 unter Anspielung auf Preußen festhielt, besonders dann, wenn der Friedensstörer ein absoluter Herrscher mit stehendem Heer war: Das ganze Recht solcher Fürsten bestünde, so *Moser*, „darinn, daß sie 100.000 Mann auf den Beinen halten, und keinen Richter über sich, oder doch selbigen nicht zu fürchten haben“.²⁰ Erschien eine Klage vor dem Kammergericht oder Hofrat aussichtslos, so konnte sich gemäß der in der Vormoderne erst schwach ausgebildeten Unterscheidung zwischen Gesetzgebung und Rechtsprechung auch der Reichstag mit dem Friedensbruch befassen. Im Falle der preußischen Annexion Schlesiens intervenierte er und beschloss die Reichsexekution und die Aufstellung einer Armee gegen *Friedrich II.* Dieser Versuch, Zwangsmittel zum Schutz der Verfassung einzusetzen, scheiterte jedoch 1757 bei Rossbach.

Bis mindestens zu diesem Zeitpunkt dürften Zwang bzw. die Drohung mit Zwang insgesamt durchaus dazu beigetragen haben, die Verfassung des Reichs und seine territoriale Struktur zu stabilisieren. Allerdings erklärt der Hinweis auf die zwangsweise Durchsetzbarkeit der Verfassung die Zurückhaltung, die sich einige der mächtigsten Reichsstände in territorialer Hinsicht auferlegten, nur unvollkommen. *Friedrich II.* z. B. annektierte weder Mecklenburg noch Schwedisch-Pommern, obwohl er militärisch dazu in der Lage gewesen wäre und entsprechende Pläne bereits als Kronprinz in Erwägung zog.²¹ Um ein anderes Beispiel anzuführen: 1519 versuchte *Herzog Ulrich von Württemberg*, die Reichsstadt Reutlingen zu unterwerfen; der Versuch schlug fehl und endete mit seiner Verbannung aus dem Herzogtum, das in habsburgische Verwaltung überging. Anders als aus rein machtpolitischer Perspektive zu erwarten, annektierten die Habsburger, die eine Verurteilung durch die Reichsgerichte kaum zu fürchten hatten, Württemberg jedoch nicht, sondern ermöglichten dem verbannten Herzog 1534 die Rückkehr auf den Thron.²² Im Reich waren den territorialen Ambitionen selbst der mächtigsten Fürsten offensichtlich enge Grenzen gesetzt. Warum?

Sind motivationale Bindungen an die Reichsverfassung denkbar, die die imperativen, durch Reichstag und Reichsgerichte gebotenen ergänzten? Es gab Institutionen, die die Annexion der Territorien von Reichsständen untersagten, aber da ihre Existenz nur anhand der Verhaltensregelmäßigkeiten erkennbar ist, die sich auf ihrer Grundlage ergaben – d. h. konkret am Ausbleiben von Raubkriegen unter den Reichsständen –, sind diese Regeln schwer von denjenigen zu unterscheiden, die auf internationaler Ebene entstanden und die zur Herausbildung des modernen Völkerrechts führten. Es liegt daher nahe zu vermuten, dass ihre Befolgung ähnlich motiviert war wie die Befolgung der Institutionen des Völkerrechts, des Kriegsrechts oder anderer Regelsysteme, denen ein formalisierter Durchsetzungsapparat fehlt oder bis vor kurzer Zeit fehlte: Entscheidend dürfte das Interesse an der langfristigen Kooperation mit den Interaktionspartnern in einem wiederholten Gefan-

²⁰ *Moser* (1769/1977), S. 1147.

²¹ *Kunisch* (2005), S. 104.

²² *Vann* (1984), S. 48.

genendilemma gewesen sein.²³ Das ist im vorliegenden Fall umso wahrscheinlicher, als der Kreis der relevanten Akteure nicht sonderlich umfangreich war: Es gab innerhalb der Reichsgrenzen nur wenige Fürsten, deren Territorien und Macht so groß waren, dass sie auf die Rechtsprechung von Reichsgerichten oder Reichstag keine Rücksicht zu nehmen brauchten. Im 16. und frühen 17. Jahrhundert gehörten dazu die Habsburger und Wittelsbacher, daneben wohl auch die Wettiner und möglicherweise die Landgrafen von Hessen; nach dem Dreißigjährigen Krieg kamen Brandenburg-Preußen und Hannover hinzu.

Innerhalb einer so kleinen Gruppe kann Reputation durchaus als Mechanismus dienen, der zu stabilen Kooperationsgleichgewichten führt. Fälle, in denen das Gleichgewicht einmal gestört war, lassen seine Wirkung besonders deutlich erkennen. So gelang es *Karl V.* im Schmalkaldischen Krieg zwar, seine Gegner zu unterwerfen, doch erstens machte er nach der Schlacht bei Mühlberg (1547) nicht einmal den Versuch, deren Territorien zu annektieren, und zweitens hatte er schon wenige Jahre später mit einer breiten Opposition zu tun, zu der ehemalige Kriegsgegner ebenso gehörten wie ehemalige Verbündete. Seinen machtpolitischen Vorhaben waren damit außerhalb der habsburgischen Erblande enge Grenzen gesetzt. Der nächste habsburgische Versuch, den Norden des Reichs unter Kontrolle zu bringen, scheiterte aus ähnlichen Gründen, sieht man davon ab, dass im Dreißigjährigen Krieg nicht nur Reichsstände zur antikaiserlichen Koalition stießen, sondern mit Dänemark, Schweden und Frankreich auch auswärtige Mächte.²⁴ Die Beispiele zeigen, auf welche Weise die ungeschriebenen Regeln, die das innerdeutsche Gleichgewicht stützten, durchgesetzt wurden: Die relevante Sanktion war – anders als in sonst ähnlichen Gefangenendilemmata üblich – nicht lediglich der Ausschluss von der zukünftigen Zusammenarbeit, sondern die Intensivierung der Kooperation unter den übrigen Spielern, die zusammen über genug Macht verfügten, um dem Regelbrecher etwaige territoriale Gewinne wieder zu nehmen.

Ein letzter Punkt ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen. Zumindest bis in die zweite Hälfte des 17. Jahrhunderts hinein bestanden für einen Reichsstand, der vor der Wahl stand, ein benachbartes Territorium gewaltsam in Besitz zu nehmen oder auf andere Weise – z. B. durch eine dynastische Ehe – an sich zu binden, starke Anreize, die letztere Option zu wählen. Maximierte er seine Einkünfte, so musste er abwägen, ob das aus dem annektierten Territorium zu erwartende zusätzliche Einkommen die Kosten der Eroberung aufwog. Das zukünftige Einkommen durch die Verwüstung des Territoriums zu schmälern, war wenig sinnvoll und ein zusätzlicher Grund, der dafür sprach, bei der Erweiterung des eigenen

²³ Vgl. *Anderson / Gifford Jr.* (1995), S. 28.

²⁴ *Burkhardt* (1992), S. 92–99. Das Beispiel der antihabsburgischen Koalition im Dreißigjährigen Krieg, an der auch außerdeutsche Mächte beteiligt waren, lässt darauf schließen, dass hier ein Fall vorliegt, in dem sich die Institutionen der Reichsverfassung mit denjenigen des entstehenden Völkerrechts deckten: Beide Regeltypen untersagten willkürliche Annexionen und wurden auf ähnliche Weise durchgesetzt.

Gebiets friedliche Mittel vorzuziehen.²⁵ Dieser Aspekt fiel insbesondere ins Gewicht, solange das Militärwesen auf Armeen beruhte, deren regelmäßige Besoldung und Versorgung von den Regierungen nicht gewährleistet wurde, und von denen man daher erwartete, dass sie sich aus dem von ihnen besetzten Land ernährten. Mit dem Übergang zu professionellen und regelmäßig besoldeten Heeren in der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts fiel dieser Gesichtspunkt fort, was die Zunahme von Aggressionen im Reich mit erklären dürfte.

Zusammenfassend ist also festzuhalten, dass die territoriale Struktur des frühneuzeitlichen Heiligen Römischen Reichs ihre Stabilität einer Reihe von Institutionen verdankt, die in der Reichsverfassung verankert waren und deren Befolgung auf unterschiedlichen Motiven beruhte. Territoriale Veränderungen hatten einvernehmlich zu erfolgen; das relevante Gremium war der Reichstag, dessen Agenda vom Kaiser bestimmt wurde und dessen Beschlussfassung in einer Weise erfolgte, die eine Flurbereinigung, wie sie zu Beginn des 19. Jahrhunderts unter *Napoleon* erfolgte, unmöglich machte. Soweit es sich bei den potentiellen Aggressoren um kleinere Reichsstände handelte, verhinderten die Sanktionsdrohungen der Reichsgerichte Verletzungen dieser Regel. Ging es um Verfassungsbrüche durch die mächtigeren Reichsstände, so wirkte deren Interesse an der Kooperation untereinander und an der Verhinderung der Bildung von Gegenbündnissen darauf hin, Zurückhaltung zu üben, zumal die Methoden frühneuzeitlicher Kriegsführung den Wert etwaiger Eroberungen oft so beeinträchtigten, dass die Kosten nicht gerechtfertigt erschienen. Dies änderte sich erst mit der Schaffung stehender, regelmäßig besoldeter und strikter Disziplin unterworfenen Heere im späten 17. und 18. Jahrhundert – eine Entwicklung, die die Reichsverfassung seit 1740 zu unterhöhlen begann und die zur Auflösung des Reichs beitrug.

C. Feudalverträge und Kontrollkosten

Mit dem Verweis auf die Verfassung des frühneuzeitlichen Heiligen Römischen Reichs sowie auf weitere Institutionen ist erklärbar, weshalb die territoriale Integrität der mehr als 1.000 kleinen und kleinsten Reichsstände und der weiteren Glieder des Reichs bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts im Wesentlichen gewahrt blieb. Die eigentlichen Ursachen der politischen Fragmentierung des Reichs, d. h. die Gründe, aus denen es einer derartigen Vielzahl von Herrschaftsträgern bis gegen Ende des Mittelalters gelang, weitgehende politische Autonomie zu erlangen, sind damit jedoch nicht erklärt. Für eine solche Erklärung genügt es nicht, lediglich das Funktionieren der Reichsverfassung zu untersuchen; vielmehr kommt es darauf an zu klären, wie sie entstanden ist und welche Umstände für die Unterschiede zwischen dem Feudalismus deutscher Prägung und demjenigen anderer europäischer Länder, in denen sich später zentralistisch regierte Staaten bildeten, verantwortlich sind.

²⁵ Vgl. *Anderson / Gifford Jr. (1995), S. 29 f.*

Wie im vorigen Abschnitt bemerkt, handelte es sich bei der Verfassung des Heiligen Römischen Reichs um eine Sammlung grundlegender Verträge, die das Reich als feudalen Personenverband konstituierten. Allerdings waren die seit dem späten 15. Jahrhundert zur Verfassung gerechneten Vereinbarungen nicht die einzigen, die in Deutschland existierten und politische Relevanz besaßen. Die zur Reichsverfassung zählenden Verträge hatten besondere Bedeutung, weil sie zahlreiche Parteien gleichzeitig banden, aber im Prinzip stellte sich das Lehnswesen in seiner Gesamtheit als nichts anderes als ein Netz vertraglicher Beziehungen dar. Solche Beziehungen bestanden nicht nur zwischen dem deutschen König bzw. dem Kaiser des Heiligen Römischen Reichs, seinen fürstlichen Vasallen und Städten sowie den Reichsrittern und den Bauern der Reichsdörfer, sondern grundsätzlich zwischen allen Herrschaftsträgern und deren Abhängigen, gleichgültig auf welcher gesellschaftlichen Ebene sie standen. Die Reichsfürsten unterhielten selbst vertragliche Beziehungen mit Vasallen, Städten und Bauern, während ihre Vasallen und Städte in analoger Weise mit eigenen Abhängigen meist bäuerlichen Standes verbunden waren. Wichtig ist nun zweierlei: Erstens konstituierten diese Verträge immer Prinzipal-Agent-Beziehungen, und zweitens blieben sie in jedem Fall unvollständig.

Prinzipal-Agent-Beziehungen begründeten sie, weil sich einer der Partner regelmäßig dazu verpflichtete, über einen längeren Zeitraum hinweg bestimmte Dienstleistungen zu erbringen. Vasallen hatten ihrem Lehnsherrn grundsätzlich für Kriegsdienste zur Verfügung zu stehen, konnten aber auch viel weitergehende Aufgaben übernehmen, so etwa die Organisation von Gerichten und die Durchsetzung von deren Urteilen. Generell waren sie verpflichtet, ihren Herrn in politischen Fragen auf Anforderung zu beraten.²⁶ Bei Städten standen zwar materielle, dem Stadtherrn zu leistende Abgaben im Vordergrund, aber vor allem in der Epoche der massenhaften Städtegründungen im 12. und 13. Jahrhundert spielten auch sie die Rolle von Agenten, die z. B. als Festungen fürstliche Herrschaftsräume sichern sollten.²⁷ Unvollständig waren die Vereinbarungen – wie überhaupt alle Verträge – zunächst aufgrund der Tatsache, dass die Beteiligten nicht in der Lage waren, alle Kontingenzen vorherzusehen und vertragliche Vorsorge zu treffen.²⁸ Darüber hinaus ist zu vermuten, dass die vertragsschließenden Parteien auch nicht daran interessiert waren, alle Einzelheiten im Voraus zu regeln. Abgesehen davon, dass in einer komplexen Umwelt stets unvorhergesehene Umstände eintreten konnten, auf die sie flexibel reagieren können mussten, hätte eine vollständige vertragliche Regelung ihres Verhaltens auch den Einsatz jeglichen Wissens verhindert, über das nicht beide Partner gemeinsam verfügten.²⁹ Lehnverträge bezogen sich daher oft auf die wechselseitige Treue der Partner und enthielten allgemein gehaltene Bestimmungen wie die, dass der Vasall den Nutzen seines Herrn nach bestem Wissen

²⁶ *Ganshof* (1961), S. 90 ff.

²⁷ *Engel* (1993 / 2005), S. 36.

²⁸ Vgl. *Hart* (1987), S. 753.

²⁹ *Goldberg* (1976), S. 437 f.

fördern und Schaden von ihm wenden solle³⁰ – eine Regelung, die dem Vasallen die Anwendung nicht zentralisierbaren Wissens ermöglichte. Die Verträge waren damit Kompromisslösungen: Auf der einen Seite stand der Wunsch des Prinzipals, seinem Agenten den Einsatz individuellen Wissens und individueller Kenntnisse zu ermöglichen, auf der anderen Seite sein Bestreben, ihm die Chance zu opportunistischem Handeln so weit wie möglich zu nehmen.

Diese Strukturen des Lehnswesens hatten sich seit etwa dem 8. Jahrhundert im westlichen Frankenreich entwickelt.³¹ Von dort aus verbreiteten sie sich vor allem im 10. und 11. Jahrhundert über ganz West-, Nord- und Mitteleuropa. Sie wiesen zwar vielfältige regionale Besonderheiten auf, doch waren ihre grundlegenden Charakteristika in allen feudal organisierten Herrschaftsgebieten dieselben: Überall standen sich Lehnsherren und Vasallen als Prinzipale und Agenten gegenüber, und überall beruhten die Verbindungen auf unvollständigen Verträgen, die den Vasallen relativ viel Handlungsfreiheit ließen.

Ein Interesse daran, das Handeln der Vasallen – insbesondere soweit es sich auf den Einsatz von Zwangsmitteln bezog – möglichst weitgehend zu kontrollieren und letzten Endes auch ein Gewaltmonopol zu erringen, kann dabei für die westeuropäischen Könige generell vorausgesetzt werden. Was das Reich betrifft, sind die Umstände etwas komplizierter: Es bestand im Hochmittelalter noch aus der sogenannten „Trias“ Deutschland, Burgund und Italien. Nichts weist darauf hin, dass die hochmittelalterlichen Kaiser versuchten, auf Reichsebene ein Gewaltmonopol zu schaffen. Für das *regnum teutonicum* lässt sich jedoch zumindest plausibel machen, dass sie eine möglichst weitgehende Kontrolle anstrebten. Dazu diente in ottonischer Zeit die Schaffung des Reichskirchensystems, in dem die Herrscher sich vorzugsweise auf geistliche Vasallen stützten. Da die Bischöfe und Erzbischöfe ihre Lehen nicht vererben konnten, waren die Könige bis zum Investiturstreit in der Lage, die Neubesetzung mehr oder weniger regelmäßig in ihrem Interesse zu regeln.³² Nachdem der Investiturstreit dies unmöglich gemacht hatte, besetzten sie die noch rudimentäre Verwaltung vorzugsweise mit unfreien Dienstmännern – sogenannten Ministerialen –, die sie besser zu kontrollieren hofften als adlige Vasallen.³³ Auch dies spricht dafür, dass die deutschen Könige danach strebten, möglichst weite Teile des Reichs möglichst wirksam zu kontrollieren. Schließlich lassen sich auch relativ früh Bemühungen nachweisen, auf der Ebene des *regnum teutonicum* wenn nicht ein Gewaltmonopol zu etablieren, so doch zumindest den Gewalteinsatz durch die Untertanen des Königs zu regeln und zu kontrollieren. Dazu diente z. B. der sogenannte Landfriede, den *Friedrich Barbarossa* bald nach seiner Wahl erließ.³⁴ Es ist demnach davon auszugehen, dass die deutschen Könige

³⁰ *Mitteis* (1933/58), S. 531 f.

³¹ *Ganshof* (1961), S. 13 ff.

³² *Boldt* (1990), S. 103 ff.

³³ *Bosl* (1976), S. 73.

³⁴ *Franz* (1974), S. 223; *Weinrich* (1977), S. 221.

nach einer ebenso weitgehenden Kontrolle ihres Herrschaftsbereichs strebten wie diejenigen Frankreichs oder Englands. Wie ist nun der unterschiedliche Erfolg dahingehender Bemühungen zu erklären?

Es liegt nahe zu vermuten, dass es den Akteure an der Spitze der Lehnspyramiden in den später zentralistisch regierten großen Flächenstaaten zu einem relativ frühen Zeitpunkt gelang, ihren Wünschen gegenüber den Vasallen in weitem Umfang Geltung zu verschaffen. Insbesondere dürfte es ihnen gelungen sein, recht wirksam zu kontrollieren, welchen Gebrauch ihre Agenten von ihrem Gewaltpotential machten – dies war Voraussetzung für die Bildung größerer territorialer Gewaltmonopole. In den später territorial zersplitterten Gebieten Deutschlands hingegen scheinen die Kaiser bzw. deutschen Könige nicht oder zumindest wesentlich weniger gut in der Lage gewesen zu sein, das Handeln ihrer Vasallen zu kontrollieren. Offensichtlich war es diese mangelnde Kontrolle, die es den Reichsfürsten (und einigen Städten) ermöglichte, sich weitgehend zu verselbständigen, und die letztlich dazu führte, dass frühmoderne Staaten hier auf der Ebene der Territorien und nicht des Reichs entstanden. Argumentiert man auf diese Weise, stellt sich allerdings sofort eine weitere Frage: Wovon hing es nämlich ab, inwieweit die lehnherrlichen Prinzipale in den verschiedenen europäischen Ländern in der Lage waren, das Handeln ihrer Agenten zu bestimmen?

Eine Antwort auf diese Frage erfolgt am besten in zwei Schritten. Zunächst ist dabei zu untersuchen, welche Faktoren *ex ante* – d. h. vor Vertragsabschluss – die Verhandlungsmacht der Akteure auf beiden Seiten beeinflussten. Im zweiten Schritt wird untersucht, wovon abhing, wie groß die Chancen der Vasallen zu opportunistischem Verhalten *ex post* – also nach Vertragsabschluss – waren. Was die Verhandlungsmacht der Parteien betraf, so ist davon auszugehen, dass auf Seiten jedes Lehnsherrn grundsätzlich immer Interesse daran bestand, zusätzliche Vasallen zu gewinnen. Von deren Anzahl hing schließlich nicht nur sein Ansehen, sondern auch seine militärische Macht ab; er benötigte auf jeden Fall mehrere Vertragspartner, um als Herrscher anerkannt zu sein. Zwar kam es durchaus vor, dass auch Vasallen Verträge mit mehreren Lehnsherren schlossen,³⁵ doch brauchten sie, um geschützt zu werden, im Prinzip jeweils nur einen. Entsprechend größer war ihre Verhandlungsmacht, und dies spiegelte sich in den Vertragsbestimmungen wider. Darüber hinaus war jedoch entscheidend, welche Ressourcen die Parteien in die Verhandlungen über den Abschluss vassalitischer Verträge einbrachten und wie groß die Nachfrage der jeweils anderen Seite nach diesen Ressourcen war. Hier wird nun deutlich, dass die Könige des *regnum teutonicum* – anders als die westeuropäischen Herrscher – ihren Partnern wenig zu bieten hatten. In Frankreich z. B. beruhten die Zentralisierung des Landes und die Macht des Königs auf seinem glaubwürdigen Angebot, im gesamten Reich ein Mindestmaß an Sicherheit zu vorhersehbaren Kosten zu gewährleisten. Zu einem ähnlichen Angebot waren die regionalen Feudalherren, die Vasallen des Königs, nicht in der Lage. Für die franzö-

³⁵ Ganshof (1961), S. 107.

sischen Städte gab dies den Ausschlag: Sie zogen die Kooperation mit dem König derjenigen mit den Fürsten vor. Die Ressourcen, die sie dem König im Tausch für Sicherheit übertrugen, erlaubten es ihm wiederum, seine feudalen Partner entweder durch die Zahlung von Apanagen ruhig zu stellen oder sie militärisch zu unterwerfen.³⁶

Ähnliche Vorgänge waren im *regnum teutonicum* undenkbar. Was das Verhältnis zwischen Königen und Reichsstädten betrifft, so war es durchaus ebenso vertraglicher Art wie in Frankreich: Die Städte zahlten regelmäßige Abgaben, die allerdings im Allgemeinen so gering waren, dass sie eher den Charakter symbolischer Leistungen hatten. Was die Städte dafür erwarben, war jedoch nicht Sicherheit, sondern die offizielle Anerkennung ihrer meist faktisch ohnehin bereits vorhandenen politischen Autonomie, darüber hinaus eventuell auch die Unterstützung des Königs in Fällen, in denen Fürsten versuchten, diese Autonomie zu beschränken.³⁷ Sicherheit, wie sie für den Fernhandel benötigt wurde, war jedoch kein Gut, das die deutschen Könige flächendeckend und im gesamten Reich bereitstellen konnten. Diese Sicherheit wurde von den Städten selbst entweder individuell oder in Kooperation miteinander – d. h. im Rahmen von Städtebünden – gewährleistet.³⁸ Auch sie selbst hatten den Königen relativ wenig zu bieten. Die Urbanisierung hatte östlich des Rheins und nördlich der Donau später eingesetzt als in Frankreich; Handel und Märkte waren weniger entwickelt und die Städte im Allgemeinen kleiner.³⁹ Die deutschen Könige hätten von ihnen kaum genug Ressourcen erhalten können, um ihre Verhandlungsposition im Reich wirksam auszubauen.

Auch ihren Vasallen hatten die Könige wenig zu bieten. Ihre Sicherheitsleistung beschränkte sich im Wesentlichen darauf, dass sie deren Gewalteinsetz fallweise koordinierten, etwa, wenn es um die Abwehr von Bedrohungen ging, wie sie von den böhmischen Hussiten im 15. Jahrhundert ausgingen. Die meisten Gefahren, denen sich die Vasallen der Könige gegenübersehen, waren aber eher lokaler Art. Hier war ein Eingreifen der Könige weder erwünscht (es hätte tendenziell den Handlungsspielraum der Vasallen beschränkt) noch nötig (im Allgemeinen waren die Reichsfürsten fähig, sich selbst zu schützen) oder überhaupt möglich: Die Könige waren aus Gründen, auf die unten ausführlich eingegangen wird, meist zu schlecht informiert, um rechtzeitig eingreifen zu können, und ohnehin in der Regel zu weit entfernt.⁴⁰ Anders gewendet: Ihr Schutzangebot war wenig glaubhaft. Entsprechend schwach war ihre Position in den Verhandlungen um die Verträge, die sie mit ihren Vasallen schlossen. Tatsächlich ist es kein Zufall, dass diese Vereinbarungen, die vor jeder Königswahl neu ausgehandelt und revidiert wurden, den

³⁶ Spruyt (1994), S. 92.

³⁷ Engel (1993 / 2005), S. 303 ff.

³⁸ Engel (1993 / 2005), S. 280.

³⁹ Bairoch / Batou / Chèvre (1988), S. 253 f.

⁴⁰ Vgl. Volckart (2002), S. 160.

zeitgenössischen Namen „Wahlkapitulationen“ trugen.⁴¹ Auch der Umstand, dass im *regnum teutonicum* keine Erbmonarchie entstand, dass sich vielmehr ein Wahlkönigtum herausbildete, spiegelt die ex ante gegebene Schwäche der herrscherlichen Position wider.

Was bestimmte die Lage ex post, d. h. nach Vertragsabschluss? Welche Faktoren beeinflussten die Fähigkeit der Könige, das Handeln der Reichsfürsten zu kontrollieren und Vertragsverletzungen gegebenenfalls zu bestrafen? Zentrale Bedeutung hat in diesem Zusammenhang die Erkenntnis, dass die Allokation von Ressourcen stets Kosten verursacht, d. h. nicht nur dann, wenn sie durch auf dem Markt geschlossene Verträge erfolgt, sondern auch, wenn sie innerhalb von Organisationen geschieht.⁴² Konkret handelte es sich hier zunächst um die Kosten der Kommunikation zwischen den Beteiligten auf verschiedenen Hierarchieebenen. Lehnsherren mussten von ihren Vasallen z. B. über etwaige Gefahrensituationen informiert werden, um mit dem Lehnsaufgebot reagieren zu können; umgekehrt mussten sie in der Lage sein, ihre Vasallen anzubieten, so dass hier auf beiden Seiten Kosten anfielen. Darüber hinaus musste die Leistung der Vasallen – gleichgültig ob im Zusammenhang mit dem Lehnsaufgebot oder nicht – gemessen oder zumindest kontrolliert werden, um festzustellen, ob sie Informationsasymmetrien zwischen sich und ihren Herren zu opportunistischem Handeln ausnutzten, und schließlich mussten, falls die Vasallen die Wünsche ihrer Herrn missachteten, Sanktionen verhängt werden.⁴³ Informationskosten spielten mithin in zwei von drei Zusammenhängen – bei der Kommunikation und bei der Kontrolle – eine entscheidende Rolle. Wovon hing ihre Höhe ab?

Geht es um die Beherrschung eines geographischen Gebiets, so müssen Informationen zwischen verschiedenen räumlich getrennten Akteuren übertragen werden. Die Geschwindigkeit, in der dies erfolgt, hängt wesentlich von der Qualität der Infrastruktur sowie vom Kapitaleinsatz (z. B. für die Pferde berittener Boten) ab; die Zuverlässigkeit von der Verwendung der Schrift.⁴⁴ In dem Zeitraum, in dem sich Lehnsbeziehungen in Westeuropa und im westlichen Mitteleuropa verbreiteten – d. h. etwa im 10. Jahrhundert und 11. Jahrhundert –, verfügten England sowie das Westfrankenreich in diesen Bereichen über entscheidende Vorteile gegenüber dem deutschen Königreich. Im ehemaligen Gallien und Britannien waren Reste römischer Straßen vorhanden – zwar ungepflegt und verfallen, aber weit besser und bequemer als die Pfade, die die Wälder Germaniens östlich des Rheins durchzogen.⁴⁵ Allein dieser Umstand dürfte dazu beigetragen haben, dass die Kommunikation zwischen Lehnsherren und Vasallen in den westeuropäischen Ländern geringere Kosten verursachte als im deutschen Königreich. England verfügte darüber

⁴¹ Vgl. *Kleinheyer* (1968).

⁴² *Coase* (1937); *Jensen* (1983).

⁴³ Vgl. *Jensen* (1983), S. 325.

⁴⁴ Vgl. *Wittman* (1991), S. 127; ähnlich schon *Rörig* (1937), S. 10.

⁴⁵ *Stenton* (1965).

hinaus über eine intensive Küstenschifffahrt, die die Verbindung zwischen London als wichtigster Residenz der spät-angelsächsischen und normannischen Herrscher sowie den Landesteilen im Norden und Westen gewährleistete.

Auch was den Schriftgebrauch anging, waren Frankreich und England dem deutschen Königreich voraus. In den angelsächsischen Reichen bestand bereits im 9. Jahrhundert eine hochentwickelte Schriftkultur, von der die Übersetzungen antiker Klassiker in die altenglische Volkssprache Zeugnis ablegen. Auf dem europäischen Kontinent war die Kenntnis der Schrift zwar im Wesentlichen auf die Geistlichkeit beschränkt, aber auch hier war das Westfrankenreich seinem östlichen Nachbarn überlegen. Als Indikator dafür kann die Klosterdichte dienen – Klöster waren schließlich Zentren der Gelehrsamkeit, und die an den Höfen feudaler Herrscher beschäftigten Schreiber waren meist Mönche. In Frankreich existierten um die Jahrtausendwende nach Ausweis des „Atlas de France de l’an mil“ rund 500 Klöster und Prioreien, d. h. es gingen im Durchschnitt knapp 0,11 Klöster auf 100 Quadratkilometer.⁴⁶ Im ottonischen *regnum teutonicum* waren Klöster weit dünner gesät. Eine Stichprobe auf der Grundlage der Fläche der heutigen Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein sowie der französischen Regionen Alsace und Lorraine lässt auf einen Durchschnitt von 0,05 Klöstern pro 100 Quadratkilometer schließen.⁴⁷ Selbst wenn man Unsicherheiten berücksichtigt – z. B. ist über die durchschnittliche Größe der Klöster nichts bekannt –, ist klar, dass die Abstände zwischen den Zentren der Schriftkultur im deutschen Königreich größer waren als in Frankreich. Die Übermittlung politisch relevanter Informationen erfolgte hier dementsprechend seltener in schriftlicher Form. Zuverlässige Nachrichten über das Handeln seiner Vasallen zu erhalten und diesen nachprüfbar Anweisungen zu erteilen, war für die Könige des *regnum teutonicum* also schwieriger als für diejenigen Frankreichs oder Englands. Die Folge war nicht nur, dass sie über Bedrohungen oft schlechter informiert waren – was dazu beitrug, ihrem Schutzangebot schon vor Abschluss eines Feudalvertrags viel von seiner Glaubwürdigkeit zu nehmen –, sondern auch, dass sie nach Vertragsabschluss nur eingeschränkt dazu in der Lage waren, opportunistisches Handeln ihrer Partner zu entdecken.

Die Relevanz von Kommunikationskosten wird nicht nur anhand eines Vergleichs des Heiligen Römischen Reichs mit England oder Frankreich deutlich, son-

⁴⁶ *Parisse / Leuridan* (1994). Um das Jahr 1000 umfasste Frankreich etwa 440.000 Quadratkilometer. Die Schätzung beruht auf den Flächen der heutigen französischen Regionen außer Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d’Azur, Lorraine, Alsace, Franche-Comté, Corse, Bretagne und den regions d’outre-mer. Dazu kamen um das Jahr 1000 die nördlichen Teile Kataloniens mit einer Fläche von etwa 16.000 Quadratkilometern, sowie das westliche Flandern mit etwa 8.000 Quadratkilometern.

⁴⁷ *Faust* (1979); *Ders.* (1984); *Quarthal* (1987); *Hemmerle* (1970); *Haacke* (1980); *Jürgensmeier* (1999); *Parisse / Leuridan* (1994). In diesem Gebiet von insgesamt rund 287.000 Quadratkilometern existierten um die Jahrtausendwende ca. 165 Klöster.

dem auch durch eine Untersuchung der Verhältnisse innerhalb des Reichs. Wie oben bereits erwähnt, war die durchschnittliche Fläche der Fürstentümer, die östlich der ursprünglichen hochmittelalterlichen Siedlungsgrenze an Elbe und Saale lagen, größer als diejenige der Herrschaftsgebiete im Altsiedelland. Der Grund dafür dürfte sein, dass die Feudalisierung im Osten später einsetzte als in Westdeutschland, nämlich erst im Laufe des 12. und 13. Jahrhunderts. Zu diesem Zeitpunkt hatte sich der Gebrauch der Schrift in den feudalen Verwaltungen bereits weiter verbreitet,⁴⁸ so dass die Fürsten in den deutsch-slawischen Durchdringungsgebieten zur Kontrolle ihrer Vasallen geringere Kosten aufwenden mussten als die westdeutschen Lehnsherren während der dortigen Entstehungsphase des Lehnswesens im 10. und 11. Jahrhundert. Bis die Kontrollkosten in Westdeutschland sanken, hatten Vasallen einige Generationen lang die Chance, sich zu verselbständigen. Im Osten, wo diese Kosten von vornherein geringer waren, bestand die Gelegenheit dazu nicht. Vasallen blieben dort folglich unter strikterer lehnherrlicher Kontrolle; die für den Westen typische Vielzahl kleiner Fürstentümer entstand nicht.

Was schließlich die Sanktionskosten betrifft, so ergibt sich aus dem Gesagten, dass die Könige Frankreichs und besonders Englands auch in dieser Beziehung in einer besseren Lage waren als die Herrscher des *regnum teutonicum*. Grundsätzlich war die Strafe, die für die Verletzung der Vasallenpflichten vorgesehen war, zwar überall dieselbe, nämlich der Entzug des Lehens. Aber nur die englischen Könige waren dazu fähig, ihre Agenten so strikt zu kontrollieren, dass sie diese Sanktion gegen einzelne Vertragsbrecher ohne größere Probleme verhängen konnten.⁴⁹ Die französischen Könige hatten hier immer wieder mit Schwierigkeiten zu kämpfen, und die deutschen mussten sich damit abfinden, denjenigen ihrer Vasallen, die sich an der Bestrafung von Vertragsbrechern beteiligten, deren Lehen zu überlassen. Nur auf diese Weise gelang es *Friedrich Barbarossa* schließlich, die Herrschaft *Heinrichs des Löwen* zu beseitigen.⁵⁰

Für die weitgehende Autonomie der vielen Vasallen des deutschen Königs bzw. des Kaisers des Heiligen Römischen Reichs, die seit dem Spätmittelalter zur Bildung zahlreicher kleiner und mittelgroßer Staaten auf Reichsboden führte, lassen sich also strukturelle Ursachen angeben: Ex ante war die Verhandlungsposition der königlichen Vasallen und der Städte relativ stark, da der König seinen Partnern wenig zu bieten hatte. Grund dafür war u. a. der Umstand, dass sein Schutzangebot aufgrund hoher Informationskosten – Folge mangelhafter Infrastruktur und geringer Verbreitung der Schriftlichkeit – von vornherein wenig glaubwürdig war. Ex post scheiterten seine Versuche, seine eigentlich untergeordneten Vertragspartner zu kontrollieren, an denselben hohen Kosten. Die auf Seiten des Königs fehlenden Ressourcen führten auch dazu, dass er nur unvollkommen dazu in der Lage war,

⁴⁸ *Willoweit* (1983), S. 106 f.

⁴⁹ *Ganshof* (1961), S. 104 ff.

⁵⁰ *Heinemeyer* (1991).

opportunistisches Verhalten seiner Vasallen zu sanktionieren. Unter diesen Umständen glich das *regnum teutonicum* letzten Endes weniger einer Organisation als einem Markt, auf dem ein Teilnehmer von den anderen vorübergehend mit bestimmten eingeschränkten Sonderrechten ausgestattet wurde. Die weitgehende Handlungsfreiheit der Kronvasallen überrascht unter diesen Umständen ebenso wenig wie der Umstand, dass Landesausbau und Rodungen in abgelegenen Teilen Deutschlands zur Bildung autochthoner Herrschaften führen konnten. Dass das häufige Engagement der Könige bzw. Kaiser in Italien der Ausdehnung diesen Entwicklungen Vorschub leistete, bedarf keiner weiteren Erläuterung.

D. Ergebnisse

Die für das Deutschland des *ancien régime* typische Kleinstaaterei und letztlich auch der heutige föderale Aufbau der Bundesrepublik sind Ergebnis von Entwicklungen, die rund 1000 Jahre zurückreichen und an deren Anfang die Feudalisierung des deutschen Königreichs zur Zeit der Ottonen und Salier stand. Feudalisierung muss allerdings nicht notwendigerweise in politische Zersplitterung münden; dass auch feudale Königreiche bereits wesentliche Merkmale moderner, monopolistischer Staaten aufweisen konnten, zeigt insbesondere das Beispiel Englands, in geringerem Maße auch dasjenige Frankreichs. In England und Frankreich beruhte das Lehnswesen ebenso wie im deutschen Königreich auf vertraglichen Bindungen zwischen Herrschern und ihren Vasallen. Dort begründeten diese Verträge jedoch relativ stabile Organisationen, in denen die Prinzipale das Handeln ihrer Agenten soweit kontrollieren konnten, dass die Agenten nicht vornehmlich ihre eigenen Interessen, sondern primär die ihrer Herren verfolgten. Im hochmittelalterlichen deutschen Königreich dagegen verfügten Vasallen gegenüber ihren Lehnsherren über einen so großen Handlungsspielraum, dass sie sich vielfach weitgehend selbständigen konnten – eine Entwicklung, die von den lehnherrlichen Prinzipalen zunächst nicht einmal wahrgenommen zu werden brauchte, und mit der sie sich schließlich abfinden mussten, wollten sie auf die Leistungen ihrer Agenten nicht ganz verzichten. Worauf ist dieser Unterschied zwischen den deutschen und den westeuropäischen Verhältnissen zurückzuführen?

Die These des vorliegenden Aufsatzes lautet, dass die Kosten, die Lehnsherren zur Kontrolle ihrer Vasallen aufwenden mussten, während der Phase der Entstehung feudaler Beziehungen im 10. und 11. Jahrhundert im deutschen Königreich höher waren als in Frankreich und England. Ausschlaggebend waren hierbei die Kosten, die bei der Kontrolle des Handelns von Vasallen entstanden, d. h. vornehmlich die Kosten der Gewinnung und Übermittlung diesbezüglicher Informationen. Beeinflusst wurden diese Kosten vor allem von zwei Faktoren: Von der Qualität der Infrastruktur und von der Verbreitung der Schriftlichkeit. In beiderlei Hinsicht waren England und Frankreich im 10. und 11. Jahrhundert dem deutschen Königreich überlegen, verfügten sie doch über Reste römischer Infrastruktur, eine

intensive Küstenschifffahrt und eine höhere Klosterdichte, die anzeigt, dass Schrift in weiterem Umfang verwendet wurde als in Deutschland. Als die Informationskosten auch dort zu fallen begannen, hatten sich zahlreiche Reichsfürsten (und -städte) bereits soweit verselbständigt, dass den deutschen Königen bzw. Kaisern nicht mehr genug Ressourcen blieben, um diesen Prozess rückgängig zu machen. Vielmehr waren sie gezwungen, den Fürsten und den übrigen Reichsständen immer wieder die Integrität der von ihnen beanspruchten Herrschaftsrechte und Territorien zuzusichern. Im Ergebnis bildeten die Verträge, die diese Zusicherungen festhielten, die Verfassung des Heiligen Römischen Reichs.

Die Reichsverfassung schützte die Integrität auch derjenigen Reichsstände, deren Territorien so klein waren, dass eine militärische Verteidigung gegen größere Nachbarn nicht möglich gewesen wäre. Zu willkürlichen, d. h. durch das Reichsrecht nicht gedeckten Annexionen kam es vor dem 18. Jahrhundert nicht. Dieser Umstand führt zu der Frage, was die an der Eingliederung kleiner Nachbarterritorien im Prinzip durchaus interessierten Fürsten daran hinderte, die Verfassung zu brechen. Vorliegend wird diese Frage auf zweierlei Weise beantwortet. Zunächst ist die Bedeutung der Reichsgerichte hervorzuheben, denen zwar ein eigener Durchsetzungsapparat fehlte, die jedoch über Friedensbrecher die Acht verhängen konnten. Unter frühneuzeitlichen Bedingungen erwies sich diese Sanktion als wirksam: Sie ermöglichte dem Reichsstand, der die Acht vollstreckte, die juristische gedeckte Annexion des Territoriums des Friedensbrechers, womit das Problem der Anreize, das sich bei der Bereitstellung von Sanktionen stellt, gelöst war. Wenn es sich bei den Aggressoren bzw. potentiellen Aggressoren um größere Reichsstände handelte, die sich durch die Drohung mit der Reichsacht nicht abschrecken ließen, wurde ein anderer Mechanismus wirksam. Die Zahl der hier in Frage kommenden Stände war relativ klein, so dass das Interesse jedes einzelnen an der fortgesetzten Zusammenarbeit mit den übrigen den Ausschlag gab. Verletzte einer dieser größeren Reichsstände die Regel, die willkürliche Annexionen untersagte, so waren die anderen in der Lage, eine Koalition zu bilden und ihm seinen Gewinn wieder zu nehmen. Dazu kam das Interesse an der Erhaltung der Ertragsfähigkeit anzugliedernder Territorien, die vor der Entstehung professioneller und strikter Disziplin unterworfenen Armeen im späten 17. Jahrhundert durch Kriege stark gefährdet wurde. Mit dem Aufbau solcher Armeen setzte im 18. Jahrhundert denn auch die Auflösung des Reichs ein. Trotzdem behielt das Interesse an der fortgesetzten Kooperation unter den größeren Reichsständen seine Bedeutung. So führte die Beseitigung des Alten Reichs durch *Napoleon* zum Verschwinden der bisher lediglich durch die Verfassung geschützten Zwergterritorien, nicht aber zur Auflösung der Staaten, die im 18. Jahrhundert die Gruppe der kooperationswilligen und daher an ihrer Reputation interessierten großen Reichsstände gebildet hatten. Diese Staaten überlebten die napoleonische Besetzung Deutschlands entweder oder konstituierten sich auf dem Wiener Kongress neu.

Festzuhalten ist abschließend, dass die politische Zersplitterung Deutschlands – die hier sogenannte Kleinstaaterei – primär also weder als Konsequenz der häufi-

gen Italienzüge der hochmittelalterlichen Kaiser oder des Landesausbaus im 11. bis 14. Jahrhundert zu erklären ist, noch als Folge des bösen Willens der Fürsten, die die Macht des Reichs zugunsten ihrer Partikularinteressen untergruben. Wie so vieles war sie letztlich nichts anderes als eine Kostenfrage: Es ging um die Kosten der Kontrolle herrscherlicher Agenten und um die Durchsetzung von Institutionen.

Literatur

- Alesina, A. / Spolaore, E.* (2003): *The Size of Nations*, Cambridge (Mass.)/London.
- Anderson, G. M. / Gifford Jr., A.* (1995): Order out of Anarchy: The International Law of War, in: *Cato Journal*, Vol. 15, S. 25 – 38.
- Axelrod, R.* (1986): An Evolutionary Approach to Norms, in: *American Political Science Review*, Vol. 80, S. 1095 – 1111.
- Bairoch, P. / Batou, J. / Chèvre, P.* (1988): La population des villes européennes de 800 à 1850: the population of European Cities from 800 to 1800, Genève.
- Barkhausen, M.* (1954): Der Aufstieg der rheinischen Industrie im 18. Jahrhundert und die Entstehung eines industriellen Großbürgertums, in: *Rheinische Vierteljahrsblätter*, Bd. 19, S. 135 – 177.
- Bartlett, R.* (1998): Die Geburt Europas aus dem Geist der Gewalt: Eroberung, Kolonisierung und kultureller Wandel von 950 bis 1350, München.
- Boldt, H.* (1990): *Deutsche Verfassungsgeschichte. Vol. 1: Von den Anfängen bis zum Ende des älteren deutschen Reiches 1806*, 2. Ausg., München.
- Boldt, H.* (1993): *Deutsche Verfassungsgeschichte. Vol. 2: Von 1806 bis zur Gegenwart*, 2. Ausg., München.
- Boockmann, H.* (1994): *Stauferzeit und spätes Mittelalter: Deutschland 1125 – 1517*, 4. Ausg., Berlin.
- Bosl, K. / Weis, E.* (1976): *Die Gesellschaft in Deutschland I: Von der fränkischen Zeit bis 1848*, München.
- Burkhardt, J.* (1992): *Der Dreißigjährige Krieg*, Frankfurt am Main.
- Coase, R. H.* (1937): The Nature of the Firm, in: *Economica*, Vol. 4, S. 386 – 405.
- Diestelkamp, B.* (1995): *Rechtsfälle aus dem Alten Reich: Denkwürdige Prozesse vor dem Reichskammergericht*, München.
- Droege, G.* (1966): Die finanziellen Grundlagen des Territorialstaats in West- und Ostdeutschland an der Wende vom Mittelalter zur Neuzeit, in: *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, Bd. 53, S. 145 – 161.
- Engel, E.* (1993/2005): *Die deutsche Stadt im Mittelalter*, Düsseldorf.
- Faust, U.* (1979): *Die Benediktinerklöster in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Bremen, St. Ottilien*.

- Faust, U.* (1984): Die Frauenklöster in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Bremen, St. Ottilien.
- Franz, G.* (Hg.) (1974): Quellen zur Geschichte des deutschen Bauernstandes im Mittelalter, Darmstadt.
- Friedman, D.* (1977): A Theory of the Size and Shape of Nations, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 85, S. 59–77.
- Ganshof, F. L.* (1961): Was ist das Lehnswesen?, Darmstadt.
- Goldberg, V. P.* (1976): Regulation and Administered Contracts, in: *The Bell Journal of Economics*, Vol. 7, S. 426–448.
- Grellmann, H. M. G.* (1801): Historisch-statistisches Handbuch von Teutschland und den vorzüglichsten seiner besonderen Staaten. Vol. 1: Allgemeiner Abriss des Teutschen Reichs, Göttingen.
- Haacke, R.* (1980): Die Benediktinerklöster in Nordrhein-Westfalen, St. Ottilien.
- Hart, O.* (1987): Incomplete Contracts, in: J. Eatwell/M. Milgate/P. Newman (Hg.), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, Bd. 2: E to J, London, S. 752–759.
- Heinemeyer, K.* (1991): Kaiser und Reichsfürst: Die Absetzung Heinrichs des Löwen durch Friedrich Barbarossa (1180), in: A. Demandt (Hg.), *Macht und Recht: Große Prozesse in der Geschichte*, München, S. 59–79.
- Hemmerle, J.* (1970): Die Benediktinerklöster in Bayern, Augsburg.
- Hilgemann, W.* (1984): Atlas zur deutschen Zeitgeschichte 1918–1968, München/Zürich.
- Jensen, M. C.* (1983): Organization Theory and Methodology, in: *Accounting Review*, Vol. 58, S. 319–339.
- Jürgensmeier, F.* (1999): Die Männer- und Frauenklöster der Benediktiner in Rheinland-Pfalz und Saarland, St. Ottilien.
- Kleinheyer, G.* (1968): Die kaiserlichen Wahlkapitulationen: Geschichte, Wesen und Funktion, Karlsruhe.
- Kunisch, J.* (2005): Friedrich der Große: Der König und seine Zeit, 3. Ausg., München.
- Mitteis, H.* (1933/58): Lehnrecht und Staatsgewalt: Untersuchungen zur mittelalterlichen Verfassungsgeschichte, Weimar.
- Möller, H.* (1989): Fürstenstaat oder Bürgernation: Deutschland 1763–1815, Berlin.
- Moser, J. J.* (1769/1977): Von der Teutschen Reichs-Stände Landen, deren Land-Ständen, Unterthanen, Landes-Freyheiten, Beschwerden, Schulden und Zusammenkünfften, Hildesheim/New York.
- Olson, M.* (1965): *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge (Mass.), London.
- Parisse, M./Leuridan, J.* (1994): Atlas de France de l'an mil: état de nos connaissances, Paris.
- Quarthal, F.* (1987): Die Benediktinerklöster in Baden-Württemberg, St. Ottilien.
- Rörig, F.* (1937): Ursachen und Auswirkungen des deutschen Partikularismus, Tübingen.

- Schilling, H.* (1989): Höfe und Allianzen: Deutschland 1648–1763, Berlin.
- Shepsle, K. A.* (1991): Discretion, Institutions, and the Problem of Government Commitment, in: P. Bourdieu / J. S. Coleman (Hg.), *Social Theory for a Changing Society*, Boulder / San Francisco / Oxford, S. 245–263.
- Spruyt, H.* (1994): *The Sovereign State and Its Competitors: An Analysis of Systems Change*, Princeton (NJ).
- Stenton, D. M.* (1965): *English Society in the Early Middle Ages (1066–1307)*, 4. Ausg., Harmondsworth.
- Vann, J. A.* (1984): *The Making of a State: Württemberg, 1593–1793*, Ithaca / London.
- Volckart, O.* (2002): *Wettbewerb und Wettbewerbsbeschränkung im vormodernen Deutschland 1000–1800*, Tübingen.
- Weinrich, L.* (Hg.) (1977): *Quellen zur deutschen Verfassungs-, Wirtschafts- und Sozialgeschichte bis 1250*, Darmstadt.
- Willoweit, D.* (1983): Die Entwicklung und Verwaltung der spätmittelalterlichen Landesherrschaft, in: K. G. A. Jeserich / H. Pohl, G.-Chr. von Unruh (Hg.), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*. Bd. 1: Vom Spätmittelalter bis zum Ende des Reiches, Stuttgart, S. 66–143.
- Winkler, H. A.* (2001): *Der lange Weg nach Westen*. Vol. 1: *Deutsche Geschichte vom Ende des Alten Reiches bis zum Untergang der Weimarer Republik*, 2. Ausg., München.
- Wittman, D.* (1991): Nations and States: Mergers and Acquisitions, Dissolutions and Divorce, in: *American Economic Review*, Vol. 81, S. 126–129.

Kommentar zum Beitrag von Oliver Volckart

Von *Hans-Jürgen Wagener*, Frankfurt (Oder)

Institutionenökonomische Ansätze werden in der Geschichte viel zu wenig berücksichtigt, und es ist sicher einen Versuch wert, sie auf ihre Ergiebigkeit beim Erklären alter Fragestellungen zu testen. Natürlich ist das nicht einfach. Die Frage, um die es hier geht: Warum hat Deutschland keinen zentralistischen Einheitsstaat wie England und Frankreich herausgebildet, umfasst vom Hochmittelalter bis ins 20. Jahrhundert so etwa 800 Jahre deutscher Geschichte mit allen ihren verfassungsgeschichtlichen Komplexitäten. Zu erwarten, dass sich hierauf aus einer typischen institutionellen Konstellation eine Antwort geben lässt, und zu glauben, dass die Antwort so einfach ausfallen kann wie: Es war „letztlich nichts anderes als eine Kostenfrage“, das ist kühn. Doch wer die story *Volckarts* – mehr als eine story kann es nicht sein – prüfen will, muss sie auf ihre Plausibilität hin untersuchen und nötigenfalls eine alternative Geschichte anbieten.

Der Tatbestand ist einfach. Die feudalen Personalverbände des Hochmittelalters wandelten sich seit dem 12. Jahrhundert langsam in moderne Territorialstaaten um. In England erfolgte das unter dem angevinischen Königshaus der Plantagenets seit *Henry II.* (1154 König) verhältnismäßig rasch. Die englischen Könige nannten sich von Anfang an *rex anglie*. In Frankreich verlief der Prozess unter dem capetingischen Königshaus langsamer. Er begann mit *Philippe II. Auguste* (1180 König). Die französischen Könige hießen noch lange *rex francorum*. In Deutschland fand nichts dergleichen unter der Herrschaft seiner Könige statt. Sondern die Territorialherrschaft bildete sich zur gleichen Zeit, bzw. über den gleichen Zeitraum auf unterer Ebene heraus mit dem Ergebnis mittlerer und kleiner weltlicher und geistlicher Fürstentümer, die zusammen mit den freien Städten, dem reichsunmittelbaren Adel und natürlich dem Kaiser das merkwürdige Gebilde des Heiligen Römischen Reiches ausmachten, zu dem *Voltaire* etwas spitz bemerkt hatte, es sei weder heilig, noch römisch, noch ein Reich. Deutschland ist kein Sonderfall, sondern die dezentrale oder föderale Staatenbildung ist typisch für Länder, die sich einmal im Einflussbereich des Reiches befanden, wie Italien, die Schweiz und die Niederlande. Für die darum liegenden Länder ist dagegen das Zentralstaatsmodell eher typisch wie Sizilien, Spanien, Schweden, Russland und eben England und Frankreich. Diesen Tatbestand adäquat zu erklären, würde eine großangelegte komparative Untersuchung erfordern. Das kann und will *Volckart* nicht in einem Referat leisten. Er

beschränkt sich deshalb verständlicherweise auf Deutschland. Allerdings sollte man die ähnlich gelagerten Fälle und die Gegenbeispiele nicht ganz aus dem Auge verlieren. Denn sonst akzeptiert man zu leicht eine plausibel erscheinende Hypothese.

Zu erklären sind eigentlich zwei Tatbestände. Zum einen: Wie ist es dazu gekommen, dass Deutschland sich föderal verfasst hat? Zum anderen: Wieso blieb das Gebilde aus mittelgroßen Territorialherrschaften und kleinen und kleinsten selbständigen Einheiten über Jahrhunderte stabil? Warum haben die großen Fische nicht die kleinen geschluckt? Die Antwort auf die zweite Frage scheint die leichtere zu sein. *Volckart* gibt sie deshalb auch zuerst. Sie läuft auf das hinaus, was Historiker (*Reinhard* 2001, S. 71) die „zeitgemäße Friedensordnung“ des Reiches genannt haben. Territoriale Eigentumsrechtsveränderungen erfolgten nur durch Kauf, Heirat und Erbschaft, aber nicht durch Eroberung. Das ging solange gut, wie niemand mächtig genug war, sich gegen Kaiser und Reich durchzusetzen, bzw. wie die großen Reichsfürsten (Österreich, Bayern, Sachsen, Preußen) ein oligopolistisches Kartell bildeten, bei dem jeder Versuch, Marktführerschaft zu gewinnen, auf eine entschlossene Koalition der übrigen (möglicherweise im Verein mit Nachbarstaaten) gestoßen wäre. Als *Friedrich II.* von Preußen 1740 den Habsburgern Schlesien gewaltsam abnahm und der Versuch, ihn mit Reichstruppen (und den Franzosen) zu sanktionieren, 1757 bei Rossbach scheiterte, bedeutete dies den Anfang vom Ende des Reiches. Und es ist sicher kein Zufall, dass die Gründung eines neuen deutschen Reiches unter preußischer Führung über 100 Jahre später Siege über Österreich und Frankreich voraussetzte.

Die zeitliche Umkehrung der Argumentation, bei der das spätere Ereignis, jahrhundertelange Stabilität, vor dem früheren Ereignis, Entstehung dezentraler Territorialstaaten, erklärt wird, hat möglicherweise Nachteile. Denn wenn es hier Pfadabhängigkeiten gibt, und das darf man in der Geschichte vermuten, dann können diese so nicht herausgearbeitet werden. Zu denken ist vor allem an die merkwürdige Verfassung des Reiches, die in der Zeit des Absolutismus sicher anachronistisch war, die aber, genau besehen, uns heute gar nicht so unbekannte Züge aufweist. Um es mit einem für die damalige Zeit unangemessenen Vokabular auszudrücken, war das Reich eine supranationale Institution mit eng umschriebenen Kompetenzen, der eine intergouvernementale Übereinkunft und intergouvernementale Entscheidungsprozesse zugrunde lagen. Worauf ich hinaus will, ist klar: Den Vergleich mit der Verfassung des heutigen Europas, die ebenfalls als Friedensordnung konzipiert wurde – eine zweifellos zeitgemäße Friedensordnung. Es sollte mich nun wundern, wenn die Ordnung des Reiches, der lange Zeit stabile Kompromiss von „Supranationalität“ und „Zwischenstaatlichkeit“ (wohlgemerkt: in Anführungszeichen), unabhängig von der Entstehung des Reiches erklärt werden könnte.

Wie lässt sich nun erklären, dass die Staatsbildung z. B. in England und Frankreich auf der höchsten, im Heiligen Römischen Reich aber auf tiefergelegenen Hierarchieebenen erfolgte? Mit dieser Frage befinden wir uns im 12. Jahrhundert,

und da wäre sie falsch gestellt. Denn Staatsbildung auf der Ebene des *Sacrum Imperium* stand nie zur Diskussion, war für diese Institution undenkbar. Das *Imperium* war die weltliche Herrschaft Gottes auf Erden und der Kaiser sein Vizekönig. Noch deutlicher war dieser Anspruch im zweiten (oder eigentlich ersten) römischen Reich, dem byzantinischen, ausgeprägt. In Westrom musste er zum Konflikt mit dem Papst führen, der für sich eine ganz ähnliche Position beanspruchte. Der Konflikt hat dann auch die mittelalterliche Geschichte der Kaiser bestimmt. Doch eine staufische Weltherrschaft im machtpolitischen Sinne stand nie auf der Tagesordnung, auch wenn z. B. in England ab und an Kritik am *tyrannus teutonicus* laut wurde (Haverkamp 2003, S. 168). Der Versuch *Karls des Großen*, ein Universalreich zu stiften, hat ihn nicht überlebt, und ob man *Karl V.* ähnlich gelagerte Ambitionen unterstellen darf, scheint umstritten. Geworden ist daraus auf jeden Fall nichts.

Zumindest für die mittelalterliche Periode müssen wir *Imperium* und *Regnum* deutlich voneinander trennen. Das Reich bestand aus mehreren Königreichen (Deutschland, Italien, Burgund), und der Kaiser war auch *rex teutonicorum*, aber eben nicht nur. Übrigens war der offizielle Titel des deutschen Königs *rex romanorum*. Damit wurde ein nicht exakt definierter Personenverband erfasst, aber kein klar definierter Raum. Für den *rex francorum* galt lange Zeit das gleiche, und dass auf der britischen Insel die Situation anders war, scheint der Insellage geschuldet; die Festlandsbesitzungen der Plantagenets (Normandie, Aquitanien) waren deutlicher personal als territorial angebunden. Die Untersuchungsfrage lautet also: Warum erfolgte keine Staatsbildung auf der Ebene des *regnum teutonicum*? Erst sehr viel später fielen *Imperium* und *Regnum* zusammen und tauchte der Begriff des Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation auf. Seit *Maximilian I.* war Römischer König der Titel des Thronfolgers. Da war es aber, was die Staatenbildung betrifft, schon zu spät: Die Territorialherrschaften der Reichsfürsten und die „intergouvernementale“ Reichsverfassung hatten sich bereits gefestigt.

Für eine befriedigende Erklärung muss, wie *Volckart* richtig bemerkt, „mit den Interessen und Absichten der beteiligten Akteure argumentiert werden“. Es ist also zuvörderst zu untersuchen, ob der Kaiser *qua rex romanorum* ein Interesse und die Absicht hatte, einen deutschen Territorialstaat zu bilden. *Volckart* nimmt das *a priori* an. Denn Herrscher seien generell daran interessiert, ihr Einkommen zu maximieren, was sie in der Regel durch Vergrößerung ihres Territoriums erreichen könnten. Ich würde da einige Fragezeichen setzen. Die Umschreibung des Herrscherinteresses mit Einkommensmaximierung ist mir zu eng, Maximierung von Macht scheint mir adäquater. Und Macht bedeutet im Feudalismus einen großen Personalverband und erst danach ein großes Territorium. Der Versuch, auf deutschem Boden einen zentralistischen Territorialstaat zu gründen, hätte die Kaiser über Jahrhunderte an Deutschland gebunden. Man betrachte nur die Zeit und die Mühen, die dieser Prozess in Frankreich gekostet hat. Auch dort hatten sich territoriale Fürstentümer gebildet, und Frankreich drohte mehrfach, vor allem in Folge des hundertjährigen Krieges am Ende des Mittelalters, in solche Fürsten-

tümer zu zerfallen (*Kerhervé* 1998). Die Fronden waren eine ständige Gefahr für das Königreich. Erst die Französische Revolution hat die *unité et indivisibilité de la République*, d. h. den Zentralstaat, effektiv und programmatisch durchgesetzt.

Das bedeutet, ein deutsches Reich war mit dem Imperium Romanum nicht vereinbar. Oder umgekehrt, zur Sicherung und Aufrechterhaltung des imperialen Anspruchs brauchte der Kaiser die Kooperation der Reichsfürsten, vor allem in Deutschland. Darin bestand dann auch die eine Hälfte der Lehnungsverpflichtungen, das *auxilium*, das auf die Unterstützung beim Romzug zur Kaiserkrönung beschränkt war. Die Reichsherrschaft im Regnum erfolgte unter Teilhabe der Fürsten, was besonders unter den Staufern deutlich ist, die durch häufige oder sogar ständige Abwesenheit aus dem Regnum glänzten (*Haverkamp* 2003, S. 175). Kurz, die Kaiser konnten kein Interesse daran haben, einen deutschen Territorialstaat gegen die Fürsten durchzusetzen, und sie haben dazu auch keine Schritte unternommen. Anders als Frankreich und England hat das Reich nie ein Zentrum, eine Hauptstadt erhalten. Im Mittelalter zogen die Kaiser von Ort zu Ort, danach war Wien (zeitweise Prag) die Kaiserstadt, Aachen (später Frankfurt am Main) der Krönungsort, Frankfurt am Main der Wahlort, Nürnberg bewahrte die Reichsinsignien und in Regensburg tagte der Ewige Reichstag. Selbst das Reichskammergericht erhielt erst am Ende des 15. Jahrhunderts einen festen Sitz (zuerst in Speyer, dann in Wetzlar). Auch hier drängt sich die Parallele zu Europa mit Brüssel, Straßburg, Luxemburg und Frankfurt am Main auf. In Frankreich setzte demgegenüber bereits unter *Philippe Auguste* die Trennung von Hofdienst und Staatsdienst ein, die Spezialisierung der Regierungstätigkeit, vor allem der Rechtsprechung, und die Zentralisierung dieser Tätigkeiten und der Archive in Paris (*Kerhervé* 1998, 18 ff.).

Volckart bietet für diese unterschiedlichen Entwicklungen nun eine relativ plausible institutionentheoretische Erklärung an. Modellmäßig ist die Sache einfach: In einer Prinzipal-Agent-Beziehung hat der Agent um so größere Freiheiten, je niedriger seine Abwanderungskosten und je höher die Kommunikationskosten sind. In Deutschland lagen diese Kommunikationskosten höher als in Frankreich und England. Folglich konnte sich der Prinzipal gegenüber den Agenten nicht durchsetzen. Auch wenn die Lehnbeziehung im Feudalismus hierarchisch aussieht, scheint es mir nicht evident, sie als einfache Prinzipal-Agent-Beziehung aufzufassen, schon gar nicht auf der obersten Ebene. Die Agenten, die Fürsten, waren weitestgehend autonom, der Kaiser *primus inter pares*. Die Fürsten verpflichteten sich nur zu *auxilium* und *consilium*, ersteres, wie gesagt, beschränkt auf die Romfahrt, letzteres vor allem für die Rechtsprechung wichtig. Der Kaiser konnte auf der anderen Seite Lehen verleihen, wobei er an Gewohnheiten oder Rechte gebunden war, und er konnte Lehen entziehen, das allerdings nur auf Grundlage eines Fürstenurteils, wofür er eben das *consilium* brauchte. Notorisch sind die Fälle der Welfen *Heinrichs des Stolzen* und *Heinrichs des Löwen*, denen man aber nicht die Territorialstaatsbildung verdachte, sondern die imperialen Ambitionen und die mangelhafte Unterstützung des Kaisers in Italien. Kurzum, das vertikale Element in der Lehnbeziehung war sehr schwach.

Auch dieses schwache Element durchzusetzen, hatte der Kaiser Schwierigkeiten. Vor allem auf die militärische Unterstützung war er angewiesen, und die erhielt er häufig nicht im erwarteten Umfang. Das hat zweifellos mit den Kontrollkosten, d. h. den fehlenden Machtmitteln des Kaisers zu tun. Zwar spricht man vom kaiserfernen Norden und kaisernahen Süden Deutschlands; doch grundsätzlich erstreckte sich die Autorität des Kaisers auch über neu kolonisierte Gebiete. *Heinrich der Löwe* war zum Beispiel durchaus auf die Unterstützung durch *Friedrich Barbarossa* zur Festigung seiner Macht in Sachsen angewiesen. Die Herausbildung der fürstlichen Territorialherrschaft fand im kaisernahen Süden genauso statt wie im kaiserfernen Norden. Die Askanier oder Wettiner hatten da keine größeren Freiheiten als die Wittelsbacher oder Babenberger und Habsburger. Und auch dort, wo er keinen starken Fürstengeschlechtern gegenüberstand, in den geistlichen Fürstentümern, hat der Kaiser keinerlei Anstalten gemacht, die Territorialherrschaft zu verhindern.

Natürlich hätte der Kaiser gerne seinen Herrschaftsbereich genau so effektiv kontrolliert und über entsprechende Macht verfügt wie die Könige von England oder Frankreich. Ist er daran nur durch unzureichende Informationen und zu hohe Transportkosten gescheitert? Die Wegelosigkeit in Deutschland und die geringere Klosterdichte als in Frankreich stellt *Volckart* für das 10. und 11. Jahrhundert fest. Die Ausbildung der Territorialherrschaft erfolgte aber ab dem 12. Jahrhundert. Wenn wir die Klosterdichte nicht auf das Territorium, sondern auf die Bevölkerung beziehen, ist der Unterschied zwischen Deutschland und Frankreich erheblich geringer. Denn nach den Schätzungen von *Maddison* (2001) hatte Deutschland in den heutigen Grenzen (was größer ist als *Volckarts* Stichprobe) im Jahre 1000 etwa 3,5 Mio., Frankreich hingegen bereits 6,5 Mio. Einwohner.

Wir kommen wohl nicht umhin, die Herausbildung der Territorialherrschaft in Deutschland genauer zu betrachten. Dafür fehlt hier der Raum. Die ausführliche Literatur dazu findet man in der Monographie von *Benjamin Arnold* (1991) zusammengefasst, der genau *Volckarts* Fragestellung zum Ausgangspunkt nimmt, ohne allerdings institutionenökonomische Ansätze zur Erklärung heranzuziehen. *Arnold* betont – was mir nach dem bisher Gesagten plausibel erscheint –, dass die Herausbildung der fürstlichen Territorialherrschaft im gemeinsamen Interesse von Kaiser und Fürsten stand und kooperativ vollzogen wurde:

- „As overlords of the German Church and princes, emperors held that strong princely rule in the provinces helped to sustain imperial authority and prestige, ... the strongest motive from the point of view of the court being to find effective support for the *Landfrieden*.“
- „The readiness of the royal court, especially under Frederick II and his son Henry VII, to issue acts and sentences which directly or indirectly confirmed a wide range of local powers to the princes shows how the crown endorsed and encouraged the reform of regional jurisdiction as a major contribution to peace and order“ (*ibid.*, S. 202–3).

Kennzeichnendes Merkmal der modernen Staatsbildung ist der Übergang vom Lehnrecht zum Landrecht und die Konzentration der unterschiedlichen lehnsrechtlichen Eigentumsrechte, wie Grundrecht, Bannrecht, Gerichtsbarkeit, Münz-, Markt- und Zollrecht und andere, die innerhalb eines Territoriums sehr verschiedenen Lehnsherren zukommen konnten. Diese Konzentration in der Hand eines *dominus terrae* stellt den Übergang vom Personenverband zur Landesherrschaft dar, die eine ganz andere hierarchische Beziehung zwischen dem Landesherrn, wer immer er war, und seinen Untergebenen schuf. Um die Mitte des 12. Jahrhunderts „trat der *ducatus Sueviae* als eine von der Person des Herzogs lösbare, transpersonale Institution hervor“ (Haverkamp 2001, S. 81).

Warum dieser Transformationsprozess? Als Ökonomen sind wir seit *Marx* und den modernen InstitutionalistInnen daran gewöhnt, hierfür ökonomische Vorteile verantwortlich zu machen. Genauso tut das auch *Volckart* – Einkommens-, Macht- oder Nutzenmaximierung. Angesichts der seit dem 11. Jahrhundert zunehmenden Bevölkerung und Wirtschaftsaktivität war der Landfrieden, d. h. die Verhinderung der ständigen Fehden und die Sicherung der Kommunikations- und Transportwege, eine institutionelle Voraussetzung für Wachstum und Einkommen. Für den Kaiser genauso wie für die Fürsten. Der Kaiser konnte den Landfrieden zwar dekretieren, aber durchgesetzt hat er ihn subsidiär über die Territorialherrschaften der Fürsten. Und die Fürsten brauchten den „supranationalen“ Reichsverband, um sich gegenseitig vor Krieg und Eroberung zu schützen, wie *Volckart* das im ersten Teil seiner Arbeit dargestellt hat. Kurzum, es bestand ein wechselseitiges Interesse an der spezifischen Verfassung des Reiches in Deutschland, die dann zu der lang andauernden „unzeitgemäßen Friedensordnung“ geführt hat.

Wenn das so pareto-vorteilhaft war, warum dann nicht überall? Ganz offensichtlich gibt es mehrere Gleichgewichte, einige vorteilhafte und dazu auch noch einige, die weniger optimal sind. Ein Territorium durch einen Zentralstaat zu befrieden, ist natürlich genauso eine denkbare Lösung wie die föderale Reichsidee. Die Wege zwischen Frankreich und England auf der einen Seite und Deutschland auf der anderen trennten sich, wie wir sahen, in der Person und der Ambition des Kaisers. Die Könige der beiden anderen Länder waren von Anfang an „nationaler“ (wieder in Anführungszeichen) eingestellt. Geholfen hat ihnen bei ihrer Staatsbildung aber sicher auch der Umstand, dass sie über Jahrhunderte in einer Dynastie herrschten, den Capetingern in Frankreich und den Plantagenets in England, und sie somit das Erbkönigtum durchsetzen konnten. In Deutschland sind die Ottonen, die Salier, die Staufer ausgestorben, so dass es den Reichsfürsten nicht schwerfiel, das alte fränkische Wahlkönigtum bis in die Neuzeit zu bewahren. Und das ist nun einmal einer starken Zentralmacht nicht zuträglich. Denn man wählt lieber nicht den mächtigsten Kandidaten. *Volckarts* Kommunikationskosten mögen für die Wahl des föderalen Modells eine Rolle gespielt haben, als ausschließliche Ursache scheinen sie nicht tauglich. Das strukturelle Machtdefizit des jeweiligen deutschen Königs ließ die Durchsetzungskosten einer zentralistischen Lösung prohibitiv erscheinen, und da der deutsche König auch römischer Kaiser war, hatte er höhere Interessen.

Beispiel für ein weniger optimales Gleichgewicht ist Italien, wohlgerne Reichsitalien, nicht das Königreich beider Sizilien. Als Teil des Reiches fehlte hier genauso wie in Deutschland eine Zentralmacht mit der Absicht, eine umfassende Territorialherrschaft aufzurichten. Für die Schweiz und die Niederlande gilt das ebenso. In allen drei Fällen dürften die Kommunikationskosten keine größere Rolle gespielt haben. Was die Stauer in Sizilien selbstverständlich ausübten, zentralisierte Herrschaft, konnten und wollten sie im Reich nicht herstellen. Anders als in Deutschland – schlicht auf Grund der eher kolonialen Herrschaft des Kaisers als König von Italien – bildete sich in Italien aber keine „supranationale“ friedensstiftende Institution wie ein Reich, dann eben italienischer Nation, heraus, und die territorialen Herrschaften und Stadtstaaten blieben auf sich selbst gestellt. Das Ergebnis waren die ständigen Kriege im ausgehenden Mittelalter und der frühen Neuzeit und lange Perioden der Fremdherrschaft. Es steht zu vermuten, dass dies nicht ohne Einfluss auf die Gründung des modernen italienischen Staates als Zentralstaat geblieben ist.

Literatur

- Arnold, B.* (1991): *Princes and Territories in Medieval Germany*, Cambridge.
- Haverkamp, A.* (2003): 12. Jahrhundert 1125–1198, in: Gebhardt. *Handbuch deutscher Geschichte*, 10. Aufl., Band 5, Stuttgart.
- Kerhervé, J.* (1998): *Histoire de la France: la naissance de l'État moderne 1180–1492*, Paris.
- Maddison, A.* (2001): *The World Economy. A Millennial Perspective*, Paris.
- Reinhard, W.* (2001): Probleme deutscher Geschichte 1495–1806. Reichsreform und Reformation 1495–1555, in: Gebhardt. *Handbuch deutscher Geschichte*, 10. Aufl., Band 9, Stuttgart.

Heterogenität, Wachstum von Staaten und wissenschaftender politischer Wettbewerb

Von *Carsten Herrmann-Pillath*, Witten / Herdecke

A. Das Problem: Wie lässt sich Heterogenität theoretisch fassen?

In den jüngeren Diskussionen über das Wachstum der Europäischen Union haben sich vermehrt Ökonomen auch öffentlich zu Wort gemeldet, die einen Trade-off zwischen internen Entscheidungskosten und Größe einer politischen Einheit konstatieren und daraus immanente Grenzen des Größenwachstums von Staaten ableiten, wie beispielsweise *Alesina* (2005), dessen mit *Spolaore* gemeinsam verfasstes Buch „The Size of Nations“ die Folie abgibt, von der sich die nachfolgenden Überlegungen abheben wollen (*Alesina/Spolaore* 2003; siehe auch bereits *Dies.* 1997). Wir können diese These so zusammenfassen, dass sie eine positive Korrelation zwischen Größenwachstum und politischen Transaktionskosten unterstellt. Die Hypothese (überproportional) zunehmender politischer Transaktionskosten stützt sich auf die Annahme, dass Größenwachstum mit wachsender Heterogenität der Bevölkerung einhergeht.

Offensichtlich sind solche Meinungen unter dem Eindruck des Staatenzerfalls nach der historischen Wende von 1989 entstanden, in dem die erzwungene Homogenisierung durch die sozialistischen Systeme zweifelsohne eine ausschlaggebende Rolle spielte. Der kurze Blick auf die historischen Realitäten in der langen Frist zeigt freilich, dass der Zusammenhang zwischen Größe, Heterogenität und Stabilität von Staaten nicht eindeutig zu sein scheint. Denn zumindest was die reinen Effekte der Größe gemessen an der Bevölkerungszahl anbelangt, dürfte ein solcher Zusammenhang nur mit einem institutionellen *ceteris paribus* gelten. Es gibt kleine Staaten wie im Balkan, die nur kurzfristig stabil waren, und es gibt den größten Staat der Welt, China, der gleichzeitig derjenige mit der längsten Kontinuität zumindest in seiner politischen Selbstzuschreibung ist. Anders gesagt, für jeden einzelnen Fall mag es einen Trade-off zwischen Größe und Entscheidungskosten geben, aber ein Vergleich über die individuellen Entwicklungs-Trajektorien von Staaten hinweg würde voraussetzen, dass deren institutionellen und kulturellen Rahmenbedingungen miteinander vergleichbar wären. Damit wird aber die empirische Bestimmung des Trade-offs theoretisch sehr anspruchsvoll und setzt eine umfassende Theorie politischer Systeme unter dem Gesichtspunkt ihrer Stabilität voraus.

Ich möchte den höchsten Anspruch einer solchen Theorie einfach an der Beobachtung festmachen, dass sie in jedem Fall dem Fakt des staatlichen Gewaltmonopols gerecht werden und damit also die Rolle von Machtfaktoren in der Stabilisierung politischer Einheiten thematisieren muss. Hier ist jedoch die ökonomische Theorie weit überfordert, und die politische Theorie trifft hier auf ihre wohl wesensbestimmende Grundsatzfrage. Um das konkrete Beispiel Chinas im Vergleich zu europäischen Staaten erneut zu erwähnen, wäre also zu klären, wie weit konfuzianische Traditionen, ein völlig anderes System der Verschriftung von formalen Institutionen oder die grundlegend anderen religiösen Bezüge nicht Einfluss nehmen auf die Ursachen und Wirkungen staatlicher Macht in der Gesellschaftsordnung (Herrmann-Pillath 1991). Im Ergebnis kann ein System also politisch stabil sein, das bei gleicher Größe und mit anderen Rahmenbedingungen instabil wäre.

Man kann dieses Beispiel auch so interpretieren, dass ein empirischer Test der Trade-off Hypothese ein Messverfahren zur *kommensurablen* Bestimmung von Heterogenität voraussetzt. Ist nun die Bevölkerung Chinas homogener als die Bevölkerung Europas? Dies setzt eine Klärung diffiziler Fragen voraus, die weit über die Ökonomik hinausgehen. Nehmen wir nur die Frage, ob „Chinesisch“ eine einzige Sprache ist, die wir mit der großen Zahl europäischer Sprachen vergleichen. Tatsächlich behandeln Linguisten jedoch Chinesisch als eine Sprachfamilie, wobei die Unterschiede zwischen einzelnen chinesischen Sprachen (fälschlicherweise oft als „Dialekte“ bezeichnet) so groß sind wie in Europa. Andererseits wiegt natürlich das Argument schwer, dass Chinesisch eine einheitliche Schriftsprache besitzt. Wie sollte nur diese eine Dimension von Heterogenität in einer Maßzahl erfasst und verglichen werden?

Ich möchte mich im Folgenden mit dem Problem der Heterogenität aus evolutionstheoretischer und institutionenökonomischer Sicht auseinandersetzen. Dabei ist der Ansatz von *Alesina* und *Spolaore* mein Gegenpol, in dem ein neoklassisches Modell zur Staatengröße entwickelt wird. In seinem Mittelpunkt steht der Trade-off zwischen Skalenerträgen der Produktion öffentlicher Güter einerseits und den zunehmenden politischen Transaktionskosten andererseits, die durch die mit der Größe zunehmende Heterogenität von Präferenzen für öffentliche Güter erzeugt werden.¹ Ich konfrontiere diesen Ansatz mit einer evolutorischen Alternative, die vor allen Dingen zwei Punkte explizit analysiert: Erstens, sie differenziert klar zwischen den beiden Ebenen des Wettbewerbs *zwischen* Staaten und des politischen Wettbewerbs *innerhalb* von Staaten, und zweitens, sie führt die Annahme unvollständiger und imperfekter Information ein – oder, anders gesagt, fundamentaler

¹ *Alesina* und *Spolaore* verwenden den Begriff der „politischen Transaktionskosten“ nicht. Ich greife ihn von *Dixit* (1996) auf. In Analogie zum Konzept der Transaktionskosten auf Märkten umfasst dieser Begriff alle Kosten, die entstehen etwa durch die Suche nach Informationen über politische Alternativen, durch die Verhandlung von Agenden, die Findung politischer Kompromisse und die Durchsetzung getroffener politischer Entscheidungen. Dies entspricht genau dem Kostenbegriff von *Alesina* und *Spolaore*.

Unsicherheit. Beide Aspekte fasse ich in der These zusammen, dass Staatenwettbewerb als ein dynamischer, kreativer Entdeckungsprozess betrachtet werden muss. Dann verändern sich auch die theoretischen Determinanten der Staatengröße grundlegend.

B. Das Konzept der „optimalen Staatsgröße“: Probleme analytischer Operationalisierung

I. Multiple Gleichgewichte optimaler Staatsgröße

Bevor wir jedoch auf die eigentliche evolutorische Dimension des Problems zu sprechen kommen, möchte ich zeigen, dass sich bereits aus einer neoklassischen Betrachtungsweise ein Theorem der Indeterminiertheit der Staatengröße ableiten lässt. Dieses Theorem ist eigentlich bereits bei *Alesina* und *Spolaore* (2003, Chapter 8) zu finden, nur wird es dort als eine spezielle Ableitung aus bestimmten Prämissen behandelt. Ich arbeite vielmehr heraus, dass es von fundamentaler Bedeutung für unsere Fragestellung ist. Es ergibt sich dann, dass eine Gleichgewichtstheorie der Staatengröße immer mit dem Problem multipler Gleichgewichte konfrontiert ist. Damit wird vor allem ihre normative Anwendung schwierig, ja unhaltbar.

Der Tatbestand multipler Gleichgewichte ergibt sich aus folgender zirkularen Kausalität. Gehen wir davon aus, dass Staaten in einem Wettbewerb miteinander stehen. Diese Annahme ist keineswegs harmlos, denn wir könnten natürlich auch annehmen, dass Staaten als solche gar keine eigenständigen Einheiten des Wettbewerbs seien. Sie ist in Reinform von der so genannten „realistischen“ Theorie internationaler Beziehungen entwickelt worden, die davon ausgeht, dass Staaten irreduzible Einheiten in einem anarchischen globalen Wettbewerb um Macht sind (zum Überblick siehe etwa *Gilpin* 2001). Das heißt, Staaten werden Interessen zugeschrieben, und sie werden als Akteure im internationalen System behandelt. Wir können diese Annahme ökonomisch dadurch begründen, dass im Staatenwettbewerb bestimmte öffentliche Güter eine entscheidende Rolle spielen, die ihrerseits durch Zwangsmaßnahmen gegenüber den Bürgern bereitgestellt werden. Das wichtigste Beispiel ist natürlich das Militär, insofern dieses nicht ausschließlich aus Söldnern besteht. Durch den Zwangscharakter des Militärs konstituiert sich der Staat als irreduzible Einheit in einem Wettbewerb zwischen Staaten.

Insofern müssen uns also in der Analyse des Staatenwettbewerbs öffentliche Güter interessieren, die erstens wettbewerbswirksam in dem Sinne sind, dass der Staat im Staatenwettbewerb viabel bleibt, und die zweitens den Mitgliedern des Staates nützen. Meine These lautet nun, dass „Größe“ selbst den Charakter eines solchen öffentlichen Gutes besitzt, weil die relative Größe von Staaten ein wesentlicher Wettbewerbsfaktor ist.

Ich möchte diese Überlegung am Beispiel des internationalen Handels näher explizieren, das auch bei *Alesina* und *Spolaore* eine wichtige Rolle spielt. Denn die Autoren behaupten, dass zunehmender Freihandel mit einer Tendenz zur Verkleinerung der Staatengröße einhergeht, insofern er durch eine zunehmende globale institutionelle Konvergenz ermöglicht wird. Je mehr handelsermöglichende öffentliche Güter durch globale Organisationen wie die WTO bereitgestellt werden, desto weniger wiegen die Vorteile des Staates als politischer Einheit. Daher gewinnen Kosten innerer Heterogenität an Gewicht, und die optimale Staatengröße nimmt ab. Nun zeigen allerdings *Alesina* und *Spolaore* auch, dass dieser Effekt möglicherweise ausgeglichen wird durch die Tatsache, dass bei einer Verringerung der Staatengröße und mithin steigender Zahl staatlicher Einheiten die Zahl zwischenstaatlicher Konflikte zunehmen muss. Wenn für die erfolgreiche Austragung von Konflikten aber staatliche Instrumente erforderlich sind, die selbst wiederum Skalenerträge aufweisen, entsteht also eine Gegenkraft. Im Ergebnis weist ihr Modell multiple Gleichgewichte auf, d. h. es sind bei gleichen Parametern unterschiedliche Zustände stabil, nämlich Zustände mit größeren Staaten, geringeren Konfliktkosten und höheren Kosten der Heterogenität und vice versa.

Diese Überlegung lässt sich durch eine institutionenökonomische Analyse noch genauer fassen. Die Vorstellung, dass kleinere staatliche Einheiten effizienter sind, begründet sich darin, dass sie intern homogener sind, mithin also die zwischenstaatliche Heterogenität größer ist. Selbst wenn diese Heterogenität sich nur, wie bei *Alesina* und *Spolaore*, auf die Präferenzen für öffentliche Güter bezieht, schließt dies viele Aspekte des internationalen Handels ein, wie beispielsweise Standardisierungen, Formen des Rechtsschutzes oder der Normen zur technischen Sicherheit von Produkten. Daraus ergibt sich, dass die zwischenstaatlichen Transaktionskosten des Handels größer sind als die innerstaatlichen. Das bedeutet aber auch, dass alle handeltreibenden Wirtschaftssubjekte Ressourcen aufwenden müssen, um Handelswiderstände zu überwinden, die sich aus der größeren zwischenstaatlichen Heterogenität ergeben.

Nun ist diese Heterogenität multidimensional. Das bedeutet, wir müssen davon ausgehen, dass zwischenstaatliche Heterogenität idiosynkratisch ist: Jeder Staat weist ihm eigene Besonderheiten auf, die ihn unterschiedlich zu allen anderen Staaten werden lassen. Das hat eine wichtige Implikation für den internationalen Handel: Jeder Händler muss nämlich spezifische Investitionen in den Marktzutritt aufwenden, will er seine Waren in einem bestimmten Land absetzen. Diese Investitionen versinken, da sie nicht für den Marktzutritt anderswo eingesetzt werden können. Das bedeutet aber, dass sich im Falle des Markteintritts eine Verschiebung der Machtrelationen zwischen den Ländern ereignet, da die spezifischen Investitionen eine Form der Abhängigkeit vom Zielmarkt erzeugen.²

² Die Rolle spezifischer Investitionen im Außenhandel erlangt erst allmählich die ihr gebührende Aufmerksamkeit. *Harris* (1989) war einer der ersten, die solche spezifischen Marktzutrittskosten theoretisch gewürdigt haben. Bei *Yarborough / Yarborough* (1992) stellen

Nun finden diese Prozesse bei genauer Betrachtung auf zwei Ebenen statt, nämlich der Ebene der Außenhändler und der Ebene der Staaten und ihrer Regierungen. Betrachten wir diese zweite Ebene, so kann die soeben beschriebene Konstellation als eine negative Externalität der privaten Transaktionen auf die Handlungsmöglichkeiten der Regierungen interpretiert werden. Diese Externalität begründet sich letzten Endes darin, dass zwischen den Regierungen relative Verhandlungsmacht in vielerlei Hinsicht zählt. Es geht vor allem um zwei Dimensionen. Erstens, relative Verhandlungsmacht ist bei der Setzung neuer Institutionen bedeutsam, wenn diese Verteilungseffekte aufweisen, wie beispielsweise die Zuweisung von Eigentumsrechten zwischen Staaten (etwa: Umweltpolitik, geistiges Eigentum). Zweitens, in rechtlichen Auseinandersetzungen bei Handelskonflikten ist relative Macht von Staaten unter Umständen eine wichtige Determinante der Durchsetzung von Interessen; hier liegt umgekehrt eine positive Externalität auch für die privaten Wirtschaftssubjekte vor, insofern sie in privaten Rechtskonflikten von relativer Macht ihres Staates profitieren können.

Wenn wir nun relative Größe im Kontext des internationalen Handels plausibel als Marktgröße bestimmen, dann ergibt sich also, dass für private Wirtschaftssubjekte die relative Marktgröße eines Staates vorteilhaft sein kann. Zum einen ist der Umfang spezifischer Investitionen der Handelspartner relativ groß und hat also entsprechende Abhängigkeiten zur Folge, zum anderen tritt aber auch ein reiner Umsatzeffekt im Sinne auf, dass relativ große Absatzmärkte von besonderem Interesse für die ausländischen Exporteure sind (und damit auch starke Anreize bieten, die spezifischen Investitionen in den Marktzutritt zu tätigen).

Daraus ergibt sich aber genau jener Effekt, den auch *Alesina* und *Spolaore* identifiziert haben. Wir stellen fest, dass der internationale Handel Größenvorteile von Staaten zum Tragen kommen lässt, gerade wenn die zwischenstaatliche Heterogenität zunimmt. Dieser Effekt hat nichts mit internen öffentlichen Gütern und den Präferenzen über diese zu tun, weil im Außenverhältnis zweifelsohne keine Unterschiede von Präferenzen für relativ größere Verhandlungsmacht gegenüber anderen Staaten bestehen. Dann gilt aber auch das Ergebnis von *Alesina* und *Spolaore*, dass die Staatengröße multiple Gleichgewichte aufweisen muss, denn gerade die Verringerung der Staatengröße aufgrund der Sortierung von Staaten nach dem Grade innerer Homogenität zieht nach sich, dass relative Größe zu einer Determinante des Erfolges im Staatenwettbewerb um die Vorteile aus dem internationalen Handel wird. Empirisch lässt sich diese Korrelation an der Beobachtung festmachen, dass gerade die Stärkung der multilateralen Institutionen des Welthandels mit einer Zunahme des handelspolitischen Regionalismus einher geht, der in unserem Kontext

sie den institutionenökonomischen Pfeiler ihrer Analyse der Welthandelsordnung dar, allerdings nur in Gestalt technologischer Produktpassungen. *Engel/Rogers* (1998) betonen wieder die spezifischen Markterschließungskosten stärker. Ich habe in *Herrmann-Pillath* (2004, S. 271 ff.) eine Systematik dieser Kosten entwickelt. Die Brücke zur Frage der relativen Verhandlungsmacht zwischen Nationen hat *McLaren* (1997; 2002) geschlagen, dessen Überlegungen wir im Folgenden aufgreifen.

nichts anderes darstellt als eine Zunahme der Staatengröße im handelspolitisch relevanten Sinne (*Mansfield/Reinhardt* 2003). Auf den Fall der EU gemünzt mag sich so erklären lassen, warum der tatsächliche Verlauf der Integration geradezu als eine Vektorsumme der Kräfte der Regionalisierung und der Erweiterung gleichermaßen interpretiert werden kann. Die „optimale Staatsgröße“ ist also analytisch unterdeterminiert, sobald die relative Größe selbst zu einem Erfolgsfaktor im Staatenwettbewerb wird.

II. Endogenität der Kriterien für die Staatsgröße

Wir haben anhand des vorherigen Abschnitts gleichzeitig eine sehr wichtige Einsicht gewonnen, die nun noch klarer herausgearbeitet werden muss. Das ist die Erkenntnis, dass die Kriterien der Staatengröße endogen sind, d. h. von der Natur des Staatenwettbewerbs selbst abhängen. In unserem Beispiel des internationalen Handels wird Staatengröße nicht durch die Bevölkerungszahl bestimmt, sondern durch die relative Größe als Absatzmarkt, also im einfachsten Fall durch das Sozialprodukt in international vergleichbaren Preisen. Genau hier kommt also die Differenzierung zwischen internem politischen Wettbewerb und zwischenstaatlichem Wettbewerb zum Tragen, denn es ist ja keineswegs sicher, dass eine Politik, die auf die relative Staatsgröße positiv wirkt, auch innenpolitisch obsiegt.

Der Ansatz von *Alesina* und *Spolaore* ist ein rein komparativ-statischer, der die Staatengröße als eine Gleichgewichtsverteilung innerhalb einer Menge von Staaten ableitet. Wir haben nun bereits gesehen, dass dies bei expliziter Berücksichtigung des Staatenwettbewerbs zu der Möglichkeit von multiplen Gleichgewichten führt. Wir müssen jetzt weiter beachten, dass der Staatenwettbewerb das dynamische Umfeld für das Größenwachstum von Staaten darstellt. Wenn *Alesina* und *Spolaore* nur Gleichgewichtszustände analysieren, verlieren sie die eigentlichen Determinanten des Größenwachstums aus dem Blick. Diese müssen sich aber aus evolutorischer Sicht aus den Selektionswirkungen des Staatenwettbewerbs selbst ergeben. Das bedeutet konsequenterweise, dass „Größe“ nur im Sinne der Selektionsrelevanz messtechnisch operationalisiert werden kann.³

In diesem Zusammenhang ist zunächst festzustellen, dass der Staatenwettbewerb selbst institutionell reguliert ist (vgl. *Stein* 1993). Geht man von einem anarchischen System aus, in dem militärische Übergriffe regelmäßige Erscheinungen

³ Eine solche Dynamisierung würde sich in einer weiteren Ausarbeitung stark an der sogenannten „Organisationsökologie“ orientieren, siehe etwa *Carroll/Hannan* (2000) oder *Hannan* (2005). Die Organisationsökologie betrachtet explizit das Firmenwachstum in Populationen von Firmen, die selbst wiederum strukturiert sind. Diese Perspektive liegt erheblich näher an historischen Analysen zur Entwicklung von Staaten wie jene von *Tilly* (1990) als der neoklassische Ansatz, weil sie das Wachstum und Überleben von Firmen durch eine komplexere Wechselwirkung zwischen Organisation und Umwelt erklärt. Solche „Ökologien“ bieten differenzierte Nischen, in denen Einheiten unterschiedlicher Größe anpassungsoptimal sind.

sind, dürften sich andere staatliche Eigenschaften als wettbewerbsrelevant erweisen, als wenn ein System unterstellt wird, das solche Übergriffe verbietet. Diese Thematik ist schon für den grundlegenden Unterschied zwischen der Bevölkerungszahl und dem Territorium als möglichen Messkriterien von Größe relevant. Denn das internationale System der Gegenwart unterbindet grundsätzlich territoriales Wachstum durch militärische Mittel. Insofern besteht eine Asymmetrie zwischen Größenwachstum und Größenminderung durch territoriale Teilung: Territoriales Größenwachstum ist nur durch freiwilligen Zusammenschluss von Staaten möglich (also ein sehr komplexer politischer Prozess), während die Teilung von Staaten in der Regel durch verfassungsmäßige Verbote von Sezession stark eingeschränkt ist, also eine Anwendung des staatlichen Gewaltmonopols auf territoriale Minderheiten. Auch Teilungen von Staaten sind also selten und finden nur in historischen Ausnahmesituationen statt, wie beispielsweise nach dem Zerfall der Sowjetunion. Gleichzeitig ist es fragwürdig, inwieweit das Territorium eines Staates tatsächlich eine wettbewerbsrelevante Größe ist. Vermutlich galt selbst in der Vergangenheit, dass nicht Territorium als solches „Größe“ definiert, sondern die dahinter stehenden Faktoren der Bevölkerungszahl und der „carrying capacity“, also allgemein die Wirtschaftskraft und konkreter die Quantität und Qualität der Faktorausstattung des Territoriums.

Inwieweit können wir aber die Bevölkerungszahl als eine wettbewerbsrelevante Größe begreifen? Begünstigt der Staatenwettbewerb Bevölkerungswachstum? Im gleichgewichtstheoretischen Ansatz ergibt sich dies einfach aus den Skalenerträgen bei der Produktion öffentlicher Güter. Damit wird aber nicht erklärt, wo eigentlich die unmittelbaren kausalen Zusammenhänge liegen. Schließlich gibt es keinen *deus ex machina*, der die optimale Bevölkerungszahl einfach kriert. Es muss also einen Zusammenhang geben zwischen dem Staatenwettbewerb und der Produktion öffentlicher Güter sowie, erstens, der relativen Fertilität der Bevölkerung und, zweitens, der internationalen Migration.

Was zunächst die Fertilität angeht, so besteht kein einfacher kausaler Konnex zwischen der Bereitstellung öffentlicher Güter durch den Staat, dem externen Staatenwettbewerb und der Fertilität. Es muss ein soziales Dilemma konstatiert werden, das analog ist zum Koordinationsproblem bei der Bereitstellung von Netzwerkern: Wenn nämlich öffentliche Güter tatsächlich Skalenerträge aufweisen, so fallen der private und der soziale Nutzen aus einer wachsenden Bevölkerungszahl auseinander. Denn die private Entscheidung für eine höhere Fertilität kann nicht die Kostendegression berücksichtigen, die für *alle* Bürger des Staates eintritt. Dies gilt auch für alle im externen Wettbewerb relevanten öffentlichen Güter. Solange also die Fertilität durch individuelle und private Entscheidungen bestimmt wird, gibt es einen kausalen Bruch im Zusammenhang zwischen Bevölkerungszahl und Staatenwettbewerb. Staaten dürften also im Gleichgewicht „zu klein“ sein, weil nicht die Anreize für ein entsprechendes Bevölkerungswachstum bestehen. Andererseits können historische Kontingenzen zur Folge haben, dass sich Staaten, die aus irgendwelchen Gründen ein hohes Bevölkerungswachstum aufweisen,

rascher auf das Optimum zu bewegen und daher quantitativ dominieren, weil sie im Staatenwettbewerb erfolgreicher sind.

Des Weiteren kommt gerade bei der Fertilität der klassische Gegensatz von Quantität und Qualität zum Tragen, der im Falle menschlicher Gesellschaften allerdings durch die Komplexität der unterschiedlichen Formen von Human- und Sozialkapital geprägt ist. Hier sei deshalb nur angemerkt, dass die Verfügbarkeit öffentlicher Güter selbst dämpfende Wirkungen auf die Fertilität hat, sofern diese in einer substitutiven Beziehung zu personengebundenem Sozialkapital stehen. Anders gesagt, gerade öffentliche Armut begünstigt die Entscheidung für eine größere Kinderzahl, weil Verwandte vielfältige soziale Vorteile erbringen. Es kann also keineswegs angenommen werden, dass im Staatenwettbewerb die stärker wachsenden Staaten auch die erfolgreicheren im Sinne der relativ größeren Verfügbarkeit von öffentlichen Gütern sind. Dies stellt aber grundsätzlich in Frage, ob die Bevölkerungszahl ein angemessenes Maß für die wettbewerbsrelevante „Größe“ eines Staates ist.

Dies gilt mutatis mutandis auch für die Ausstattung mit Humankapital. Selbst wenn der Staatenwettbewerb in der militärischen Dimension stattfindet, ist keineswegs sicher, dass eine größere Bevölkerungszahl selektiv begünstigt ist, wenn der militärische Wettbewerb einen hohen Einsatz von Humankapital erfordert, also technologieintensiv ist. Hinzu kommt, dass eine zahlenmäßige Ausweitung des Militärs nicht zwingend mit Skalenerträgen einhergeht.

Daraus ergibt sich also, dass der Staatenwettbewerb nicht notwendigerweise ein Wachstum der Bevölkerungszahl bedingt, soweit die Fertilität angesprochen ist. Wenden wir uns der Migration zu, so treffen wir natürlich auf das bekannte Argument von Hayeks, dass erfolgreichere Staaten dadurch stärker wachsen als weniger erfolgreichere, weil sie Zuwanderer attrahieren. Nun ist bei diesem Argument allerdings zu beachten, dass die Bevölkerungszahl hier nur ein Epiphänomen von Wettbewerbsfähigkeit ist, d. h. die eigentlich selektiv wirkenden Faktoren sind andere, wie vor allem die Wirtschaftskraft bzw. die durch diese generierten Erwartungen über zukünftige Wachstumsdifferenziale. Die Wirtschaftskraft steht zudem nur teilweise in kausalem Zusammenhang mit der Produktion öffentlicher Güter. Hinzu kommt, dass gerade die Migration auch stark institutionell reguliert ist. Es gibt keinen einfachen Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Erfolg und Einwanderungspolitik, wie nur der Blick auf die historischen Veränderungen im Falle der USA zeigt.

Wenn jedoch die Bevölkerungszahl kein direkter Indikator von wettbewerbsrelevanter Größe ist, dann bricht der einfache Zusammenhang zwischen Heterogenität und Größe zusammen, weil beide nicht mehr in derselben Dimension gemessen werden. Die einfachste alternative Messlatte von „Größe“ wäre das Sozialprodukt, das natürlich eine Komponente der Bevölkerungszahl enthält, weil es letzten Endes auf die Wertschöpfung pro Kopf zurückgeht. In welchem Sinne ist aber das relative Sozialprodukt eine relevante Größe im Staatenwettbewerb?

Das bekannteste Argument ist aus der Neuen Wachstumstheorie abgeleitet worden, die zu zeigen vermag, dass die Rate des technischen Fortschritts selbst größenabhängig ist, und somit Auswirkungen auf relative Wettbewerbsvorteile im Außenhandel entstehen (z. B. *Torstensson* 1998; der Ursprung solcher Überlegungen liegt bei *Grossman/Helpman* 1991). Dahinter stecken letzten Endes externe Skalenerträge in der technischen Produktionsfunktion, bildlich gesprochen also das größere Potential an knowledge spillovers in Volkswirtschaften mit einer größeren und reicheren Zahl von Wirtschaftssubjekten. Dieses Argument muss insofern eine Schlüsselrolle in jeder Theorie der Staatsgröße spielen, weil zumindestens für die Neuzeit gilt, dass auch der militärische Wettbewerb technologiegetrieben ist. Es erlaubt in jedem Fall die Berücksichtigung der Effekte von Humankapital und damit des Quantität/Qualität Trade-offs. Das Sozialprodukt ist außerdem eine aussagekräftige Messgröße, weil es auch die fiskalische Basis des Staates bestimmt. Größenerträge staatlicher Leistungen bzw. allgemeiner der Produktion öffentlicher Güter dürften ja nicht primär von der Bevölkerungszahl abhängen, als vielmehr von der Produktionsfunktion des Staates. Für diese ist aber die Mobilisierbarkeit von Produktionsfaktoren entscheidend, insbesondere im internationalen Vergleich. Dies erlaubt auch eine Rückkopplung zum vorherigen Argument bezüglich der Innovationskraft, wenn beispielsweise staatliche Bildungs- und Forschungsinvestitionen steigende Skalenerträge aufweisen.

Unsere kursorische Diskussion der Kriterien der Staatsgröße zeigt also, dass in dem Moment, wo die Staatsgröße auf die selektiven Wirkungen des Staatenwettbewerbs bezogen wird, ihre inhaltliche Bestimmung offen wird. Eine der plausibelsten Messgrößen könnte das Sozialprodukt sein. Dahinter steht aber das fundamentalere Argument, dass die relative Innovationsfähigkeit von Staaten die eigentliche wettbewerblich relevante Größe ist. Damit haben wir aber auch die Brücke zu einer evolutorischen Betrachtungsweise geschlagen. Wenn wir das Argument ernst nehmen, dass die Größe eines Staates im Staatenwettbewerb von Vorteil ist, weil eine höhere Innovationsrate erreicht wird, müssen wir auch das Thema der Heterogenität völlig anders angehen.

C. Heterogenität und die Erzeugung von Wissen über alternative Formen und Inhalte der Staatstätigkeit

I. Heterogenität von Präferenzen über öffentliche Güter: Quelle von staatlichen Innovationen

Heterogenität ist in evolutorischen Ansätzen die entscheidende Voraussetzung für Neuerungen. Dies begründet sich in einfacher Weise aus der Vorstellung, dass unter fundamentaler Unsicherheit der wirtschaftliche Neuerungsprozess durch Variation, Selektion und Bewahrung fortschreitet, d. h. Unternehmer müssen neue

Produkte und Technologien als „Hypothesen“ mit dem Markt konfrontieren, und je nach Erfolg und Misserfolg findet dann ein Diffusionsprozess statt (Kerber 1997; Metcalfe 1998). Wären alle Unternehmer gleich, kämen sie zu denselben Hypothesen, so dass der Neuerungsprozess zum Erliegen käme. Mehr noch, evolutorisch ist die Vorstellung der Optimierung in dem Sinne fehlleitend, weil eine Optimierung im Sinne der Konvergenz gegen eine allgemeine benchmark gerade die Neuerungsfähigkeit von Systemen unterdrückt. Heterogenität ist also aus evolutorischer Sicht in einem gänzlich anderen Kausalzusammenhang zu sehen als aus neoklassischer. Heterogenität ist die notwendige Voraussetzung für Kreativität und Produktivität, ist also primär auf der Angebotsseite zu verorten, nicht auf der Nachfrageseite.

Nun bezieht sich die neoklassische Theorie der Staatsgröße allerdings auf eine spezielle Form der Heterogenität, nämlich die Heterogenität der Präferenzen für öffentliche Güter. Selbst für diese lässt sich aber aus evolutorischer Sicht leicht zeigen, dass Heterogenität für den Prozess der Neuerung öffentlicher Güter eine Schlüsselrolle spielt. Denn ebenso wie die Innovationen auf den Gütermärkten aus dem Zusammenspiel von heterogenem Angebot und heterogener Nachfrage entstehen, gilt dies auch für die staatlichen Leistungen. Das neoklassische Modell unterstellt freilich implizit, dass es im staatlichen Bereich gar keine Neuerungen gibt. Das hängt damit zusammen, dass es von vollständiger Information über die Präferenzen und über die öffentlichen Güter ausgeht, und damit notwendigerweise auch von einem gegebenen Möglichkeitsraum der Staatstätigkeit. Evolutorisch ist dies zu hinterfragen.⁴

Erstens kann die Abgrenzung zwischen privaten und öffentlichen Gütern nicht als gegeben unterstellt werden (Männel 2002, S. 232 ff.). Was ein öffentliches Gut ist, definiert nicht zuletzt auch Inhalte und Umfang der Staatsaufgaben. Die Bestimmung und Umsetzung von Staatsaufgaben ist aber selbst ein Neuerungsprozess. Ob beispielsweise das Erziehungswesen staatlich oder privat organisiert werden soll, ist keineswegs universal zu beantworten. Es sind vielmehr politische Unternehmer, die Lösungen zur Gestaltung des Erziehungswesens vorschlagen und im politischen Wettbewerb testen. Dies hat aber erhebliche Implikationen für die Rolle der Heterogenität als Kostenfaktor der Staatsgröße: Wenn beispielsweise ein vorher öffentliches Erziehungswesen bei Größenwachstum des Staates privatisiert wird, wird das Problem der Passung des staatlichen Angebotes an heterogenere Präferenzen schlicht obsolet. Anders gesagt, die These von der Heterogenität als Kostenfaktor unterstellt, dass die Produktionsfunktion und das Spektrum öffentlicher Güter im Zeitablauf fix sind. Genau das ist aber in einem dynamischen Prozess des Staatenwachstums gar nicht der Fall: Die Produktionsfunktion verändert

⁴ Die nachfolgenden Überlegungen erfolgen vor dem Hintergrund des jüngst insbesondere von Wohlgemuth (2000; 2002) vorwärtsgetriebenen „evolutionary approach to politics“; siehe auch Witt (2003). Einige wesentliche Argumente habe ich auch von Wittman (1995) gewonnen, der einem neoklassischen Ansatz näher steht.

sich ständig durch nicht zuletzt auch wachstumsinduzierte Innovationen. Hier verbirgt sich zudem ein kompliziertes Problem der Verschachtelung von Präferenzen und Meta-Präferenzen, weil in dem Falle, dass es keine allgemeinverbindlichen und objektiven Kriterien für die Ziehung der Grenze zwischen öffentlichen und privaten Gütern gibt, die Bürger auch Präferenzen haben darüber, was sie grundsätzlich als Staatsaufgabe betrachten möchten. Auch diese Präferenzen sind natürlich heterogen, bieten damit aber Ansatzpunkte für politische Neuerungen.⁵

Zweitens kann nicht im Sinne eines „rational choice“ Paradigmas davon ausgegangen werden, dass die Bürger über ihre eigenen Präferenzen vollständig informiert sind (vgl. etwa *Mueller* 2000). Denn bereits im Rahmen eines neoklassischen Ansatzes müsste eigentlich angenommen werden, dass die Bürger rational ignorant sind über die eigenen Präferenzen in dem Sinne, dass sie unzulänglich in die Gewinnung von Informationen über Alternativen investieren. Bei rationaler Ignoranz gewinnt der politische Prozess selbst eine entscheidende Rolle für die Erzeugung von Informationen über Präferenzen. Die Heterogenität von Präferenzen über öffentliche Güter ist dann aber gar kein Datum des politischen Prozesses, sondern wird durch diesen erst offen gelegt, ja erst konstruiert: Denn politische Unternehmer bilden Hypothesen über Verteilungen von tatsächlichen Präferenzen in der Bevölkerung, die dann wiederum im politischen Wettbewerb getestet werden. Schon im Rahmen eines neoklassischen Modells muss außerdem davon ausgegangen werden, dass die Heterogenität von Präferenzen selbst größenabhängig ist: Denn mit wachsender Größe steigen die Anreize, rational ignorant zu bleiben. Das bedeutet aber, dass die heterogenen Präferenzen den Bürgern selbst gar nicht bekannt sind: Insofern gilt, dass mit wachsender Größe eine Homogenisierung der Präferenzen stattfindet in dem Sinne, dass der Grad rationaler Ignoranz – und damit natürlich Ähnlichkeit – der Bürger wächst. Es hängt also entscheidend vom politischen Prozess selbst ab, welche heterogenen Präferenzen eigentlich offen gelegt werden. Wie wir weiter unten noch sehen werden, bedeutet dies also, dass die nachfrageseitige Heterogenität des politischen Prozesses gar nicht unabhängig von der Angebotsseite ist.

Drittens gibt es auch staatliche Innovationen im Möglichkeitsraum von Gütern und Leistungen, für die dann erst Präferenzen zu bilden sind. Das neoklassische Modell übersieht, dass Staaten kontinuierlich Neuerungen produzieren, was ihre Aktivitäten und Institutionen anbetrifft. Der Begriff des politischen Unternehmer-

⁵ Dieses Argument ist sehr wichtig, um einen zentralen Punkt in der Argumentation von Alesina und Spolaore zu relativieren, nämlich ihre These, dass es economies of scope der Staatstätigkeit gäbe, die gegen eine territoriale Überlappung von staatlichen Leistungen wirken. Sie sehen den Staat also als eine zentralisierte Struktur an, die ein Bündel von Leistungen erbringt, und halten die Entbündelung für ineffizient. Dies gilt aber nur für eine gegebene Abgrenzung zwischen öffentlichen und privaten Gütern. Wenn die Autoren es beispielsweise für absurd halten, dass in einer Schule ein Wechselbüro existiert, weil auch die Währung eines anderen Landes verwendet wird, dann übersehen sie völlig, dass die Schulen selbst privat organisiert werden und grenzüberschreitend arbeiten können.

tums ist in dieser Hinsicht auch im technologischen Sinne zu verstehen, wie etwa in staatlichen Reformprojekten deutlich wird. Heterogenität ist eine Quelle von Konzepten und Ideen solcher Neuerungen, insofern politische Unternehmer häufig nur dann ihre Hypothesen testen können, wenn sie Innovationen auch tatsächlich testen, also „unters Volk bringen“. Dies ist nochmals von der Problematik der Differenzierung zwischen privaten und öffentlichen Gütern zu unterscheiden, denn der Güterraum als solcher weist ja ständig Neuerungen auf, für die dann wiederum zu fragen wäre, ob sie private oder öffentliche Güter konstituieren.

Wie wir sehen, gilt selbst für die Heterogenität von Präferenzen über öffentliche Güter, dass sie aus evolutorischer Sicht unbedingt als eine Quelle von Neuerungen zu interpretieren ist: Denn die Entdeckung nachfrageseitiger Heterogenität ist der Stoff, aus dem die politischen Unternehmer ihr Angebot entwickeln. Damit würde aber das Argument eine weitere Zuspitzung erfahren, dass größere Staaten eine höhere Innovationsrate aufweisen. Denn in einem kleineren, homogeneren Staat müsste auch der staatliche Innovationsprozess eine Verlangsamung erfahren. Größere, heterogenere Staaten müssten eine höhere Rate staatlicher Innovationen aufweisen. Dem steht das Argument der rationalen Ignoranz entgegen: Wenn in einem kleineren Staat die Bürger stärkere Anreize erfahren, in die Informationsgewinnung zu investieren, dürfte dieser also gerade deswegen eine höhere Innovationsrate aufweisen, weil er heterogener ist. Wir treffen also erneut auf eine kausale Struktur, die Anlass für multiple Gleichgewichte gibt.

Zusammenfassend können wir also sagen, dass die Vorstellung analytisch naiv ist, die Heterogenität von Präferenzen würde als ein Datum direkt auf den politischen Prozess einwirken und dann bestimmte Effekte auf die politischen Transaktionskosten haben, sei es in Gestalt von Abstimmungskosten oder von Wohlfahrtsverlusten von Minderheiten. Heterogenität ist vielmehr dem politischen Prozess endogen und ist die eigentliche Quelle von Neuerungen durch politische Unternehmer.

II. Politische Unternehmer und Staatenwettbewerb

Wir müssen nun die bislang vorgetragenen Überlegungen noch in spezifischer Weise zusammenführen, denn wir haben im vorherigen Abschnitt nur den internen politischen Wettbewerb betrachtet. Der Prozess der staatlichen Innovation geschieht aber im Spannungsfeld zwischen internem und externem politischen Wettbewerb. Bei unvollständiger Information ist es keineswegs gewährleistet, dass diejenigen politischen Unternehmer, die im internen politischen Wettbewerb obsiegen, auch die im externen politischen Wettbewerb erfolgsbestimmenden öffentlichen Güter erzeugen. Dieses Problem lässt sich schon am Beispiel der relativen Staatsgröße illustrieren. Es gilt nicht zwingend, dass die Bürger eines Landes für genau jene Staatsgröße optieren würden, die auch im externen Staatenwettbewerb die optimale wäre. Denn es kann nicht vorausgesetzt werden, dass die Bürger über

alle Determinanten des externen Staatenwettbewerbs hinreichend informiert sind. Dasselbe gilt aber auch für die politischen Unternehmer: Diese haben also tatsächlich eine Doppelfunktion als Informationsmakler, denn in dem Moment, wo sie das staatliche Gewaltmonopol innehaben, müssen sie nicht nur im internen politischen Wettbewerb Hypothesen generieren und sich dessen Test unterwerfen, sondern gleichzeitig auch im externen Staatenwettbewerb bestehen. Auch für diesen gilt natürlich, dass die Information über die letztendlichen Erfolgsdeterminanten unsicher und unvollständig ist.

Politischen Unternehmern kommt also in einem evolutorischen Prozess eine Schlüsselrolle zu, was die Verknüpfung zwischen internem und externem Wettbewerb angeht. Wir können diese Rolle näher spezifizieren, indem wir sie auf den fundamentalen Vorgang kognitiver Kreation beziehen. Politische Unternehmer percipieren bestimmte Herausforderungen des externen Wettbewerbs und formulieren Hypothesen über politische Erfolgsstrategien. Diese werden in kognitiven Modellen kondensiert, die wiederum den Rahmen der politischen Kommunikation innerhalb der Bevölkerung bieten. Durch die Diffusion kognitiver Modelle wird eine Konvergenz von Präferenzen erst erzeugt, die dann auch zu Lösungen im internen politischen Wettbewerb führt. Politische Unternehmer handeln also kognitiv kreativ und sorgen für die kommunikative Diffusion kognitiver Modelle in der Bevölkerung, die dann überhaupt erst konstitutiv ist für die Identifikation und Artikulation von Präferenzen.

Wir haben also einen komplexen evolutorischen Prozess der Wissenserzeugung vor Augen, in dem wir nicht nur einzelne Staaten betrachten dürfen, sondern die Population aller staatlichen Einheiten, die miteinander in Wettbewerb stehen. Stellen wir uns die Welt also als ein System einer Vielzahl konkurrierender politischer Zentren vor. Dieser externe politische Wettbewerb ist institutionell reguliert, insbesondere was Formen und Ziele des Wettbewerbs selbst anbetrifft. Innerhalb dieser politischen Einheiten findet ein Wettbewerb um die Kontrolle des Gewaltmonopols statt. In diesem Wettbewerb werden vielfältige Lösungen zur Bereitstellung öffentlicher Güter erzeugt, die dann wiederum den relativen Erfolg im externen Staatenwettbewerb bestimmen. Konkret und beispielhaft gesagt: Staaten stehen beispielsweise in einem Forschungswettbewerb miteinander, die Bildungspolitik wird innenpolitisch bestimmt, letztendlich aber wird die Bewertung ihrer Ergebnisse aus dem externen Wettbewerb abgeleitet. Wie kann nun das im differentiellen Erfolg von Staaten generierte Wissen weltweit diffundieren? Ein Mechanismus ist der Staatenwettbewerb selbst. Staaten, die hinter andere zurückfallen, erfahren einen Anpassungsdruck, der primär von politischen Unternehmern in neue politische Handlungen umgesetzt wird. Auf diese Weise wird dann global verfügbares Wissen in lokal relevantes Wissen transformiert. Weitere konkrete Mechanismen können die direkte Beobachtung der Erfahrungen anderer Staaten sein, die internationale Migration etc. Entscheidend ist, dass die Ergebnisse des Staatenwettbewerbs selbst erst durch Handlungen politischer Unternehmer zu einem gerichteten Wandel des Staatensystems insgesamt führen.

Die Verknüpfung zwischen internem und externem Wettbewerb ist also keine notwendige. Bedenken wir nur das Beispiel eines pazifistischen Landes im Kontext eines von militärischen Konflikten geprägten Weltsystems.⁶ Der externe Wettbewerb führt dazu, dass dieses Land entweder untergeht oder sich an die Anforderungen der militärischen Konkurrenz anpasst. Es wäre sicherlich verfehlt, in dieser Konstellation eine bessere Annäherung an die Präferenzen der Bevölkerung zu sehen. Die Frage ist also, in welcher Weise die Erfolgskriterien intern und extern harmonieren, und wie dies durch kognitive Innovation gewährleistet wird. Der evolutionsökonomische Ansatz radikalisiert also das Argument von der Endogenität der wettbewerbsrelevanten Aspekte von Staatlichkeit weiter und fragt danach, welche Formen der innerstaatlichen Wissenserzeugung und -verarbeitung im Staatenwettbewerb selektiv begünstigt werden. Mit Bezug auf unser Thema müssen wir dann auch die konkrete Frage aufwerfen, welche Rolle eigentlich die Staatsgröße für die Erzeugung und Verbreitung von Wissen spielt.

III. Staatsgröße, politische Kommunikation und politische Organisation

Wenn wir uns nun erneut der Frage der Größe zuwenden, ergibt sich, dass die neoklassische Analyse auf der falschen Ebene stattfindet. Denn wichtig ist offenbar nicht der unmittelbare Einfluss der Größe auf die Umsetzung gegebener heterogener Präferenzen, sondern der Einfluss der Größe auf die politische Kommunikation und damit den politischen Neuerungsprozess. Wir haben gerade schon die Hypothese formuliert, dass mit der Größe zunehmende Heterogenität eine höhere Innovationsrate nach sich ziehen kann. Dies ist jedoch nur eine sehr hoch aggregierte Aussage.

Betrachten wir die politische Kommunikation als solche, stellt sich also die Frage, welche Bedeutung die Staatsgröße für Kommunikationsvorgänge besitzt. Wir betrachten dann also die Heterogenität nicht als unmittelbar relevant für die Effekte der Staatsgröße, sondern fragen nach Größenwirkungen auf Mittel und Institutionen der politischen Kommunikation. Diese Frage ist sehr weitreichend und kann hier nur angerissen werden. In jedem Fall wäre der Schluss sicherlich

⁶ Ein faszinierendes Beispiel, das dieser Konstellation nahekommt, ist das spätkaiserliche China. China hatte im 18. Jh. ein Niveau der Prosperität erreicht, das Europa nicht nachstand. Allerdings haben die chinesischen Kaiser ausdrücklich auf die militärische und wirtschaftliche Expansion weltweit verzichtet. Wichtigster Grund dürfte der Primat der Stabilisierung staatlicher Einheit gewesen sein, also eine klar durch die erreichte Staatsgröße bedingte Strategie (zu dieser Interpretation siehe besonders *Huang* 1997). Der chinesische Kaiser lehnte in einer berühmten Stellungnahme an die britische Handelsdelegation eine handelspolitische Öffnung ab. Diese wurde dann durch militärische Gewalt erzwungen und destabilisierte China für rund 150 Jahre. Die Reaktionen der politischen Unternehmer Chinas auf die Erfahrung, hilflos gegenüber militärischen Mitteln des Westens zu sein, waren komplex und erratisch, bis sich die chinesischen Kommunisten durchsetzten.

verfehlt, von zunehmender Heterogenität unmittelbar auf eine entsprechend hohe Kostenintensität der Medien und Formen politischer Kommunikation selbst zu schließen. Das wird schon offensichtlich, wenn wir den Vergleich zu den Gütermärkten ziehen: Ein größerer Markt bedeutet natürlich auch hier eine größere Heterogenität von Präferenzen, dies heißt aber gleichzeitig nicht, dass die Angebotsseite nicht die Skalenerträge des größeren Marktes nutzen und gleichzeitig der Heterogenität der Präferenzen gerecht werden könnte. Dies ist vielmehr eine Frage der Organisation der Firma und der Technologie. Im Gegenteil ermöglicht gerade ein größerer Markt auch eine effiziente Ausdifferenzierung eines heterogenen Angebots mit der Ausnutzung von Skalenerträgen für die einzelnen Produktvarianten. Warum sollte dieses Argument aus der Neuen Wachstums- und Außenhandelstheorie nicht auch für die Erzeugung öffentlicher Güter gelten?

Um diesen Punkt zu klären, müssen wir uns genauer mit der Angebotsseite des politischen Prozesses befassen. Wir haben bislang allgemein von „politischen Unternehmern“ gesprochen. Tatsächlich geht es in modernen Gesellschaften um „politische Unternehmen“. Im neoklassischen Modell wird der politische Markt in einfachster Weise als Abstimmungsmechanismus dargestellt. Damit bleibt eine entscheidende institutionelle Form ausgeblendet, nämlich die politische Organisation, wie vor allem in Gestalt von Parteien. In einem evolutorischen Ansatz findet politische Kommunikation vor allem durch politische Organisationen statt, deren wesentliche Aufgabe gerade darin besteht, Präferenzen zu bündeln, Themen öffentlich zu platzieren und Agenden zu definieren.⁷ Heterogenität ist für Parteien kein Datum, sondern ein Gegenstand politischer Arbeit.

Der Einfluss der Größe auf die politische Kommunikation sollte also besonders dahingehend untersucht werden, welche Rolle Größe für die politische Organisation spielt. Wie schon der Vergleich mit dem Gütermarkt suggerierte, wäre die Annahme gar nicht zwingend, dass wachsende Heterogenität auch zu proportional wachsenden Organisationskosten führt. Ganz im Gegenteil ist zu vermuten, dass es in der politischen Organisation massive Skalenerträge und Netzwerkexternalitäten gibt. Dies hängt unter anderem mit dem Fixkostencharakter vieler Investitionen in Parteistrukturen und politische Inhalte zusammen und mit der Natur von Kommunikation als Netzwerkphänomen. Insofern könnten wir vermuten, dass ein wichtiger Skalenertrag staatlicher Größe gerade darin liegt, größere und effizientere politische Organisationen zu ermöglichen.

⁷ In der oben zitierten Literatur zur evolutorischen Theorie der Politik finden Parteien noch nicht die angemessene Aufmerksamkeit, da die Rolle individueller politischer Unternehmer sehr stark betont wird. Aber es gibt viele Bezüge zur ökonomisch motivierten politikwissenschaftlichen Theorie. Instruktiv ist der Überblick von *Sniderman* und *Levendusky* (2005), die argumentieren, dass die politischen Alternativen, zwischen denen der Wähler wählen kann, selbst institutionell und organisatorisch fundiert sind, und zwar in dem Sinne, dass insbesondere Parteien durch ihre Arbeit erst die Leistung erbringen, ein komplexes und unübersichtliches Feld von Alternativen so zu organisieren, dass es überhaupt Gegenstand einer rationalen Entscheidung werden kann. Relevant ist auch wieder *Wittman* (1995).

Wenn dem so ist, dann fragt es sich, welche Folgen sich für Heterogenität ergeben. Dies wiederum dürfte erheblich von der internen Organisation der politischen Organisationen abhängen. Grundsätzlich hat eine politische Partei eine starke Motivation, möglichst viele heterogene Präferenzen auf sich zu lenken, weil sie damit die Wählerstimmen maximiert. Sie wird also erhebliche Ressourcen darin investieren, heterogene Präferenzen zu aggregieren. Dies ist eine Frage der organisatorischen Strategie. Beispielsweise kann eine Partei selbst eine föderale Struktur aufweisen und eine Spannbreite lokaler politischer Varianten zulassen, die der Heterogenität der Bürger gerecht wird, ohne dass dies gleichzeitig bedeutet, dass die Bürger die politische Loyalität zur Gesamtpartei verlieren. Die Partei senkt also die Heterogenitätskosten auf der Ebene der gesamtstaatlichen Politik ganz erheblich. Wenn der Blick sich häufig ausschließlich auf die staatlichen Institutionen richtet, geht also ein wesentlicher Aspekt des dynamischen politischen Marktes verloren.

Die Parteien leisten darüber hinaus einen Beitrag zur Konvergenz kognitiver Modelle. Heterogenität von Präferenzen bedeutet ja keineswegs, dass Bürger in jeder Dimension unterschiedlich sind. Vielmehr gibt es über ein großes Bündel von öffentlichen Gütern hinweg unterschiedlich divergierende Einzelpräferenzen. Parteien können für die Bürger die Leistung erbringen, hier einen angemessenen Ausgleich und eine akzeptable Gewichtung zu finden. Anders gesagt, die Partei leistet einen Beitrag zur individuellen Meinungsbildung. Dies ist besonders mit Blick auf die rationale Ignoranz zu betonen: Parteien investieren mit Blick auf die eigenen Zielfunktionen im internen politischen Wettbewerb in die gezielte Information der Bürger und konstruieren auf diese Weise eine Heterogenität der Präferenzen, die auch den eigenen Interessen gerecht wird. Für die Bürger ist dies ein Beitrag zur Überwindung des eigenen Dilemmas bei der Informationsbeschaffung. Daraus mag sich der Eindruck ergeben, dass Parteien die Bürger systematisch über deren eigene Präferenzen täuschen (*Magee et al.*, 1989, sprechen hier von der „optimal obfuscation“ im politischen Gleichgewicht). Jedoch müssen wir aus evolutorischer Sicht konstatieren, dass die im politischen Prozess generierten Präferenzen zunächst nicht hintergebar sind, d. h. die Vorstellung leitet irre, es gäbe neben den öffentlich artikulierten Präferenzen noch die „eigentlichen und wahren Präferenzen“. Vielmehr ist es nur der politische Wettbewerb selbst, der politischen Unternehmern Anreize bietet, eine gegebene Präferenzstruktur dadurch zu destabilisieren, dass er neue Themen und Aspekte ins Spiel bringt und das entsprechende Interesse der Bürger mobilisiert.

Wir können damit abschließend sagen, dass der entscheidende Mangel des neoklassischen Modells darin besteht, den deliberativen Aspekt des politischen Prozesses gänzlich auszublenden und stattdessen einfach anzunehmen, dass gegebene und bekannte Präferenzen direkt auf die Bewertung staatlicher Leistungen wirken (zum Konzept der deliberativen Politik siehe *Elster* 1998). Dem ist in der Realität nicht so, vielmehr ist es der politische Prozess selbst, der erst zur Konstitution bestimmter Präferenzen führt. In diesem Prozess sind politische Organisationen von

zentraler Bedeutung. Diese selbst können in vielfältiger Weise Heterogenität als Ressource für das eigene Größenwachstum nutzen, und können somit ein Größenwachstum des Staats als Gelegenheit wahrnehmen, eigene Skalenvorteile im politischen Wettbewerb ins Spiel zu bringen.

Dass diese Sicht der Dinge realistisch ist, zeigt sicherlich das amerikanische Parteiensystem, das im Wechselspiel mit den föderalen Strukturen der USA eine bemerkenswerte Leistung politischer Integration und Kommunikation vollbringt. In einem Fall wie Europa richtet sich dann die Aufmerksamkeit auf die Frage, wie weit ein staatlicher Konvergenzprozess auch durch die Bildung grenzüberschreitender Parteien unterstützt wird, die dann erst in der Lage sind, die Skalenerträge der größeren politischen Einheit zu nutzen. Ob also ein Gebiet bestimmter Größe politisch stabil ist, hängt wesentlich von den endogenen Prozessen politischen Unternehmertums ab, aus denen sich erst die Strukturen bilden, in denen Heterogenität konstruiert und verarbeitet wird.

D. Formale Institutionen und die vertrauensschaffenden Wirkungen von Heterogenität

I. Heterogenität, lokales Wissen und Vertrauen

In der Wirtschaftswissenschaft gibt es noch eine spezielle Weise der Auseinandersetzung mit dem Problem der Heterogenität, der wir uns nun abschließend zuwenden müssen. Das ist die Aussage, dass durch eine formale Homogenisierung von Akteuren Heterogenitätskosten irrelevant werden. Dieses Argument wirkt nur auf den ersten Blick unvertraut, denn es leitet sich direkt aus der üblichen Annahme ab, dass in einem modernen Marktsystem formale Institutionen die Interaktion zwischen anonymen Akteuren ermöglichen. Dies ist gleichbedeutend mit der Homogenisierung von Akteuren, über die es also hinreichend ist, allgemeine Charakterisierungen zu treffen wie etwa, dass sie rationale Akteure seien, deren Verhalten durch „repräsentative“ Individuen hinreichend genau prognostizierbar sei. Vor dem Gesetz sind alle gleich, und es ist für die Akteure auch hinreichend, genau dies zu wissen. Autoren wie *North* (1990) gehen davon aus, dass genau diese Homogenisierung auch eine Expansion des Marktsystems weit über die Grenzen hinaus erlaubt, die durch persönliches Vertrauen gezogen werden. Da nun die formalen Institutionen vom Staat durchgesetzt werden, wären in diesem Sinne also Staatenwachstum, Marktwachstum und Homogenisierung durch formale Institutionen aufs Engste korreliert. In der Tat definieren sich Staaten in den Modellen von *Alesina* und *Spolaore* durch ihre formalen Institutionen. Die Beziehung zu informellen Institutionen und anderen Normen wird nicht weiter diskutiert. Im Folgenden wird zu überlegen sein, welche Beziehung genau zwischen letzteren und der Heterogenität von Akteuren besteht.

Das Argument bezüglich der Anonymität des Marktsystems ist zwar weit verbreitet, hält aber einer genaueren Prüfung durch eine evolutorische Theorie nicht stand. Es setzt nämlich voraus, dass in einem Markt mit unvollständiger Information sämtliche Informationsprobleme durch formale Institutionen lösbar sind in dem Sinne, dass die Problemlösung nicht kontextspezifisch ist. Anders gesagt, die Koordination der Handlungen kann nur auf der Basis von Informationen erfolgen, die nicht idiosynkratisch und lokal sind, und die sich in generischen Kategorien der formalen Institutionen eindeutig interpretieren lassen. Ohne hier in das analytische Detail gehen zu können, ist es aus prinzipiellen Gründen nicht vorstellbar, dass ökonomische Prozesse ausschließlich auf der Basis von generischer Information koordiniert werden, und zwar vor allem dann nicht, wenn es sich um Neuerungen handelt. Soweit aber kontextspezifische Informationen benötigt werden, entsteht ein grundlegendes Problem des Vertrauens in solche Informationen, das nicht mehr durch die Anwendung der formalen Institutionen aufhebbar ist.⁸

Daher stellt sich die Frage, wie in modernen Marktsystemen formale Institutionen und Vertrauen in lokalen Kontexten zueinander in Beziehung gesetzt sind. Es geht hier um zwei unterschiedliche Ebenen, nämlich zum einen die Ebene der Anwendung der formalen Institutionen und ihrer Wechselwirkung mit anderen Mechanismen der Handlungskoordination, wie insbesondere informale Institutionen, Normen und Kommunikation, und zum anderen die Ebene der Sicherung der formalen Institutionen selbst, also ihrer Bewahrung und Durchsetzung (d. h. die Unterscheidung zwischen Institutionen erster und zweiter Ordnung). Während formale Institutionen auf eine abstrakte „Gesellschaft“ bezogen werden, sind andere Koordinationsmechanismen in der Regel auf Gruppen bezogen. Genau hier wird aber das Phänomen der Heterogenität relevant, denn diese gruppenbezogenen Mechanismen sind wesentlich darauf angewiesen, dass es Kriterien der Unterscheidung zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern gibt.

Wie die spieltheoretische und institutionenökonomische Analyse gezeigt hat, ist Heterogenität von Akteuren ein wesentlicher Mechanismus, wie in unsicheren Transaktionen Vertrauen stabilisiert werden kann.⁹ Heterogenität erlaubt die Sor-

⁸ Es gibt unterschiedliche Wege, um dieses fundamentale Ergebnis abzuleiten. *Hollis* (1998) zeigt beispielsweise, dass es unmöglich ist, alle Probleme gesellschaftlicher Koordination innerhalb eines formalen Sozialvertrages zu lösen, so dass ein Anker in gruppenbezogenem Vertrauen nötig ist, im Sinne eines nicht verhandelbaren und weiter begründbaren Vertrauens. Ein ganz andere Zugang findet sich bei *Anderlini* und *Felli* (1999), die argumentieren, dass Verträge immer deshalb unvollständig bleiben müssen, weil es unmöglich ist, über die Formen der Beschreibung ihrer Bedingungen selbst einen vollständigen Vertrag abzuschließen. Letzten Endes hängen alle diese Argumente mit grundlegenden erkenntnistheoretischen Fragen zusammen, die sich um das *Gödelsche* Unvollständigkeitstheorem ranken. Denn es geht immer darum, dass eine vollständige Formalisierung nicht möglich ist, weil diese ja auch eine Formalisierung der Formen der Formalisierung selbst einschließen müsste.

⁹ Um nur zwei einflussreiche Autoren zu nennen: *Frank* (1988) hat gezeigt, dass es für die Entstehung erfolgreicher Koordination wichtig sein kann, dass Verhaltensparameter nicht mehr rational wählbar und emotional fundiert sind, weil dies die Sendung glaubwürdiger

tierung von Akteuren in Gruppen mit unterschiedlicher Vertrauenswürdigkeit. Die kausalen Zusammenhänge sind mehrfach und reichen von der Verhaltenskoordination durch gemeinsame Merkmale bis zur Sendung kostspieliger Signale, die eine vertrauenswürdige Selbstbindung ermöglichen. In all diesen Fällen ist es von zentraler Bedeutung, dass die Eigenschaften, die Heterogenität konstituieren, nicht selbst leicht imitiert und gefälscht werden können. Es ist wichtig festzuhalten, dass diese Mechanismen gar nicht mit einem rationalen Entscheidungsmodell in Konflikt stehen müssen: Denn innerhalb einer Gruppe erlaubt es die relativ hohe Informationsdichte, die Eigenschaften und Handlungen der Interaktionspartner angemessen einzuschätzen und damit auch zu rationalen Strategien zu gelangen. Entscheidend ist vielmehr, dass durch die Vorsortierung der Akteure eine Präkoordination des Verhaltens stattfindet, und zwar insbesondere in der Anfangsphase von Transaktionen, wo ein „Vertrauensvorschuss“ erforderlich ist, um überhaupt erst jene Transaktionen in Gang zu setzen, aus denen dann die für die rationale Handlung benötigte Information generiert wird. Dieses initiale Vertrauen wird dann als rationale Strategie ex post bestätigt.¹⁰

Betrachtet man die empirische Seite, dann ist offensichtlich und seit einiger Zeit auch wieder in der ökonomischen Analyse stärker berücksichtigt, dass ökonomische Prozesse häufig durch Muster gegebener Heterogenität geprägt werden, wie etwa durch die ethnische Zugehörigkeit oder die gemeinsame Sozialisation an Eliteschulen (siehe z. B. *Landa* 1994; *Rauch* 2001). Die Existenz formaler Institutionen lässt die vertrauenstiftende Funktion von Heterogenität nicht obsolet werden, vielmehr ist oft sogar die Durchsetzung formaler Institutionen selbst an Mechanismen gebunden, die in heterogenen Gruppen stattfinden; man denke nur an die Rolle von professionellen Normen bei Juristen oder Ärzten. Heterogenität wird somit zu einem endogenen Merkmal jedes ökonomischen Systems mit unvollständiger Information, denn es sind gerade ökonomisch nicht funktionale Akteurs-eigenschaften, die für die Herausbildung vertrauensschaffender Heterogenität nützlich sind, da sie in der Regel kaum imitierbar sind. Heterogenität und die Gewinnung und Verbreitung von lokalem, nichtgenerischem Wissen hängen direkt miteinander zusammen.

Insofern ist das Argument von der Homogenisierung durch formale Institutionen einseitig, denn reale ökonomische Systeme werden immer Systeme sein, in denen

Signale ermöglicht. *Skyrms* (1996) demonstriert, dass eine Präkoordination von Handlungen aufgrund von gemeinsamen Merkmalen der Akteure eine evolutionär stabile Strategie in sozialen Dilemmata ist.

¹⁰ Hierfür dürfte es biologische Wurzeln geben. *Field* (2001) fasst die Literatur zusammen und zeigt, dass Menschen eine Neigung haben, Vertrauensvorschüsse im Sinne eines primären bedingungslosen Altruismus zu geben. Dies erklärt die hohe kognitive Kompetenz von Menschen, selbst feinste Unterschiede im Akzent, im Aussehen oder der Kleidung zu differenzieren und entsprechende emotionale Reaktionen zu generieren. Diese biologische Fundierung hängt dann eng mit der rationalistischen Irreduzibilität von Vertrauen zusammen; vgl. *Nooteboom* (2002).

eine bedeutende Zahl von Transaktionen zwischen heterogenen Akteuren stattfindet. Es ist wichtig zu wissen, wer der Interaktionspartner ist. Die Vorstellung von der „Anonymität“ der Markttransaktionen trifft zwar auf gewissen Bereiche der Wirtschaft zu: Aber dies sind häufig sogar gerade nicht die „traditionellen“, wo die Informationen reich verfügbar sind und keine besonderen Risiken der Informationsverarbeitung bestehen. Venture-Kapitalisten in der IT-Industrie arbeiten oft in einem dichten sozialen Netzwerk von Akteuren, die sich beispielsweise aus bestimmten Hochschulen rekrutieren und in einer Fülle von sozialen Beziehungen zueinander stehen, die sie gegen andere Akteure abgrenzen. Um unternehmerische Qualität in hochdynamischen Technologien einschätzen zu können, ist mehr erforderlich als nur generische, für jeden zugängliche Information. Insofern spiegelt die Spannung zwischen Homogenität und Heterogenität von Akteuren immer auch die konkrete Struktur von generischem und lokalem Wissen in einem Wirtschaftssystem wider (Aoki 2001).

II. Dysfunktionalität von formalisierter Heterogenität

Welche Beziehung besteht nun aber zwischen Heterogenität und formalen Institutionen? Heterogenität im soeben beschriebenen Sinne ist mit der Entstehung von Verhaltensregelmäßigkeiten zwischen den Akteuren verbunden; betrachtet man nur diese, so haben wir also ein System von sozialen Normen vor uns, deren Gültigkeit an die Zugehörigkeit eines Akteurs zu einer bestimmten Gruppe mit gemeinsamen Merkmalen gebunden ist. Welche Beziehung besteht nun zwischen solchen Regelmäßigkeiten und formalen Institutionen? Insbesondere: Was geschieht, wenn Heterogenität selbst durch formale Institutionen anerkannt und formal transformiert wird?

Das würde zum Beispiel bedeuten, dass eine Religion, die auch im Rahmen wirtschaftlicher Transaktionen funktional ist, in eine Staatsreligion transformiert würde. Im Ansatz von *Alesina* und *Spolaore* schlägt sich diese Überlegung darin nieder, dass die Autoren sich vorstellen, die Staaten könnten sich nach unterschiedlichen Heterogenitätsgraden sortieren. Im Extremfall wäre also denkbar, dass alle Staaten nur aus homogenen Akteuren bestehen, und alle Transaktionen zwischen heterogenen Akteuren grenzüberschreitend wären. In der Tat war dies eine Vorstellung, die der Nationenbildung im 19. Jahrhundert oft zugrunde lag, und beispielsweise bis heute auch programmatisch in Frankreich vertreten wird: Aus einer Fülle von Traditionen, Gebräuchen und Normen kristallisierte sich eine Nationalkultur heraus, die dann im Erziehungssystem und in Gesetzen formalisiert wurde, und alle anderen Differenzen zwischen den Bürgern würden als unerheblich betrachtet. Heterogenität existiert, aber sie ist durch formale Institutionen in relevante und irrelevante Heterogenität differenziert worden.

Im Lichte unserer vorherigen Überlegungen ist evident: Eine solche Homogenisierung würde die vertrauensschaffenden Wirkungen der Heterogenität aufheben,

weil sie deren Signalfunktion aufhebt. Denn nur wenn die Adoption eines Merkmals freiwillig ist bzw. exogen bleibt, kann dieses als ein vertrauensschaffendes Signal wirken. Sobald die Formalisierung erfolgt, fällt auch die Differenz im Verhalten weg. Wenn alle Bürger eines Staates einer bestimmten Religion angehören müssen, kann diese Religion keine Funktionalität mehr für die Verhaltenskoordination in lokalen Kontexten besitzen. Gerade die scheinbare Klärung von Verhältnissen durch Formalisierung stört also die Signalfunktionen von Heterogenität.¹¹

Würden sich Staaten also tatsächlich nach dem Gefälle von Heterogenität sortieren, so gäbe dies gerade zu Koordinationsmängeln Anlass. Denn die positiven Koordinationswirkungen von Heterogenität können nur auftreten, wenn diese unabhängig von formalen Institutionen Bestand hat und gerade nicht mit diesen deckungsgleich wird. Anders gesagt, Heterogenität und Homogenität von Akteuren müssen in unterschiedlichen Dimensionen koexistieren, um die Vorteile formaler Institutionen und von Heterogenität gleichzeitig nutzen zu können, und zwar gerade auch im Sinne ihrer gegenseitigen Stabilisierung. Die konkreten Beziehungen können mannigfaltig sein: Beispielsweise können bestimmte Industrien durch bestimmte ethnische Gruppen dominiert sein, können Berufsgruppen bestimmte soziale Verhaltensmuster entwickeln, die sie gegen andere abgrenzen, oder kann es Konzentrationen bestimmter Religionen in bestimmten Berufsfeldern geben. Dabei handelt es sich nur um besonders auffällige Beispiele: Heterogenität ist ja grundsätzlich an jede denkbare differenzierende Eigenschaft von Akteuren gebunden, wie auch politische Überzeugungen, regionale Herkunft und Dialekt, oder Präferenzen für die Freizeitgestaltung.

Das bedeutet aber, dass Marktgröße, Staatsgröße und Heterogenität gar nicht direkt miteinander verkoppelt sind.¹² Wenn die Staatsgröße durch die Reichweite formaler Institutionen definiert ist, dann deckt sich dies gar nicht mit der Heterogenität und den sich durch diese ergebenden Transaktionen. Das zentrale Problem für die Staatsgröße ist vielmehr die Abstimmung zwischen diesen formalen Institutionen und der Heterogenität. Um beim Beispiel der Religion zu bleiben: Die

¹¹ Dieses Argument ist jüngst im Detail von *Leeson* (2005) entwickelt worden, und zwar auch in direkter Auseinandersetzung mit Beiträgen von *Alesina* und Ko-Autoren. *Leeson* betrachtet dann ein sehr interessantes empirisches Beispiel, nämlich die Nationenbildung in Afrika, die nach seiner Darstellung eben genau jene dysfunktionalen Auswirkungen auf die Selbstorganisation der traditionellen Wirtschaft hatte.

¹² Ein wichtiges konkretes Beispiel, das ich hier aus Raumgründen nicht behandeln kann, ist die internationale Standardisierung. Auch Standards können Heterogenität von Gruppen, hier im Sinne von Industrien, konstituieren. Wie die ökonomische (z. B. *Casella* 2001) ebenso wie die politikwissenschaftliche (z. B. *Genschel* 1997) Analyse von Standardisierungsprozessen gezeigt hat, dürften gerade grenzüberschreitende, aber gruppenbezogene Standardisierungsformen besonders leistungsfähig sein, um die beiden Ziele einer glaubwürdigen Qualitätssicherung und Senkung von Transaktionskosten gleichzeitig zu erreichen. Die Harmonisierung durch Regierungsbeschlüsse ist hingegen eher dysfunktional. Damit wird aber die Kongruenz von Standardisierung, Marktgröße und Staat aufgebrochen. Vgl. auch grundsätzlich *Wolfe* (2001).

Erklärung einer Religion zur Staatsreligion kann nicht nur Koordinationsleistungen religiöser Heterogenität annullieren, sondern auch zu erheblichen politischen Konflikten führen, weil dies interne Heterogenität unterdrückt und externe Heterogenität formalisiert. Dabei ist die Religion keineswegs ein notwendiges Merkmal von Staatlichkeit. Insofern gelangt das Argument von der „Minimalmoral“ des Marktes schon zu seinem Recht, nur vom Kopf auf die Füße gestellt: Dass sich die formalen Institutionen des Staates auf ein Minimum an Regulierungen beschränken sollten, heißt gerade nicht, dass damit auch ein Spielfeld homogener, weil anonymer Akteure geschaffen wird, deren Heterogenität zu einem bloßen Beiwerk der ökonomischen Transaktionen wird. Im Gegenteil bedeutet der Minimalismus formaler Institutionen, dass der Heterogenität ein breites Funktionspotential für die Verhaltenskoordination gelassen wird. Da aber Heterogenität nicht notwendigerweise mit der Reichweite formaler Institutionen einhergeht, besteht auch kein direkter Zusammenhang mehr zwischen Staatsgröße und Heterogenität.

E. Schlussfolgerungen: Die Chimäre einer optimalen Staatsgröße

Ich habe in diesem Papier zu zeigen versucht, dass die Vorstellung, wachsende Staatsgröße gehe mit steigenden Kosten der Heterogenität einher, verfehlt, weil zu naiv ist. Selbst wenn wir uns auf die Heterogenität von Präferenzen für öffentliche Güter beschränken, verliert dieses Argument aus dem Blick, dass Präferenzen nicht gegeben sind, sondern erst in einem politischen Prozess entdeckt und aggregiert werden. Dieser Prozess selbst weist aber Größenvorteile gerade auch bei wachsender Heterogenität auf. Heterogenität ist eine produktiv-kreative Ressource im Prozess politischen Unternehmertums, und Heterogenität wird zum Kapital des Wachstums politischer Organisationen. Darüber hinaus ist Heterogenität, die gerade unabhängig oder gar quer zu formalen Institutionen der Staatlichkeit verläuft, ein wesentliches Koordinationsmedium für Transaktionen, die kontextabhängig sind und auf lokalem Wissen beruhen.

Der evolutorische Ansatz verwirft die gleichgewichtstheoretische komparative Statik und fokussiert die dynamischen Zusammenhänge des Größenwachstums von Staaten. Hier ist die „kausale Lücke“ zwischen externem Staatenwettbewerb und internem politischen Wettbewerb ausschlaggebend, die erst durch politische Unternehmer und deren Kreation und Kommunikation kognitiver Modelle geschlossen wird. Das Konstrukt der „Größe“ von Staaten kann sinnvoll nur als ein endogenes Selektionskriterium im Staatenwettbewerb aufgefasst werden. „Größe“ wird dann aber zu einem komplexen Phänomen, das weniger mit der Bevölkerungszahl, als mit dem Sozialprodukt zusammenhängen dürfte. Unabhängig von der Bestimmung der Größe haben aber die komplexen Rückkopplungsprozesse im Staatenwettbewerb in jedem Fall die Konsequenz, dass es multiple Gleichgewichte gibt. Die Intuition der historischen Betrachtung, dass letzten Endes die Größe jedes

Staates das Ergebnis eines individuellen Entwicklungsweges ist, besitzt eine klare analytische Fundierung.

Daraus ergibt sich abschließend, dass das Konstrukt der „optimalen Staatsgröße“ jeder theoretischen Grundlage entbehrt. Es lässt sich in einer Welt mit vollständiger Information und Abwesenheit von Unsicherheit formulieren, ist aber empirisch und normativ unbestimmt in der Realität. In der Realität ist auch der Wettbewerb in der Politik und zwischen Staaten ein wissenschaftlicher Wettbewerb, in ähnlicher Weise wie der Wettbewerb im Marktsystem. Das soll nicht heißen, dass die Frage sinnlos wäre, ob eine politische Einheit eine zweckmäßige Größe hat. Die Antwort darauf ist aber nicht mit einfachen ökonomischen Modellen zu finden, die mit *Occams* Messer allzu großzügig umgehen und die Realität auf einfache Kategorien, wie die Kosten von Heterogenität und die Skalenerträge der Produktion öffentlicher Güter zurechtstutzen. Viabilität, nicht Optimalität bietet den Horizont der Beurteilung von staatlicher Größe.

Literatur

- Alesina, A.* (2005): Interview in Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23. Juni 2005, S. 12.
- Alesina, A./Spolaore, E.* (1997): On the Number and Size of Nations, in: Quarterly Journal of Economics, November 1997, S. 1027 – 1055.
- Alesina, A./Spolaore, E.* (2003): The Size of Nations, Cambridge (Mass.)/London.
- Anderlini, L./Felli, L.* (1999): Incomplete Contracts and Complexity Costs, in: Theory and Decision, Vol. 46, S. 23 – 50.
- Aoki, M.* (2001): Toward a Comparative Institutional Analysis, Cambridge (Mass.)/London.
- Baldwin, D. A.* (ed.) (1993): Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate, New York.
- Carroll, G./Hannan, M. T.* (2000): The Demography of Corporations and Industries, Princeton.
- Casella, A.* (2001): Product Standards and International Trade: Harmonization through Private Coalitions?, in: Kyklos, Vol. 54, S. 243 – 264.
- Delhaes, K. von/Fehl, U.* (Hg.) (1997): Dimensionen des Wettbewerbs. Seine Rolle in der Entstehung und Ausgestaltung von Wirtschaftsordnungen, Stuttgart.
- Dixit, A. K.* (1996): The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective, Cambridge.
- Elster, J.* (ed.) (1998): Deliberative Democracy, Cambridge et al.
- Field, A.* (2001): Altruistically Inclined? The Behavioral Sciences, Evolutionary Theory, and the Origins of Reciprocity, Ann Arbor.
- Frank, R. H.* (1988): Passions Within Reason. The Strategic Role of Emotions, New York/London.

- Genschel, P.* (1997): How Fragmentation Can Improve Co-ordination: Setting Standards in International Telecommunications, in: *Organization Studies*, Vol. 18(4), S. 603–622.
- Gilpin, R.* (2001): *Global Political Economy. Understanding the International Political Order*, Princeton/Oxford.
- Grossman, G. M./ Helpman, E.* (1991): *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge (Mass.)/London.
- Hannan, M. T.* (2005): Ecologies of Organizations: Diversity and Identity, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 19(1), S. 51–70.
- Harris, R. G.* (1989): „Market Access“ in International Trade, in: *Stern* (1989), S. 263–292.
- Herrmann-Pillath, C.* (1991): *Institutioneller Wandel, Macht und Inflation in China*, Baden-Baden.
- Herrmann-Pillath, C.* (2004): *Kritik der reinen Theorie des internationalen Handels, Band 2: Evolutionäre Politische Ökonomie*, Marburg.
- Hollis, M.* (1998): *Trust Within Reason*, Cambridge et al.
- Huang, R.* (1997): *China. A Macrohistory*, New York.
- Kerber, W.* (1997): Wettbewerb als Hypothesentest: Eine evolutorische Konzeption wissenschaftlichen Wettbewerbs, in: *Delhaes/Fehl* (1997), S. 29–78.
- Kindleberger, C.* (1951): Group Behavior and International Trade, in: *Journal of Political Economy*, Vol. LIX, S. 30–46.
- Landa, J. T.* (1994): Trust, Ethnicity, and Identity. Beyond the New Institutional Economics of Ethnic Trading Networks, Contract Law, and Gift-Exchange, *Ann Arbor*.
- Landau, R./ Taylor, T./ Wright, G.* (eds.) (1996): *The Mosaic of Economic Growth*, Stanford.
- Leeson, P. T.* (2005): Endogenizing Fractionalization, in: *Journal of Institutional Economics*, Vol. 1(1), S. 75–98.
- Magee, S. P./ Brock, W. A./ Young, L.* (1989): *Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory. Political Economy in General Equilibrium*, Cambridge.
- Männel, B.* (2002): *Sprache und Ökonomie. Über die Bedeutung sprachlicher Phänomene für ökonomische Prozesse*, Marburg.
- Mansfield, E. D./ Reinhardt, E.* (2003): Multilateral Determinants of Regionalism: The Effects of GATT/WTO on the Formation of Preferential Trading Arrangements, in: *International Organization*, Vol. 57, S. 829–862.
- McLaren, J.* (1997): Size, Sunk Cost, and Judge Bowker’s Objection to Free Trade, *American Economic Review*, Vol. 87(3), S. 400–420.
- McLaren, J.* (2002): A Theory of Insidious Regionalism, in: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117(2) May 2002, S. 571–608.
- Metcalf, J. S.* (1998): *Evolutionary Economics and Creative Destruction*, London/New York.
- Mueller, D. C.* (2000): Capitalism, Democracy and Rational Political Behavior, in: *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 10(1–2), S. 67–82.

- Nooteboom*, B. (2002): *Trust. Forms, Foundations, Functions, Failures and Figures*, Cheltenham/Northampton.
- North*, D. C. (1990): *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge et al.
- Rauch*, J. E. (2001): *Business and Social Networks in International Trade*, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIX, S. 1177 – 1203.
- Skyrms*, B. (1996): *The Evolution of the Social Contract*, Cambridge et al.
- Snyderman*, P. M./*Levendusky*, M. (2005): *An Institutional Theory of Political Choice*, in: *Dalton / Kinglemann (2005), Oxford Handbook of Political Behavior*, in press.
- Stein*, A. (1993): *Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World*, in: *Baldwin (1993)*, S. 29 – 59.
- Stern*, R. M. (ed.) (1989): *Trade and Investment Relations Among the United States, Canada, and Japan*, Chicago.
- Tilly*, C. (1990): *Capital, Coercion and European States, AD 990 – 1990*, Cambridge.
- Torstensson*, J. (1998): *Country Size and Comparative Advantage: An Empirical Study*, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 134, S. 590 – 611.
- Witt*, U. (2003): *Economic Policy Making in Evolutionary Perspective*, in: *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 13(2), S. 77- 94.
- Wittman*, D. A. (1995): *The Myth of Democratic Failure. Why Political Institutions Are Efficient*, Chicago / London.
- Wohlgemuth*, M. (2000): *Political Entrepreneurship and Bidding for Political Monopoly*, in: *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 10(3), S. 273 – 296.
- Wohlgemuth*, M. (2002): *Evolutionary Approaches to Politics*, in: *Kyklos*, Vol. 55(2), S. 223 – 247.
- Wolfe*, R. (2001): *Rendering unto Caesar: How Legal Pluralism and Regime Theory Help in Understanding ‚Multiple Centres of Power‘*, in: *G. Smith / D. Wolfish (eds.), Who is Afraid of the State? Canada in a World of Multiple Centres of Power*, Toronto.
- Yarrough*, B. V./*Yarrough*, R. M. (1992): *Cooperation and Governance in International Trade. The Strategic Organizational Approach*, Princeton.

Zweiter Teil

**Zur Aufgabenverteilung innerhalb von Nationen:
Föderalismus versus Zentralismus**

Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssysteme: Zur variablen Architektur von Integration

Von *Lars P. Feld* und *Wolfgang Kerber*, Marburg

A. Vom Nationalstaat zu Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen

Mit der rasant fortschreitenden Globalisierung und dem dynamischen Prozess der europäischen Integration sind in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten grundlegende traditionelle Denkkategorien über den Staat und die von ihm zu betreibende Wirtschaftspolitik systematisch in Frage gestellt worden. In der bisherigen Denktradition steht der völkerrechtlich souveräne Nationalstaat im Mittelpunkt, bei dem quasi-natürlich alle wirtschafts- und finanzpolitischen Kompetenzen angesiedelt sind. Diese Kompetenzen übt er als staatlicher Monopolist gegenüber einer Menge von Individuen als Bürger aus (u. a. mit dem Problem der Kontrolle dieses *Leviathans*). Zwar mag der Nationalstaat föderal organisiert sein, aber dies hat keine eigenständige Bedeutung in der geltenden Denktradition. Jenseits der souveränen Nationalstaaten gibt es hier nur die Ebene des Welt Handels mit der globalen Arbeitsteilung, die wirtschaftspolitisch fast ausschließlich von der Leitidee des Freihandels und des Abbaus von Handelsschranken geprägt ist.

Dieser traditionelle Analyserahmen ist jedoch durch eine Reihe von Entwicklungen inzwischen unzureichend und nicht mehr zweckmäßig:

- (1) Durch umfassende Liberalisierungen und technischen Fortschritt im Bereich von Kommunikation und Verkehr hat sich die Mobilität von Unternehmen und Individuen bzw. der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital stark erhöht. Produktionsfaktoren sind nicht mehr immobil (wie in der traditionellen Außenhandelstheorie unterstellt) und der Nationalstaat wird durch die Wandermöglichkeiten in der Ausübung seiner Monopolmacht beschränkt.
- (2) Diese Mobilität führt zum Phänomen eines Wettbewerbs der Staaten um Unternehmen und Kapital (Standortwettbewerb) sowie zunehmend auch um qualifizierte Arbeitskräfte. Staatliche Wirtschafts- und Finanzpolitik wird damit nicht mehr monopolistisch, sondern verstärkt wettbewerblich angeboten (bspw. in Form von Steuer- und Regulierungswettbewerb oder als Wettbewerb um Industrieansiedlungen).

- (3) Die EU als mit Abstand bedeutendster regionaler Integrationsraum hat sich zu einem quasi-staatlichen supranationalen Gebilde mit umfangreichen Kompetenzen entwickelt. Der Kern der Diskussion um die EU konzentriert sich auf das ungeklärte finale Verhältnis zwischen der EU und den nationalstaatlichen Mitgliedstaaten als Träger staatlicher Souveränität. Am Beispiel der EU zeigt sich die Verunsicherung des traditionellen Denkrahmens am deutlichsten: Seine Anwendung würde nahelegen, dass jetzt die EU die Funktion des „Nationalstaates“ einnehmen würde. Vor der daraus folgenden Konsequenz, dass die EU dann der „natürliche“ Ort aller wirtschafts- und finanzpolitischen Kompetenzen sein müsste, schreckt man allerdings (mit in der bisherigen Denktradition wenig überzeugenden Begründungen) zurück.
- (4) Innerhalb der EU wird – als Durchsetzung der vier Grundfreiheiten – eine umfassende Politik zum Abbau von Handelshemmnissen und Wettbewerbsverzerrungen für die Vollendung des Binnenmarktes betrieben (Marktintegration), die zu einer bisher nicht für möglich gehaltenen Beschränkung der nationalstaatlichen Regulierungskompetenzen (und deren Verschiebung auf die EU-Ebene) führt. Unter einer ähnlichen Zielsetzung kann dies – wenn auch in wesentlich schwächerer Form – auf globaler Ebene, etwa im Rahmen der WTO, aber auch über die Grenzen der Wirtschaftspolitik hinausgehend etwa für einen Internationalen Strafgerichtshof, beobachtet werden.
- (5) Gleichzeitig findet innerhalb der Nationalstaaten in den letzten zwei Jahrzehnten eine Renaissance des Föderalismus und der Dezentralisierung statt, d. h. traditionell unitarische Staaten führen Regionalisierungen durch (bspw. Spanien, Belgien, Frankreich, Italien, Großbritannien, Japan; siehe auch den Beitrag *Pascha* in diesem Band) oder die Kompetenzen von Regionen in bereits föderalen Staaten werden gestärkt (wie etwa die „devolution“ in den USA oder die jüngste Reform des Schweizer Föderalismus).
- (6) Auf internationaler Ebene entstehen – teilweise sogar unabhängig von den Nationalstaaten oder mit diesen nur indirekt verbunden – nichtstaatliche Organisationen, die in wichtigen Bereichen Regulierungsaufgaben übernehmen (private regulation) und damit wichtige Akteure für die globale Wirtschaftsordnung im Sinne einer „Global Governance“ geworden sind.

Die traditionelle Zwei-Ebenen-Struktur von Nationalstaaten und einer im Wesentlichen nur den Handel regelnden internationalen Ebene ist folglich inzwischen einer sehr komplexen Mehr-Ebenen-Governancestruktur gewichen. In dieser Mehr-Ebenen-Struktur übt eine Fülle von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren traditionell staatliche Aufgaben im Sinne der Bereitstellung öffentlicher Güter und Leistungen, der Regulierung ökonomischer Tätigkeiten und der Umverteilung von Ressourcen aus. Auch wenn den Nationalstaaten dabei sicherlich immer noch die größte Bedeutung zukommt, so kann ihre „Souveränität“ bereits jetzt durch die Kompetenzen von Akteuren auf höheren und niedrigeren Ebenen erheblich eingeschränkt sein – zum Teil rechtlich, zum Teil durch den Standort-

wettbewerb. Für die Theorie der Wirtschaftspolitik bedeutet dies, dass nicht mehr nur ein Akteur, nämlich der Nationalstaat, die Kompetenzen für die Wirtschafts- und Finanzpolitik innehat, sondern diese auf eine Anzahl voneinander mehr oder minder unabhängige staatliche Einheiten und Institutionen verteilt (und damit auch fragmentiert) sind. Insofern kann von einer Mehr-Ebenen-Struktur von vielen Jurisdiktionen mit (quasi-)staatlichen Kompetenzen gesprochen werden.¹

Aufgabe dieses Beitrags ist es, auf der Basis ökonomischer Theorie einen analytischen Rahmen zu schaffen, um die komplexen Probleme und Entwicklungen in solchen Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen systematisch untersuchen zu können. Dem Beitrag liegt die Erkenntnis zugrunde, dass die Vielzahl von einzelnen konkreten wirtschafts- und finanzpolitischen Gestaltungsfragen ebenso wie die Frage, wer in solchen Mehr-Ebenen-Strukturen über welche Entscheidungskompetenzen verfügen soll, nicht unabhängig voneinander als Einzelprobleme beantwortet werden können, sondern dass es notwendig ist, diese Fragen vor dem Hintergrund der Funktionsfähigkeit des gesamten Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystems zu sehen. Auch wenn hier ein solcher analytischer Rahmen nur in Ansätzen skizziert werden kann, so zielt dieser aber letztlich auf die Frage nach einer aus ökonomischer Sicht optimalen Gestaltung eines solchen Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystems.

Ein weiterer wichtiger Ausgangspunkt dieses Beitrags ist die Überzeugung, dass es für die Analyse dieser komplexen Problematik unabdingbar ist, die theoretischen und empirischen Erkenntnisse von zunächst sehr unterschiedlichen Teilgebieten und Ansätzen innerhalb der Ökonomie miteinander zu verbinden. Für die Frage der Analyse solcher Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssysteme werden jenseits der allgemeinen Grundlagen der modernen Institutionen- und Ordnungsökonomik in diesem Beitrag vor allem die Perspektiven und Forschungsergebnisse aus folgenden Bereichen eingebracht:

(1) Ökonomische Theorie des Föderalismus²

Die ökonomische Theorie des Föderalismus setzt sich intensiv mit der Bestimmung von Zentralität und Dezentralität auseinander. Dabei greift sie vor allem auf Kriterien aus der traditionellen Theorie des Fiskalföderalismus und damit auf wohlfahrtsökonomische Ansätze zur optimalen Allokation und Distribution von Ressourcen zurück. *Musgrave* (1971, 1983), *Oates* (1972) und *Gordon* (1983) leiten Kompetenzzuweisungen auf unterschiedliche staatliche Ebenen vor allem aus der Existenz von Externalitäten zwischen Gebietskörperschaften, von Größenvorteilen oder auch aus der Unterminierung dezentraler staatlicher Einkommensumverteilung durch Wanderungsprozesse ab. Aus diesen Wanderungsprozessen entsteht ein interjurisdiktioneller Wettbewerb, der

¹ In der Politikwissenschaft dient der Begriff des „multi-level governance“ zur Bezeichnung der These, dass der Nationalstaat nicht mehr der allein bestimmende Akteur ist (*Marks/ Hooghe/Blank* 1996 und *Jordan* 2001).

² Siehe etwa *Tiebout* (1956), *Oates* (1972, 1999), *Gordon* (1983), *Wellisch* (2000), *Wilson/Wildasin* (2004), *Feld* (2000a, 2005a).

gemäß der Analyse von *Tiebout* (1956) vorteilhaft für die Effizienz der Bereitstellung öffentlicher Güter sein kann. Im Gefolge dieser klassischen Beiträge sind eine Vielzahl von Weiterentwicklungen bis hin zur Theorie des Systemwettbewerbs und der Analyse des internationalen Steuerwettbewerbs erfolgt.³

(2) Regulierungswettbewerb, Law and Economics und Rechtsföderalismus⁴

Die aus der Tradition der Law and Economics hervorgegangene Theorie des Regulierungswettbewerbs befasst sich ebenfalls mit Fragen der Zentralität und Dezentralität, jedoch im Wesentlichen auf den umfassenden Bereich des Rechts und auf Regulierungen bezogen. Damit ergibt sich einerseits eine breitere Herangehensweise als im Fiskalföderalismus. Andererseits bleiben jedoch die Besonderheiten, die sich aus den finanziellen Konsequenzen staatlichen Handelns ergeben, unberücksichtigt. Neben der Analyse des Regulierungswettbewerbs spielt das in Nationalstaaten auch historisch bedeutsame Streben nach Rechtsvereinheitlichung eine wichtige Rolle. An die Seite der Wanderungsprozesse, der Standort- und Wohnortwahl als Mechanismen zur Bestimmung optimaler Kompetenzzuteilungen tritt die Rechts(formen)wahl privater Wirtschaftssubjekte.

(3) Außenhandels- und Integrationstheorien⁵

Zudem werden die Vorteile und Bedingungen von Integration aus außenhandeltstheoretischer Sicht beleuchtet. Die theoretischen Grundlagen zur Analyse der Marktintegration gehen im Wesentlichen auf *Viner* (1950) zurück, der die handelsschaffenden und handelsumlenkenden Effekte regionaler Präferenzräume thematisiert. Im Vordergrund steht der Abbau von Mobilitätsbarrieren, die in Form von tarifären und nichttarifären Handelshemmnissen auftreten können. In der traditionellen Außenhandelstheorie fehlt zumeist eine explizit räumliche Komponente. Sie wird erst in den Arbeiten von *Krugman* (1991, 1999) in die Außenhandelstheorie eingeführt. In der Neuen Ökonomischen Geographie bewirkt das Zusammenspiel von Skalenerträgen in der Produktion, Transportkosten und Agglomerationseffekten eine bestimmte räumliche Struktur des Wirtschaftens, die von gebietskörperschaftlichen Grenzen meist in künstlicher Weise durchschnitten wird.

(4) Neue Politische Ökonomie

Schließlich wird in der Neuen Politischen Ökonomie berücksichtigt, dass Staatsversagen etwa aufgrund von Rentenstreben durch Interessengruppen

³ Zu den Weiterentwicklungen des *Tiebout*-Modells siehe *Feld* (2000a) und *Oates* (2005). Zum Systemwettbewerb siehe bspw. *Vanberg/Kerber* (1994), *Streit/Mussler* (1995) und *Sinn* (2003).

⁴ Siehe bspw. *Easterbrook* (1994), *Sun/Pelkmans* (1995), *Bratton et al.* (1996), *Bratton/McCahery* (1997), *Sinn* (1997), *Ogus* (1999), *Van den Bergh* (2000), *Esty/Gerardin* (2001), *Kerber/Heine* (2002), *Marciano/Josselin* (2002, 2003) und *Kerber/Grundmann* (2006).

⁵ Siehe insbesondere *Balassa* (1962), *Alesina/Spolaore* (1997, 2003), *Alesina/Spolaore/Wacziarg* (2000, 2005) und *Heine/Kerber* (2003).

oder durch eine Ausbeutung der Steuerzahler durch eigennützige Regierungen auftreten kann. *Brennan/Buchanan* (1980) unterstreichen die Bedeutung der Wanderungsoption als Mechanismus zur Beschränkung des staatlichen *Leviathan*, der grundsätzlich die Möglichkeit hat, die Eigentumsrechte seiner Bürger und Unternehmen zu verletzen oder zu missachten (*Weingast* 1995). In Mehr-Ebenen-Systemen sind der Ausbeutung der Steuerzahler durch den Staat Grenzen gesetzt, weil die staatliche Souveränität vertikal zwischen den staatlichen Ebenen aufgeteilt ist und horizontal zwischen den Gebietskörperschaften Wettbewerb herrscht (*Buchanan* 1995, 1995/1996). *Besley/Coate* (2003) weisen darauf hin, dass diese vertikale Gewaltenteilung nicht nur das Rentenstreben von Interessengruppen erschwert, sondern ganz allgemein eine Übernutzung gemeinsamer (fiskalischer) Ressourcen, etwa auch durch die politischen Entscheidungsträger in Regierung und Parlament, vermindert.

Diese unterschiedlichen Ansätze und Theoriestränge sollen in diesem Beitrag integriert und für die Analyse von Mehr-Ebenen-Systemen fruchtbar gemacht werden. In Abschnitt B. wird zunächst ein allgemeiner theoretischer Rahmen für die Analyse und die Gestaltung von Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen entwickelt. Neben einer Skizzierung der Mehr-Ebenen-Struktur werden insbesondere die wesentlichen Probleme und Gestaltungsmöglichkeiten in Bezug auf vertikale und horizontale Beziehungen zwischen den Jurisdiktionen herausgearbeitet und damit gleichzeitig wichtige Fragestellungen verortet. Dies gilt insbesondere für Fragen von Zentralität und Dezentralität, des interjurisdiktionellen Wettbewerbs, der Mobilität und der Marktintegration, aber auch des institutionellen Rahmens für das gesamte Mehr-Ebenen-System. Anschließend werden in Abschnitt C. die innerhalb der verschiedenen ökonomischen Ansätze entwickelten Kriterien (und wesentliche ihnen zugrundeliegende theoretische und empirische Erkenntnisse) für eine adäquate Gestaltung solcher Mehr-Ebenen-Strukturen systematisch zusammengeführt. Dieser Set von Kriterien und Problemstellungen kann für die Analyse von konkreten Gestaltungsfragen benutzt werden. In Abschnitt D. werden dann allgemeine Schlussfolgerungen in Bezug auf solche Strukturen und ihre Evolutionsfähigkeit sowie der notwendigen institutionellen Rahmenbedingungen gezogen.

B. Gestaltungsdimensionen von Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen

I. Zur Grundstruktur von Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen

Ausgehend von den empirisch vorzufindenden Strukturen lassen sich zunächst folgende Ebenen relativ klar unterscheiden: Die globale Ebene, regionale supranationale Integrationsräume (wie die EU), die traditionellen „souveränen“ Nationalstaaten, regionale Gebietskörperschaften und Kommunen. Teilweise existieren auf diesen Ebenen bereits staatliche Einheiten oder quasi-staatliche Einheiten wie die

EU, teilweise handelt es sich lediglich um internationale Organisationen oder nachgeordnete Gebietskörperschaften mit bestimmten Funktionen (wie die NATO, die WTO oder kommunale Zweckverbände).

Als Kern eines abstrakten Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystems kann die Menge von territorial definierten Gebietskörperschaften auf den verschiedenen Ebenen gesehen werden. Die territoriale Größe von Kommunen, Bundesländern/Regionen, Nationalstaaten oder der EU ist ebenso wie ihre Bevölkerung zunächst historisch vorgegeben, kann sich aber ändern und weiterentwickeln. Ein zentrales Strukturmerkmal bisheriger Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssysteme ist das Inklusionsprinzip, wonach sich bspw. alle deutschen Bundesländer in der EU befinden, wenn Deutschland Mitglied der EU ist.⁶ In einem Mehr-Ebenen-System gibt es nicht von vorneherein eine hierarchisch herausgehobene Ebene, faktisch aber spielt die Ebene der völkerrechtlich souveränen Nationalstaaten bis heute zweifellos eine Schlüsselrolle.

Wesentliches Kennzeichen der Jurisdiktionen ist, dass es sich um territorial definierte staatlich verfasste Zusammenschlüsse von Individuen als Bürger handelt, die im Prinzip über eigene politische Systeme mit Verfassung, Regierung, Parlament und Justiz verfügen. Aus ökonomischer Perspektive kann jede dieser Jurisdiktionen club-theoretisch als Zusammenschluss von Individuen verstanden werden, um für das entsprechende Territorium die von den Einwohnern gewünschten öffentlichen Güter und Leistungen sowie Recht und Regulierung ebenso wie sozialstaatliche Leistungen im Rahmen eines Systems der (interpersonellen oder interregionalen) Einkommensumverteilung bereitzustellen, wofür umgekehrt Beiträge in Form von Steuern zu entrichten sind. Eine an einem bestimmten Wohnort ansässige Person ist gleichzeitig Bürger mehrerer vertikal übergeordneter Jurisdiktionen, d. h. eine in Marburg lebende Person ist gleichzeitig Bürger der Stadt Marburg, des Bundeslandes Hessen, Deutschlands und der EU. Die Individuen haben folglich als Bürger in jeder dieser Jurisdiktionen eigene Rechte und Pflichten („Bürgergenossenschaft“; *Vanberg* 2004). Jenseits dieser territorialen Jurisdiktionen mit verfasster Staatlichkeit, in denen Individuen als Bürger leben, können aber auch Jurisdiktionen existieren, deren Mitglieder nur aus anderen Jurisdiktionen bestehen (z. B. internationale Organisationen).

II. Zu den vertikalen Beziehungen zwischen mehreren Ebenen

In einem Mehr-Ebenen-System von Jurisdiktionen können auf der einen Seite mehrere politische Systeme mit eigenen Regierungen und Parlamenten auf den

⁶ Ein solches Inklusionsprinzip wäre in einer Mehr-Ebenen-Struktur nicht zwingend. Grönland als eine zu Dänemark gehörende autonome Region hat sich bspw. gegen die EU entschieden.

verschiedenen Ebenen parallel zueinander existieren. Auf der anderen Seite aber ist es erforderlich, dass ihre Entscheidungskompetenzen in gewissem Umfang voneinander abgegrenzt werden. Soweit es für Bürger oder Firmen eindeutige, verbindliche Regeln oder Rechte geben soll, können nicht gleichzeitig mehrere Ebenen parallel über die entsprechenden Regelungen entscheiden. Solche Kompetenzen können letztlich nur einer Ebene zukommen.⁷ Dagegen gibt es andere Politikbereiche, wie bspw. Förderprogramme für Existenzgründung oder Forschungsförderung, die durchaus parallel von Jurisdiktionen auf verschiedenen Ebenen betrieben werden können. Allerdings kann dann unter Umständen eine vertikale Politikkoordination zweckmäßig sein, um suboptimale Gesamtergebnisse zu vermeiden. Eine extreme Form der vertikalen Politikkoordination wäre die gemeinsame Durchführung einer Aufgabe von Jurisdiktionen auf verschiedenen Ebenen. Faktisch ist es aber oft eine schwierig zu beantwortende Frage, inwieweit Jurisdiktionen auf verschiedenen Ebenen unabhängig und parallel zueinander Politiken durchführen und / oder Regelungen erlassen können.

Im Prinzip kann es auf jeder Ebene Jurisdiktionen mit voll ausgebildeten eigenen politischen und rechtlichen Systemen geben, d. h. jede Jurisdiktion kann eine eigene Verfassung (u. a. mit dem Schutz von Grundrechten), eine eigene Regierung (Exekutive), ein eigenes Parlament (Legislative) sowie eine eigene Gerichtsbarkeit (Verfassungs- und andere Rechtsfragen) haben. In den empirisch vorzufindenden Mehr-Ebenen-Systemen finden sich oft (aber nicht immer) erhebliche vertikale Arbeitsteilungen und Verflechtungen auch in Bezug auf die politischen und rechtlichen Systeme. So können einzelne Ebenen für andere Ebenen bestimmte Funktionen übernehmen, bspw. den Schutz von Grundrechten. Oder das Gerichtssystem kann auf einer bestimmten Ebene die judikativen Funktionen von übergeordneten und untergeordneten Ebenen mitübernehmen, wie dies bspw. innerhalb der EU der Fall ist. Zwar entscheidet der EuGH letztlich über EU-Recht, aber auch die nationalstaatlichen Gerichtssysteme können unmittelbar EU-Recht anwenden, ebenso wie die Bundesländer über kein eigenständiges Gerichtswesen verfügen. Dies ist bspw. anders in den USA, in denen es unabhängig voneinander Bundesgerichte und Gerichte der Bundesstaaten gibt. Insbesondere können die politischen Entscheidungssysteme verschiedener Ebenen auf komplexe Weise miteinander verflochten sein, wenn bspw. in Deutschland für viele vom Bundestag verabschiedete Gesetze eine Zustimmungspflicht durch den Bundesrat besteht, oder wenn in der EU der aus den Regierungen der Mitgliedstaaten bestehende Ministerrat (Europäischer Rat) als zentrales legislatives Organ der EU fungiert. Die aus solchen „Politikverflechtungen“ entstehenden Probleme sind insbesondere in der Politikwissenschaft thematisiert worden (*Scharpf* 1978, 1988).

Ähnlich kompliziert stellt sich die Situation hinsichtlich der Finanzverfassung in Mehr-Ebenen-Systemen dar. Neben den Besteuerungskompetenzen sind aus

⁷ Zumindest muss es im Konfliktfall eine Vorrangregelung geben wie bspw. „Bundesrecht bricht Landesrecht“.

den staatlichen Aufgaben abgeleitete Ausgabenkompetenzen und unterschiedliche Autonomiegrade im Bereich der Verschuldung (Haushaltsautonomie) zu betrachten. Hinsichtlich der Besteuerungskompetenzen lassen sich idealtypisch das Trennsystem und das Gemeinschaftsteuersystem feststellen, wenn verschiedene gebietskörperschaftliche Ebenen überhaupt eigene Steuereinnahmen erhalten und nicht lediglich von Transfers der nationalstaatlichen Ebene abhängen sollen. Im Trennsystem ist einer staatlichen Ebene ausschließlich die Einnahmenkompetenz für eine bestimmte Steuerart zugewiesen. Im Gemeinschaftsteuersystem können mehrere gebietskörperschaftliche Ebenen auf eine Steuerbasis zugreifen. Dabei muss die Steuerertragshoheit von der Steuerverwaltungshoheit und der Steuergesetzgebungshoheit getrennt analysiert werden. Die Diskussion um Trennsystem und Gemeinschaftsteuersystem bezieht sich im Wesentlichen auf die Ertragshoheit. Mindestens ebenso bedeutsam sind jedoch die beiden anderen Kompetenzen. Es macht einen wesentlichen Unterschied, ob die Gesetzgebungshoheit und damit die Entscheidungskompetenzen für ein Gemeinschaftsteuersystem auf einer Ebene, wie etwa die Einkommensteuer beim Bund in der Bundesrepublik Deutschland, angesiedelt, oder allen drei Ebenen, wie in der Schweiz Bund, Kantone und Gemeinden, zugewiesen ist. In beiden Fällen handelt es sich um Gemeinschaftsteuersysteme, da die Ertragshoheit für eine Steuerbasis nicht ausschließlich einer Ebene zugeordnet ist. Im deutschen System findet jedoch eine regional einheitliche Besteuerung bei gleichem zu versteuernden Einkommen statt, während in der Schweiz die Einkommensteuerbelastungen regional erheblich voneinander abweichen können. In Deutschland werden die Steuereinnahmen der Einkommensteuer als vorgängige Stufe eines Finanzausgleichs im weiteren Sinne auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen verteilt. In der Schweiz generieren die Kantone durch eine autonome Besteuerung ihre Steuereinnahmen selbst und begeben sich somit in einen harten Steuerwettbewerb. Die Steuerverwaltungshoheit darf in dieser Betrachtung nicht unterschätzt werden. Wenn die nachgeordneten Gebietskörperschaften über erhebliche Verwaltungskompetenzen verfügen, haben sie auch Möglichkeiten, die Ertragshoheit anderer gebietskörperschaftlicher Ebenen auszuhöheln. Finanztransfers zwischen den Ebenen vervollständigen dieses komplexe Bild.

Die Frage der optimalen vertikalen Kompetenzallokation gehört zu den zentralen Problemstellungen bei der Gestaltung von Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen. In allen föderalen Staaten (wie in Deutschland oder den USA) und im Verhältnis zwischen der EU und den Mitgliedstaaten gibt es kontroverse Diskussionen um den richtigen Grad von Zentralität und Dezentralität. Während für Deutschland und die EU seit langem ausgesprochene Zentralisierungstendenzen beklagt werden, kam es in anderen Staaten aber auch zu stärkeren Dezentralisierungen. In Abschnitt C. werden die aus ökonomischer Sicht zentralen Kriterien für die Beantwortung der Frage nach der optimalen vertikalen Kompetenzallokation präsentiert.

III. Mobilität und horizontale Beziehungen zwischen Jurisdiktionen

Neben der vertikalen Beziehung von Jurisdiktionen ist in einem Mehr-Ebenen-System auch die horizontale Beziehung zwischen den Jurisdiktionen auf der gleichen Ebene von zentraler Bedeutung. Zwar scheint durch die territoriale Grenze zunächst eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen den Jurisdiktionen gegeben, faktisch aber kann es eine Vielzahl von positiven und negativen grenzüberschreitenden Wirkungen von Politiken und Aktivitäten von Individuen und Firmen geben, die auch im horizontalen Verhältnis eine Fülle von Konflikten und Problemen schaffen können. Von zentraler Bedeutung sind dabei insbesondere die positiven wohlfahrtserhöhenden Wirkungen von Marktintegration und möglicher daraus folgender Prozesse interjurisdiktionellen Wettbewerbs. In Mehr-Ebenen-Systemen kann eine solche Marktintegration auf verschiedenen Ebenen in unterschiedlichem Umfang vorangetrieben werden. Weiterhin können eine Anzahl von negativen Externalitäten und Suboptimalitäten durch einen unabhängigen Einsatz von Politiken auftreten, die die Frage nach der Zweckmäßigkeit von Politikkoordination stellen lassen.

1. Marktintegration I: Mobilität von Gütern

Seit den englischen Klassikern gehört es zum Kernbestand der ökonomischen Theorie, dass die Förderung der Mobilität von Gütern zwischen Jurisdiktionen durch Abbau von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen eine Intensivierung der interjurisdiktionellen Arbeitsteilung ermöglicht und damit im Allgemeinen zu einer Wohlfahrtserhöhung in allen beteiligten Jurisdiktionen führt (wenn auch nicht notwendigerweise für alle Individuen in allen beteiligten Jurisdiktionen). Auf diesem außenwirtschaftstheoretischen Fundament beruht die ökonomische Rationalität von regionaler und globaler wirtschaftlicher Integration (Viner 1950, Pelkmans 2001). Die durch eine weitergehende Marktintegration geschaffenen größeren Märkte ermöglichen ein besseres Ausnützen von Skalenvorteilen, Transaktionskostenvorteilen, Produktivitätserhöhungen durch größere Spezialisierung und mehr Innovationen durch mehr Wettbewerb. Gleichzeitig aber gibt es starke Interessengruppen in den einzelnen Jurisdiktionen, denen es durch Rent-seeking-Verhalten gelingen kann, durch protektionistische Wirtschaftspolitik ihre Interessen zu schützen, wodurch aber die mit der Marktintegration verbundenen Wohlfahrtsgewinne geschmälert oder gar unterbunden werden. Insofern besteht eine tiefe Spannung zwischen den allgemeinen Wohlfahrtsgewinnen durch stärker integrierte Märkte und den protektionistischen Interessen von einzelnen Wirtschaftszweigen oder anderen Gruppen, welche die Mobilität von Waren und Dienstleistungen beschränken möchten.

Auf unterschiedlichen Ebenen eines Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystems kann dabei der Grad dieser Marktintegration verschieden hoch sein. Für tiefer gehende Integration (jenseits der Abschaffung von Zöllen und Importkontingenten) ist da-

bei die Beseitigung von nicht-tarifären Handelshemmnissen von besonderer Relevanz. Es war einer der großen Integrationsschritte im europäischen Integrationsprozess, als der EuGH in seiner Cassis-de-Dijon-Rechtsprechung mit dem Übergang vom Bestimmungs- zum Ursprungslandprinzip das Prinzip der wechselseitigen Anerkennung von nationalen Regulierungen einführte. Mit dieser stärkeren Durchsetzung der Warenverkehrsfreiheit wurde die Marktintegration zum Binnenmarkt weiter vorangetrieben (Streit/Mussler 1995, Pelkmans 2001). Gleichzeitig aber wurden damit die Regulierungskompetenzen der Mitgliedstaaten, insbesondere im Bereich des Verbraucherschutzes, stark eingeschränkt, d. h. die stärkere Durchsetzung der Marktintegration führte zu einer faktischen Verschiebung von Regulierungskompetenzen auf eine höhere Ebene. Solche Verschiebungen können in der EU auch durch die Beihilfenkontrolle beobachtet werden, die die Kompetenzen der Jurisdiktionen auf den Ebenen unterhalb der EU stark beschneidet. Interpretiert man jede Form von Transaktionskosten, die bei grenzüberschreitendem Handel auftreten, als Handelshemmnisse, so können beliebige institutionelle Unterschiede zwischen Jurisdiktionen (wie bspw. unterschiedliches Vertragsrecht) als Hindernisse für die Marktintegration interpretiert werden – mit der naheliegenden Konsequenz ihrer Harmonisierung (Heine/Kerber 2003).

2. Marktintegration II: Mobilität von Produktionsfaktoren, Unternehmen und Individuen

Jenseits des freien Handels mit Gütern kann die Marktintegration noch wesentlich stärker intensiviert werden, wenn auch die Mobilität der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital bzw. die Mobilität von Personen und Unternehmen zwischen den Jurisdiktionen zugelassen wird. In den bisherigen Mehr-Ebenen-Strukturen sind diese Dimensionen der Mobilität sehr unterschiedlich geregelt. Während bspw. innerhalb eines Nationalstaats die Mobilität von Personen und Arbeitskräften normalerweise keinen Einschränkungen unterliegt, kann sie zwischen Nationalstaaten auf der globalen Ebene extrem beschränkt sein (insbes. durch Immigrationsbeschränkungen).⁸ Es ist eines der grundlegenden Charakteristika des europäischen Integrationsprozesses, dass die Freizügigkeit innerhalb der EU voll durchgesetzt worden ist. Geringere Unterschiede treten bei den Mobilitätsregelungen für den Produktionsfaktor Kapital auf, die – zumindest zwischen Industrieländern – inzwischen von weitgehender Freiheit geprägt sind. Hier liegt das Problem eher bei Beschränkungen für die Ausfuhr von Kapital, obwohl es auch Beschränkungen beim Kauf von Firmen und Bodeneigentum für Ausländer geben kann. Während diese Mobilität innerhalb von Nationalstaaten immer schon gegeben war, hat sie sich innerhalb der EU durch den Binnen-

⁸ Immigrationsbeschränkungen können dabei nicht nur als protektionistische Wettbewerbsbeschränkungen für den inländischen Produktionsfaktor Arbeit angesehen werden, vielmehr können sie auch vor dem Hintergrund der Bewahrung einer kulturellen oder regionalen Identität gesehen werden.

markt und auf der globalen Ebene durch umfangreiche Liberalisierungen in vielen Ländern stark erhöht.

Als Folge der hohen Mobilität des Produktionsfaktors Kapital ergibt sich eine erhebliche Mobilität von Unternehmen mit ihren Produktionsstätten sowohl innerhalb der EU als auch auf der globalen Ebene. Eine gravierende Konsequenz der Mobilität von Unternehmen und Kapital ist der dadurch ausgelöste Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen als Standorte für Investitionen, Produktion und Arbeitsplätze. Ein solcher Wettbewerb kann gleichzeitig auf verschiedenen Ebenen bestehen. Industrieansiedlungswettbewerb kann in ähnlicher Weise zwischen benachbarten hessischen Kommunen auf der untersten Ebene und zwischen der EU und China auf der globalen Ebene beobachtet werden.

Die sich erst seit den 1990er Jahren systematisch entwickelnde Theorie des interjurisdiktionellen Wettbewerbs, die auch mit den Begriffen institutioneller Wettbewerb, Standortwettbewerb oder Systemwettbewerb verknüpft ist, untersucht dessen Funktionsweise.⁹ Grundidee ist, dass Jurisdiktionen im Wettbewerb zueinander Bündel von Standortleistungen (öffentliche Güter und Leistungen, Recht, Regulierungen, Redistribution) gegen die Bezahlung von Steuern auf einem Standortmarkt anbieten, während mobile Nachfrager nach diesen Standortleistungen (Individuen, Unternehmen, Produktionsfaktoren) zwischen diesen auswählen. Durch Einsatz ihrer Wettbewerbsparameter (Steuerpolitik, Infrastruktur, Bildung, Regulierungen, Verwaltungseffizienz, Steuern etc.) können die Jurisdiktionen ihre Wettbewerbsfähigkeit auf diesem Standortmarkt verbessern. In einem Mehr-Ebenen-System finden solche interjurisdiktionellen Wettbewerbsprozesse gleichzeitig auf allen Ebenen dieses Systems statt, wobei die Jurisdiktionen allerdings nur im Rahmen ihrer ihnen über die vertikale Kompetenzallokation zugeordneten Kompetenzen über Wettbewerbsparameter verfügen, mit denen sie ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern können.

Inzwischen gibt es eine Fülle von theoretischen und empirischen Untersuchungen über die Funktionsfähigkeit des interjurisdiktionellen (Standort-)Wettbewerbs im Allgemeinen oder den spezifischeren Teilprozessen des Steuer- und Regulierungswettbewerbs, ohne dass diese Fragen bisher hinreichend geklärt sind. Einer Fülle von möglichen Vorteilen solcher Wettbewerbsprozesse (u. a. höhere Effizienz durch bessere Adaption an heterogene Präferenzen, mehr Innovationen, weniger Rent-seeking-Probleme) stehen eine Anzahl möglicher Probleme gegenüber (u. a. übermäßiger Steuerwettbewerb mit der Folge von zu wenig öffentlichen Gütern und zu geringer Redistribution, Informationsprobleme, Race to the bottom-Probleme). Als vorläufiges Ergebnis kann festgehalten werden, dass man weder pauschal von der Funktionsfähigkeit noch von dem Versagen interjurisdiktioneller

⁹ Siehe hierzu u. a. die Literatur in Fn. 3 und 4 sowie insbesondere *Siebert/Koop* (1990), *Kenyon/Kincaid* (1991), *Revesz* (1992), *Frey/Eichenberger* (1996), *Kerber* (1998, 2000), *Apolte* (1999), *Garcimartin* (1999), *Feld* (2000a), *Van den Bergh* (2002), *Grundmann/Kerber* (2002), *Ott/Schäfer* (2002) und *Vanberg* (2004).

Wettbewerbsprozesse ausgehen kann, sondern dass dies von spezifischen Besonderheiten der einzelnen Politiken und von den institutionellen Rahmenbedingungen für diese Wettbewerbsprozesse abhängig ist (*Esty/Gerardin 2001, Kerber/Budzinski 2003*). Ebenso wie auf normalen Gütermärkten kann auch auf Standortmärkten durch eine adäquate Gestaltung der Regeln für diesen Wettbewerb dessen Funktionsfähigkeit durch Reduzierung oder Beseitigung von Marktversagensproblemen verbessert werden.

Interjurisdiktionelle Wettbewerbsprozesse sind insofern von zentraler Bedeutung für Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssysteme, als ein solcher Wettbewerb die unvermeidliche Konsequenz aus der simultanen Verwirklichung von Dezentralität und Mobilität ist (*Kerber 2000b*). Sobald Individuen, Unternehmen und Produktionsfaktoren zwischen Jurisdiktionen mobil sind und diese Jurisdiktionen mit Politikkompetenzen ausgestattet sind, die sich auf ihre Qualität als Standort auswirken, folgt hieraus zwangsläufig ein interjurisdiktioneller Wettbewerb auf dieser Ebene. Allerdings sind Ausmaß und Art dieser Wettbewerbsprozesse von konkreten Mobilitätsregeln abhängig, wie sich anhand von Mobilitätsregeln zum Recht illustrieren lässt. Das in der EU bei den oben erwähnten Produktregulierungen eingeführte Prinzip der wechselseitigen Anerkennung (Ursprungslandprinzip) kann als eine solche Mobilitätsregel interpretiert werden, weil hierdurch nationale Regulierungen eines Mitgliedstaates indirekt über die nach ihnen hergestellten Produkte in andere Mitgliedstaaten der EU „exportiert“ werden können.¹⁰ Eine extreme Form der Mobilitätsregel im Bereich des Rechts und der Regulierungen stellt die Einführung von Rechtswahlfreiheit dar (*O'Hara/Ribstein 2000*), d. h. dass bspw. private Rechtssubjekte (wie Unternehmen) frei zwischen dem Vertragsrecht unterschiedlicher Jurisdiktionen wählen können (*Kerber/Grundmann 2006*). Beide Arten von Mobilitätsregeln führen dann zu (unterschiedlichen Arten von) Regulierungswettbewerb. Insgesamt lassen sich mehrere Grundtypen von Regulierungswettbewerb differenzieren: Drei Formen indirekten Regulierungswettbewerbs, nämlich durch (1) Vergleichswettbewerb, (2) Außenhandel, (3) wechselseitige Anerkennung (Herkunftslandprinzip), und zwei Formen direkten Regulierungswettbewerbs durch (4) interjurisdiktionellen Wettbewerb und (5) freie Rechtswahl (*Heine/Kerber 2002, Kerber/Budzinski 2003; Kerber 2006*).

3. Politikkoordination

Über die Fragen der Mobilität und eventuelle daraus folgende interjurisdiktionelle Wettbewerbsprozesse hinaus können eine Fülle von Problemen im horizontalen Verhältnis zwischen Jurisdiktionen auftreten, die einer Lösung bedürfen. Wie

¹⁰ Gleiches gilt für die (in den USA zwischen den Bundesstaaten geltende und jetzt auch in der EU-Rechtsprechung nach dem *Centros-Urteil* des Europäischen Gerichtshofs sich herausbildende) „Gründungstheorie“ im Gesellschaftsrecht, die über die wechselseitige Anerkennung von bundesstaatlichem bzw. nationalem Gesellschaftsrecht zur Mobilität des Gesellschaftsrechts führt (*Heine 2003*).

im folgenden Abschnitt C. noch ausführlicher gezeigt wird, können Externalitäten zwischen den Jurisdiktionen auftreten, die zu Konflikten und Wohlfahrtsverlusten führen, so dass sie irgendeine Form der Koordination der Politiken der Jurisdiktionen nahelegen. Hierzu gehören bspw. öffentliche Güter und negative Umwelteffekte, die jurisdiktionsübergreifend Nutzen stiften oder Schäden verursachen. Generell können durch die unabhängige Durchführung von Politiken einzelner Jurisdiktionen Suboptimalitäten auftreten, die sich durch eine stärkere Koordination vermeiden lassen. Solche Fragen sind insbesondere in Bezug auf die internationale Koordinierung von Wirtschaftspolitik erörtert worden, treten aber gleichermaßen auch zwischen Regionen und Kommunen auf.

Für eine horizontale Koordination von Politiken stehen alternative Lösungsmöglichkeiten bereit. Eine naheliegende Möglichkeit bei einer begrenzten Zahl betroffener Jurisdiktionen sind vor allem Verhandlungslösungen im Sinne von *Coase*, die bis hin zur Fusion von Gebietskörperschaften führen können. Eine andere Gruppe von Lösungen enthält verschiedene Möglichkeiten, durch Einbeziehung von vertikal höher stehenden jurisdiktionellen Ebenen zu einer Politikkoordination auf tieferen Ebenen zu kommen. Dies reicht von der extremen Lösung einer Verschiebung der Kompetenz auf die höhere Ebene, der Etablierung von Rahmenregeln oder Mindeststandards für die dezentralen Politiken bis hin zur reinen Zurverfügungstellung einer Schiedsinstanz (in Form eines Gerichts) auf der höheren Ebene, um entstehende Konflikte zwischen unteren Jurisdiktionen zu lösen. Eine andere Gruppe von Möglichkeiten besteht darin, dass eine höhere Ebene eine stärkere Koordinierung der dezentralen Politiken durch das Setzen spezifischer finanzieller Anreize, etwa durch ungebundene oder gebundene Finanzausweisungen im Rahmen eines Finanzausgleichssystems, erreichen kann. In einem Mehr-Ebenen-System zeigt sich damit eine enge Verzahnung von horizontaler und vertikaler Koordination von Politik. Eine spezielle Form der Politikkoordination stellt die in der EU betriebene „Offene Methode der Koordinierung“ dar, da hier auf der zentralen Ebene ein Benchmarking-Prozess über die von den Mitgliedstaaten betriebenen dezentralen Politiken mit der Folge der Empfehlung von „best practices“ stattfindet, was das horizontale Lernen über erfolgreiche Politiken zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern soll (*Eckardt/Kerber* 2004). Von großer Bedeutung ist jedoch, dass jede Politikkoordination mit hohen politischen Transaktionskosten und Effizienzverlusten verbunden sein kann, die kritisch mit etwaigen Effizienzvorteilen einer besseren Koordination abzuwägen sind.

4. Zum interjurisdiktionellen Wettbewerb als konstitutives Ordnungselement in Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen

Es gehört zu den grundlegenden Gestaltungsfragen, ob und inwieweit interjurisdiktioneller Wettbewerb (und / oder Regulierungswettbewerb) als ein konstitutives Kernelement innerhalb eines solchen Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystems verstanden wird. Diese Diskussion ist in Ansätzen in der Auseinandersetzung zwischen

dem kooperativen und dem kompetitiven Föderalismus (Wettbewerbsföderalismus) geführt worden. In diesem Beitrag wird nachdrücklich die These vertreten, dass die Existenz und die Nutzung der Vorteile des interjurisdiktionellen Wettbewerbs ein wesentliches Grundcharakteristikum jedes (ernsthaft diese Bezeichnung verdienenden) Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystems ist. Dies ergibt sich zum einen aus der bereits erwähnten logischen Folgerung, dass Dezentralität von Kompetenzen plus Mobilität (fast) automatisch zur Existenz interjurisdiktioneller Wettbewerbsprozesse führt.¹¹ Zum anderen ermöglicht die bewusste Nutzung funktionsfähiger interjurisdiktioneller und (Regulierungs-)Wettbewerbsprozesse als ein weiterer marktlicher Selbststeuerungsmechanismus eine größere Effizienz und Evolutionsfähigkeit bei den von den Jurisdiktionen angebotenen staatlichen Leistungen und Politiken. In Abschnitt C. wird näher auf die ökonomischen Kriterien eingegangen, unter welchen Bedingungen solche interjurisdiktionellen Wettbewerbsprozesse funktionieren können oder diese aufgrund gravierender Defekte unterbunden oder geregelt werden müssen. Eine wichtige Konsequenz der Nutzung interjurisdiktioneller Wettbewerbsprozesse besteht jedoch darin, dass jede Verschiebung von Politikkompetenzen auf eine höhere Ebene die Reichweite dieser Wettbewerbsprozesse reduziert und ebenso wie horizontale Politikkoordinationen in die Gefahr gerät, als kartellartige Wettbewerbsbeschränkung angesehen zu werden.

IV. Institutioneller Rahmen und Dynamik von Mehr-Ebenen-Systemen

1. Top-down, Bottom-up und die Frage der Kompetenz-Kompetenz

Eine Grundsatzfrage der Architektur von Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen ist, ob das System von einer Top-down- oder Bottom-up-Perspektive geprägt ist und somit wie die Kompetenzen zur Entscheidung über die Regeln des Mehr-Ebenen-Systems bzw. über die vertikale Allokation von Politikkompetenzen geregelt sind (Kompetenz-Kompetenz). In den empirisch vorzufindenden Mehr-Ebenen-Strukturen findet sich meist eine vom Nationalstaat ausgehende klare Bottom-up-Perspektive in Bezug auf die internationale Ebene, d. h. supranationale Organisationen – und vor allem auch die EU – verfügen nur über die Kompetenzen, die ihnen ausdrücklich von den Nationalstaaten übertragen worden sind. Innerhalb der Nationalstaaten dagegen dominiert oft eine Top-down-Perspektive, obwohl in wichtigen traditionellen Föderalstaaten wie den USA oder der Schweiz die nationalstaatliche Ebene nicht autonom über Kompetenzverlagerungen zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen entscheiden kann. Insofern ist die Kompetenz-Kompetenz zwar meist, aber nicht immer ausschließlich auf der Ebene der Nationalstaaten.

¹¹ Eine empirisch wichtige Ausnahme sind völlig nivellierend wirkende horizontale Finanzausgleichssysteme zwischen den Jurisdiktionen, weil sie die Anreize der Jurisdiktionen zu beseitigen drohen, ihren Standort wettbewerbsfähig zu machen.

Aus der Perspektive des normativen Individualismus, wie er insbesondere auch in der Konstitutionenökonomik vertreten wird, liegt allerdings die eigentliche Kompetenz-Kompetenz zunächst bei den Individuen als Bürgern von Jurisdiktionen. Aus diesem Blickwinkel wäre ein klarer Bottom-up-Ansatz zu wählen (Feld 2006). Sieht man zuerst die Kommune als kleinste jurisdiktionelle Einheit, zu der sich Bürger zusammengeschlossen haben, so könnten sich nach dem Subsidiaritätsprinzip wieder die Kommunen zu größeren Klubs zusammenschließen, um bestimmte Probleme besser lösen zu können. Das ganze Mehr-Ebenen-System könnte so als das Ergebnis eines sich von unten durch immer weitere Zusammenschlüsse von Jurisdiktionen (mit entsprechender Übertragung von spezifischen Kompetenzen) entwickelnden Prozesses verstanden werden. Dies würde implizieren, dass die Kompetenz-Kompetenz letztlich auf der untersten jurisdiktionellen Ebene liegt. Aus staatsrechtlicher Sicht werden jedoch häufig Zweifel angemeldet, ob dies wirklich zwingend folgt oder ob nicht auch eine Jurisdiktion auf einer höheren Ebene (wie bspw. der Nationalstaat) von den Bürgern als der eigentlich relevante Klub, zu dem sie gehören möchten, angesehen wird (Oeter 1998). Dann würden sie vermutlich auch die Kompetenz-Kompetenz auf dieser Ebene präferieren.

2. Offenheit und Dynamik von Mehr-Ebenen-Systemen

Die Kompetenz-Kompetenz ist ebenso wie die Frage nach einer Bottom-up- oder Top-down-Perspektive von zentraler Bedeutung für die Dynamik und die Offenheit von Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen. Funktionsfähigkeit und langfristige Wohlfahrtswirkungen von Mehr-Ebenen-Systemen erfordern vor allem eine hohe Anpassungs- und Evolutionsfähigkeit dieser Mehr-Ebenen-Strukturen. Aufgrund von neuen technologischen Entwicklungen, die die Größe von Märkten oder die Reichweite von öffentlichen Gütern und Externalitäten verändern oder die zu anderen Produktions- und Kostenfunktionen bei öffentlichen Leistungen auf Märkten führen, oder aufgrund von veränderten Präferenzen und insbesondere gewandelten Identitäten der Bürger verändern sich die den jeweiligen Bürgerpräferenzen entsprechenden optimalen Mengen von öffentlichen Gütern, Recht und Regulierung, Redistribution und Steuern. Insofern müssen sich alle Jurisdiktionen sowie das gesamte Mehr-Ebenen-System immer wieder an solche veränderten Bedingungen anpassen, ebenso wie auch endogen innovative Verbesserungen der Leistungen der Jurisdiktionen und ihrer möglichst kostengünstigen Erstellung stattfinden sollten (Kerber 1998, 2005).

Für die Struktur des Mehr-Ebenen-Systems bedeutet dies, dass insbesondere Verschiebungen von Kompetenzen zwischen den Ebenen ebenso wie territoriale Veränderungen von Jurisdiktionen auf der horizontalen Ebene durch Sezession und Beitritt auftreten können. Am Beispiel der EU kann diese Dynamik von horizontaler Erweiterung und gleichzeitiger vertikaler Verlagerung von Kompetenzen gut beobachtet werden (siehe auch den Beitrag *Apolte* in diesem Band). Solche Veränderungen der Struktur von Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen sind ein norma-

les Phänomen und können für die Anpassung an veränderte Bedingungen auch erforderlich sein. Insofern benötigen Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssysteme auch Regeln für solche Veränderungen. So sollte auf allen Ebenen des Systems die Fusion bzw. der Beitritt von Jurisdiktionen ebenso möglich sein wie Sezessionen. In Extremfällen kann es auch zur Einführung neuer Ebenen (wie bspw. die Regionen in Frankreich und Italien) oder zur Abschaffung von Ebenen kommen. Die Ausdünnung von Kompetenzen einer bestimmten Ebene entspricht hierbei einer teilweisen Abschaffung dieser Ebene, genauso wie die Rückholung einer Kompetenz von einer höheren auf eine niedrigere Ebene auch als eine Teilsezession verstanden werden kann.

3. Rechtlicher Rahmen

Aus den Ausführungen in diesem Abschnitt ist die Schlüsselrolle deutlich geworden, die der rechtliche Rahmen von Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen spielt. Im traditionellen Denkraum befinden sich die zentralen Rechtssysteme im Wesentlichen auf der nationalen Ebene, während sich darüber nur das dünne und wenig verlässlich durchgesetzte Völkerrecht befindet. In Mehr-Ebenen-Systemen gibt es dagegen eine Vielzahl von Rechtsordnungen neben- und übereinander auf verschiedenen Ebenen. Eine wichtige Frage ist, inwiefern es eine auf das Gesamtsystem bezogene konsistente Menge von Rechtsregeln gibt, die durch klare horizontale und vertikale Kompetenzabgrenzungen zwischen den Jurisdiktionen Konflikte löst. In der Rechtswissenschaft werden solche Regeln als Kollisionsrecht bezeichnet; allerdings handelt es sich dabei bisher immer um national gesetzte kollisionsrechtliche Regeln, wodurch das Problem der Konflikte zwischen nationalen Rechtssystemen nicht wirklich gelöst wurde.

Soll ein Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystem als Gesamtsystem funktionieren, so ist eine einheitliche zugrundeliegende Rechtsordnung, in der die Rechtsordnungen der einzelnen Jurisdiktionen eingebettet sind, von großer Bedeutung. Eine der großen Leistungen der europäischen Integration besteht gerade darin, dass eine europäische Rechtsordnung geschaffen wurde – insbesondere mit den Implikationen der unmittelbaren Anwendung europäischen Rechts in den Mitgliedstaaten sowie direkten Klagemöglichkeiten von EU-Bürgern vor dem EuGH. Aus theoretischer Sicht sind in den Regeln für eine solche zentrale Rechtsordnung die Kompetenzen der Jurisdiktionen horizontal und vertikal in geeigneter Weise voneinander abzugrenzen. Damit sollen zum einen Konflikte zwischen den Jurisdiktionen gelöst werden, zum anderen aber sollten sie aus ökonomischer Sicht so gestaltet sein, dass damit die Wohlfahrt der Bürger des Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystems maximiert wird. Dies betrifft die vertikale Kompetenzzuordnung ebenso wie den geeigneten institutionellen Rahmen für interjurisdiktionelle Wettbewerbsprozesse (Wettbewerbsordnung). Da die Strukturen des Mehr-Ebenen-Systems einschließlich der vertikalen Kompetenzzuordnungen anpassungs- und evolutionsfähig sein sollten, gehören zu dieser übergeordneten Rechtsordnung – wie oben gezeigt – aber auch Regeln für die Weiterentwicklung dieser Strukturen.

C. Ökonomische Kriterien für die Ausgestaltung des Mehr-Ebenen-Systems

Die in Abschnitt B. hervorgehobenen Ausgestaltungsdimensionen verdeutlichen, dass es um wesentlich mehr als um eine schlichte vertikale Kompetenzverteilung zwischen den einzelnen Ebenen eines Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystems geht. Es geht um die rechtlichen Regeln, die sich ein Staat insgesamt gibt, genauso wie um formale und informale Institutionen zur Regelung von ökonomischen Prozessen, wie etwa Mobilitätsregeln. Zudem müssen unterschiedliche Arten und Ausmaße der Politikverflechtung beachtet und analysiert werden. Auch in modernen ökonomischen Analysen stehen hingegen vielmehr die ökonomischen Kriterien für die vertikale Zuordnung von Kompetenzen im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses. Dabei werden die wesentlichen Vor- und Nachteile zentraler und dezentraler staatlicher Leistungserstellung, Regulierung und Finanzierung einander gegenübergestellt und die zwischen deren Für und Wider auftretenden Zielkonflikte zu lösen versucht. Mit Hilfe dieser Lösungen lassen sich Angaben darüber machen, welche Politikinstrumente in der Kompetenz welcher Ebene in einem Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystem stehen sollten. Dabei werden einerseits die anderen Rahmenbedingungen, wie sie etwa in den vorgängigen Abschnitten diskutiert werden, vernachlässigt. Andererseits stehen reine Regime der Zentralität und Dezentralität im Vordergrund. Beides hat den Vorteil einer sehr konsequenten und rigorosen Analyse der in Frage stehenden Mechanismen, führt leider aber auch dazu, dass der Komplexität von Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen nur unzureichend Rechnung getragen wird. Letztlich ist das Funktionieren von Mehr-Ebenen-Systemen jedoch von ihrem gesamten Regelwerk abhängig und durch starke Interdependenzen zwischen den Politiken gekennzeichnet.

Die Vielzahl der Zielkonflikte, die innerhalb von Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen zu entscheiden sind, soll im Folgenden trotz dieser Relativierungen kurz charakterisiert werden. Im Vordergrund stehen wohlfahrtsökonomische Kriterien, die zur Kompetenzzuweisung herangezogen werden. Daneben spielen jedoch auch polit-ökonomische Probleme und Innovationsprozesse im interjurisdiktionellen Wettbewerb eine wichtige Rolle.¹² Ausgangspunkt der Überlegung ist eine Situation mit zwei oder mehreren Jurisdiktionen, die unterschiedliche Politiken als Leistungsbündel anbieten. Dieses Leistungsbündel kann aus staatlichen Ausgaben oder Regulierungen bestehen. Es wird zu unterschiedlichen Preisen angeboten, die in Form verschiedener Steuerbelastungen, Gebühren und Beiträge oder unterschiedlicher indirekter Kosten der Befolgung von Regulierungen für die privaten Akteure bestehen können. Somit gehen diese Analysen grundsätzlich von einer Autonomie der betrachteten Gebietskörperschaften aus. Am Anfang der Analyse stehen daher die Nachteile und Vorteile eines interjurisdiktionellen Wettbewerbs.

¹² Siehe dazu auch *Feld* (2005a). Für eine Zusammenstellung ökonomischer Kriterien für das engere Problem der Zentralität und Dezentralität von rechtlichen Regeln siehe *Kerber/Heine* (2002) und *Kerber* (2006).

I. Fiskalische und räumliche Externalitäten

Ein gewichtiger Nachteil der dezentral im interjurisdiktionellen Wettbewerb erbrachten und finanzierten Leistungen findet sich in verschiedenen Formen von externen Effekten, die zwischen den Gebietskörperschaften auftreten können. An erster Stelle sind räumliche Externalitäten zu nennen. Sie treten aufgrund der räumlichen Ausdehnung öffentlicher Leistungen und ihrer Zahlungen über die Grenzen einer Jurisdiktion hinaus auf (*Break* 1967, *Oates* 1972). Das traditionelle Kernstadt-Umland-Problem, etwa wenn Bewohner von Tötensen in Hamburg ins Theater gehen, illustriert diese Problematik. Sie zahlen Eintrittspreise, die nicht ihrer marginalen Zahlungsbereitschaft entsprechen. Ein Teil des Theaterbudgets wird nämlich durch Steuern aus dem allgemeinen Haushalt der Bürgerschaft finanziert. Aufgrund dieser effektiven Preisunterschiede entstehen Überfüllungskosten etwa in Form von Schlangen an den Abendkassen oder vorzeitig ausverkauften Vorstellungen. Versucht Hamburg, Überfüllungsprobleme zu umgehen, indem größere Mengen der öffentlichen Güter bereitgestellt werden, muss es Verluste tragen, da die Kosten nicht mehr gedeckt werden können. Räumliche Externalitäten resultieren auch aus Steuerexport, der Anreize setzt, ineffizient hohe Staatsausgaben zu tätigen, da ein Teil der Steuerbelastung von Personen außerhalb der Gebietskörperschaft getragen wird. Beispielsweise befindet sich ein nennenswerter Anteil von in Hamburg ansässigen Unternehmen im Besitz von außerhalb Hamburgs ansässigen Anteilseignern. Da diese Anteilseigner nicht über die Höhe der Hamburger Steuern abstimmen können, hat Hamburg Anreize, sie höher zu besteuern. Die Kosten öffentlicher Leistungen werden externalisiert (*Huizinga/Nielsen* 1997). Für sich genommen spricht das Vorhandensein räumlicher Externalitäten somit gegen interjurisdiktionellen Wettbewerb, auch wenn noch nicht geklärt ist, für welche Lösung dieses Argument spricht.

Daneben stehen nämlich horizontale fiskalische Externalitäten, die den räumlichen Externalitäten entgegen gesetzt sind und diese kompensieren können (*Bjorvatn/Schjelderup* 2002, *Noiset* 2003, *Sørensen* 2004). Gehen wir hypothetisch davon aus, die Bundesländer hätten eigene Besteuerungskompetenzen, und die Steuerbelastung der Einkommensteuer variierte zwischen ihnen. Hamburg könnte sich dann mit Niedersachsen und Schleswig-Holstein in einem intensiven fiskalischen Wettbewerb befinden. Senkte Niedersachsen den Spitzensteuersatz der Einkommensteuer, so zögen mobile Steuerzahler mit hohem Einkommen aus Hamburg zu, die sich im Hamburger Umland ansiedelten. Diese Zuwanderung entlastet bei gegebener Versorgung mit öffentlich bereitgestellten Gütern und infrastrukturellen Kapazitätsreserven alle Einwohner im niedersächsischen Umland Hamburgs, da sich der Immigrant mit den Bewohnern die Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Güter teilt, ohne dass die Qualität der öffentlichen Güter abnimmt. Ebenso belastet die private Wanderungsentscheidung bei zuvor optimaler oder zu geringer Auslastung der Infrastruktur alle Einwohner in Hamburg, da deren Steuerbelastung zur Finanzierung der dort bereitgestellten öffentlichen Leistungen steigt. Berücksichtigen beide Bundesländer diese Ent- bzw. Belastungswirkungen nicht in ihren

Entscheidungen über öffentliche Leistungen, dann führt dies zu fiskalischen externen Effekten oder einer ineffizient niedrigen Steuerbelastung (*Zodrow/Mieszowski* 1986). Beide Länder werden daraufhin ihr öffentliches Leistungsangebot anpassen, so dass fiskalische Externalitäten durch Veränderungen in der öffentlichen Infrastruktur kompensiert werden können (*Keen/Marchand* 1997, *Wildasin* 2004).

Damit noch nicht genug, denn es können auch vertikale fiskalische Externalitäten auftreten, wenn über- und untergeordnete Gebietskörperschaften die gleiche Steuerbasis besteuern. Nimmt jede Gebietskörperschaft den Steuersatz der anderen Ebene als gegeben an, so tritt ein Allmendeproblem auf: Die gemeinsame Steuerbasis wird ‚übernutzt‘, indem sie ineffizient hoch besteuert wird. Eine Steuererhöhung durch eine Ebene reduziert die Steuereinnahmen der anderen Ebene, ohne dass die dadurch verursachten fiskalischen Externalitäten von den jeweiligen Gebietskörperschaften in ihren Entscheidungen berücksichtigt werden. Die privaten marginalen Wohlfahrtskosten sind niedriger als die gesellschaftlichen, da die Zusatzlast der Besteuerung mit steigender Steuerbelastung progressiv ansteigt (*Wrede* 1999, *Keen/Kotsogiannis* 2002). Dies scheint für eine zentrale Koordination zwischen den Ebenen zu sprechen. Diese ist jedoch nicht notwendig, wenn die einzelnen Bürger selbst, beispielsweise in Volksabstimmungen, über die Steuergesetze der Ebenen entscheiden können. Schließlich haben die Steuerzahler ein hinreichendes Interesse daran, nicht zu hoch besteuert zu werden.

Für sich genommen sagt die Externalitätendiskussion somit noch nicht viel darüber aus, welche Kompetenzzuweisung erfolgen sollte bzw. welche Politikinstrumente zur Lösung solcher Probleme gewählt werden sollten. Einerseits dürfte es letztlich eine empirische Frage sein, wie bedeutsam einzelne externe Effekte tatsächlich sind und inwiefern sich verschiedene Externalitäten kompensieren. Andererseits müssen diesen Nachteilen des interjurisdiktionellen Wettbewerbs bzw. der Kompetenzteilung zwischen unterschiedlichen Ebenen eines Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystems deren Vorteile gegenübergestellt werden. Externalitäten stellen allenfalls ein erstes Kriterium für die Kompetenzzuteilung dar.

Die empirische Evidenz zur Bedeutung von räumlichen und fiskalischen Externalitäten ist jedoch ebenfalls zu wenig schlüssig. In einer frühen Studie schätzt *McLure* (1967) beispielsweise den Steuerexport zwischen US-Bundesstaaten grob auf 25 Prozent ihrer gesamten Steuereinnahmen. *Mühlemann* (1972) liefert erste, ähnlich grobe Schätzergebnisse für räumliche Externalitäten zwischen Schweizer lokalen Gebietskörperschaften in den 1960ern, gemäß denen die Umlandgemeinden einen Kostenbeitrag von lediglich 2,6 Prozent der gesamten Bereitstellungskosten der Kernstädte beitragen, während ihr Nutzenanteil vermutlich deutlich höher lag. *Murdoch/Sandler/Sargent* (1997) schätzen negative Nutzenspillovers aufgrund von grenzüberschreitenden Umweltproblemen für 25 europäische Staaten als bedeutsam ein. Eine ähnliche Einschätzung liefert *Büttner* (2003) für fiskalische Externalitäten zwischen deutschen Gemeinden. *Pommerehne/Feld/Hart* (1994) legen jedoch ökonometrische Evidenz dafür vor, dass grenzüberschreitende

Umweltprobleme durch Verhandlungen zwischen den beteiligten Gemeinden, in ihrem Beispiel diesseits und jenseits der deutsch-französischen Grenze, internalisiert werden können. *Pommerehne/Krebs* (1991) präsentieren ähnliche ökonomische Evidenz für den Erfolg *Coase'scher* Verhandlungen für Spillovers lokaler öffentlicher Güter im Kanton Zürich. Die von diesen Autoren zudem beschriebenen Verhandlungen lassen sich im Schweizer Föderalismus häufig beobachten und finden ihren Ausdruck in einer Vielzahl interkantonaler und interkommunaler Verträge. *Schaltegger* (2003) stellt folgerichtig auch keine nennenswerten räumlichen Externalitäten in einer systematischen Studie für die Schweizer Kantone zwischen 1980 und 1998 fest. Offenbar existieren sich dezentral entwickelnde Institutionen zur Lösung der Externalitätenprobleme.

II. Größenvorteile

Ein weiteres Argument im Hinblick auf die Organisation von Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen stellt auf Skalenerträge (Nicht-Rivalität) im Konsum ab. Bei Nicht-Rivalität im Konsum sinkt die Qualität der Nutzung einer öffentlichen Leistung für bereits vorhandene Nutzer nicht, wenn zusätzliche Konsumenten hinzukommen: Es spielt keine Rolle, ob ein zusätzlicher Wagen auf eine kaum befahrene Autobahnstrecke auffährt. Es macht dann wenig Sinn, jedem der Autofahrer einen Deckungsbeitrag zu den hohen Fixkosten des Autobahnbaus in Form von höheren Mautgebühren abzuverlangen, da die zusätzlich verursachten Kosten gleich null sind. Die (kaum befahrene) Autobahn ist im Unterschied zu stauanfälligen Autobahntrassen grenzkostenlos mehrnutzbar. Die Deckungsbeiträge werden daher über Steuern erzielt. Im Steuerwettbewerb können diese Deckungsbeiträge aber nicht den mobilen Steuerzahlern angelastet werden, da sie ansonsten abwandern würden. Man belastet sie lediglich mit Gebühren, die Grenzkostenpreisen entsprechen, so dass entweder ein ineffizient niedriges Niveau an öffentlichen Leistungen – gemessen an den Wünschen der Bürger – oder zu niedrige Nettoeinkommen der immobilien Steuerzahler resultieren. Öffentliche Leistungen können somit auf einem niedrigeren als von den Bürgern gewünschten Niveau bereitgestellt werden, wenn Nichtrivalität im Konsum öffentlich angebotener Leistungen besteht (*Sinn* 1997, 2003).

Auch die Bedeutung steigender Skalenerträge im Konsum öffentlicher Güter ist umstritten. In ihrer Übersicht über die existierenden Studien ziehen *Reiter/Weichenrieder* (1997) keine eindeutigen Schlussfolgerungen, auch wenn sie letztlich dazu tendieren, ein nennenswertes Ausmaß der Nichtrivalität im Konsum für öffentliche Leistungen festzustellen. *Feld/Kirchgässner/Schaltegger* (2003) bezweifeln hingegen die Bedeutung von Skalenerträgen im Konsum. In einer Panelstudie für 26 Schweizer Kantone und den Zeitraum von 1980 bis 1998 lässt sich kein signifikanter Einfluss der Fragmentierung eines Kantons in seine Gemeinden auf die Höhe der gesamten kantonalen und lokalen Ausgaben oder der kantonalen und lokalen Verwaltungsausgaben feststellen. Diese Evidenz ist aufgrund der

Kleinheit der Schweiz, die mit ihren 7,3 Millionen Einwohnern in 26 Kantonen und 2903 Gemeinden bei hoher dezentraler Finanzautonomie gebietskörperschaftlich organisiert ist, besonders instruktiv. Die Kosten der Kleinheit werden offenkundig in theoretischen Studien als übertrieben hoch dargestellt.

III. Informationsprobleme und Transaktionskosten

Ein drittes Argument gegen interjurisdiktionellen Wettbewerb liefert die Literatur zum Regulierungswettbewerb.¹³ Sinn (2003) argumentiert, dass Produktmarktregulierungen dazu dienen, das Zitronen-Problem (Akerlof 1970) zu lösen. Bei asymmetrischer Informationsverteilung auf den Produktmärkten, etwa wenn der Käufer wie im Falle von Gebrauchtwagen die Qualität eines Erfahrungsgutes schlechter einschätzen kann als der Verkäufer, hat die besser informierte Marktseite Anreize, ihren Informationsvorsprung gewinnbringend auszunutzen, in diesem Beispiel also dem Käufer ein Auto mit niedriger Qualität zu verkaufen (Apolte 1999, 2006). Die schlechter informierte Marktseite wird ihren Informationsnachteil früher oder später feststellen und sich mit Markttransaktionen zurückhalten. So könnte etwa der Markt für Gebrauchtwagen sehr dünn werden bzw. ganz zusammen brechen. Reguliert der Staat nun solche Märkte, um diese Form von Marktversagen zu beheben, so schützt er nicht nur die schwächere Marktseite, sondern auch das Bestehen der Märkte für Erfahrungsgüter. Im Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften mit unterschiedlicher Regulierung würde sich das laxeste Regulierungsregime durchsetzen, es entstände eine Regulierungsspirale nach unten (race to the bottom) und Marktversagen würde durch die Hintertür wiedereingeführt (Sinn 2003).

Die sich in einem solchen Regulierungswettbewerb befindenden Gebietskörperschaften haben somit einen Anreiz, sich auf Mindeststandards zu einigen, die ggf. durch eine übergeordnete staatliche Instanz, etwa dem Bund im Falle von Regulierungen auf regionaler Ebene oder der EU im Falle nationalstaatlicher Regulierungen, durchgesetzt werden. Dabei hängt die Stichhaltigkeit des Arguments der asymmetrischen Information davon ab, wie gut die Märkte in der Lage sind, eigene privatrechtliche Lösungsmechanismen für dieses Problem zu entwickeln (Vaubel 2004, Feld 2005b). Ein wichtige Rolle kommt auch dem Reputationsmechanismus zu. Das Problem ist daher sicher differenzierter zu sehen als hier dargestellt und wird am Ende wohl auch nur auf empirischer Basis eingeschätzt werden können. Bisher ist es nicht gelungen, bedeutende Beispiele für solche „Race to the bottom“-Prozesse durch Regulierungswettbewerb zu finden. Dafür gibt es prominente Beispiele für „Race to the top“-Prozesse, wie insbesondere im US-amerikanischen Gesellschaftsrecht, aber auch im Bereich von Verbraucherschutz- und Umweltschutzregulierungen (Romano 1985, Vogel 1995, Easterbrook/Fischel 1996, Holzinger 2006). Allerdings sind die Ursachen hierfür nicht immer vollständig geklärt.

¹³ Siehe die Literatur in Fn. 4 und 9.

IV. Heterogenität von Präferenzen

Ein gewichtiges Argument für die dezentrale Leistungserstellung und -finanzierung ist in der räumlichen Heterogenität individueller Präferenzen zu suchen. Unterscheiden sich die Präferenzen der Individuen für öffentliche Güter in unterschiedlichen Regionen, so entstehen bei einem vereinheitlichten Niveau Frustrationskosten für die Bürger. Ein auf der zentralen staatlichen Ebene vereinheitlichtes Politikangebot führt zwangsläufig dazu, dass regional konzentrierte Interessen derjenigen Bürger, die mehr oder weniger öffentliche Leistungen wünschen, enttäuscht werden. Werden diese Leistungen in den Regionen erbracht, können diejenigen, die ein höheres (niedrigeres) Niveau solcher Leistungen wünschen, davon mehr (weniger) erhalten. *Ellingsen* (1998) betont, dass solche Präferenzkosten vor allem für Minderheiten auftreten und dezentrale Leistungserstellung und -finanzierung daher dem Minderheitenschutz dient. Unterschiedliche Präferenzen in einem Staat können aufgrund unterschiedlicher Sprachen, Religionen, Kulturen oder historischer Hintergründe auftreten, sind aber häufig auch das Resultat ökonomisch begründeter Wanderungsprozesse.

Das Argument der Präferenzkonformität dezentraler Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Leistungen steht aufgrund der Analysen *Tiebout*s am Anfang der ökonomischen Theorie des Föderalismus. *Tiebout* (1956) wies darauf hin, dass bei Präferenzheterogenität interjurisdiktioneller Wettbewerb zwischen (fiskalisch) autonomen Gebietskörperschaften effizient sein kann. Durch Abstimmung zu Fuß wählen Individuen diejenige Gebietskörperschaft als Wohnort, die ihnen gemäß ihren Präferenzen eine optimale Kombination von Steuerbelastung und öffentlichen Leistungen anbietet. Bei hinreichend verschiedenen Interessen von Individuen ergibt sich eine Vielzahl von lokalen Gebietskörperschaften, die unterschiedliche Bündel von öffentlichen Leistungen zu bestimmten Steuerpreisen anbieten. Durch die Wanderungsprozesse sortieren sich die Bürger in diejenigen Gebietskörperschaften, die ihren Interessen am nächsten kommen. Diese Gebietskörperschaften zeichnen sich durch eine homogenere Bevölkerung aus. Bei dezentraler Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Leistungen lassen sich zudem Informationsvorteile nutzen. Eine lokale Regierung ist in aller Regel besser über die Präferenzen der Bürger informiert als höhere staatliche Ebenen. Dezentral verstreutes Wissen über staatliche Problemlösungen wird durch eine dezentrale staatliche Organisation effektiver und effizienter genutzt (*Kerber* 1998).

V. Distributionskriterien

Bei der interpersonellen Einkommensumverteilung ergeben sich aus theoretischer Sicht Argumente für eine Kompetenz höherer staatlicher Ebenen. Nehmen wir an, Hamburg habe eine höhere Steuerprogression und zahle höhere Sozialhilfe als Niedersachsen. Hamburg verteile also in stärkerem Maße Einkommen um. Bürger mit niedrigerem Einkommen werden dann nach Hamburg ziehen, da sie sich

dort höhere Transfereinkommen erhoffen. Bürger mit höherem Einkommen werden hingegen nach Niedersachsen wandern, weil dort weniger Einkommensumverteilung betrieben wird. Dezentrale Einkommensumverteilung wird dadurch erschwert, vielleicht unmöglich gemacht. Viele Gegenargumente zu diesem Szenario lassen sich nicht finden. Häufig wird behauptet, dass die Vermögenden in der Gesellschaft bereit sind, höhere Steuern zum Erhalt des sozialen Friedens zu zahlen (*Buchanan 1975*). Hinsichtlich der Bereitschaft von Individuen, Einkommensumverteilung politisch zu unterstützen, spielen zudem regionale Identitäten eine bedeutende Rolle. So betont *Pauly (1973)* zurecht auch die Eigenschaft der Einkommensumverteilung als lokales öffentliches Gut. Altruismus auszuüben, fällt gegenüber Menschen, die man kennt, leichter als gegenüber einer anonymen Gruppe von Transferempfängern. Das Gefühl der Verbundenheit lässt sich leichter entwickeln, wenn man die Bedürftigen kennen lernt. Das mag bis zu einem gewissen Grade stimmen. Dennoch dürften die so erhaltenen Steuerzahlungen nicht ausreichen, den Bedürftigen in der Gesellschaft ein Existenzminimum zu sichern.

Eine dezentrale Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Leistungen sollte daher auch Auswirkungen auf die Struktur der öffentlichen Finanzen haben (*Wildasin 2004, Huber/Runkel 2004*). Wenn fiskalischer Wettbewerb die Fähigkeit der Regierungen reduziert, Einkommen umzuverteilen, dann sollten auch die typischen fiskalischen Instrumente zur Einkommensumverteilung, nämlich Steuern und Transfers, in geringerem Maße in denjenigen Gebietskörperschaften eingesetzt werden, die sich in einem intensiven fiskalischen Wettbewerb befinden. Auf lokaler Ebene dürfte daher weniger Einkommensumverteilung über das Steuer-Transfer-System betrieben werden als auf der regionalen oder nationalen Ebene. Je intensiver der fiskalische Wettbewerb ist, um so geringer sollten die staatlichen Transferzahlungen relativ zu den Infrastrukturinvestitionen sein und um so stärker sollte die staatliche Finanzierung über Beiträge und Gebühren anstelle allgemeiner Steuern erfolgen. Für die Steuerstruktur kann man erwarten, dass fiskalischer Wettbewerb zu einer stärkeren Verwendung der Steuerarten mit weniger elastischer Steuerbasis führt.

In der Tat stellen *Feld/Kirchgässner/Schaltegger (2003)* in einer empirischen Studie für 26 Schweizer Kantone und den Zeitraum 1980 bis 1998 fest, dass fiskalischer Wettbewerb Einfluss auf die Struktur der öffentlichen Finanzen hat. Je intensiver der Steuerwettbewerb, um so stärker finanzieren sich die Kantone und Gemeinden durch Gebühren und Beiträge anstelle von Einkommen- und Vermögensteuern. *Winner (2005)* berichtet Evidenz für 23 OECD-Länder von 1965 bis 2000, dass die zunehmende Kapitalmobilität zu einer Umschichtung der Steuerbelastung vom Produktionsfaktor Kapital auf den Produktionsfaktor Arbeit geführt hat. Die weniger mobile Steuerbasis muss die Steuerlast in stärkerem Maße tragen. *Feld/Fischer/Kirchgässner (2003)* finden für die Schweizer Kantone jedoch keinen Einfluss des fiskalischen Wettbewerbs auf die Höhe der Sozialausgaben.

Bemerkenswerterweise führt dies nicht zu einem Zusammenbruch des Wohlfahrtsstaats. Mit Daten für das Jahr 1977 belegen *Kirchgässner/Pommerehne*

(1996), dass in der Schweiz (ohne Berücksichtigung der Sozialversicherungen) immerhin zwei Drittel der staatlichen Einkommensumverteilung durch die nachgeordneten Gebietskörperschaften vorgenommen wird. Die Schweizer Einkommensverteilung im Jahr 1977 war nicht signifikant ungleicher als diejenige in Deutschland zu Beginn der 1970er Jahre. Seither hat sich jedoch eine relativ ungleichere Einkommensverteilung in der Schweiz ergeben, was vor allem darauf zurückgeht, dass die oberen Einkommensklassen deutlich mehr verdienen. Dennoch erfolgt (wiederum ohne Berücksichtigung der Sozialversicherungen) im Jahr 1992 eine ähnlich starke Einkommensumverteilung durch den öffentlichen Sektor gemessen in Gini-Punkten wie im Jahr 1977. Der Anteil der nachgeordneten Gebietskörperschaften an dieser Einkommensumverteilung hat in diesem Zeitraum sogar zugenommen (Feld 2000a, 2000b). Feld/Fischer/Kirchgässner (2003) finden zudem gewisse Indizien dafür, dass die Einkommensumverteilung durch Kantone, die stärker im fiskalischen Wettbewerb stehen, zielgenauer erfolgt.

Feld (1997) betont, dass diese empirische Evidenz für die Schweiz mit der Loyalität der Bürger zu ihren lokalen und kantonalen Gebietskörperschaften zusammenhängen könnte. In Kantonen, in denen Steuern und öffentliche Leistungen stärker direkt durch die Bürger in Volksabstimmungen entschieden werden, lässt sich eine geringere Intensität des fiskalischen Wettbewerbs feststellen. Lokale Einkommensumverteilung wird durch die Bürger mitgetragen. Ashworth/Heyndels/Smolders (2002) stellen für belgische Gemeinden in ähnlicher Weise fest, dass diese Verbundenheit große Bedeutung für die individuelle Bereitschaft zur Einkommensumverteilung auf der lokalen Ebene hat. Alesina/La Ferrara (2002) legen zudem Evidenz dafür vor, dass ein für die nachhaltige Unterstützung der Verteilungspolitik notwendiges Vertrauen in homogenen Gebietskörperschaften stärker ausgeprägt ist. Einkommensumverteilung scheint somit teilweise nationales und lokales öffentliches Gut zu sein.

VI. Politökonomische Probleme

Nimmt man Verteilungspolitik wie zuvor mit ins Bild, so liegt die Berücksichtigung polit-ökonomischer Probleme nahe. Die politischen Entscheidungsträger verfolgen häufig ihre eigenen Ziele und sind unzureichend an den Willen der Bürger gebunden. Versucht die Regierung, diese privaten Vorteile über höhere staatliche Einnahmen zu sichern, so kann eine möglichst dezentrale staatliche Aktivität für die Bürger von großem Vorteil sein. Die Steuerzahler können sich nämlich dann der übermäßigen Besteuerung durch Abwanderung entziehen. Die Regierung kann ihrerseits die Steuerbelastung nicht beliebig erhöhen. Sie muss auf mobile Faktoren Rücksicht nehmen. Fiskalischer Wettbewerb wird dann Effizienz steigernd sein. Steuerharmonisierung oder -zentralisierung wäre in diesem Fall kontraproduktiv, da dem Staat die Ausbeutung der Steuerbasis erleichtert würde (Brennan/Buchanan 1980). Dies gilt insbesondere auch für die Einkommensumverteilung, wenn diese nicht gemäß der Leistungsfähigkeit erfolgt, sondern eher den besser

organisierten Interessengruppen in der Bevölkerung zugute kommt (*Qian/Weingast* 1997). *Besley/Coate* (2003) argumentieren noch pointierter, dass die allokativen Argumente der traditionellen ökonomischen Theorie des Föderalismus nicht stichhaltig sind. Ein wohlwollender zentraler Planer könnte die unterschiedlichen Präferenzen in der Bevölkerung bei der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter berücksichtigen, wenn er nur hinreichende Informationen hätte, und zugleich mögliche Verzerrungen durch räumliche und fiskalische Externalitäten sowie durch steigende Skalenerträge im Konsum öffentlicher Güter berücksichtigen. Die wahre Begründung für dezentrale staatliche Kompetenzen sei stattdessen in der dadurch möglichen Beschränkung des Staatsversagens zu suchen. Damit ergibt sich ein reformuliertes Plädoyer für eine vertikale Gewaltenteilung, wie sie auch *Breton* (1996) in den Vordergrund rückt.

Die dezentrale Leistungserstellung und -finanzierung hat zudem weitere günstige Informationseigenschaften. Sie führt nämlich dazu, dass die Bürger die Leistungen von Politikern vergleichen und bewerten können (*Besley/Case* 1995). Aufgrund ihrer unvollständigen Information über politische Sachfragen, die geringer als die der Abgeordneten ist, messen die Bürger in Hamburg die Leistung des Senats an der vergleichbaren Leistung der Niedersächsischen Landesregierung. Hat Niedersachsen bei einem ähnlichen Niveau öffentlicher Leistungen und auch ansonsten in beiden Ländern gleichen Bedingungen niedrigere Steuersätze als Hamburg, so wählen die Bürger ihre Regierung nicht wieder. Der Hamburger Senat antizipiert diese mögliche Abwahl bei seiner Entscheidung über Steuererhöhungen. Bei einem langfristigen Zeithorizont der Regierung hat dieser Wettbewerb somit einen disziplinierenden Effekt (*Wrede* 2001, *Reulier* 2004). Die Regierenden sind gezwungen, öffentliche Leistungen kostengünstig und auf einem von den Bürgern gewünschten Niveau bereitzustellen. *Besley/Case* (1995) legen Evidenz dafür vor, dass die Wiederwahlwahrscheinlichkeit amerikanischer Gouverneure tatsächlich *ceteris paribus* sinkt, wenn benachbarte US-Bundesstaaten ihre Steuerbelastung senken. Weitere Evidenz für die Existenz des Vergleichswettbewerbs liefern *Schaltegger/Küttel* (2002) für die Schweiz und *Solé-Ollé* (2003) für Spanien.

VII. Innovations- und Anpassungsfähigkeit

Vergleichswettbewerb begünstigt zudem die Verbreitung von Wissen in der Politik und führt somit in einer dynamischen Perspektive zu Effizienzsteigerungen. Bei dezentraler Leistungserstellung und -finanzierung ist es möglich, mit neuen staatlichen Lösungen für wirtschaftliche Probleme dezentral zu experimentieren (*Kollman/Müller/Page* 2000, *Kerber* 2005). Die Hemmschwelle zur Durchführung von Reformen wird dadurch herabgesetzt, dass das Scheitern von Politikexperimenten mit geringeren Kosten als bei zentralstaatlichen Reformen verbunden ist. *Louis Brandeis*, Richter am Obersten Bundesgericht der USA, behauptete bereits 1932: „It is one of the happy incidents of the federal system that a single courageous state may, if its citizens choose, serve as a laboratory; and try novel social

and economic experiments without risk to the rest of the country“ (zitiert nach *Oates* 1999). Die erfolgreichen Lösungsansätze setzen sich durch, weil sie von anderen Gebietskörperschaften imitiert werden. Der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften wird quasi zu einem Entdeckungsverfahren, das den Fortschritt im öffentlichen Sektor beflügelt (*Hayek* 1978, *Vanberg/Kerber* 1994, *Kerber* 1998, *Feld/Schnellenbach* 2004). *Oates* (1999) spricht in diesem Zusammenhang von ‚laboratory federalism‘ und verweist darauf, dass die Reform der amerikanischen Sozialhilfe von 1996 aus diesem Grund eine Rückverlagerung von Kompetenzen von der Bundesebene auf die Ebene der Bundesstaaten vornahm (*Inman/Rubinfeld* 1997).

Die Argumente für eine innovationsfördernde Wirkung des fiskalischen Wettbewerbs sind jedoch umstritten. Die Wirkung politischer Reformen ist mit Unsicherheiten behaftet. Politische Unternehmer sind in aller Regel risikoscheu und versuchen, ihre Wiederwahl durch weniger Aufsehen erregende Politik zu erreichen. Aus diesem Grund haben Regierungen Anreize, sich abwartend zu verhalten, statt sich mit neuen Lösungen zu profilieren, und die sich ex post als überlegen erweisenden Lösungen zu imitieren bzw. auf ihre Bedürfnisse zu adaptieren. Es entsteht ein Trittbrettfahrerproblem (*Rose-Ackerman* 1980). Zudem bieten Politikinnovationen im föderalen Staat eigennützigen Politikern auch die Möglichkeit, sich persönliche Vorteile zu verschaffen und als Resultat der Unsicherheit von Politikinnovationen herauszustellen (*Kotsogiannis/Schwager* 2001). Schließlich sind die Anreize der Bürger, sich über Politik zu informieren, sehr gering, so dass eher Skepsis angebracht ist, ob sie die Politiker zu Reformen anhalten. Aber dennoch dürfte das Ausmaß an politischen Innovationen bei dezentraler Leistungserstellung und -finanzierung höher als bei zentralstaatlicher sein (*Schnellenbach* 2004, *Kerber* 2005). Bei zunehmender Mobilität verstärken sich zudem die (moderaten) positiven Effekte des fiskalischen Wettbewerbs auf das Ausmaß an politischen Innovationen.

VIII. Makroökonomische Kriterien

Über die ökonomische Theorie des Föderalismus und die daran anknüpfenden dynamischen und polit-ökonomischen Ansätze hinaus berücksichtigen makroökonomische Ansätze auch die Vorteile, die sich aufgrund internationalen Handels und der Größe von Märkten ergeben (*Ruta* 2005). Die Berücksichtigung zusätzlicher Mechanismen, wie dem internationalen Handel, führt zwangsläufig zu einer komplexeren Betrachtungsweise. *Alesina/Barro/Tenreyro* (2002) unterstreichen die Bedeutung von Trade-offs für die Bildung optimaler Währungsräume. Hier spielen die Handelsverflechtung beteiligter Staaten und die Integration der Finanzmärkte, aber auch die Offenheit der Länder im Allgemeinen eine große Rolle. Kleine offene Länder, die intensive Handelsbeziehungen und einen intensiven Kapitalverkehr mit den anderen beteiligten Ländern pflegen, haben geringe Möglichkeiten, eine autonome Geld- oder Fiskalpolitik zu betreiben. Sie haben daher einen Anreiz, eine Währungsunion einzugehen.

Ein weiterer Vorteil zentralstaatlicher Finanzkompetenzen für die nachgeordneten Gebietskörperschaften liegt in der Versicherungsfunktion bei regional asymmetrischen, makroökonomischen Schocks (*Persson/Tabellini* 1996a, 1996b). Das Risiko der asymmetrischen Schocks kann zwischen den Gliedstaaten im Budget der übergeordneten Ebene gepoolt werden. Transfers von anderen Gebietskörperschaften mildern negative Konsequenzen für die in makroökonomische Schwierigkeiten geratene Region ab. Wird die Stabilitätspolitik dezentral koordiniert, so können jedoch Moral hazard-Probleme auftreten. Da die Partner einer solchen Kooperation zur makroökonomischen Stabilisierung ex ante nicht wissen, wie stark das Risiko eines Schocks für die einzelne Gebietskörperschaft ist, hat jede einen Anreiz, möglichst wenig eigene Mittel zur Stabilisierung einzusetzen. Es entsteht ein Trittbrettfahrerproblem. *Persson/Tabellini* (1996a) schlagen daher vor, die zentralstaatliche Ebene solle den Gliedstaaten eine solche Versicherung für asymmetrische Schocks zur Verfügung stellen.¹⁴ *Persson/Tabellini* (1996b) argumentieren hingegen, dass diesem Argument für eine zentralstaatliche Versicherung eine Ex post-Problematik gegenüber gestellt werden muss: Durch die Risikoaufteilung zwischen den Gebietskörperschaften zur Abfederung von Schocks wird Einkommen umverteilt. Soweit sich interregionale Koalitionen der Nutznießer dieser Umverteilung bilden, führt die zentralstaatliche Regelung zu einer zu starken makroökonomischen Stabilisierung: Der Zentralstaat zahlt zu viel für die Regionen. Bei dezentraler Regelung kommt jedoch keine Lösung zustande, wenn sich alle Regionen an der Aushandlung der interregionalen Transfers beteiligen, da Regionen mit geringen makroökonomischen Risiken die Regionen mit hohen Risiken nicht zu unterstützen bereit sind. Eine Versicherung gegen asymmetrische Schocks wird nicht bereitgestellt.

Zudem schafft eine zentralstaatliche Versicherung gegen makroökonomische Schocks selbst Anreizprobleme, wenn auf dieser Basis eine Versicherung der Gliedstaaten gegen ungünstige wirtschaftliche Entwicklungen eingerichtet wird, ohne die zuvor beschriebenen Ex ante- und Ex post-Probleme auszubalancieren. Erwarten die Gliedstaaten für die Zukunft, Sanierungshilfen durch den Zentralstaat oder die übrigen Gliedstaaten zu erhalten, so werden sie ihre Ausgaben und ihre Staatsverschuldung heute bereits antizipatorisch in die Höhe treiben (*Goodspeed* 2002, *Feld/Goodspeed* 2005). Sie geben zu viel aus und verschulden sich übermäßig. Die Ausübung der Versicherungsfunktion ist somit an detaillierte Regeln zur Vermeidung dieser Anreizproblematik gebunden. Die Vorteile zentralstaatlicher Organisation lassen sich nicht ohne Kosten realisieren. Es entstehen Zielkonflikte.

¹⁴ *Bucovetsky* (1997) zeigt, dass ein Finanzausgleich auch eine Versicherungsfunktion bei symmetrischen Schocks ausfüllt. Je gravierender moral hazard ist, um so stärker muss die Steuerbelastung in einem solchen Bundesstaat insgesamt ansteigen.

D. Zur variablen Architektur von Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen

Der Ausgangspunkt unserer Analyse in diesem Beitrag ist die Überlegung, dass unterschiedliche Kompetenzzuteilungen in Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen sich auf Basis ökonomischer Überlegungen ableiten lassen. Allerdings sind wir uns von Anfang an bewusst, dass die Vielzahl von einzelnen konkreten wirtschafts- und finanzpolitischen Gestaltungsfragen ebenso wie die Frage, wer in solchen Mehr-Ebenen-Strukturen über welche Entscheidungskompetenzen verfügen soll, nicht unabhängig voneinander als Einzelprobleme beantwortet werden können, sondern dass es notwendig ist, diese Fragen vor dem Hintergrund der Funktionsfähigkeit des gesamten Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystems zu sehen. Dem Ziel einer optimalen Kompetenzzuteilung in diesem Sinne kommt man durch die Ableitung der bestehenden Zielkonflikte zwischen zentrifugalen und zentripetalen Kräften (im Sinne der in Abschnitt C. diskutierten Kriterien) näher.

Die Betrachtung der unterschiedlichen Argumente für und wider dezentrale staatliche Kompetenzen legt es nahe, einen theoretischen Ankerpunkt festzulegen, von dem aus die verschiedenen Zielkonflikte diskutiert werden. Auf Basis der Analysen aus der Neuen Politischen Ökonomie empfiehlt es sich, bei zentralstaatlichen Kompetenzen in irgendeinem Politikbereich eher skeptisch zu sein. Dies gilt sowohl für die staatliche Leistungserstellung im allokativen wie im distributiven Bereich, sowohl für budgetwirksame wie für regulatorische staatliche Eingriffe. *Oates* (1972, S. 30) bringt solche Überlegungen mit seinem Dezentralisierungstheorem auf den Punkt: Eine dezentrale Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Güter auf einer möglichst niedrigen staatlichen Ebene ist in einer Welt mobiler Individuen mit unterschiedlichen Präferenzen effizient. Die marginale Wertschätzung der Individuen für öffentliche Leistungen entspricht dem marginalen Steuerpreis, den sie dafür entrichten müssen. Der interjurisdiktionelle Wettbewerb bringt dabei die von den Bürgern gewünschten Niveaus an öffentlichen Gütern hervor. Voraussetzung für die Gültigkeit des Dezentralisierungstheorems ist die Gültigkeit der fiskalischen Äquivalenz: Nutznießer, Kostenträger und Entscheidungsträger der staatlichen Politik und ihrer Finanzierung müssen identische Personenkreise sein. Immer dann, wenn dies nicht der Fall ist, könnte das Dezentralisierungstheorem nicht gelten.

Mögliche Verletzungen des Dezentralisierungstheorems sind in Abschnitt C. diskutiert worden. Aus diesen potentiellen Gründen für Verletzungen und den Argumenten für eine dezentrale Kompetenz lassen sich die verschiedenen Zielkonflikte aufzeigen. *Alesina/Angeloni/Etro* (2001, 2005) verdeutlichen etwa den Zielkonflikt zwischen der Internalisierung räumlicher Externalitäten und dem Respekt vor heterogenen Präferenzen (oder den Unterschieden in den ökonomischen Fundamentaldaten beteiligter Gebietskörperschaften), der bei der Bildung von Staaten und der Zentralisierung von Kompetenzen entsteht. *Alesina/Spolaore* (1997, 2003) und *Alesina/Spolaore/Wacziarg* (2000, 2005) arbeiten heraus, dass die

Größe und Zahl von Gebietskörperschaften sich aus einem Zielkonflikt zwischen Präferenzheterogenität und Größenvorteilen ergibt. Diese Größenvorteile stellen sich jedoch allgemeiner dar als das in der ökonomischen Theorie des Föderalismus vorgebrachte Argument steigender Skalenerträge im Konsum öffentlicher Güter. Neben den dadurch erzielbaren Kostenvorteilen in der Bereitstellung öffentlicher Güter haben große Länder bessere Möglichkeiten, sich erfolgreich gegen Aggressoren zu verteidigen. Größere Gebietskörperschaften können regionale Externalitäten eher internalisieren, eine effektivere Umverteilungspolitik betreiben und eine gesamtstaatliche Versicherung gegen asymmetrische regionale Schocks effektiv anbieten. Andererseits kann die Landesgröße mit der Größe des Marktes einhergehen, in welchem die Unternehmen ihre Güter und Dienstleistungen absetzen können.

Dennoch bleibt man am Ende dieser Diskussion zunächst ratlos zurück. Entsteht schon im allokativen Bereich alleine ein Zielkonflikt zwischen der Verhinderung von Verzerrungen etwa aufgrund von Externalitäten auf der einen Seite und dem Respekt vor der existierenden räumlichen Präferenzheterogenität auf der anderen Seite, so stellen sich unter Berücksichtigung polit-ökonomischer Aspekte auch Zielkonflikte im distributiven Bereich. Die Bürger müssen nun auch abzuschätzen suchen, ob der Staat das tut, was er soll, oder ob Staatsversagen zu erwarten ist. Dies dürfte in unterschiedlichen politischen Systemen ganz verschieden ausgeprägt sein. Es kommt somit viel auf die Ausgestaltung des politischen Prozesses an, der zur Bildung von Staaten, Kompetenzverlagerungen, Harmonisierung und Koordination von Politiken zwischen Gebietskörperschaften führt. Die Frage muss lauten, inwiefern sich die Präferenzen der Bürger am ehesten im politischen Prozess durchsetzen. Vor allem aus makroökonomischer Perspektive liegen dazu mittlerweile verschiedene Studien vor. *Alesina/Spolaore* (1997, 2003) zeigen etwa, dass bei einfacher Mehrheitsregel periphere Regionen einen übermäßigen Anreiz zur Sezession haben. Sie haben aufgrund der größeren Entfernung von den Zentren eines Staates einen vergleichsweise geringen Nutzen, tragen aber in gleichem Maße wie die zentralen Regionen zu deren Finanzierung bei. *Gradstein* (2004) und *Goyal/Staal* (2004) stellen jedoch in einem Vergleich zwischen rein repräsentativen Entscheidungsmechanismen und Volksabstimmungen über eine Sezession fest, dass Referenden zu günstigeren Ergebnissen führen. Diese Überlegungen zur Bildung von Staaten lassen sich auf die Frage der Aufgabenaufteilung in Bundesstaaten übertragen. *Cerniglia* (2003) stellt für 16 Staaten und den Zeitraum zwischen 1977 und 1994 fest, dass Bevölkerungsgröße, Fläche, Urbanisierung, Einkommen, Bevölkerungshomogenität negativ und Einkommensungleichheit positiv mit der fiskalischen Zentralisierung korreliert sind. *Panizza* (1999) legt empirische Evidenz dafür vor, dass die öffentliche Leistungserbringung in demokratischen Staaten in stärkerem Maße dezentralisiert ist. *Redoano/Scharf* (2004) argumentieren, dass in Gebietskörperschaften, in denen Kompetenzverlagerungen in Referenden vom Volk genehmigt werden müssen, weniger zentralisiert wird. *Feld/Schaltegger/Schnellenbach* (2005) belegen mit Evidenz für die Schweiz, dass in

Kantonen mit Referendumsmöglichkeit eine geringere Zentralisierung der Staatstätigkeit und ihrer Finanzierung anzutreffen ist.

Angesichts der Vielzahl von Zielkonflikten kommt es daher nicht so sehr auf eine konkrete Kompetenzverteilung als auf die politischen Mechanismen der Kompetenzteilung und die Voraussetzungen der bundesstaatlichen Ordnung an. Die ökonomische Theorie des Föderalismus bedient sich hier einer hilfreichen Prämisse. Sie geht von der kleinsten staatlichen Einheit aus und möchte die Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Güter so dezentral wie möglich ausgestalten. Eine Kompetenz höherer staatlicher Ebenen bedarf daher einer besonderen Rechtfertigung. Ganz im angelsächsischen Sinne ist Föderalismus daher als Zentralisierungsprozess von unten zu verstehen und hat wenig mit einer Dezentralisierung von oben zu tun. Neben einem Schutz kleinerer staatlicher Einheiten vor der Übermacht der übergeordneten staatlichen Ebenen muss jedoch auch bedacht werden, dass die übergeordneten Ebenen vor einer Ausbeutung durch regionale Minderheiten zu schützen sind. Im Vordergrund der Organisation von Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssystemen steht daher die Suche nach geeigneten Regeln, die einerseits solchen Opportunismus unterbinden helfen, aber andererseits auch eine vertikale Durchlässigkeit in der Kompetenzzuordnung sicher stellen. Es muss möglich sein, einmal getroffene Kompetenzzuweisungen und Absprachen zur interjurisdiktionellen Koordination mit relativ geringen Kosten für alle Beteiligten entweder in Richtung auf mehr Zentralität oder mehr Dezentralität abzuändern, wenn veränderte Rahmenbedingungen dies erfordern. Anders gewendet sollte es mit einer prozeduralen Perspektive auf Mehr-Ebenen-Systeme möglich sein, die Bedingungen für dynamisch effiziente, leicht an veränderte Rahmenbedingungen anpassbare und damit Innovationsprozesse begünstigende Regeln abzuleiten. Auch wenn bislang vieles darauf hindeutet, dass direkt-demokratische Entscheidungsmechanismen und unabhängige Gerichte (Vaubel 1996) zu einem solchen Regelkomplex gehören, bleiben noch zu viele Fragen offen, um zu abschließenden Urteilen zu gelangen.

Literatur

- Akerlof, G. A. (1970): The Market for Lemons: Quality, Uncertainty and the Market Mechanism, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, S. 488–500.
- Alesina, A./Angeloni, I./Etro, F. (2001): The Political Economy of International Unions, NBER Working Paper No. 8645, Cambridge (Mass.).
- Alesina, A./Angeloni, I./Etro, F. (2005): International Unions, in: *American Economic Review*, Vol. 95, S. 602–615.
- Alesina, A./Barro, R. J./Tenreyro, S. (2002): Optimal Currency Areas, in: *National Bureau of Economic Research Macroeconomics Annual*, S. 302–353.
- Alesina A./La Ferrara, E. (2002): Who Trusts Others?, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 85, S. 207–234.

- Alesina A. / Spolaore, E. (1997): On the Number and Size of Nations, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 112, S. 1027 – 1056.*
- Alesina, A. / Spolaore, E. (2003): The Size of Nations, Cambridge (Mass.)/London.*
- Alesina, A. / Spolaore, E. / Wacziarg, R. (2000): Economic Integration and Political Disintegration, in: American Economic Review, Vol. 90, S. 1276 – 1297.*
- Alesina, A. / Spolaore, E. / Wacziarg, R. (2005): Trade, Growth and the Size of Nations, in: P. Aghion / S. Durlauf (eds.), Handbook of Economic Growth, Volume 1b, Amsterdam, S. 1499 – 1542.*
- Apolte, T. (1999): Die ökonomische Konstitution eines föderalen Systems, Tübingen.*
- Apolte, T. (2006): Regulierungswettbewerb in föderalen Strukturen: Königsweg zwischen Staatsversagen und Marktversagen?, erscheint in: K. Heine / W. Kerber (Hg.), Zentralität und Dezentralität von Regulierung in Europa, Stuttgart.*
- Ashworth, J. / Heyndels, B. / Smolders, C. (2002): Redistribution as a Local Public Good: An Empirical Test for Flemish Municipalities, in: Kyklos, Vol. 55, S. 27 – 56.*
- Balassa, B. (1962): The Theory of Economic Integration, London.*
- Besley, T. / Case, A. C. (1995): Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition, in: American Economic Review, Vol. 85, S. 25 – 45.*
- Besley, T. / Coate, S. (2003): Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis, in: Journal of Public Economics, Vol. 87, S. 2611 – 2637.*
- Bjorvatn, K. / Schjelderup, G. (2002): Tax Competition and International Public Goods, in: International Tax and Public Finance, Vol. 9, S. 111 – 120.*
- Bratton, W. / McCahery, J. / Picciotto, S. / Scott, C. (eds.) (1996): International Regulatory Competition and Coordination: Perspectives on Economic Regulation in Europe and the United States, Oxford.*
- Bratton, W. W. / McCahery, J. A. (1997): The New Economics of Jurisdictional Competition: Devolutionary Federalism in a Second-Best World, in: The Georgetown Law Journal, Vol. 86, S. 201 – 278.*
- Break, G. (1967): Intergovernmental Fiscal Relations in the United States, Washington (D.C.).*
- Brennan, G. / Buchanan, J.M. (1980): The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge.*
- Breton, A. (1996): Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance, Cambridge.*
- Buchanan, J. M. (1975): The Limits of Liberty, Chicago.*
- Buchanan, J. M. (1995): Federalism as an Ideal Political Order, in: Publius – The Journal of Federalism, Vol. 25, S. 19 – 27.*
- Buchanan, J. M. (1995 / 96): Federalism and Individual Sovereignty, in: Cato Journal, Vol. 15, S. 259 – 268.*
- Bucovetsky, S. (1997): Insurance and Incentive Effects of Transfers Among Regions: Equity and Efficiency, in: International Tax and Public Finance, Vol. 4, S. 463 – 483.*

- Büttner, T.* (2003): Tax Base Effects and Fiscal Externalities of Local Capital Taxation: Evidence from a Panel of German Jurisdictions, in: *Journal of Urban Economics*, Vol. 54, S. 110–128.
- Cerniglia, F.* (2003): Decentralization in the Public Sector: Quantitative Aspects in Federal and Unitary Countries, in: *Journal of Policy Modeling*, Vol. 25, S. 749–776.
- Easterbrook, F. H.* (1994): Federalism and European Business Law, in: *International Review of Law and Economics*, Vol. 14, S. 125–132.
- Easterbrook, F. H. / Fischel, D. R.* (1996): *The Economic Structure of Corporate Law*, Cambridge.
- Eckardt, M. / Kerber, W.* (2004): Best Practices, Yardstick Competition und Lernen in der Wirtschaftspolitik – eine kritische Analyse der Offenen Methode der Koordinierung der EU, in: W. Schäfer (Hg.), *Institutionelle Grundlagen effizienter Wirtschaftspolitik*, Berlin, S. 121–166.
- Ellingsen, T.* (1998): Externalities and Internalities: A Model of Political Integration, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 68, S. 251–268.
- Esty, D. C. / Gerardin, D.* (eds.) (2001): *Regulatory Competition and Economic Integration. Comparative Perspectives*, Oxford.
- Feld, L. P.* (1997): Exit, Voice and Income Taxes: The Loyalty of Voters, in: *European Journal of Political Economy*, Vol. 13, S. 455–478.
- Feld, L. P.* (2000a): Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz, Tübingen.
- Feld, L. P.* (2000b): Tax Competition and Income Redistribution: An Empirical Analysis for Switzerland, in: *Public Choice*, Vol. 105, S. 125–164.
- Feld, L. P.* (2005a): Aufgabenverteilung und Finanzbeziehungen in einer bundesstaatlichen Ordnung, Unveröffentlichtes Manuskript, Philipps-Universität Marburg.
- Feld, L. P.* (2005b): Regulatory Competition and Federalism in Switzerland: Diffusion by Horizontal and Vertical Interaction, erscheint in: P. Bernholz/R. Vaubel (eds.), *The Effects of Interjurisdictional Competition on Regulation*.
- Feld, L. P.* (2006): Zur ökonomischen Theorie des Föderalismus: Eine prozessorientierte Sicht, erscheint in: K. Heine/W. Kerber (Hg.), *Zentralität und Dezentralität von Regulierung in Europa*, Stuttgart.
- Feld, L. P. / Fischer, J. / Kirchgässner, G.* (2003): The Effect of Direct Democracy on Income Redistribution: Evidence for Switzerland, Unveröffentlichtes Manuskript, Philipps-Universität Marburg.
- Feld, L. P. / Goodspeed, T. J.* (2005): Discretionary Grants and Soft Budget Constraints in Switzerland, Unveröffentlichtes Manuskript, Philipps-Universität Marburg/Hunter College, New York.
- Feld, L. P. / Kirchgässner, G. / Schaltegger, C. A.* (2003): Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss State and Local Governments, CESifo Working Paper No. 1087, December 2003.

- Feld, L. P./Schaltegger, C. A./Schnellenbach, J. (2005): On Government Centralization and Fiscal Referendums: A Theoretical Model and Evidence from Switzerland, Unveröffentlichtes Manuskript, Philipps-Universität Marburg.*
- Feld, L. P./Schnellenbach, J. (2004): Begünstigt fiskalischer Wettbewerb die Politikinnovation und -diffusion? Theoretische Anmerkungen und erste Befunde aus Fallstudien, in: C. A. Schaltegger/S. Schaltegger (Hg.), Perspektiven der Schweizer Wirtschaftspolitik, Zürich, S. 259–277.*
- Frey, B. S./Eichenberger, R. (1996): To Harmonize or to Compete? That's not the Question, in: Journal of Public Economics, Vol. 60, S. 335–349.*
- Garcimartín, F. J. (1999): Regulatory Competition: A Private International Law Approach, in: European Journal of Law and Economics, Vol. 8, S. 251–270.*
- Goodspeed, T. J. (2002): Bailouts in a Federation, in: International Tax and Public Finance, Vol. 9, S. 409–421.*
- Gordon, R. H. (1983): An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 98, S. 567–586*
- Goyal, S./Staal, K. (2004): The Political Economy of Regionalism, in: European Economic Review, Vol. 48, S. 563–593.*
- Gradstein, M. (2004): Political Bargaining in a Federation: Buchanan Meets Coase, in: European Economic Review, Vol. 48, S. 983–999.*
- Grundmann, S./Kerber, W. (2002): European System of Contract Laws – A Map for Combining the Advantages of Centralised and Decentralised Rule-Making, in: S. Grundmann/J. Stuyck (eds.), An Academic Greenpaper on European Contract Law, Den Haag et al., S. 295–342.*
- Hayek, F. A. v. (1978): Competition as a Discovery Procedure, in: F. A. v. Hayek, Studies in Philosophy, Politics and Economics, Chicago, S. 66–81.*
- Heine, K. (2003): Regulierungswettbewerb im Gesellschaftsrecht. Zur Funktionsfähigkeit eines Wettbewerbs der Rechtsordnungen im europäischen Gesellschaftsrecht, Berlin.*
- Heine, K./Kerber, W. (2002): European Corporate Law, Regulatory Competition and Path Dependence, in: European Journal of Law and Economics, Vol. 13, S. 47–71.*
- Heine, K./Kerber, W. (2003): Integrationstheorie und Wettbewerbsföderalismus, in: D. Casel/P. J. J. Welfens (Hg.), Regionale Integration und Osterweiterung der Europäischen Union, Stuttgart, S. 107–128.*
- Holzinger, K. (2006): Umweltpolitiken in Europa: Konvergenz durch Regulierungswettbewerb?, erscheint in: K. Heine/W. Kerber (Hg.), Zentralität und Dezentralität von Regulierung in Europa, Stuttgart.*
- Huber, B./Runkel, M. (2004): Tax Competition, Excludable Public Goods and User Charges, Unveröffentlichtes Manuskript, LMU München.*
- Huizinga, H./Nielsen, S. B. (1997): Capital Income and Profit Taxation with Foreign Ownership of Firms, in: Journal of International Economics, Vol. 42, S. 149–165.*
- Inman, R. P./Rubinfeld, D. L. (1997): Rethinking Federalism, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 11 (4), S. 43–64.*

- Jordan, A.* (2001): The European Union: An Evolving System of Multi-Level Governance, in: *Policy and Politics*, Vol. 29, S. 193–208.
- Keen, M. J. / Kotsogiannis, C.* (2002): Does Federalism Lead to Excessively High Taxes?, in: *American Economic Review*, Vol. 92, S. 363–369.
- Keen, M. / Marchand, M.* (1997): Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 66, S. 33–53.
- Kenyon, D. A. / Kincaid, J.* (eds.) (1991): *Competition Among States and Local Governments. Efficiency and Equity in American Federalism*, Washington.
- Kerber, W.* (1998): Zum Problem einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Vol. 17, S. 199–230.
- Kerber, W.* (2000a): Rechtseinheitlichkeit und Rechtsvielfalt aus ökonomischer Sicht, in: S. Grundmann (Hg.), *Systembildung und Systemlücken in Kerngebieten des Europäischen Privatrechts. Gesellschafts-, Arbeits- und Schuldvertragsrecht*, Tübingen, S. 67–97.
- Kerber, W.* (2000b): Interjurisdictional Competition within the European Union, in: *Fordham International Law Journal*, Vol. 23, S. S217-S249.
- Kerber, W.* (2005): Applying Evolutionary Economics to Economic Policy: the Example of Competitive Federalism, in: K. Dopfer (ed.), *Economics, Evolution and the State: The Complexity of Governance*, Cheltenham, S. 296–324.
- Kerber, W.* (2006): Regulierung in föderalen Mehr-Ebenen-Systemen, erscheint in: K. Heine / W. Kerber (Hg.), *Zentralität und Dezentralität von Regulierung in Europa*, Stuttgart.
- Kerber, W. / Budzinski, O.* (2003): Towards a Differentiated Analysis of Competition of Competition Laws, in: *ZWeR – Journal of Competition Law*, Vol. 1, S. 411–448.
- Kerber, W. / Grundmann, S.* (2006): An Optional European Contract Law Code: Advantages and Disadvantages, in: *European Journal of Law and Economics*, Vol. 21, S. 215–236.
- Kerber, W. / Heine, K.* (2002): Zur Gestaltung von Mehr-Ebenen-Rechtssystemen aus ökonomischer Sicht, in: C. Ott / H.-B. Schäfer (Hg.), *Vereinheitlichung und Diversität des Zivilrechts in transnationalen Wirtschaftsräumen*, Tübingen, S. 167–194.
- Kirchgässner, G. / Pommerehne, W. W.* (1996): Tax Harmonization and Tax Competition in the European Union: Lessons from Switzerland, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 60, S. 351–371.
- Kollman, K. / Miller, J. H. / Page, S. E.* (2000): Decentralization and the Search for Policy Solutions, in: *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 16, S. 102–128.
- Kotsogiannis, C. / Schwager, R.* (2001): Policy Uncertainty and Policy Innovation, mimeo, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.
- Krugman, P.* (1991): Increasing Returns and Economic Geography, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 3, S. 483–499.
- Krugman, P.* (1999): The Role of Geography in Development, in: *International Regional Science Review*, Vol. 22, S. 142–161.
- Marciano, A. / Josselin, J.-M.* (eds.) (2002): *The Economics of Harmonizing European Law*, Cheltenham.

- Marciano, A. / Josselin, J.-M.* (eds.) (2003): From Economic to Legal Competition. New Perspectives on Law and Institutions in Europe, Cheltenham.
- Marks, G. / Hooghe, L. / Blank, K.* (1996): European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, S. 341 – 378.
- McLure, Ch.E.* (1967): The Interstate Exporting of State and Local Taxes: Estimates for 1962, in: *National Tax Journal*, Vol. 20, S. 49 – 77.
- Mühlemann, E. R.* (1972): Der Lastenausgleich im Kanton Zürich, Dissertation, Universität Zürich, Zürich.
- Murdoch, J. C. / Sandler, T. / Sargent, K.* (1997): A Tale of Two Collectives: Sulphur and Nitrogen Oxides Emission Reduction in Europe, in: *Economica*, Vol. 64, S. 281 – 301.
- Musgrave, R. A.* (1971): Economics of Fiscal Federalism, in: *Nebraska Journal of Economics and Business*, Vol. 10, S. 3 – 13.
- Musgrave, R. A.* (1983): Who Should Tax, Where and What?, in: Ch. E. McLure (ed.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Center for Research on Federal Financial Relations, Canberra.
- Noiset, L.* (2003): Is It Tax Competition or Tax Exporting?, in: *Journal of Urban Economics*, Vol. 54, S. 639 – 647.
- O'Hara, E. A. / Ribstein, L. E.* (2000): Conflict of Laws and Choice of Law, in: B. Bouckaert / G. De Geest (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Vol. V, The Economics of Crime and Litigation, Cheltenham, S. 661 – 691.
- Oates, W. E.* (1972): *Fiscal Federalism*, New York.
- Oates, W. E.* (1999): An Essay on Fiscal Federalism, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, S. 1120 – 1149.
- Oates, W. E.* (2005): Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism, in: *International Tax and Public Finance*, Vol. 12, S. 349 – 373.
- Oeter, S.* (1998): *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht*, Tübingen.
- Ogus, A.* (1999): Competition between National Legal Systems: A Contribution of Economic Analysis to Comparative Law, in: *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 48, S. 405 – 418.
- Ott, C. / Schäfer, H.-B.* (Hg.) (2002): *Vereinheitlichung und Diversität des Zivilrechts in transnationalen Wirtschaftsräumen*, Tübingen.
- Panizza, U.* (1999): On the Determinants of Fiscal Centralization: Theory and Evidence, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 74, S. 97 – 139.
- Pauly, M. V.* (1973): Income Redistribution as a Local Public Good, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 2, S. 35 – 58.
- Pelkmans, J.* (2001): *European Integration*, 2. Aufl., Harlow.
- Persson, T. / Tabellini, G.* (1996a): Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Moral Hazard, in: *Econometrica*, Vol. 64, S. 623 – 646.
- Persson, T. / Tabellini, G.* (1996b): Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistribution, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 104, S. 979 – 1009.

- Pommerehne, W. W./Feld, L. P./Hart, A.* (1994): Voluntary Provision of a Public Good: Results from a Real World Experiment, in: *Kyklos*, Vol. 47, S. 505–518.
- Pommerehne, W. W./Krebs, S.* (1991): Fiscal Interaction of Central Cities and Suburbs: The Case of Zurich, in: *Urban Studies*, Vol. 28, S. 783–801.
- Qian, Y./Weingast, B.R.* (1997): Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, S. 83–92.
- Redoano, M./Scharf, K. A.* (2004): The Political Economy of Policy Centralization: Direct versus Representative Democracy, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 88, S. 799–817.
- Reiter, M./Weichenrieder, A.* (1997): Are Public Goods Public? A Critical Survey of the Demand Estimates for Local Public Services, in: *Finanzarchiv N.F.*, Bd. 54, S. 374–408.
- Reulier, E.* (2004): Choix fiscaux et interactions stratégique, Thèse de Doctorat, Université de Rennes 1, France.
- Revesz, R. L.* (1992): Rehabilitating Interstate Competition: Rethinking the ‚Race to the Bottom‘ Rationale for Federal Environmental Regulation, in: *New York University Law Review*, S. 1210–1254.
- Romano, R.* (1985): Law as a Product: Some Pieces of the Incorporation Puzzle, in: *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 1, S. 225–283.
- Rose-Ackerman, S.* (1980): Risk-Taking and Reelection: Does Federalism Promote Innovation?, in: *Journal of Legal Studies*, Vol. 9, S. 593–616.
- Ruta, M.* (2005): Economic Theories of Political (Dis)Integration, in: *Journal of Economic Surveys*, Vol. 19, S. 1–21.
- Schaltegger, C. A.* (2003): Zum Problem räumlicher Nutzen-Spillover zentralörtlicher Leistungen: Einige empirische Ergebnisse aus dem Schweizer Föderalismus, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 223, S. 159–175.
- Schaltegger, C. A./Küttel, D.* (2002): Exit, Voice, and Mimicking Behavior: Evidence from Swiss Cantons, in: *Public Choice*, Vol. 113, S. 1–23.
- Scharpf, F. W.* (1978): Die Theorie der Politikverflechtung. Ein kurzgefasster Leitfaden, in: J. J. Hesse (Hg.), *Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*, Baden-Baden, S. 21–31.
- Scharpf, F. W.* (1988): The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration, in: *Public Administration*, Vol. 66, S. 239–278.
- Schnellenbach, J.* (2004): Dezentrale Finanzpolitik und Modellunsicherheit: Eine theoretische Untersuchung zur Rolle des fiskalischen Wettbewerbs als Wissen generierender Prozess, Tübingen.
- Siebert, H./Koop, M. J.* (1990): Institutional Competition. A Concept for Europe?, in: *Außenwirtschaft*, Vol. 45, S. 439–462.
- Sinn, H.-W.* (1997): The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 66, S. 247–274.
- Sinn, H.-W.* (2003): *The New Systems Competition*, Oxford.

- Solé-Ollé, A.* (2003): Electoral Accountability and Tax Mimicking: The Effects of Electoral Margins, Coalition Government and Ideology, in: *European Journal of Political Economy*, Vol. 19, S. 685–713.
- Sørensen, P. B.* (2004): International Tax Coordination: Regionalism versus Globalism, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 88, S. 1187–1214.
- Streit, M. E./Mussler, W.* (1995): Wettbewerb der Systeme und das Binnenmarktprogramm der Europäischen Union, in: L. Gerken (Hg.), *Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung*, Berlin, S. 75–107.
- Sun, J.-M./Pelkmans, J. J.* (1995): Regulatory Competition in the Single Market, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, S. 67–89.
- Tiebout, Ch. M.* (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 64, S. 416–424.
- Vanberg, V.* (2004): Bürgersouveränität und wettbewerblicher Föderalismus: Das Beispiel der EU, in: W. Schäfer (Hg.), *Zukunftsprobleme der europäischen Wirtschaftsverfassung*, Berlin, S. 51–86.
- Vanberg, V./Kerber, W.* (1994): Institutional Competition Among Jurisdictions: An Evolutionary Approach, in: *Constitutional Political Economy*, Vol. 5, S. 193–219.
- Van den Bergh, R. J.* (2000): Towards an Institutional Legal Framework for Regulatory Competition in Europe, in: *Kyklos*, Vol. 53, S. 435–466.
- Van den Bergh, R. J.* (2002): Forced Harmonisation of Contract Law in Europe, Communication from the Commission on European Contract Law, in: S. Grundmann/J. Stuyck (eds.), *An Academic Greenpaper on European Contract Law*, Den Haag et al., S. 249–268.
- Vaubel, R.* (1996): Constitutional Safeguards Against Centralization in Federal States: An International Cross-section Analysis, in: *Constitutional Political Economy*, Vol. 7, S. 79–102.
- Vaubel, R.* (2004): The New Systems Competition: Zu dem gleichnamigen Buch von Hans-Werner Sinn, in: *ORDO*, Bd. 55, S. 380–388.
- Viner, J.* (1950): *The Customs Union Issue*, New York.
- Vogel, D.* (1995): Trading Up and Governing Across: Transnational Governance and Environmental Protection, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, S. 556–571.
- Weingast, B. R.* (1995): The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development, in: *Journal of Law, Economics, and Organisation*, Vol. 11, S. 1–31.
- Wellisch, D.* (2000): *Theory of Public Finance in a Federal State*, Cambridge.
- Wildasin, D.* (2004): *Competitive Fiscal Structures*, Unveröffentlichtes Manuskript, University of Kentucky, Lexington.
- Wilson, J. D./Wildasin, D. E.* (2004): Capital Tax Competition: Bane or Boon, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 88, S. 1065–1091.
- Winner, H.* (2005): Has Tax Competition Emerged in OECD Countries? Evidence from Panel Data, in: *International Tax and Public Finance*, Vol. 12, S. 667–687.

- Wrede, M.* (1999): Tragedy of the Fiscal Commons?: Fiscal Stock Externalities in a Leviathan Model of Federalism, in: *Public Choice*, Vol. 101, S. 177–193.
- Wrede, M.* (2001): Yardstick Competition to Tame the Leviathan, in: *European Journal of Political Economy*, Vol. 17, S. 705–721.
- Zodrow, G. R. / Mieszkowski, P.* (1986): Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods, in: *Journal of Urban Economics*, Vol. 19, S. 356–370.

Föderalisierung in Japan: Eine sinnvolle Idee zur Reform der Wirtschaftspolitik?

Von *Werner Pascha*, Duisburg*

A. Die Frage nach institutionellen Reformen in der japanischen Wirtschaftspolitik

Die tiefe Krise der japanischen Wirtschaft im vergangenen Jahrzehnt hat dazu geführt, dass grundlegende institutionelle Reformen der Wirtschaftspolitik angedacht werden. Im vorliegenden Beitrag soll eine mögliche Föderalisierung untersucht werden. Der Grundgedanke besteht dahin, dass der ausgeprägte japanische Zentralstaat für die vielfältigen wirtschaftspolitischen Herausforderungen einer fortgeschrittenen Volkswirtschaft in einer globalisierten Weltwirtschaft nicht mehr angemessen ist. In der Phase des aufholenden Wachstums mag er zwar wichtige Entwicklungsbeiträge geleistet haben, auch wenn selbst das nicht unumstritten ist.¹ Heutzutage treten Dysfunktionalitäten des starken Zentralstaates jedoch deutlich hervor. Die umstrittenen staatlichen Investitionen in kaum benötigte Brücken, Straßen oder Hafenanlagen wurden den Regionen z. B. vielfach von den zentralen Instanzen aufgenötigt und führten zu einer massiven Verschuldung der regionalen Gebietskörperschaften (vgl. *Pascha/Robaschik* 2001).

Angesichts dieser Diagnose könnte man sich auf die vermuteten Vorzüge einer stärker föderalen Ordnung besinnen. Nach *Alesina und Spolaore* (2003, Kapitel 9), die sich allgemein mit den Umständen befassen, unter denen sich eine dezentrale bzw. föderale Organisation des Staates entwickelt, könnten in Japan gegenwärtig tatsächlich vermehrt Gründe für eine Föderalisierung sprechen: In einer globalisierten Wirtschaft und der sich weiter in die Weltwirtschaft integrierenden japanischen Volkswirtschaft gehen die Vorteile eines großen Binnenmarktes zurück (*Alesina/Spolaore* 2003, Kapitel 6), wobei für ausgewählte staatliche Aufgaben,

* Materialien zu diesem Papier wurden u. a. im Rahmen eines von der Japan Society for the Promotion of Science (JSPS) finanzierten Forschungsaufenthaltes an der Waseda-Universität in Tokyo (Prof. Dr. *Koichiro Agata*) im Sommer 2003 gesammelt. Dafür sei an dieser Stelle nochmals gedankt. Ein Dankeschön geht auch an meine Mitarbeiter, insbesondere *Manja Jonas* und *Norifumi Kawai*.

¹ Vgl. zu dieser Debatte als Einführung etwa *Pascha* (2003), S. 136–138.

wie die militärische Verteidigung in der potentiell konflikträchtigen Weltregion Ostasien, weiterhin der Zentralstaat von Bedeutung bleibt. Ähnlich argumentiert *Ohmae* (2005, Kapitel 4), der in der Globalisierungsphase zunehmend wirtschaftliche Vorteile für flexible, offene „Regionalstaaten“ sieht, die freilich reibungsarm im Rahmen größerer Staatsgebilde operieren.

Ein autoritäres Regime, so *Alesina und Spolaore* (2003, Kapitel 9), wird ein zentralisiertes Staatsmodell bevorzugen. Im Zuge einer Demokratisierung nimmt von daher eine Tendenz zu Dezentralisierung – vielleicht sogar Separation – zu. Für die gesamte Nachkriegszeit wird man in Bezug auf Japan von einer Demokratie sprechen können, so dass hier neuerdings keine Veränderungsdynamik in Bezug auf Dezentralisierung / Föderalisierung zu erwarten wäre. *Alesina und Spolaore* (2003, S. 142) greifen allerdings auch einen Gedanken von *Friedrich von Hayek* auf, nach dem ein autoritäres Regime nicht unbedingt eine Diktatur sein müsse, sondern sich auch auf eine stabile, vielleicht arme Mehrheit stützen könne. Bildet sich das autoritäre System zurück, weil es seine strukturelle Mehrheit verliert, können Dezentralisierungstendenzen entstehen. Gerade dieser letzte Gedanke könnte für Japan entscheidend sein. Die strukturelle Mehrheit der lange Zeit dominanten Liberaldemokratischen Partei unter der ärmeren, ländlichen Wählerschaft ist jedoch verloren gegangen und wird durch die Wahlrechtsreform von 1993, von der später noch zu sprechen ist, weiter erodiert. Von daher könnten sich andere, regional heterogene Präferenzen zunehmend bemerkbar machen und eine Abkehr vom Zentralstaat auslösen.

Im folgenden Aufsatz sollen diese Fragen für Japan untersucht werden. Dabei gilt es zwei Fragen zu unterscheiden: Zum einen die *normative* Frage, ob Japan vor dem Hintergrund der o. a. Argumentation eine Föderalisierung betreiben sollte, und zweitens die *positive* Frage, wie die Aussichten für eine solche Entwicklung stehen bzw. unter welchen Umständen sie zu erwarten ist. Die zweite Frage kann hier nicht ausgiebig behandelt werden und steht erst im Schlussabschnitt im Mittelpunkt.²

² Auf eine zweite Beschränkung ist hier aufmerksam zu machen, nämlich in Bezug auf die Unterscheidung von Dezentralisierung und Föderalisierung. Unter ersterer wird zumeist die eher verwaltungstechnische Aufgliederung eines Zentralstaates angesprochen, und von daher stehen Fragen fiskalischer und administrativer Beziehungen im Mittelpunkt, während bei letzterer die Aufteilung von Entscheidungskompetenz und -verantwortung im Vordergrund steht. Auf die administrative Dezentralisierung in Japan wird im vorliegenden Aufsatz nur knapp eingegangen, weil sie zu beschränkt ist, um die von einer Föderalisierung gemeinhin erhofften Effekte zu erzielen. Zu den eher operativen bzw. „handwerklichen“ Fragen einer Dezentralisierung in Japan, z. B. in Form der laufenden Gemeindereform oder der später kurz angesprochenen „Trinity Reform“, vgl. etwa *OECD* (2005), Chapter 4.

B. Japans zentralstaatliches System und seine historischen Wurzeln

Als erster Schritt ist es sinnvoll, das bestehende System in seinen Grundzügen vorzustellen und auf bereits zu beobachtende Wandlungstendenzen aufmerksam zu machen. Japan ist gegenwärtig unterhalb der Ebene des Zentralstaates in 47 Präfekturen gegliedert, die wiederum mehrere Tausend Gemeinden umfassen. Diese Regelung reicht bis in die Meiji-Zeit, genauer bis ins Jahr 1888, zurück. Auch vor der Meiji-Restauration von 1868 war das Land in einzelne Provinzen gegliedert, die unter der Hoheit der Shogunatsregierung von Regionalfürsten gelenkt wurden.

Das Verhältnis von Zentralstaat und den Regionen erscheint zunächst als stark hierarchisch. Für die zweieinhalb Jahrhunderte vor der Meiji-Restauration, die so genannte Tokugawa- oder Edo-Zeit, hatte die Regierung (Shogunat) ein ausgeklügeltes System zur Kontrolle der Regionalfürstentümer eingerichtet. Dieses Regime war aus einer fast anarchischen Periode permanenter bewaffneter Konflikte zwischen wechselnden Allianzen regionaler Clans im 16. Jahrhundert hervorgegangen, letztlich geeint durch die harte Hand der Familie *Tokugawa*.

Die Meiji-Regierung hatte nach 1868 ebenfalls ein starkes Interesse daran, das Land unter einer starken zentralen Führung zu einen. Es ging darum, interne Widerstände zu unterdrücken, gegenüber ausländischen Bedrohungen rasch nationale Stärke aufzubauen und dazu das Wachstum mittels einer konsistenten wirtschaftlichen Strategie zu forcieren.

In der Nachkriegszeit stellte sich für die Regierung ein vergleichbares Problem. Nach dem verlorenen Krieg sollte die Volkswirtschaft rasch wieder Anschluss finden. Obwohl die unter amerikanischem Einfluss entstandene Nachkriegsverfassung den Rahmen für eine Untergliederung der Gebietskörperschaften nur allgemein vorgab, erschien das etablierte System mit einer starken Zentrale und relativ vielen, weniger mächtigen Präfekturen zur Umsetzung zentraler Vorgaben als die naheliegende Option.

Der Einfluss der Zentralregierung wird dabei über drei Mechanismen geltend gemacht:

- Finanzielle Abhängigkeit der Präfekturen und der Gemeinden;
- inhaltliche Vorgaben hinsichtlich der öffentlichen Leistungen;
- personelle Verflechtungen.

Die starke finanzielle Abhängigkeit der regionalen Gebietskörperschaften kommt darin zum Ausdruck, dass die Zentralregierung etwa zwei Drittel der (Steuer-)Einnahmen erzielt, aber nur etwa ein Drittel der tatsächlichen Ausgaben tätigt. Umgekehrt ist das Verhältnis in den Regionen. Etwa ein Drittel des staatlichen Finanzvolumens – unter Vernachlässigung von Ver- oder Entschuldung – muss also über einen vertikalen Finanzausgleich von der Zentrale in die Regionen umverteilt

werden. Dies ist ein auch international überdurchschnittlich hoher Wert.³ Innerhalb des Finanzausgleichs gibt es verschiedene Kategorien, die u. a. an der unterschiedlichen steuerlichen Leistungsfähigkeit der Regionen und an besonderen Bedürfnissen ansetzen. Insgesamt kommt dem Zentralstaat ein beachtlicher Spielraum bei der Verabschiedung des nationalen Finanzplans und der Bewilligung einzelner Posten bzw. Zuschüsse zu.

Der zweite Kanal der Einflussnahme sind inhaltliche Vorgaben in Bezug auf das öffentliche Leistungsangebot. Hier macht sich die starke Regulierungsdichte der japanischen Wirtschaft bemerkbar. Berühmt ist die Klage des Politikers *Hosokawa*, Premierminister 1993/94 und zuvor Gouverneur einer süd-japanischen Präfektur, nach der er in seiner Präfektur keine Bushaltestelle habe verlegen können, ohne zuvor eine Genehmigung aus Tokyo eingeholt zu haben.

Eine dritte Ebene der Einflussnahme schließlich entsteht über personelle Verflechtungen. Das Ministerium für regionale Selbstverwaltung (inzwischen, nach einer Verwaltungsreform und Umbenennung, die Hauptabteilung für Regionale Selbstverwaltung im Ministerium für Innere Angelegenheiten und Kommunikation) entsendet regelmäßig eigene Karrierebeamte in die Regionen, um dort eine Weile zu wirken und praktische Erfahrungen zu sammeln. Diese Elitebürokraten bilden persönliche Netzwerke, lernen die Situation vor Ort genau kennen und kehren häufig sogar in leitende Funktionen zurück. Nicht selten kandidieren solche Beamte erfolgreich zum Präfekturgouverneur, weil sich die Bürger davon einen guten Zugang zu den wichtigen Stellen im fernen Tokyo erhoffen. Frühere Loyalitäten führen dann oft dazu, dass der Betreffende zwar erfolgreich für „seine“ Präfektur arbeitet, gleichzeitig aber nicht seinen früheren Kollegen und Vorgesetzten in der Zentrale „auf die Füße tritt“. Im Jahre 1993 hatten z. B. 12 der 47 Provinzgouverneure einen beruflichen Hintergrund im Selbstverwaltungsministerium, daneben sieben in anderen Ministerien bzw. der Zentralbank (vgl. Tabelle 1).

Das bisher gezeichnete Bild ist allerdings holzschnittartig. Manche Beobachter haben argumentiert, dass die Regionen einen größeren Autonomiespielraum als gemeinhin unterstellt besitzen. Insbesondere wurde dabei auf die regionalen Erfolge von Linksparteien in den 70er Jahren hingewiesen (z. B. *Samuels* 1983). Auf dieser Basis sind auch frühere Ereignisse neu bewertet worden, so etwa die gegenüber Tokyo ausgeprägt kritische Haltung des Gouverneurs *Ninagawa* von Kyoto in den 50er Jahren (vgl. *Gotoda* 1985). Auch neuerdings ist dissidentes Verhalten zu beobachten, so etwa in der Steuerpolitik der Hauptstadtpräfektur Tokyo.

Kitayama (2001, S. 17) argumentiert in diesem Kontext, dass die Regionen auf verschiedene Weise versuchen konnten und können, Politikinitiativen zu entfalten: Einmal über informelle Absprachen mit lokalen Akteuren, daneben über eine Kooperation mit anderen Gebietskörperschaften und schließlich über ein bewusstes

³ Vgl. die Zahlen bei *Asahi Shinbunsha Chiiki Hôdôbu* (1997), S. 231, für 1994, wiedergegeben bei *Pascha* (1999), S. 143.

„Vorpreschen“ in der Erwartung, dass die Zentralregierung letztlich die Initiative autorisieren werde. Bereits hieran wird aber deutlich, dass es sich im Grunde um Nischenstrategien im Angesicht einer dominanten Zentrale handelt. Auch die Erfolge der Linken in den 70er Jahren waren kurzlebig, mehr Ausdruck eines Protes-tes gegen das von den Konservativen gelenkte Tokyo, denn Beleg einer nachhaltig implementierten Alternativstrategie in den Provinzen. In der Summe gibt es also wenig Anlass, von der Grundaussage einer Dominanz des Zentralstaates in Japan abzurücken.

Tabelle 1

**Persönlicher Hintergrund der Provinzgouverneure;
Stand 1. 6. 1993**

Hochschulabschluss	40
Universität Tokyo	(21)
Rechtsfakultät	[20]
Universität Kyoto	(5)
Universität Kyushu	(3)
Andere	(11)
Kein Hochschulabschluss	7
Parteimitglied	3
Davon: LDP	(3)
Kein Parteimitglied	44
Unterstützung durch mehrere Parteien	39
Einschließlich LDP	(35)
Einschließlich Kommunisten	(2)
„Konservative“ Unterstützung	4
Unterstützung von einer Partei	4
Davon: LDP	(3)
Beruflicher Hintergrund	
Min. f. lokale Selbstverwaltung	12
Andere Ministerien und BoJ	7
Lokaler / präfekuraler Beamter	14
Professor, Anwalt, Arzt etc.	4
Manager, Unternehmer	3
Journalist	2
Nicht identifizierbar	5

Quelle: *Chihō gyōzaisei chōsakai* (Hrsg.), 1993; eigene Be-rechnung.

Anmerkung: Bezüglich jedes Kriteriums ist die Summe 47.

Das bedeutet allerdings nicht, dass es keine Versuche gegeben hätte, föderale Strukturen zu schaffen oder zu fordern. Ein simpel gestricktes Argument, nach dem „Japan“, was auch immer mit diesem Kollektivbegriff gemeint ist, nur in der Lage sei, sich zentralstaatlich zu ordnen bzw. nicht in anderen Kategorien denken könne, wäre jedenfalls fehl am Platz. Es hat sowohl eine Geschichte regionalistischer und sogar sezessionistischer Kräfte also auch entsprechende Konzeptionen gegeben.

Auf die ausgeprägte Tendenz zu miteinander rivalisierenden Clans und Fürstentümern in früheren Jahrhunderten ist bereits hingewiesen worden. Die Tausend-Reiche-Zeit des 15./16. Jahrhunderts stellte eine fast schon groteske Zuspitzung von Dezentralität dar.⁴ Auch die Reichseiniger der *Tokugawa*-Familie verzichteten anschließend keineswegs auf eine Nutzung regionaler Initiativen. Unter einer starken zentralen Führung in hoheitlichen Fragen konnten die Regionalfürsten ihre wirtschaftlichen Strukturen weitgehend selbst bestimmen (*Distelrath* 2004, S. 108). Damit kam es zu ausgeprägten marktlichen Beziehungen zwischen den Fürstentümern. Osaka – also weder das Kyoto des Kaiserhauses noch das Edo (Tokyo) der Regierung – wurde zum merkantilen Clearingzentrum des Landes, von bürgerlichen Händlern geprägt. *John Whitney Hall* (1968, insbes. S. 375) spricht in diesem Zusammenhang von der „relativen Unabhängigkeit“ der Territorien, auch wenn klar ist, dass die Regionalfürsten immer mit Instruktionen der Regierung rechnen mussten und keine rechtlich verbindlich zugesicherte Autonomie besaßen. *Michio Morishima* spricht von der Zeit vor der Meiji-Restauration sogar als einem „zentralisierten Föderalismus“.⁵

Schließlich ist der Hinweis angebracht, dass auch die Meiji-Regierung keineswegs unangefochten ihre zentralistische Politik verfolgen konnte. Erinnert sei nur an die Satsuma-Rebellion von 1877, die von der Südinsel Kyushu ihren Lauf nahm. In der Entwicklung des modernen Japan (nach 1868) lassen sich ganze Phasen ausmachen, in denen eine Stärkung regionaler Selbstbestimmung verfolgt wurde. Das gilt insbesondere für die frühen Jahre des 20. Jahrhunderts. Der Kodex für die Präfekturen von 1890 definierte die Rolle und Rechte der Präfekturen z. B. deutlicher als zuvor und festigte mit der Einführung von Präfekturräten ihre Bedeutung. Mit der Militarisierung des Landes in den 1930er Jahren schwang das Pendel allerdings wieder überdeutlich in die andere Richtung zurück.

⁴ Ein interessanter Nebenaspekt ist, welche Folgen diese Zersplitterung von Macht hatte. Zur Erklärung europäischer Wirtschaftserfolge wird in diesem Zusammenhang häufig argumentiert, die Konkurrenz von Kirche und Staat im Mittelalter, später der Wettstreit der verschiedenen Regionalreiche, habe den wirtschaftlich-technischen Fortschritt im Vergleich zu anderen Weltregionen maßgeblich gefördert. *Powelson* (1994) meint, Ähnliches habe auch für Japan gegolten, woraus sich eine Parallelität der Erfolgsgeschichten herleiten lasse. Dieser kühne Gedankengang ist nicht unwidersprochen geblieben, zeigt aber, dass man in Japan keineswegs nur von zentralistischen Traditionen ausgehen kann, muss oder darf.

⁵ So in der Diskussion zu einem Vortrag des Verfassers zu diesem Thema; vgl. *Pascha* (1999), S. 107.

Man mag sich angesichts dieser fast schon alternativen Geschichte eines von dezentralen Strömungen mitgetragenen Japans fragen, warum üblicherweise das Bild eines zentralisierten Landes und Staates trotzdem so deutlich überwiegt. In historischer Perspektive liegt ein wichtiger Grund in der Ideologienpolitik des modernen japanischen Zentralstaates, insbesondere in der Meiji-Zeit. Gerade *weil* die jungen Rebellen von 1868 keineswegs eine gefestigte Position besaßen, entwarfen sie das Leitbild eines unter der Sonne des Kaisers einträglich versammelten Staatsgebildes. In diesem Kontext ordneten sie der regionalen Verwaltung eine dienende Funktion zu. Der zentrale Begriff ist die „regionale Selbstverwaltung“, der übrigens von einem Preußen, *Rudolf Gneist*, übernommen worden sein soll. In fast schon *Orwell'scher* Newspeak-Manier drückte „Selbstverwaltung“ aber gerade nicht eine Autonomie aus, sondern die freiwillige, möglichst begeisterte Einbringung des eigenen Dorfes und der eigenen Region in das große Ganze des nationalen Fortschritts (*Gluck* 1985, S. 191 – 204). In der Rückbesinnung wurde dann auch die Geschichte einseitig ausgedeutet („invented history“), was ebenfalls an *George Orwells* 1984 erinnert.

Anders als in einem *Orwell'schen* Reich lassen sich allerdings durchaus Linien einer öffentlichen Föderalismusdebatte nachverfolgen. Spätestens seit den 1920er Jahren wird immer wieder über die Sinnhaftigkeit einer Ordnung in Regionalstaaten (*dōshū*) nachgedacht. Gestützt wurden solche Gedankenspiele etwa vom Industrieverband *Kankeiren* der Region Kansai (Osaka, Kyoto, Kobe) oder dem Japanischen Industrie- und Handelskammertag. Obwohl solche Vorstöße beständig scheiterten, ist es doch interessant, wie unter Verwendung jeweils aktueller Bezüge immer wieder neue Anläufe genommen wurden. Ende der 1960er Jahre wurde zum Beispiel ein Zusammenhang zu umweltpolitischen Belangen hergestellt, als die Gigantomanie der nationalen Wirtschaftspläne die Lebensgrundlagen in verschiedenen Regionen zu bedrohen schienen.

Neben dem Gedanken einer administrativen Dezentralisierung, die eine begrenzte Reklassifizierung staatlicher Aufgaben impliziert, wurde – wie oben vorgestellt – über ein System von Regionalstaaten diskutiert. Darüber hinaus findet sich in den Debatten aber auch das Konzept eines föderalen Systems mit einer noch umfassenderen Konnotation von demokratischer Bevollmächtigung und Subsidiarität (z. B. *Imidas* 1997, S. 352 – 353).

Auch wenn es im Zuge solcher Debatten bisher nie zur Einführung einer föderalen Ordnung in Japan gekommen ist, haben diese Ideen doch Spuren in der Entwicklung von Wirtschaft und Wirtschaftspolitik hinterlassen, an die zukünftig angeknüpft werden kann. Diesen Aspekten soll nunmehr nachgegangen werden.

C. Ansätze zu dezentralen und föderalen Strukturen in Japan

Wirtschaft und Wirtschaftspolitik in Japan haben sich, wie gezeigt, verschiedentlich mit Fragen stärker föderaler Ordnungselemente befasst. Diese haben einen Niederschlag in realisierten Ordnungsstrukturen gefunden. Insbesondere können die folgenden Segmente herausgestellt werden:

- Der Prozess von Verwaltungsreform und administrativer Dezentralisierung;
- die Reform der regionalen Finanzen (so genannten Trinity-Reformen);
- die Frage einer regionalen Neuordnung im Rahmen der Verfassungsreformdebatte;
- existierende regionale Blockbildungen in so unterschiedlichen Feldern wie dem Wahlrecht und den nationalen Entwicklungsplänen.

I. Verwaltungsreform und administrative Dezentralisierung

Seit den 1980er Jahren gewinnen Vorhaben zu einer Verwaltungsreform zunehmend an Gewicht. Ging es zunächst primär um budgetäre Einsparungen, rückte später eine umfassende Effizienzsteigerung der Administration in den Mittelpunkt. Dabei ging es auch um eine verbesserte Transparenz und Bürgernähe der in In- und Ausland vielfach kritisierten Bürokratie. Ein Aspekt waren von daher auch Forderungen nach einer „regionalen Dezentralisierung“, wie das entsprechende Schlagwort bis heute lautet. Im Juni 1993 erließ das Parlament dazu eine Resolution, und in üblicher Manier diskutierten diverse Komitees dann unterschiedliche Optionen, was schließlich 1995 zu einem Fördergesetz und schließlich zu einem so genannten „Umfassenden Gesetz zur regionalen Dezentralisierung“ führte.

Das Gesetz schuf eine klarere Trennung der Aufgaben des Zentralstaates und der Regionen, wie sie aktuell auch in Deutschland als prioritäres Problem in diesem Bereich erkannt worden ist. Die wohl wichtigste Einzelmaßnahme war die Abschaffung der so genannten „an Agenten delegierten Aufgaben“ (vgl. *Furukawa* 2003). Damit sind Leistungen gemeint, welche die lokalen bzw. präfekturalen Stellen im Auftrag der Zentralregierung übernehmen mussten. In den frühen 1990er Jahren bestanden schließlich 30 bis 40 Prozent der Tätigkeit aus solchen Funktionen, für welche die vor Ort gewählten Politiker nicht ihren Wählern gegenüber verantwortlich waren, sondern Tokyo. Bis in den Beamtenstatus der Betroffenen hinein hatte dieses wenig transparente System Auswirkungen.

Eine völlige Bereinigung gelang allerdings nicht. Vielmehr wurde eine Zweiteilung in „lokale Aufgaben“ und „rechtlich anvertraute Aufgaben“ vorgenommen. Letztere werden im Interesse der Zweckmäßigkeit auf lokaler bzw. regionaler Ebene wahrgenommen und betreffen beispielsweise das Führen der Familienregister, Zensusaufgaben und die Durchführung nationaler Wahlen. Eine Nähe zu den

abgeschafften Agentur-Aufgaben ist also durchaus wahrnehmbar. Immerhin ca. 55 Prozent dieser früheren Kategorie wurden allerdings in den Bereich der lokalen Aufgaben überführt, was eine spürbare Verbesserung bedeutet (*Jain* 2000, S. 11).

Jenseits der formalen Aufgabenzuweisung kann, wie bereits angesprochen, erheblicher informeller Einfluss ausgeübt werden, solange die zentralstaatliche Bürokratie Spielräume bei den Finanzzuweisungen besitzt. Die Regierung *Koizumi* ist diese Problematik angegangen und hat dazu 2002 das Programm einer so genannten Trinity-Reform vorgelegt.⁶ Dieses „Drei-in-einem“-Paket sieht zum einen eine Reduktion der zweckgebundenen Zuweisungen an die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften vor. Grundsätzlich dient dieser Zuweisungstyp dazu, bestimmte Felder, etwa im Bildungssektor oder der sozialen Wohlfahrt, zu unterstützen, wobei die Regionen detaillierten inhaltlichen Vorgaben der Zentrale entsprechen müssen. Als Größenordnung für eine Reduktion dieses Mechanismus wurden 4 Billionen Yen für die Jahre 2004 bis 2006 vorgesehen; das entspricht einem knappen Prozent des BIP. Beim zweiten Programmpunkt geht es um eine Reduktion, vor allem aber auch um eine vereinfachte Neuorganisation der Local Allocation Tax. Hierbei handelt es sich um die wichtigste Transferkategorie, mit der ein Ausgleich der finanziellen Bedürfnisse und der steuerlichen Leistungsfähigkeit der verschiedenen Präfekturen hergestellt wird. Während es bei den beiden genannten Teilreformen also um eine Minderung der vertikalen Finanztransfers geht, muss umgekehrt – bei zumindest nicht proportional zurückgeschraubten öffentlichen Aufgaben – eine Kompensation über vermehrte regionale bzw. lokale Einnahmequellen stattfinden. Dies ist der dritte Zweig der Trinity-Reformen, d. h. eine vermehrte Übertragung von Steueraufkommen bzw. -quellen auf die Gebietskörperschaften.

An der Sinnhaftigkeit dieses Reformvorhabens kann kein Zweifel bestehen. Als Hinweis auf die massiven Anreizprobleme des gegenwärtigen Systems sei an dieser Stelle nur auf die seit den 1990er Jahren stark angestiegene Verschuldung der Gebietskörperschaften hingewiesen (vgl. *Pascha/Robaschik* 2001). Eine Kritik an den Trinity-Reformen setzt allerdings zum einen an der mangelnden Größenordnung an. Der vertikale Finanztransfer umfasst insgesamt etwa 20 Billionen Yen, so dass sich das Trinity-Paket von 4 Billionen Yen eher bescheiden ausnimmt. Manche Beobachter sehen das Fehlen eines horizontalen Finanzausgleichs als zentrales Problem, das mit den Trinity-Reformen überhaupt nicht thematisiert wird (etwa *Japan Research Institute* 2005).

Ein zweites Problemfeld ist die mangelnde Spezifität der vorgeschlagenen Änderungen. Im politischen Tagesgeschäft haben es damit diejenigen Interessen leicht, die einen durchgreifenden institutionellen Wandel verhindern wollen. Dies erwies sich deutlich bei den Diskussionen um das Budget von 2005. So wurden zwar die Regierungszuschüsse zum Schulsystem und zur öffentlichen Krankenver-

⁶ Eine differenzierte Erläuterung und Auseinandersetzung findet sich in dem OECD-Papier von *Jourmand/Yokoyama* (2005).

sicherung gekürzt, kaum aber für die brisanten öffentlichen Infrastrukturarbeiten (*Nikkei*, 27. 11. 2004). Auch die Steuerübertragungen setzten nicht an einer Verschiebung wirklich ertragsstarker Steuern auf die regionale Ebene an. Die Budgetverhandlungen für 2006 bestätigen diese skeptische Einschätzung (*Nikkei Weekly*, 05. 12. 2005).

In der Summe belegen die Reformmaßnahmen hinsichtlich der regionalen öffentlichen Finanzen die Sinnhaftigkeit eines Wandels, gleichzeitig erweist sich aber, dass mit beschränkten fiskalpolitischen Initiativen die Problematik nicht grundsätzlich behoben werden kann.

II. Verfassungsdebatte

Es gibt einen weiteren Reformrahmen, der auf die Einführung von Regionalstaaten mit einem großen Autonomiespielraum hinausläuft. Den Hintergrund bildet die öffentliche Debatte um eine Reform der Nachkriegsverfassung von 1947.

Im Mittelpunkt dieser aktuell geführten Diskussion steht eine Überarbeitung des Artikels 9, des so genannten „Friedensartikels“. Danach verzichtet Japan auf das Recht der Kriegsführung und die Unterhaltung entsprechender Streitkräfte. Schon bisher ist diese Bestimmung zwar so gedeutet worden, dass sie die Einrichtung von so genannten „Selbstverteidigungsstreitkräften“ zu dem nicht entäußerbaren Recht der Selbstverteidigung durchaus erlaube. Spätestens der 11. September 2001 hat aber deutlich gemacht, dass eine aktive Beteiligung an globalen Sicherungsmaßnahmen auch bei großzügiger Interpretation kaum noch mit dem Verfassungstext in Einklang zu bringen ist.

Bis dato hat der Widerstand gegen eine innen- wie außenpolitisch höchst brisante Revision des Artikels 9 sogar verhindert, dass es zu einer Novellierung anderer Verfassungsbestimmungen gekommen ist. (Die Gegner einer Änderung des Artikels 9 hatten immer befürchtet, dass jedwede Modifikation der Verfassung als Einfallstor für eine spätere Revision auch des Friedensartikels genutzt worden wäre). So gab es bisher nicht einmal eine gesetzliche Regelung zu prozessualen Fragen einer Verfassungsänderung – jedenfalls jenseits der relativ allgemeinen Formulierungen in der Verfassung selbst.

Mit dem 11. September 2001 hat sich das geändert. Eine breite Mehrheit für eine Verfassungsänderung in Parlament und Bevölkerung scheint mittlerweile realisierbar. Arbeitsgruppen des Unter- wie des Oberhauses haben im Frühjahr 2005 Zwischenberichte vorgelegt, die verschiedene Felder einer möglichen Verfassungsänderung diskutieren. Im Mittelpunkt aller Beratungen steht zwar der Artikel 9, aber zumindest der Bericht des Unterhauses äußert sich auch explizit zu einer regionalen Neugliederung oberhalb der präfekturalen Ebene (vgl. Tabelle 2).

Bereits die gegenwärtige Verfassung ließe größere Verwaltungseinheiten durchaus zu. Die lokale /regionale Selbstverwaltung wird in den Artikeln 92 bis 95 ge-

regelt. Dort ist nur von „lokalen bzw. regionalen öffentlichen Körperschaften“ die Rede, nicht jedoch von der Dreiteilung in Nationalstaat, Präfekturen und Gemeinden. Von daher hat es Stimmen gegeben, die bereits innerhalb der bestehenden Verfassung sogar die Möglichkeit eines „in der Substanz föderalen Systems“ sehen (Furukawa 2003, S. 35). Allerdings würde hier ein gewichtiger Rechts- und Bestandsschutz fehlen, denn Artikel 94 betont explizit, dass die lokalen Einheiten ihre Angelegenheiten im Rahmen der (nationalen) Gesetze handhaben, so dass der zentralen Ebene letztlich das entscheidende Wort zukommt (so auch Akizuki 1995, S. 339).

Tabelle 2

Ansätze zu einer Verfassungsänderung nach den Vorschlägen von Oberhaus- und Unterhaus-Ausschüssen

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Mehrheit beider Ausschüsse stimmt überein <ul style="list-style-type: none"> ● Verankerung zusätzlicher Menschenrechte (Privatsphäre, Umwelt) 2. Mehrheit des Unterhaus-Ausschusses, aber Oberhausauschuss ohne klares Meinungsbild <ul style="list-style-type: none"> ● Erwähnung von Japans Geschichte, Tradition und Kultur in der Präambel ● Anerkennung der Existenz der Selbstverteidigungsstreitkräfte ● Definition „militärischer Notfälle“ ● Einrichtung eines Verfassungsgerichtes ● Legalität staatlicher Subventionen an Privatschulen ● Einrichtung größerer regionaler Verwaltungsblöcke 3. Beide Ausschüsse ohne klares Meinungsbild <ul style="list-style-type: none"> ● Erlaubnis, kollektives Recht der Selbstverteidigung auszuüben ● Erwähnung internationaler Beiträge ● Hinzufügung von mehr Klauseln bezüglich Pflichten (des Staates, der Bürger) ● Aufweichung des Prinzips der Trennung von Religion und Staat ● Erwähnung der Notwendigkeit staatlicher Anstrengungen zur Erreichung fiskalischer Solidität ● Erleichterung der Konditionen für Verfassungsänderungen |
|---|

Quelle: Nikkei, 25. 4. 2005a (übersetzt).

III. Regionen in den nationalen Entwicklungsplänen

Die Grenzen von Regionen bzw. Regionalstaaten würden keineswegs völlig neu zu ziehen sein. Tatsächlich gibt es verschiedene Politikfelder, in denen es eine regionale „Block“bildung gibt. Wie zu zeigen sein wird, sind die regionalen Einheiten jeweils recht ähnlich zugeschnitten, so dass sie ein recht gutes Bild davon geben, wie ein föderales Japan wahrscheinlich gegliedert wäre.

Verwaltungstechnisch am bedeutsamsten sind die Großregionen, die Eingang in die nationale Regionalplanung gefunden haben. Seit 1962 hat es fünf solcher regionalen Entwicklungspläne gegeben. Dabei wurden acht Regionen unterschied-

den, davon drei in erster Linie metropolitane Gebiete, nämlich die Hauptstadtregion mit Tokyo mit sieben weiteren Präfekturen, die Region Kinki (oft auch in ähnlicher Abgrenzung Kansai genannt, mit Osaka, Kyoto und Kobe) sowie die Mittelregion Chubu um Nagoya. Dazu kommen fünf eher ländliche Regionen, und zwar die Nordinsel Hokkaido, der nördliche Teil der Hauptinsel Honshu (Tohoku), der westliche Teil dieser Insel, Chugoku, sowie die Südinsel Shikoku und die Insel Kyushu im Südwesten. Für diese Regionen wurden Teilpläne entworfen, die beispielsweise die angestrebte Ansiedlung bestimmter Industrien thematisierten. Die Regionen haben jedoch bisher keine eigenständigen Planungskompetenzen erhalten, auch wenn eine Zusammenarbeit verschiedener Präfekturen und/oder Gemeinden erwünscht war. Tatsächlich ist es verschiedentlich zu solch einer prä-fekturübergreifenden Zusammenarbeit gekommen, etwa in der Kinki-Region. Oft handelt es sich dabei allerdings nur um Vorzeigeprojekte. Der Kansai-Wirtschaftsverband hat z. B. in den 1990er Jahren fast 200 Projekte in seiner Region angestoßen, damit aber fast jeden kleinen Standort bedient; offenkundig ging es hier eher um eine PR-Maßnahme als um substantielle Politik.

Im Frühjahr 2005 hat die Regierung entschieden, von ihrer bisherigen zentralisierten Regionalplanung abzurücken. Einen sechsten umfassenden nationalen Entwicklungsplan wird es nicht mehr geben (*Nikkei*, 11. 04. 2005). Zukünftig soll es nur noch ein nationales Rahmenkonzept geben, differenzierte Vorgaben sollen dann für etwa zehn Regionen zwischen dem Staat, den betroffenen Gebietskörperschaften und der örtlichen Unternehmerschaft abgestimmt werden. Inwieweit der Wandel tatsächlich substantiell sein wird – herunter gebrochene Regionalpläne unter Konsultation der lokalen Kreise gibt es ja bereits – bleibt abzuwarten. Immerhin zeigt dieser Schritt, dass ein Signal beabsichtigt ist, Großregionen zukünftig stärker zum Fokus in wichtigen Feldern der Wirtschaftspolitik zu machen.

IV. Regionen im Wahlrecht

Großregionen spielen darüber hinaus im Wahlrecht eine Rolle. Seit 1994 wird ein Teil der Unterhausmandate in Einerwahlkreisen vergeben, ein anderer Teil – inzwischen 40 Prozent – nach dem Stimmverhältnis in elf Regionen. In etwa entsprechen diese Regionen der Aufteilung der nationalen Regionalplanung. Ein wesentlicher Unterschied ist die Aufspaltung der Hauptstadtregion in drei Gebiete – Nord-Kanto, Südkanto und Tokyo selbst – sowie die Zweiteilung der Mittelregion in den pazifischen Teil (Tokai, um Nagoya) sowie den China zugewandten Teil (Shinetsu Hokuriku).

An dieser Stelle ist der Einschub angebracht, dass diese Regionenaufteilung auch bei späteren Tabellen und Abbildungen Verwendung findet (zur Zuordnung der Präfekturen vgl. die Anmerkung unter Tabelle 3). Zwar finden sich in der Literatur zahlreiche andere Abgrenzungen – und dies aus zum Teil guten Gründen. So ist es fraglich, ob die südlichen Ryukyu-Inseln (alias Präfektur Okinawa) sinnvoll

zur Großinsel Kyushu gerechnet werden können. Auch die Aufteilung in Nord- und Süd-Kanto sowie Tokyo selbst erscheint künstlich, eher der Vermeidung eines überragenden Anteils der Großregion Kanto an Gesamtjapan geschuldet als einem sachlichen Grund. Trotzdem bleiben wir hier dabei, um ein begriffliches Durcheinander zu vermeiden.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die Bedeutung von Regionen oberhalb der Präfekturgrenzen seit den 1990er Jahren an Bedeutung zugenommen hat. Gleichzeitig bieten bisherige Reformansätze noch keine hinreichenden Anknüpfungspunkte für eine effektive Berücksichtigung des regionalen Faktors. Im Folgenden soll deshalb gefragt werden, ob bzw. inwieweit Japan die von einer unterschieden föderalen Ordnung erhofften positiven Effekte realisieren könnte.

D. Vorteile einer stärker föderalen Ordnung für Japan?

Die Literatur hat im Anschluss an die Debatte um eine angemessene Verfassung für die neu entstandenen Vereinigten Staaten von Amerika eine Reihe von Vorteilen identifiziert, die mit einer Föderalisierung verbunden werden, dabei allerdings an das Vorliegen entsprechender Voraussetzungen geknüpft sind (vgl. etwa *Apolte* 1999, S. 168 – 171):

- Die fiskalische Äquivalenz von öffentlichen Gütern beschränkter Reichweite, entsprechenden (Zwangs-)Einnahmen und der relevanten Entscheidungskompetenz im Rahmen einer Hierarchie von Gebietskörperschaften verspricht Effizienzvorteile. Voraussetzung ist die zureichende Identifizierung entsprechend abgegrenzter Regionen.
- Ein friktionsarmes Zusammenwirken im Rahmen gewachsener regionaler Strukturen deutet auf eine sinnvolle räumliche Aufteilung von regionalen Teilstaaten hin.
- Die Berücksichtigung regional unterschiedlicher Präferenzen (ein verwandtes Argument zum vorigen) ist ähnlich einzuschätzen, sofern denn entsprechend räumlich zu verortende Präferenzunterschiede vorhanden sind.
- Die wechselseitigen Anpassungen im Zuge eines institutionellen Wettbewerbs der Gebietskörperschaften versprechen dynamische Effizienzvorteile, sofern die Voraussetzungen für einen funktionstüchtigen Wettbewerb vorliegen.
- Staatliche Macht lässt sich durch eine territoriale Gewaltenteilung begrenzen, wenn das Verhältnis zwischen Zentralstaat und Teilstaaten eine Machtbalance sicherstellt.

Diese Punkte sollen sukzessive im Hinblick auf ihre Relevanz für Japan überprüft werden.

Tabelle 3: Resultat der Unterhauswahlen vom 9. November 2003 nach Regionen

Anteil der Sitze (in %)

Region	LDP – Liberaldemokraten		DPJ – Demokratische Partei		Komeito (Koalitionspartner der LDP)		JCP – Kommunisten		SDP		Independent		Total			
	Einzel	Block	Einzel	Block	Einzel	Block	Einzel	Block	Einzel	Block	Einzel	Block	Einzel	Block		
Hokkaido	41,7	37,5	40,0	55,0	0	12,5	5,0	0	0	0	0	0	0	0	100	100
Tohoku	60,0	42,9	53,8	32,0	35,7	33,3	0	7,1	2,6	0	7,1	2,6	8,0	0	100	100
Northern Kanto	71,9	40,0	59,6	28,1	40,0	32,7	0	15,0	5,8	0	5,0	1,9	0	0	100	100
Southern Kanto	50,0	36,4	44,6	47,1	40,9	44,6	2,9	13,6	7,1	0	4,5	1,8	0	0	100	100
Tokyo	48,0	35,3	42,9	48,0	47,1	47,6	4,0	11,8	7,1	0	5,9	2,4	0	0	100	100
Hokuriku-Shinetsu	65,0	45,5	58,1	30,0	45,5	35,5	0	9,1	3,2	0	0	0	0	5,0	0	3,2
Tokai	45,5	38,1	42,6	45,5	42,9	44,4	0	14,3	5,6	0	4,8	1,9	0	9,1	0	5,6
Kinki	39,6	31,0	36,4	41,7	37,9	40,3	12,5	17,2	14,3	0	10,3	3,9	0	3,4	1,3	6,3
Chugoku	85,0	45,5	71,0	10,0	36,4	19,4	0	18,2	6,5	0	0	0	0	0	5,0	0
Shikoku	92,3	50,0	78,9	7,7	33,3	15,8	0	16,7	5,3	0	0	0	0	0	0	0
Kyushu (inkl. Okinawa)	57,9	38,1	50,8	21,1	33,3	25,4	2,6	14,3	6,8	0	4,8	1,7	2,6	9,5	5,1	15,8
Total	56,7	38,3	49,8	34,7	40,0	36,7	3,0	13,9	7,1	0	5,0	1,9	0,3	2,8	1,3	5,3

Quelle: Adam Carr's Election Archive, 2005; eigene Rechnung und Anordnung.

Anmerkung: Hokkaido: Hokkaido – Tohoku: Aomori, Iwate, Akita, Miyagi, Yamagata, Fukushima – Kita Kanto (Nord-Kanto): Ibaraki, Tochigi, Gunma, Saitama – Tokyo: Tokyo – Minami Kanto (Süd-Kanto): Chiba, Kanagawa, Yamanashi – Hokuriku Shinetsu: Niigata, Toyama, Ishikawa, Fukui, Nagano – Tokai: Gifu, Shizuoka, Aichi, Mie – Kinki: Osaka, Shiga, Kyoto, Hyogo, Nara, Wakayama – Chugoku: Totori, Shimane, Okayama, Hiroshima, Yamaguchi – Shikoku: Tokushima, Kagawa, Ehime, Kochi – Kyushu: Fukuoka, Saga, Nagasaki, Kumamoto, Oita, Miyazaki, Kagoshima, Okinawa.

I. Optimale Reichweite der staatlichen Tätigkeit

Dem Äquivalenzgedanken bei öffentlichen Gütern und Leistungen entspricht die Frage nach der optimalen Ebene staatlicher Tätigkeit. Sie ist offenbar nicht generell zu beantworten. In Japan ist verschiedentlich behauptet worden, dass gerade für zentrale Anliegen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit die nationale Ebene oft zu groß und die präfekturale zu klein ist. Ein besonders profilierter Vertreter dieser These ist der Managementautor *Kenichi Ohmae*. Er argumentiert, dass im internationalen Wettbewerb besonders leistungsfähige Gebiete zumeist eine Größe von etwa 5 bis 20 Millionen Einwohnern aufweisen (*Ohmae* 1995, S. 89; neuerdings auch 2005). So sollten die Gebiete angemessen groß sein, um ein *brand development* bei Produkten zu ermöglichen. Außerdem sollten Skalenökonomien für die Einbettung in den weltwirtschaftlichen Zusammenhang gegeben sein, etwa ein internationaler Flughafen oder ein Überseehafen mit dem entsprechenden Einzugsgebiet.⁷

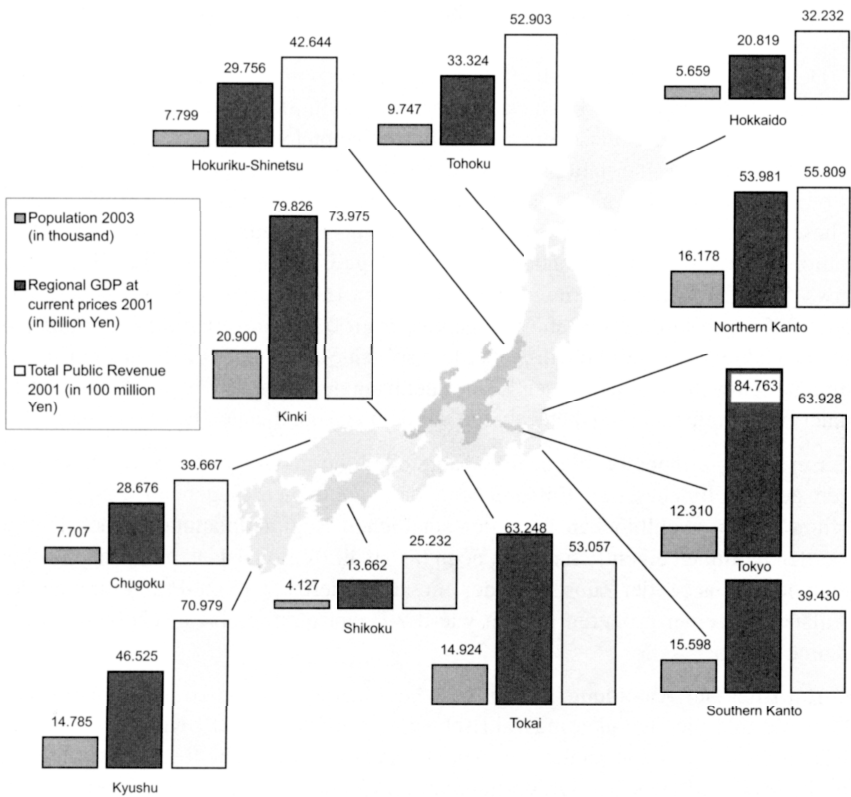
Ein nicht geringes Problem für Japan stellen die geographischen Voraussetzungen des Inselreiches dar. Entsprechend den räumlichen Gegebenheiten, wie sie schon in den Wahlblöcken bzw. der staatlichen Regionalplanung berücksichtigt werden, kommen eigentlich nur ca. neun bis zwölf Regionalstaaten in Frage, wobei man höchstens bei der Zuordnung der ein oder anderen „Grenz“-Präfektur oder der Aufspaltung einer größeren Einheit wie der Hauptstadtregion Entscheidungsspielräume besitzt.⁸

Ein Blick auf Abbildung 1 zeigt, dass bei elf Regionalstaaten das ökonomische Gewicht und die Bevölkerungszahl sehr unterschiedlich sind.⁹ Kinki (um Osaka) wäre auf der Basis von Zahlen für 1991 der stärkste japanische Regionalstaat, Nr. 6 in der Welt und zwischen Großbritannien und Kanada einzuordnen; Shikoku wäre etwas kleiner als Indonesien (vgl. *Eguchi* 1996, S. 184–185). Fasste man die Großregion um Tokyo insgesamt zusammen (Groß-Kanto), bliebe diese Einheit nach Zahlen von 1993 drittgrößte Volkswirtschaft der Welt, hinter den USA und Deutschland (vgl. *Ohmae* 1995, S. 104).

⁷ Solche Gedanken werden offenbar von der Wirtschaft ernst genommen. Der stellvertretende Vorsitzende eines wichtigen Wirtschaftsverbandes hat dies neuerdings wieder bestätigt (*Nikkei*, 22. 11. 2004): Er weist darauf hin, dass unter den zehn wettbewerbsstärksten Volkswirtschaften der Welt nur Länder mit einer Bevölkerung von jeweils rund zehn Millionen Einwohnern zu finden sind – mit Ausnahme Japans und der USA. Hieraus schließt er, dass Japans Wirtschaft Vorteile durch ein „System der kleinen Japans“ erzielen könnte.

⁸ Von avantgardistischeren, kaum realistischen Ideen der künstlichen Zusammenfügung „passender“, nicht unbedingt benachbarter Präfekturen oder ausgewählter öffentlicher Funktionen, etwa in Form der Clubbildung nach dem Muster von „functional overlapping competing jurisdictions“ (*Frey/Eichenberger* 1995), soll hier abgesehen werden.

⁹ Bei weniger Staaten würde in erster Linie die Großregion um Tokyo zusammengefasst werden, da Tokyo selbst und Süd-Kanto schon bei elf Staaten die flächenmäßig kleinsten sind. Dies würde die Unterschiede weiter vergrößern. Hinsichtlich der Wirtschaftskraft erscheinen vor allem Hokkaido und Shikoku schwach ausgeprägt. Hier bieten sich aber keine natürlichen Partner für eine großräumigere, wirtschaftlich potentere Lösung an.



Quelle: Zahlen nach dem *Japan Statistical Yearbook*, 2005, Illustration auf der Basis von *Eguchi* (1996), S. 170.

Abb. 1: Grundlegende Daten zu den japanischen Großregionen

Aussagekräftig ist ein Vergleich der Größenordnungen mit den deutschen Bundesländern und den amerikanischen Bundesstaaten (Werte für 1993, vgl. *Pascha* (1999), S. 121–124). Bei den hypothetischen Regionalstaaten für Japan ist das Verhältnis zwischen dem wirtschaftlich stärksten und schwächsten 6,6:1, bei einer Region Groß-Kanto sogar 14,7:1. In Deutschland waren die Unterschiede 1993 ausgeprägter (NRW zu Mecklenburg-Vorpommern 22,5:1), in den USA noch viel deutlicher (Kalifornien zu Wyoming 75,9:1 auf der Basis des Volkseinkommens).

Hinsichtlich der Bevölkerungsgröße wäre in Japan das Verhältnis zwischen größtem und kleinstem Regionalstaat 4,8:1 bzw. 9,4:1 mit der Variante Groß-Kanto; letztere Region würde dann 32 Prozent der Gesamtbevölkerung umfassen. In den USA ist das Verhältnis (wieder Kalifornien zu Wyoming) 66,5:1, wobei Kalifornien aber angesichts der großen Zahl von insgesamt 50 Staaten nur 12 Prozent

der Gesamtheit ausmacht. In Deutschland liegt das Verhältnis von NRW zu Bremen bei 25,8:1, mit 22 Prozent der Gesamteinwohner an Rhein und Ruhr.

Ein wichtiger Aspekt sind Produktivität und technologische Leistungsfähigkeit. Wählt man das BIP pro Kopf als einfachen Indikator, beträgt das Verhältnis in Japan 2,6:1, mit Groß-Kanto 1,6:1, da dann auch einige periphere Landstriche dem Leistungszentrum Tokyo angegliedert wären. In den USA ist das Verhältnis 1,8:1 (Connecticut zu Utah), in Deutschland 4,3:1 (Hamburg zu Mecklenburg-Vorpommern) bzw. ohne Berücksichtigung der neuen Bundesländer und von Stadtstaaten 1,4:1 (Hessen zu Rheinland-Pfalz).

Wahrscheinlich unterschätzt das BIP pro Kopf die tatsächlichen Unterschiede zwischen Tokyo und den peripheren Regionen. Viele Wertschöpfungsketten sind inzwischen auf Tokyo ausgerichtet, so dass zahlreiche Regionen in ihrer Leistungsfähigkeit stark von der Hauptstadt abhängig sind. Eine Föderalisierung würde diese Strukturen jedoch langsam lockern, so dass sie eher als Konsequenz des jetzigen Systems denn als unverrückbares Hindernis für ein verändertes System anzusehen sind.

Zusammengefasst sind die Unterschiede zwischen den japanischen Regionen also beachtlich. Allerdings fallen die Verhältniszahlen gegenüber den föderal organisierten USA oder Deutschland nicht aus dem Rahmen, so dass sich daraus kein stichhaltiges Argument gegen die Möglichkeit eines föderal organisierten Japans herleiten lässt. Ein Problem sticht hervor: die herausgehobene Stärke Kantos. Eine Dreiteilung der Hauptstadtregion könnte dieses Problem zwar reduzieren; damit würde aber ein Teil der Interdependenzen in dieser Region zerschnitten und verschiedene Vorteile der Regionalstaatsbildung gerade in dieser wichtigsten japanischen Großregion ungenutzt bleiben. Davon abgesehen würde es angesichts der regionalen Divergenzen weiterhin eines erheblichen Finanztransfers zwischen Zentralstaat und Regionalstaaten bzw. zwischen den Regionalstaaten bedürfen. Es ist nicht damit zu rechnen, dass in Japan ähnlich unterschiedliche Lebensverhältnisse wie etwa in den verschiedenen amerikanischen Bundesstaaten akzeptiert würden.

II. Gewachsene Strukturen und regionale Präferenzen

Inwieweit sprechen gewachsene räumliche Strukturen bzw. die Berücksichtigung regional unterschiedlicher Präferenzen – zwei verwandte Argumente, die hier gemeinsam behandelt werden sollen – für stärker föderale Strukturen in Japan? Diese Frage mag aus Sicht eines ausländischen Beobachters zunächst befremdlich wirken, weil Japan üblicherweise eine ausgeprägte kulturelle Homogenität bescheinigt wird. Historisch gibt es allerdings durchaus beachtliche Divergenzen in Dialekt, Essgewohnheiten, Temperament, kurz im Sinne einer regionalen kulturellen Vielfalt (vgl. *Kreiner* 1996).

Seit der Meiji-Zeit entsprach es den Interessen der Regierenden, solche Unterschiede eher zurückzudrängen und eine Ideologie des Japanertums zu verfolgen. Für viele Regionen fällt es daher heute nicht leicht, gewachsene intraregionale

Strukturen und gemeinsame Präferenzen zu identifizieren. Deutlich spürbar sind Divergenzen und Rivalitäten noch zwischen der Hauptstadtregion und der westlichen Kansai- bzw. Kinki-Region um Osaka und Kyoto.¹⁰

Ein Ansatz, um solche regionalen Präferenzcluster sichtbar zu machen, bietet eine umfangreiche Erhebung des Forschungsinstitutes des nationalen Rundfunks (NHK) zu Präferenzen und Einstellungen, die auf regionaler Basis vorliegt, zuletzt für das Jahr 1996, davor für 1978 (NHK, 1997).¹¹ Eine aussagefähige Frage geht dahin, in welcher (anderen) Präfektur man gerne leben würde. Ein starker Regionalbezug sollte sich darin äußern, dass besonders häufig Präfekturen in der eigenen Region genannt werden. Tabelle 4 unternimmt eine entsprechende Auswertung der Rohdaten. Eine Besonderheit besteht darin, dass Hokkaido aus allen Präfekturen heraus außerordentlich häufig genannt wird – deutlich häufiger übrigens als Tokyo. Entfernt man Hokkaido aus den Berechnungen, erweist sich, dass in den eher peripheren Regionen oft die Hälfte der genannten Vorzugspräfekturen aus der eigenen Region stammt (was einem Index-Wert von 1 entspricht; zur Berechnung vgl. die Anmerkung zu Tabelle 4). Für die alte Hauptstadtregion (Kinki) gibt es außer Hokkaido z. B. überhaupt keine andere Präfektur außerhalb Kinkis, in der mindestens 5 Prozent der Bevölkerung gerne leben würden. Hier liegt also ein starkes Indiz dafür vor, dass es tatsächlich eine gewisse, wenn auch nicht dominante Wertschätzung für die eigene Region vor dem Hintergrund ähnlicher Lebensgewohnheiten gibt.

Regional unterschiedliche Präferenzen könnten auch dadurch zum Ausdruck kommen, dass die Zufriedenheit mit der nationalen Politik regional unterschiedlich ausfällt. Die bereits erwähnte NHK-Erhebung kann hierzu noch einmal Auskunft geben, denn sie enthält einen Fragenblock zu dem Komplex, ob sich die Bürger in erster Linie durch die nationale Politik, die Präfektur oder ihre Gemeinde vertreten fühlen. Die Auswertung der Antworten zur nationalen Politik (Tabelle 5) zeigt, dass vor allem in den peripheren Regionen das Vertrauen in die nationale Politik auffällig gering ist¹². Dies spricht klar dafür, dass eine regionale Auffächerung von Politikkompetenz den unterschiedlichen Präferenzen bzw. Umständen entgegen kommt.

¹⁰ Es gibt Versuche, zusätzliche regionale Identität zurückzugewinnen. Auf subregionaler Ebene gilt als Paradebeispiel die „Ein-Dorf-ein-Produkt“-Kampagne in der südlichen Provinz Oita. Jede Kommune sollte ein eigenes, wettbewerbsfähiges Produkt entwickeln, welches auf lokalen Hintergründen fußt und sich von anderen Orten abhebt. An dem Kampagnen-Charakter wird allerdings bereits deutlich, dass regionale Identität zum Teil aus der Retorte neu geschaffen werden musste. Auch aktuell ist z. B. die emphatische Forderung nach dem „regionalen Menschen“ zu vernehmen, der inzwischen angemessener sei als der national gesinnte „Japaner“ (Nikkei, 22. 11. 2004). Bei solchen Beiträgen handelt es sich jedoch eher um Wunschenken als um Tatsachenbeschreibungen.

¹¹ Ich danke *Ralph Lützeler* für den Hinweis auf diese hilfreiche Untersuchung.

¹² Die Unterschiede sind durchaus signifikant. Im Durchschnitt des Landes haben 43 Prozent in erster Linie Zutrauen in die nationale Politik. In Tokyo sind es sogar 53 Prozent, auf der Südlinsel Kyushu mit Ausnahme Fukuokas (48 Prozent) dagegen nur 30 bis 40 Prozent. Okinawa mit seinem Sonderproblem amerikanischer Truppenpräsenz und einer schwierigen Geschichte kommt sogar nur auf 24 Prozent.

Tabelle 4

**Regionale Verbundenheit in Japan auf der Basis der Frage
„In welcher (anderen) Präfektur würden Sie gerne leben?“**

Region	Zahl der Präfekturen	Index der regionalen Präferenz (*)	Index der regionalen Präferenz (*) ohne Hokkaido
Hokkaido	1	–	–
Tohoku	6	0,6	1,0
Kita Kanto	4	0,1	0,1
Tokyo	1	–	–
Minami Kanto	3	0,2	0,2
Hokuriku Shinetsu	5	0,2	0,2
Tokai	4	0,6	0,9
Kinki	6	2,5	∞
Chugoku	5	0,6	0,9
Shikoku	4	0,6	1,0
Kyushu (inkl. Okinawa)	8	1,3	4,7

Quelle: Rohdaten nach NHK (1997), S. 38; bearbeitet vom Verfasser.

(*): Quotient aus Zahl der Präfekturen *innerhalb* der Region, die von mindestens 5 Prozent genannt wurden, zur Zahl der Präfekturen *außerhalb*, die von mindestens 5 Prozent benannt wurden. (Werte zwischen ∞ und 0; kleinere Regionen haben einen bias in Richtung niedrigerer Werte; die eigene Region muss mit 47 minus der Zahl der regionalen Präfekturen „konkurrieren“).

Tabelle 5

Zufriedenheit mit der nationalen Politik

(jeweils in Zahl der Präfekturen;
in Klammern: Anteil der entsprechenden Präfekturen in der Region)

Region	Zahl der Präfekturen	Höher als Durchschnitt*	Durchschnittlich	Niedriger als Durchschnitt*
Hokkaido	1	0	1 (100)	0
Tohoku	6	0	2 (33)	4 (66)
Kita Kanto	4	1 (25)	3 (75)	0
Tokyo	1	1 (100)	0	0
Minami Kanto	3	2 (66)	0	1 (33)
Hokuriku Shinetsu	5	0	3 (60)	2 (40)
Tokai	4	1 (25)	3 (75)	0
Kinki	6	1 (17)	3 (50)	2 (33)
Chugoku	5	0	1 (20)	4 (80)
Shikoku	4	0	1 (25)	3 (75)
Kyushu (inkl. Okinawa)	8	1 (12)	1 (12)	6 (75)

Quelle der Datenbasis: NHK (1997), Anhang S. 39; aufbereitet vom Verfasser.

Anmerkung: * zeigt ein Konfidenzniveau von mindestens 95 % an.

Das Argument für eine föderale Struktur würde darüber hinaus gestärkt, wenn die wirtschaftlichen Beziehungen innerhalb einer Region besonders eng sind, zwischen den Regionen jedoch deutlich weniger ausgeprägt. *Ishikawa und Miyagi* (2004) haben eine interregionale Input-Output-Matrix für Japan konstruiert, die entsprechende Aussagen erlaubt. In Tabelle 6 sind für die 47 Präfekturen die jeweils fünf wichtigsten Handelspartner unter den Präfekturen anhand der Inputkoeffizienten der Input-Output-Tabelle erfasst. Die Präfekturen sind dabei in die in diesem Aufsatz verwendete Regioneneinteilung übertragen worden. Handelspartner innerhalb der eigenen Region sind fett hervorgehoben.

Bei einer Auswertung von Tabelle 6 stehen die Präfekturen selbst naturgemäß mit Abstand an erster Stelle bei den Input-Beziehungen. Nur in den Großregionen des Kanto um Tokyo stellt die eigene Region aber fast alle wichtige Handelspartner – jedenfalls wenn man die Unterschiede zwischen Kita Kanto, Minami Kanto und Tokyo selbst gering achtet. Für die anderen Regionen liegen wichtige Handelspartner zwar auch vielfach in der Region. Besonders wichtig sind aber über die eigene Region hinaus die metropolitanen Regionen Tokyo, Osaka und Aichi (mit Nagoya). Für drei der vier Präfekturen der Insel Shikoku z. B. hat Osaka den größten Inputkoeffizienten (außer der jeweiligen Präfektur selbst). Für das im Nordwesten von Shikoku gelegene Ehime mit seinen zahlreichen Zulieferfabriken ist überhaupt nur *eine* andere Präfektur der Insel in der Spitzengruppe vertreten; die anderen Spitzenplätze werden von den dominierenden Pazifikmetropolen Osaka, Tokyo, Hyogo (mit Kobe) und Aichi (mit Nagoya) belegt.

Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass die japanische Wirtschaft in ihren wichtigsten industriellen Zentren so eng verflochten ist, dass eine Abgrenzung eigenständiger Regionen schwer fällt. Die Arbeit von *Ishikawa/Miyagi* (2004) erlaubt hierzu eine Illustration. Unterstellt sei ein Angebotsschub über 100 Mrd. Yen in der Autoindustrie der Präfektur Aichi. In Aichi liegt nicht nur die Metropole Nagoya, sondern auch die Autostadt Toyota City, deren namensgebendes Automobilunternehmen häufig als Inbegriff einer räumlich besonders eng gewebten Zulieferpyramide gilt. Selbst in diesem Fall entsteht ein großer Teil des außerhalb der Präfektur Aichi selbst induzierten Outputs in anderen Regionen als der Heimatregion Tokai. Neben Aichi selbst gehören (nur) drei weitere Präfekturen aus Tokai zum Kreis der zehn Präfekturen mit den größten Output-Effekten (vgl. Tabelle 7).

Fortsetzung Tabelle 6

Southern Kanto

	Chiba	Kanagawa	Yamanashi
Chiba	52,2%	Kanagawa	Yamanashi
Tokyo	15,5%	Tokyo	Tokyo
Kanagawa	4,9%	Chiba	Kanagawa
Ibaraki	4,5%	Shizuoka	Shizuoka
Saitama	3,5%	Tokyo	Aichi
Tochigi	1,9%	Osaka	Nagano
			4,0%
			4,0%

Tokyo

Tokyo	
Tokyo	76,6%
Kanagawa	3,9%
Saitama	3,7%
Chiba	2,8%
Ibaraki	1,2%
Shizuoka	1,1%

Hokuriku-Shinetsu

	Niigata	Toyama	Ishikawa	Fukui	Nagano
Niigata	63,4%	Toyama	Ishikawa	Fukui	Nagano
Tokyo	5,6%	Aichi	Osaka	Osaka	Tokyo
Gunma	2,5%	Ishikawa	Aichi	Aichi	Aichi
Ibaraki	2,5%	Shizuoka	Toyoma	Tokyo	Niigata
Fukushima	2,3%	Tokyo	Hyogo	Shiga	Kanagawa
Saitama	2,2%	Osaka	Tokyo	Ishikawa	3,2%
					Shizuoka
					3,5%
					49,8%
					7,9%
					6,3%
					5,2%
					3,9%
					3,5%

Tokai

	Gifu	Shizuoka	Aichi	Mie
Gifu	46,5 %	49,8 %	66,9 %	45,1 %
Aichi	26,5 %	12,8 %	4,5 %	18,2 %
Tokyo	4,6 %	7,8 %	4,1 %	5,5 %
Osaka	3,1 %	6,4 %	3,3 %	3,8 %
Mie	2,4 %	2,3 %	2,7 %	3,7 %
Nagano	2,2 %	2,0 %	2,2 %	2,7 %

Kinki

	Shiga	Kyoto	Osaka	Hyogo	Nara	Wakayama
Shiga	39,2 %	55,1 %	65,6 %	54,0 %	51,9 %	62,2 %
Osaka	15,6 %	13,7 %	5,1 %	15,9 %	21,5 %	12,8 %
Kyoto	5,7 %	4,3 %	2,3 %	2,9 %	4,0 %	4,9 %
Aichi	5,4 %	Aichi	Kyoto	2,8 %	Hyogo	Tokyo
Hyogo	4,3 %	3,3 %	1,9 %	2,2 %	Tokyo	Mie
Tokyo	3,0 %	3,0 %	1,9 %	2,2 %	Aichi	Aichi

Chugoku

	Tottori	Shimane	Okayama	Hiroshima	Yamaguchi
Tottori	61,9 %	55,9 %	58,6 %	66,7 %	55,0 %
Osaka	5,3 %	8,2 %	5,5 %	4,9 %	8,2 %
Okayama	5,1 %	Osaka	4,8 %	4,4 %	8,1 %
Hyogo	4,2 %	4,6 %	4,8 %	3,5 %	4,2 %
Shimane	3,5 %	4,5 %	3,7 %	2,4 %	3,1 %
Tokyo	2,8 %	Tokyo	2,1 %	2,2 %	Tokyo

Tabelle 7

**Outputinduzierung durch einen angenommenen Angebotsschub
in der Autoindustrie der Präfektur Aichi, Region Tokai**

Präfektur (namentlich nur die wichtigsten 10 erfasst)	Region	Induzierter Output in Mrd. Yen (= in % des auslösenden Schubs von 100 Mrd. Yen)
Aichi	Tokai	206,7
Shizuoka	Tokai	16,6
Tokyo	Tokyo	9,0
Mie	Tokai	8,6
Kanagawa	Minami Kanto	8,2
Osaka	Kinki	5,9
Gifu	Tokai	4,6
Hiroshima	Chugoku	4,1
Saitama	Kita Kanto	3,7
Okayama	Chugoku	3,6
Gesamt (47)		Ca. 290

Quelle: Ishikawa/Miyagi (2004); modifiziert auf Basis von deren Tabelle 6.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass am ehesten die metropolitanen Regionen ein gemeinsames Profil besitzen, die Idee eines Regionalstaates für die eher ländlichen Gebiete aber, vielleicht mit Ausnahme von Hokkaido, zwar Anknüpfungspunkte bietet, aber nicht zwingend erscheint.

Im Falle Japans lässt sich das Präferenzen-Argument eher umdrehen: Durch eine Föderalisierung könnten die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, die Wettbewerbschancen und -probleme der eigenen Region stärker wahrzunehmen, die Abhängigkeiten von den metropolitanen Zentren, insbesondere Tokyo, zu reduzieren und dadurch ein dieser Position angemessenes Weltbild mit passenden Präferenzen zu etablieren.¹³

III. Institutioneller Wettbewerb von Regionen

Ein wünschenswerter Wettbewerb von Gebietskörperschaften kann nur dann voll greifen, wenn die betroffenen Bürger glaubhaft mit *exit* oder *voice* – im

¹³ Der Vertreter eines Wirtschaftsverbandes hat das auf die vielleicht vordergründige, aber durchaus plastische Formel gebracht (*Nikkei*, 22. 11. 2004), dass die Bewohner der Insel Hokkaido, die zukünftig wahrscheinlich stark auf den Tourismus angewiesen sein wird, lernen müssten, die Gäste freundlicher anzulächeln und zu behandeln; dies könne befördert werden, wenn eine effektive Dezentralisierung die Bewohner Hokkaidos dazu brächte, sich stärker als *Bürger* Hokkaidos zu fühlen.

Sprachgebrauch von *Albert Hirschman* – drohen können.¹⁴ Am deutlichsten kommt die Drohung mit Abwanderung in der realistischen Möglichkeit einer Verlagerung des Wohnsitzes zum Ausdruck. Die Mobilität der japanischen Arbeitsbevölkerung wird dabei durch die stabilen Beschäftigungsverhältnisse behindert. Zumindest bisher war der sekundäre Arbeitsmarkt für qualifizierte Arbeitskräfte mittleren Alters nur schwach ausgeprägt, eine Folge des Konzeptes der „lebenslangen Anstellung“ (vgl. dazu *Pascha* 2003, S. 75–80). Zum einen befindet sich der Arbeitsmarkt jedoch im Umbruch, zum anderen gelten die Beschränkungen nur für die Stammarbeiter der zumeist größeren Unternehmen, ca. ein Drittel der Gesamtbeschäftigung.

Ein besonderes Mobilitätsphänomen ergibt sich durch das Interesse der Familien an einer möglichst guten schulischen Ausbildung ihrer Kinder. Da die besten Schulen des Landes auf die Metropolen des Pazifikgürtels konzentriert sind, insbesondere auf Tokyo, haben viele Familien ihren Hauptwohnsitz ebendort gewählt, während die Männer als „allein gelassene Entsandte“ in den Provinzen ihrer Arbeit nachgehen, vom Arbeitgeber auf Zeit dorthin geschickt. Solange die Metropolen, in erster Linie Tokyo, so attraktiv für die persönliche Lebensgestaltung bleiben, haben die Regionen nur begrenzte Chancen, über eine marginale Verbesserung ihrer Angebote Vorteile aus einer Zuwanderung zu ziehen.

Die lokalen Bildungsangebote besitzen dabei einen zentralen Stellenwert. Einerseits spricht eine neuerdings sich abzeichnende Heterogenisierung der Bildungs- und der Arbeitsplatzangebote dafür, dass auch die Provinz in diesem Wettbewerb besser abschneiden kann. Andererseits geraten durch die insgesamt rückläufige Zahl von Kindern und Jugendlichen Schulen und Hochschulen zunehmend unter einen Konsolidierungsdruck. Das macht es schwierig für neuartige Bildungsangebote, die prekäre Anfangsphase erfolgreich zu überwinden.

Das Funktionieren eines institutionellen Wettbewerbs hängt auch von der Qualität und den Kosten der Informationen ab, welche den Mobilitätsentscheidungen zugrunde gelegt werden. Grundsätzlich kann man hier von einer sehr günstigen Situation in Japan ausgehen. So werden die Lebensumstände in den japanischen Regionen seit vielen Jahren statistisch erhoben, und man darf davon ausgehen, dass diese Informationen ausgiebig verbreitet und rezipiert werden.

Ein besonderes Problem im institutionellen Wettbewerb stellt schließlich die Möglichkeit eines *race-to-the-bottom* dar, also eine ruinöse Konkurrenz um niedrigere Steuern für mobile Faktoren oder durch überhöhte Subventionen. Für Japan könnte diese Gefahr besonders ernst genommen werden, weil im Unternehmenssektor schon lange Phänomene eines so genannten „exzessiven Wettbewerbs“ beobachtet und thematisiert worden sind (vgl. *Pascha* 2003, S. 148 f.). Stellt eine

¹⁴ Ein besonderes Drohpotential scheint zunächst auch das Kapital zu besitzen. Wenn die Politik aber die entgangenen Einnahmen aus einer Besteuerung des mobilen Faktors Kapital durch eine Besteuerung immobiler Faktoren ersetzen kann, wird die Wohnbevölkerung bzw. der Faktor Arbeit letztlich zur Schlüsselgröße. Vgl. dazu auch *Apolte* (1999).

solchermaßen vermutete Anfälligkeit japanischer Organisationen für exzessive Konkurrenz eine Schranke für eine stärker föderale Ordnung dar?

Zwei Argumente sprechen dagegen, diese Problematik zu dramatisieren: Erstens wären Gebietskörperschaften schlecht beraten, mobile Faktoren nur über niedrige Steuern bzw. hohe Subventionen attrahieren zu wollen. Vielmehr geht es auch darum, Finanz- und Humankapital durch ein stabiles soziales Umfeld, gute Ausbildungseinrichtungen und öffentliche Sicherheit anzuziehen. Die Wettbewerbsproblematik läuft also eher darauf hinaus, auf das schmale Band zwischen überbordenden Staatsaktivitäten und zu geringer staatlicher Vorsorge zu zielen (z. B. *Fisher* 1991). Zweitens muss in Japan nicht von einer gleichsam vorgegebenen Neigung zum exzessiven Wettbewerb ausgegangen werden. In der Wettbewerbspolitik ist dieses Phänomen nämlich zum Teil durch zentralstaatliche Überaktivität entstanden (*Pascha* 2003, S. 148 f.), ist also nicht zwingend. Tatsächlich hat die zentrale Bürokratie das Argument des exzessiven Wettbewerbs immer wieder gerne herangezogen, um ihre eigene regulative Macht abzusichern. In eine ähnliche Richtung weist die oft zu hörende Aussage, die Gebietskörperschaften besäßen nicht genügend Kompetenz, um in einem föderalen System verantwortungsvollere Aufgaben zu übernehmen. Früher bzw. gerade *wegen* der Zentralstaatlichkeit mögen diese Vorbehalte zum Teil zu Recht bestanden haben, heute und im Hinblick auf zukünftige Strukturen angesichts eines hervorragenden Pools von Absolventen in den Verwaltungswissenschaften nicht mehr.

Ein letzter hier zu behandelnder Aspekt ist die Frage nach der Funktionsfähigkeit eines politischen Wettbewerbs in den Regionen.¹⁵ Bei einer Betrachtung der Wahlergebnisse nach den bereits vorgestellten Regionalblöcken fällt auf, dass es tatsächlich einige regionale Unterschiede in den Ergebnissen gibt (vgl. Tabelle 3). Eine bedeutende Regionalpartei i. e. S. findet sich allerdings nicht. Auffällig tritt Kinki hervor, wo der Anteil der Liberaldemokraten, der führenden Partei der letzten fünfzig Jahre, besonders niedrig ist. Dies entspricht der traditionell skeptischen Haltung des alten Zentrums um Kyoto und Osaka gegenüber dem Emporkömmling Tokyo. Auch in der Hauptstadt selbst erreicht die LDP nur unterdurchschnittlich viele Wähler, im Wesentlichen ein Reflex der Urbanität, während die Liberaldemokraten zumindest traditionell ihre Wähler eher auf dem Land finden. Die einkommensschwache Insel Shikoku hat z. B. einen LDP-Anteil von fast 80 Prozent.¹⁶

¹⁵ Aus Platzgründen kann hier nicht weiter auf die Variante eingegangen werden, regionale Experimente vorzusehen, um ein Entdeckungsverfahren in Gang zu setzen. Dieser Ansatz wird neuerdings zunehmend diskutiert (etwa *Sabel* 2001, für die OECD) und ist in Japan bereits ansatzweise versucht worden. Als Experiment kann etwa die Einrichtung von besonderen Deregulierungszonen 2003 interpretiert werden, mit denen Erfahrungen jenseits der üblichen Regulierungen gesammelt werden sollen.

¹⁶ Es ist übrigens nicht unbedingt ein Gegensatz darin zu sehen, wenn einerseits viele Wähler der peripheren Regionen die dominante Regierungspartei LDP wählen, umgekehrt aber überdurchschnittlich unzufrieden mit der nationalen Politik sind (vgl. Tabelle 4). Da die LDP keine Programmpartei ist, wählen viele ländliche Wähler auch solche oder vielleicht

Ein Vergleich der LDP-Stimmen zwischen 1996 und 2003¹⁷ zeigt, dass die Stimmanteile (gemessen an den Unterhaussitzen) durchaus regionalen Unterschieden unterliegen. So lag der Anteil der LDP in Kinki im Jahre 1996 sogar bei nur knapp 29 Prozent, bei einem nationalen Anteil der LDP von 47,8 Prozent (gegenüber 49,8 Prozent im Jahre 2003). Die oben herausgestellte Insel Shikoku unterschied sich 1996 ebenfalls relativ deutlich vom LDP-Ergebnis 2003: Damals waren es 65 Prozent, heute wie erwähnt etwa 79 Prozent.

Schließlich verspricht ein Blick auf die Unterschiede zwischen den Wahlkreisen und den Regionallisten interessante Einsichten¹⁸: Im Falle der LDP sind die Wahlkreisergebnisse der direkt zu wählenden Kandidaten deutlich höher als die Proportionalstimmanteile, gerade bei den kleinen Parteien ist es umgekehrt. Dies entspricht insoweit zunächst der Erwartung, dass die Wähler nur über ihre Proportionalstimme eine Chance sehen, einer kleineren Partei effektiv ihre Stimme zu geben. Interessanterweise ist die Varianz der Ergebnisse gegenüber dem nationalen Stimmanteil der LDP aber in den Einzelwahlkreisen größer als in den Regionallisten. Das Wählerverhalten ist also sensitiv in Bezug auf die lokalen Bedingungen, auf die individuellen Kandidaten und deren Unterstützungszirkel, während regionale Unterschiede in der Einschätzung der Parteien zurücktreten. Da die Parteien mangels entsprechend räumlich abgegrenzter Politikinstrumente keine auf die Wahlregion bezogene Politik betreiben können, ist dies nicht weiter überraschend. Immerhin zeigen die Ergebnisse, dass die Wähler rational auf die Rahmenordnung reagieren.

Die Regionalwahlen in Präfekturen und Gemeinden bieten noch nicht das Bild eines funktionstüchtigen Wettbewerbs. Ein verbreitetes Phänomen ist das so genannte *ainori* (wörtlich: „gemeinsamer Einstieg“; vgl. etwa Jain 2000, S. 13–15). Dabei wird ein geeigneter Kandidat für eine Gouverneurs- oder Bürgermeisterstelle von einer größeren Zahl von Parteien unterstützt, so dass sich alle in dem Ergebnis wiederfinden können. Üblicherweise steht die Kommunistische Partei außen vor, stellt damit in den meisten Fällen aber keine wirkliche Alternative dar. Immerhin haben sich seit den 1990er Jahren vielfach Außenseiter mit zum Teil populistischen Programmen erfolgreich an Wahlen beteiligen können. Das bekannteste Beispiel ist der schillernd-konservative Gouverneur der Präfektur Tokyo, *Shintaro Ishihara*.

Die Verhältnisse in den Regionen sind in Bewegung. Bis zu einem funktionstüchtigen politischen Wettbewerb ist es noch ein längerer Weg. Es finden sich aber

gerade solche LDP-Kandidaten ins Parlament, die im Widerspruch zum Kurs eines von LDP-Politikern dominierten Kabinetts stehen.

¹⁷ Vgl. zu ersterem die Zahlengaben in Pascha (1999), S. 141. Vergleiche entlang der Zeitschiene sind insoweit nicht unproblematisch, da die Parteien durchaus in Bewegung sind, sich Neugründungen, Zusammenschlüsse oder Abspaltungen ergeben. Von daher macht es kaum Sinn, die Ergebnisse der wichtigsten Oppositionsparteien im Zeitablauf zu vergleichen.

¹⁸ Die Wähler verfügen über zwei Stimmen, eine für den Direktkandidaten ihres Wahlkreises und eine weitere für eine Partei auf der Regionalliste.

keine Hinweise, dass es prinzipiell unmöglich wäre, den *voice*-Mechanismus – mit Abstrichen auch den *exit*-Mechanismus – für einen kompetitiven Föderalismus in Japan fruchtbar zu machen.

IV. Beschränkung staatlicher Macht durch regionale Gewaltenteilung

Eine in der japanischen Öffentlichkeit weit verbreitete These erklärt die unbefriedigende wirtschaftliche Entwicklung der 1990er Jahre wesentlich mit einer unterstellten Inkompetenz und Korruptionsanfälligkeit von Politik und Ministerialbürokratie. Verschiedene Reformvorhaben haben von daher darauf abgestellt, den Einfluss der Parteipolitik und des Beamtenapparates zu begrenzen; zumindest wurde dies als eines der Ziele entsprechender Vorhaben proklamiert. Zu denken ist etwa an den Privatisierungs- und Deregulierungsprozess, an die Schwächung des Finanzministeriums durch Entlassung der Zentralbank in eine weitergehende Unabhängigkeit und durch Ausgliederung der Finanzaufsicht sowie an Fördermaßnahmen für Nicht-Regierungsorganisationen. Von daher ist es naheliegend, auch mit einer Stärkung föderaler Elemente auf dieses Ziel abzuheben. Ein Effekt kann in zweierlei Hinsicht wirksam werden:

- Einmal durch die Schwächung des Apparates der zentralen Behörden der regionalen Selbstverwaltung, die traditionell als besonders mächtig gelten und denen eine Mitschuld an den vielfach überflüssigen staatlichen Bauvorhaben der früheren Jahre zugesprochen wird.
- Zum anderen eine Begrenzung staatlicher Macht durch die implizite gegenseitige *peer review* der Regionen untereinander und durch die implizite Drohung der Bevölkerung mit *voice* bzw. *exit*.

An dieser Stelle wird allerdings ein Dilemma sichtbar, nämlich hinsichtlich der Realisierungschancen einer vertikalen Gewaltenteilung durch Föderalismus. Eine solche Reform müsste von denjenigen – Politikern und Bürokraten – vorangetrieben, mitgetragen oder zumindest toleriert werden, denen eigener Machtverlust droht und die somit vielfach kaum ein starkes Motiv haben dürften, die Reform zu wollen. Wir können eine politisch-ökonomische Analyse der Realisierungschancen hier nicht mehr leisten. Nach einer Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse soll aber zumindest ein Ausblick auf eine so fundierte Beurteilung des Realisierungspotentials gegeben werden.

E. Fazit: Zusammenfassung und Ansätze einer politisch-ökonomischen Analyse der Realisierungschancen

Die tiefe Krise der japanischen Wirtschaft im vergangenen Jahrzehnt hat dazu geführt, dass grundlegende institutionelle Reformen der Wirtschaftspolitik angedacht und zum Teil umgesetzt worden sind. Eine der Varianten besteht in einer stärkeren Dezentralisierung bzw. Föderalisierung. Für den westlichen Beobachter mögen die zentralstaatlichen Elemente in Japan so tief verwurzelt erscheinen, dass die Idee einer stärker föderalen Ordnung einigermaßen überraschend wirkt. Tatsächlich können starke Kräfte identifiziert werden, mit denen zentralstaatliche Organe auf die Präfekturen und Gemeinden einwirken. Daneben gibt es allerdings historische und ideengeschichtliche Linien von Dezentralisierung, an die angeknüpft werden kann.

Obwohl die Zentralisierungsbestrebungen – zuletzt bei der Verfolgung einer entwicklungsstrategischen Hochwachstumsstrategie in der frühen Nachkriegszeit – zumeist stärker waren, finden sich in der Gegenwart neue Elemente von Dezentralität in wichtigen Ordnungszusammenhängen. So wurden Fragen der Dezentralisierung bei der Verwaltungsreform der 1990er Jahre aufgenommen, die so genannten Trinity-Reformen der staatlichen Finanzen heben auf eine Stärkung der unteren Ebenen der Gebietskörperschaften ab, in der Debatte um eine Verfassungsreform wird über die Bestimmungen zur regionalen bzw. lokalen Selbstverwaltung diskutiert, und regionenbezogene Blockbildungen gibt es bereits heute in der nationalen Entwicklungsplanung sowie im Wahlrecht.

Von überschaubaren Regionalstaaten innerhalb Japans darf man eine bessere, angemessenere Versorgung mit öffentlichen Gütern erhoffen, und zwar gerade vor dem Hintergrund der zunehmenden Internationalisierung des Landes, welche nach *Alesina und Spolaore* (2003) die Bedeutung einer flexiblen, den lokalen Bedingungen angepassten Organisation des Staates erhöht. Der Zuschnitt entsprechender Regionen fällt aber im japanischen Kontext nicht leicht. Zwar überschreiten die Divergenzen zwischen den verschiedenen Landesteilen im Wesentlichen nicht das aus der Bundesrepublik oder den USA bekannte Maß, doch fällt das starke relative Gewicht der Hauptstadtregion Tokyo ins Auge. Es würde zumindest eines längeren Prozesses bedürfen, bis sich die meisten anderen Regionen ein überzeugendes eigenes Profil erarbeiten könnten. Dabei wird es erheblicher Finanztransfers bedürfen, so dass den Mechanismen solcher Transferleistungen und damit den Einflussmöglichkeiten zentraler oder koordinierender Einrichtungen weiter großer Spielraum verbliebe.^{19, 20}

¹⁹ Bereits im derzeitigen Prozess der regionalen Dezentralisierung, welche die zentralen Stellen viel weniger beeinträchtigt als dies bei einer Föderalisierung der Fall wäre, zeigt sich immer wieder, dass Japans zentrale Ministerien die Übertragung von Aufgaben an die lokalen Gebietskörperschaften zu unterlaufen versuchen. Während etwa im Rahmen der Trinity-

Klar abgegrenzte regionale Präferenzen bzw. gewachsene regionale Strukturen sind in Japan zwar erkennbar, aber kaum so zwingend, dass sich ein föderales System unmittelbar aufdrängen würde. Ein institutioneller Wettbewerb zwischen verschiedenen Regionalstaaten könnte durchaus Kraft entfalten. Die Voraussetzungen, etwa hinsichtlich der Mobilität (*exit*) oder eines funktionstüchtigen politischen Wettbewerbs in den Regionen (*voice*), erscheinen zwar nicht optimal, dürften sich aber weiter verbessern. Dass mit einer Föderalisierung eine Begrenzung staatlicher Macht erwartet wird, ist gerade angesichts der verbreiteten innerjapanischen Kritik an einer nicht mehr zeitgemäßen Rolle von Politik und Bürokratie von besonderem Wert, auch wenn damit die Frage der Umsetzungschancen eines solchen Wandels gegen etablierte Interessen besonders brisant erscheint.

Könnten föderale Elemente bei einer Verfassungsreform, wie sie für die nächsten Jahre zu erwarten ist, tatsächlich ein stärkeres Gewicht bekommen? Dass es Widerstände gegen eine Aufwertung von Regionen und eine damit implizite Abwertung der zentralen Ebene sowie der Präfekturen gibt, ist aus politisch-ökonomischer Sicht selbstverständlich, denn viele Politiker und Bürokraten werden zu den Verlierern einer solchen Reform gehören. In einer entsprechenden Analyse der Realisierungschancen müssten deshalb Interessengruppen und Konstellationen identifiziert werden, mit denen bzw. bei denen eine breit angelegte Dynamik in Richtung einer Verfassungsreform, die eine bundesstaatliche Ordnung etabliert, vorstellbar wäre. Für eine Föderalisierung sprechen die Interessen der Wirtschaft, die sich im Hinblick auf den Weltmarkt schlagkräftigere „Regionalstaaten“ erhofft und über eine Machtbeschränkung der zentralen Bürokratie durch institutionellen Wettbewerb nicht unglücklich wäre.

Denkbar ist auch, dass politische Entrepreneurre im Verein mit wirtschaftlichen Interessen die Option einer grundlegenden Neuordnung wirtschaftspolitischer Kompetenzen verfolgen, um sich damit zu profilieren. Bereits jetzt gibt es etwa eine Vereinigung reformfreudiger Präfekturgouverneure, die mit ihren Positionen zu Gewinnern des Wandels werden könnte. Hinsichtlich geeigneter Konstellationen könnte ein evolutionärer Prozess entstehen, der letztlich zu einem nicht umkehrbaren und sogar fortschreitenden Momentum in Richtung Föderalisierung führt. So gibt es positive Äußerungen von Premierminister *Koizumi* und ernst zu

Reformen die Finanzierung der Bildungspolitik, wie oben dargelegt, stärker in die Regionen verwiesen werden soll, befürchten kritische Beobachter, dass dies nicht unbedingt mit stärkeren Kompetenzen für die Regionen einhergeht. Wenn beispielsweise der zentralstaatliche Anteil an den Lehrergehältern gekürzt und durch lokale Mittel ersetzt wird, ändert sich an den inhaltlichen Vorgaben zum Schulunterricht noch gar nichts (so auch die Befürchtung in *Nikkei*, 27. 11. 2004, oder *Nikkei Weekly*, 05. 12. 2005).

²⁰ Es gibt Überlegungen, fiskalische Anreize einzusetzen, um etwas an der schwer zu überwindenden Dominanz Tokyos zu ändern. So wurde eine zusätzliche Steuer auf Unternehmensmitarbeiter vorgeschlagen, die als „allein gelassene Entsandte“ (vgl. D. III. im Text) arbeiten (*Nikkei*, 25. 04. 2005b). Umsetzungsprobleme sind evident und belegen, wie schwierig die Berücksichtigung des Phänomens „Tokyo“ für eine stärker föderale Ordnung ist.

nehmende Papiere dahingehend, der Nordinsel Hokkaido im Rahmen eines wirtschaftspolitischen Experimentes weitgehende Autonomie in ihren inneren Angelegenheiten einzuräumen.²¹ Sollte es dazu kommen und der Versuch erfolgreich sein, würden viele der Argumente gegenstandslos werden, mit denen Dezentralisierungs- und Föderalisierungsgegner einen entsprechenden Wandel für Gesamtjapan ablehnen.

Die besten Realisierungschancen hat ein grundlegender Wandel offenbar in einer fundamentalen Staatskrise. Wenn es aber zutrifft, dass sich Japan gegenwärtig aus seiner wirtschaftlichen Schwächephase löst, kommt das „window of opportunity“ einer ernsthaften Verfassungsreformdebatte, welche sich aufgrund neuer sicherheitspolitischer Herausforderungen ergeben hat, zu spät, um in diesem Zuge einen „großen Wurf“ bezüglich der regionalen Neuordnung des Landes zu wagen. Wahrscheinlich wird es dann nur zu einer kleinen Lösung kommen, bei der die Rolle von Gebietskörperschaften, vielleicht auch auf überpräfekturaler Ebene, schärfer gefasst wird. Damit würde der moderate Weg einer regionalen Dezentralisierung weiter verfolgt, die Hoffnung auf weitreichende positive Effekte eines kompetitiven Föderalismus aber für lange Zeit vergeben.

Literatur

- Adam Carr's Election Archive* (2005): <http://psephos.adam-carr.net/countries/j/japan/2003/japan2003index2.shtml>, Zugriff im August 2005.
- Akizuki, K. (1995): Institutionalizing the Local System: The Ministry of Home Affairs and Intergovernmental Relations in Japan, in: Hyung-Ki Kim et al. (eds.), *The Japanese Civil Service and Economic Development. Catalysts of Change*, Oxford, S. 337–396.
- Alesina, A. / Spolaore, E. (2003): *The Size of Nations*, Cambridge (Mass.)/London.
- Apolte, T. (1999): *Die ökonomische Konstitution eines föderalen Systems*, Tübingen.
- Asahi Shinbunsha Chiiki Hôdôbu* (1997): *Chihô bunken no ashioto* (Das Bewegungsgeräusch der regionalen Dezentralisierung), Tokyo.
- Bernholz, P. / Vaubel, R. (eds.) (2004): *Political Competition, Innovation and Growth in the History of Asian Civilizations*, Cheltenham / Northampton.
- Chihô gyôzaisei chôsakai* (ed.) (1993): *Zenkoku chiji.shichôsonchô meibô* (Liste der Provinzgouverneure und Bürgermeister des gesamten Landes), Tokyo.
- Distelrath, G. (2004): *Advantages of Centralized and Decentralized Rule in Japan*, in: P. Bernholz / R. Vaubel (eds.), *Political Competition, Innovation and Growth in the History of Asian Civilizations*, Cheltenham / Northampton, S. 96–112.
- Eguchi, K. (1995): *Chiiki shuken ron* (Abhandlung zur regionalen Souveränität), Tokyo / Kyoto.

²¹ So äußerte sich *Koizumi* in einer Grundsatzrede vor dem Parlament: „With regard to the Do-Shu system [Regionalstaaten; WP], we will assist Hokkaido in becoming the exemplar for regional autonomy and revitalization“ (*Koizumi* 2004); vgl. etwa auch *Hatano* (2002).

- Fisher, Ronald C. (1991): Summary View, in: D. Kincaid/J. Kincaid (eds.), *Competition among States and Local Governments. Efficiency and Equity in American Federalism*, Washington (D.C.).
- Frey, B./Eichenberger, R. (1995): Competition Among Jurisdictions: The Idea of FOCJ, in: L. Gerken (ed.), *Competition Among Institutions*, Houndsmill, S. 209–229.
- Furukawa, S. (2003): Decentralization in Japan, in: S. Furukawa/T. Menju (eds.), *Japan's Road to Pluralism*, Tokyo/New York, S. 21–45.
- Gluck, C. (1985): *Japan's Modern Myths. Ideology in the Late Meiji Period*, Princeton.
- Gotoda, T. (1985): *The Local Politics of Kyoto*, Berkeley.
- Hatano, H. (2002): Todôfuku ni okeru kazei jishuken no ikkôsetsu – Hokkaidô no kazei jishuken-o chûshin ni (Überlegungen zur steuerlichen Autonomie der Präfekturen – insbesondere in Bezug auf Hokkaido), in: *Seifu Seisaku Daiarôgu*, Vol. 7, S. 187–194.
- Imidas (1997), *Datenhandbuch*, Tokyo.
- Ishikawa, Y./Miyagi, T. (2004): The Construction of a 47-Region Inter-regional Input-Output Table and Inter-regional Interdependence Analysis at Prefecture Level in Japan, European Regional Science Association conference paper, No. ersa04p432, Download von <http://www.ersa.org/ersaconfs/ersa04/PDF/432.pdf>, Zugriff im November 2005.
- Jain, P. (2000): *Japan's Local Governance at the Crossroads: The Third Wave of Reform*, Pacific Economic Paper No. 306, Australia-Japan Research Centre, August.
- Japan Research Institute (2005): *Increasing the Driving Force of the Sanmi-Ittai Reforms*, Business Conditions Report No. 3, Juni.
- Jourmand, I./Yokoyama, T. (2005): Getting the Most Out of Public Sector Decentralisation in Japan, OECD Economics Department Working Paper No. 416, ECO/WKP(2005)3, Januar.
- Kitayama, T. (2001): *Local Government Policy Initiatives in Japan*, World Bank Institute, Stock No. 37177, Mai.
- Kodansha (1995): *Japan. Profile of a Nation*, Tokyo.
- Koizumi, J. (2004): General Policy speech by Prime Minister Junichiro Koizumi to the 159th Session of the Diet, January 19, 2004, www.kantei.go.jp/foreign/koizumispeech/2004/01/19sisei_e.html, Zugriff im Dezember 2005.
- Kreiner, J., ed. (1996): *Chiikisei kara mita Nihon (Japan aus der Regionalität betrachtet)*, Tokyo.
- NHK (NHK Hôshô Bunka Kenkyûjo – NHK Forschungsinstitut für Rundfunkkultur) (1997): *Gendai no kenmin kishitsu (Gegenwärtige Stimmungslage der Präfekturbewohner)*, Tokyo.
- Nikkei (22. 11. 2004): Counterpoint: Japan Should Pursue „Small-Japanism“ via Decentralization, Nikkei Net Interactive (www.nni.nikkei.co.jp), übersetzt nach der Nihon Keizai Shinbun.
- Nikkei (27. 11. 2004): Editorial: Fiscal Decentralization Degenerates into Petty Numbers Game, Nikkei Net Interactive (www.nni.nikkei.co.jp), übersetzt nach der Nihon Keizai Shinbun.

- Nikkei* (11. 04. 2005): Editorial: Decentralized, Eco-Friendly Land Planning Needed, *Nikkei Net Interactive* (www.nni.nikkei.co.jp), übersetzt nach der *Nihon Keizai Shinbun*.
- Nikkei* (25. 04. 2005a): Debate on Constitution Moving into New Phase, *Nikkei Net Interactive* (www.nni.nikkei.co.jp), übersetzt nach der *Nihon Keizai Shinbun*.
- Nikkei* (25. 04. 2005b): Counterpoint: Univ Prof Seeks to Stop Tokyo from Expanding, *Nikkei Net Interactive* (www.nni.nikkei.co.jp), übersetzt nach der *Nihon Keizai Shinbun*.
- Nikkei Weekly* (05. 12. 2005): Local Gov'ts get Limited Authority, *Nikkei Net Interactive* (www.nni.nikkei.co.jp).
- OECD (2005): OECD Economic Surveys: Japan 2005, Paris.
- Ohmae, K.* (1995): *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*, London.
- Ohmae, K.* (2005): *The Next Global Stage*, Upper Saddle River.
- Pascha, W.* (1999): Federalism in Japan – Only a Fancy? in: J. Hunter (ed.), *Japan: State and People in the Twentieth Century*, Japanese Studies JS/99/368, The Suntory Centre, London School of Economics and Political Science, March, S. 105 – 145.
- Pascha, W.* (2003): Beitrag Wirtschaft, in: P. Kevenhörster / W. Pascha / K. Shire, *Japan. Wirtschaft, Gesellschaft, Politik*, Opladen, S. 13 – 178.
- Pascha, W. / Robaschik, F.* (2001): The Role of Japanese Local Governments in Stabilisation Policy, *Duisburger Arbeitspapiere Ostasienwissenschaften* No. 40.
- Powelson, J. P.* (1994): Centuries of Endeavour: Parallel Paths in Japan and Europe, and their Contrast with the Third World, *Ann Arbor*.
- Sabel, C.* (2001): A Quiet Revolution of Democratic Governance: Towards Democratic Experimentalism, in: OECD, ed., *Governance in the 21st Century*, Paris, S. 121 ff.
- Samuels, R.* (1983): *The Politics of Regional Policy in Japan. Localities Incorporated?*, Princeton.

Kommentar zu dem Beitrag von Werner Pascha

Viele offene Fragen

Von *Karl-Hans Hartwig*, Münster

Kann Japan keine föderalen Strukturen einführen, will es keinen Föderalismus oder sollte es keinen Föderalismus wollen? Das sind die Fragen, die der Beitrag von *Werner Pascha* zu klären versucht. Föderalismus bedeutet dabei für ihn: Verlagerung von Staatsaufgaben vom Zentralverband auf nachgeordnete Gebietskörperschaften, aber auch Abbau von Staatsaufgaben bzw. Verlagerung auf Private. Wie er in seinem Überblick über die Wurzeln des bis heute zentralstaatlichen japanischen Systems zeigt, war Zentralismus zunächst eine durchaus effiziente Organisationsform, ging es doch darum, im 16. Jahrhundert die Anarchie des permanenten Kriegs zwischen den Clans zu beenden und gegenüber ausländischer Bedrohung nationale Stärke durch Geschlossenheit aufzubauen. Im Ergebnis entstand jedoch ein System, das in seinen Grundzügen bis heute erhalten blieb und sich wie folgt manifestiert: Einer starken fiskalischen Abhängigkeit der 47 Präfekturen vom Zentralstaat, zentralen Planvorgaben, einer ausgesprochen hohen Dichte zentralstaatlicher Regulierung sowie einer starken zentral gesteuerten personellen Verflechtung zwischen oberen und unteren Ebenen.

Nun bedeutet das nicht, dass es in der Geschichte Japans nicht immer wieder föderale Strömungen gab. Der Beitrag lässt den Leser jedoch letztlich im Unklaren, inwieweit diese Bestrebungen denn tatsächlich die vom Verfasser diagnostizierten „Spuren in der Entwicklung von Wirtschaft und Wirtschaftspolitik“ hinterlassen haben. Offensichtlich keine, denn er sieht bis heute keine hinreichenden Anknüpfungspunkte für „eine effektive Berücksichtigung des regionalen Faktors“.

Insofern ist es dann auch nur konsequent, danach zu fragen, ob eine föderale Ordnung für Japan überhaupt von Vorteil ist. Auch hier bleiben allerdings einige Unklarheiten. An Stelle einer föderalismustheoretischen Analyse der möglichen Effizienzgewinne und -verluste, die Japan durch eine stärker föderale Ordnung unter seinen landesspezifischen Gegebenheiten generieren würde, beschäftigen sich die Ausführungen mehr mit den konkreten Voraussetzungen für mehr Föderalismus bzw. erfolgt eine Vermengung von Vorteilen und Voraussetzungen. Das wird dann auch daran deutlich, dass unter der Überschrift „Vorteile einer stärker föderalen Ordnung in Japan“ sofort auf die von *Apolte* (1999) spezifizierten Voraussetzungen

von Föderalismus rekuriert wird. Die Behauptung, dass es zur Sicherstellung der fiskalischen Äquivalenz bei der Bereitstellung von die internationale Wettbewerbsfähigkeit sichernden Kollektivgütern sinnvoll ist, föderale Strukturen einzuführen, bleibt denn auch unbeantwortet. Stattdessen wird argumentiert, dass die verantwortlichen Regionen nicht zu groß, aber auch nicht zu klein sein sollen und die gegenwärtigen japanischen Großregionen von ihrer Wirtschaftskraft her nicht gegen eine föderale Struktur sprechen.

Diese Einschätzung wird allerdings relativiert, wenn man die regionale Heterogenität der Bürgerpräferenzen ins Spiel bringt. Zwar besitzt Japan eine deutlich weniger ausgeprägte kulturelle Homogenität, als der ausländische Betrachter im Allgemeinen konstatiert, auch diagnostizieren Befragungen in der Bevölkerung durchaus eine gewisse Wertschätzung für die eigene Region mit ihren jeweiligen Lebensgewohnheiten und die regionale Politik, im Wesentlichen gilt das allerdings nur für die peripheren Regionen. Außerdem sind die einzelnen Regionen wirtschaftlich ausgesprochen so stark mit den industriellen Zentren verbunden, dass *Pascha* kaum Möglichkeiten für eine Abgrenzung eigenständiger Regionen sieht. Was er allerdings damit meint, dass sich durch eine Verringerung der wirtschaftlichen Abhängigkeit von den metropolitanen Zentren wie Tokyo in den anderen Regionen ein „angemessenes Weltbild mit passenden Präferenzen“ etablieren lässt, bleibt unklar. Das gilt schließlich auch für die Frage, ob der in der Föderalismusdiskussion immer wieder propagierte institutionelle Wettbewerb von Regionen bereits jetzt schon in Japan realisiert ist und zu welchen Konsequenzen er führt. Hier verharren die Ausführungen ebenso im Allgemeinen und Unverbindlichen wie bei der abschließenden „politisch-ökonomischen Analyse der Realisierungschancen“ einer Föderalismusreform und der Zuordnung der Zuständigkeiten und Aufgaben zu den unterschiedlichen Ebenen eines Föderalstaates.

Auch wenn man daher dem abschließenden Plädoyer für mehr Föderalismus in Japan aus ökonomischer Sicht zustimmen dürfte, hätte man sich doch deutlich mehr „Butter bei die Fische“ gewünscht.

Literatur

Apolte, T. (1999): Die ökonomische Konstitution eines föderalen Systems, Tübingen.

Dritter Teil

**Zur Integration von Wirtschaftsräumen
durch Finanznetzwerke**

Hawala – Institutionelle Fundierung eines Zahlungssystems jenseits formaler Finanzsysteme

Von *Markus Taube*, Duisburg

A. Einleitung

Das *hawala*-Zahlungssystem¹ bezeichnet ein außerordentlich erfolgreiches institutionelles Arrangement, welches über die Grenzen von Nationalökonomien und Währungsräumen hinweg ökonomische Interaktionsbedürfnisse bedienen kann. Es existiert offensichtlich losgelöst von den formalen institutionellen Strukturen der Weltwirtschaft und scheint letztlich unabhängig von formal definierten Wirtschaftsräumen bestehen zu können. In den modernen Industriestaaten ist das Phänomen *hawala* erst mit den Terroranschlägen vom September 2001 in das Blickfeld einer breiteren Öffentlichkeit gelangt,² als offensichtlich wurde, dass die Finanzierung der Terroranschläge offenbar über dieses Zahlungssystem abgewickelt worden war und die Fahnder weder die der Terrorismusfinanzierung dienenden Einzeltransaktionen bis zu ihren Ursprüngen zurückverfolgen konnten, noch gleich geartete zukünftige Transaktionen unterbinden können (*Passas* 2004).

In der heutigen Zeit hat sich das *hawala*-Zahlungssystem insbesondere im nahen und mittleren Osten, auf dem indischen Subkontinent, aber auch im Zahlungsverkehr zwischen weltweit verstreut lebenden homogenen Gruppen einen festen Kundenstamm gesichert. Zumeist werden sehr spezifische Nischen bedient. Es betrifft dies in erster Linie Funktionsbereiche, die das formale Banken- und Finanzsystem nicht oder nur mit höheren Transaktionskosten erfüllen kann. Im Bereich der formalen Ökonomie sind dies in erster Linie Überweisungen von Gastarbeitern an ihre Familien in entlegenen Weltregionen, die nur unzureichend – wenn überhaupt – in das moderne Bankensystem integriert sind. Die Nutzung von *hawala*-Strukturen mag auch in einem Mangel an Vertrauen in die Organisation des west-

¹ Wie im Folgenden gezeigt wird, erfüllt das *hawala*-Zahlungssystem nicht alle traditionell einem Finanzsystem zugesprochenen Funktionen. Es ist vielmehr der Kategorie der „*Informal Fund Transfer Systems*“ zuzuordnen.

² Dass das *hawala*-Zahlungssystem in früheren Perioden aber sehr wohl in Europa rezipiert wurde und bekannt war, zeigt sich u. a. in der Begrifflichkeit des *Avalkredits*, der seinen Namen auf *hawala* zurückführt, sich heute allerdings in seiner Funktionsweise deutlich abhebt.

lichen Bankensystems, das im Gegensatz zur religiösen Auffassung vieler Muslime steht, und in der Umgehung der z.T. als exzessiv empfundenen Gebühren des formalen Bankensystems begründet liegen. Letztlich sind es hier jedoch zumeist weniger ideologische, sondern eher pragmatische Überlegungen, aus denen heraus die *hawala*-Netzwerke zur präferierten Finanzinfrastruktur avancieren. Die Nutzung dieses institutionellen Arrangements beschränkt sich dabei aber nicht allein auf den islamischen oder indischen Kulturkreis. Deutsche Unternehmungen bedienen sich dieser angebotenen Zahlungsverkehrsinfrastruktur³ ebenso wie *Non Governmental Organizations* in Afghanistan, die ihre nationalen Zahlungsverkehrstransaktionen mehr oder minder ausschließlich über das *hawala*-Zahlungssystem abwickeln (Maimbo 2003).

Ein breites Aufgabenspektrum erfüllt das *hawala*-Zahlungssystem jedoch auch im Bereich der ‚*second economy*‘: Es fungiert hier als Finanzinfrastruktur für Geldbewegungen, die im formalen Bankensystem nicht vorgenommen werden dürfen, weil sie gegen die dort geltenden Gesetze und Bestimmungen verstoßen. Derartige Finanztransaktionen basieren z. B. auf Bestrebungen, Kapitalverkehrsbeschränkungen zu umgehen, Gelder zu waschen oder auch um Korruptionszahlungen auszuführen.

Das *hawala*-Zahlungssystem existiert außerhalb der formal etablierten Ordnungsstrukturen der ‚Weltwirtschaft‘ und konstituiert somit eine innerhalb derselben nicht definierte, statistisch nicht direkt erfassbare ‚*second economy*‘. Versuche, die über dieses System abgewickelten Transaktionen zu quantifizieren, zeigen, dass in dem Ordnungsgefüge dieser ‚*second economy*‘ wahrscheinlich sehr substantielle Anteile der ökonomischen Aktivität der Bevölkerung einzelner Weltregionen koordiniert werden. Der IMF ist im Rahmen seiner Kalkulationen so z. B. zu dem Ergebnis gekommen, dass im Zeitraum 1981–2000 allein für ein sample von 15 Ländern u.U. gut 300 Mrd. US-\$ oder 41% aller privaten Überweisungen durch derartige Finanzkanäle gelenkt worden sind (*El Qorchi/Maimbo/Wilson* 2003). Andere Schätzungen liegen weit höher. Nach Schätzungen des pakistanischen Finanzministers *Shaukat Aziz* nahmen von z. B. 6 Mrd. US-\$, die innerhalb des Jahres 2000 nach Pakistan transferiert wurden, nur 1,2 Mrd. US-\$ den Weg über das konventionelle Bankensystem.⁴ Zwischen den bedeutenden islamischen Ländern Iran, Pakistan, Afghanistan und den Ländern der arabischen Halbinsel sind in den letzten Jahren rund dreißig Milliarden US-\$ über *hawala*-Netzwerke bewegt worden,⁵ während weltweit innerhalb der *hawala*-Strukturen nach Schätzungen einzelner Organisationen jährlich sogar bis zu 680 Mrd. US-\$ verschoben werden sollen (*Looney* 2003, *Shehu* 2003).

³ Das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (BAKred) stellt fest, dass „[a]uch namhafte deutsche Industriefirmen [...] diese Zahlungssysteme [nutzen], um den Kaufpreis für Exportgüter schnell und ohne Kursverlust zu erhalten.“ o. V. (2000).

⁴ Vgl. o. V. (2001a).

⁵ Vgl. o. V. (2001b).

Aufgrund seiner – im Folgenden näher beschriebenen – spezifischen Ordnungsstrukturen entzieht sich das *hawala*-Zahlungssystem nicht nur weitestgehend einer statistischen Erfassung, sondern auch der hoheitlichen Kontrolle und Regulierung. Eine rege Nutzung der vom *hawala*-Zahlungssystem angebotenen Interaktionsstrukturen höhlt zudem die Funktionsfähigkeit der formalen Ordnungsstrukturen aus und beeinträchtigt die Verfolgung bestimmter wirtschaftspolitischer Zielsetzungen (fiskalpolitische Steuerung, makroökonomische Stabilisierung, Kapital-, Devisenverkehrskontrollen, Wechselkursziele etc.)⁶ ebenso wie sie den Kampf gegen Korruption, Schmuggel, Terrorismus etc. behindert (*El Qorchi/Maimbo/Wilson* 2003). Es ist von daher nicht verwunderlich, dass *hawala* heute in beinahe allen Ländern – auch stark islamisch geprägten wie Pakistan und dem Iran – per Gesetz verboten ist.⁷ Das *hawala*-Zahlungssystem kann somit i. d. R. keinen Rekurs auf hoheitlich bereitgestellte Güter zur individuellen Transaktionssicherung und Ordnung der Interaktionsstrukturen nehmen. Der Ordnungszusammenhang des *hawala*-Zahlungssystems basiert letztlich auf den Prinzipien des *private ordering*.

Im Folgenden soll dargestellt werden, was sich hinter dem Phänomen *hawala* verbirgt, wie es funktioniert und insbesondere, auf welchen Ordnungsprinzipien es basiert. Im anschließenden Abschnitt B. werden zunächst die grundlegenden Funktionsprinzipien des *hawala*-Zahlungssystems erläutert. Die eigentliche *hawala*-Kerntransaktion zwischen Kunden und Finanzintermediären, den *hawaladaren*, wird in Abschnitt B.I. am Beispiel einer typischen Finanztransaktion dargestellt. Damit das System aber bestandsfähig bleiben kann, muss zudem noch das Problem der Bilanzkonsolidierung zwischen den *hawaladaren* gelöst werden. Welche Mechanismen hier zum Tragen kommen, wird in Abschnitt B.II. erörtert. Abschnitt C. widmet sich sodann den institutionellen Lösungen, die zur Ordnung der dargestellten Interaktionsmuster Anwendung finden. Es zeigt sich, dass in den unterschiedlichen Teilbereichen des *hawala*-Zahlungssystems unterschiedliche institutionelle Ordnungsstrukturen zum Einsatz kommen. In drei Unterpunkten werden drei zu einander komplementäre Transaktionsformen identifiziert und in ihrer institutionellen Fundierung analysiert. Abschnitt D. schließt die Diskussion resümierend ab.⁸

⁶ Ohne hier auf die einzelnen Effekte näher eingehen zu können, sei herausgestellt, dass das *hawala*-System in besonderem Maße der Entfaltung der Schattenwirtschaft Vorschub leistet und hierdurch nicht nur die Fiskalpolitik qua Ressourcenentzug schwächt, sondern insbesondere auch durch die Betonung von Bargeldtransaktionen tendenziell zu einer Ausweitung der Kassenhaltung führt. Dies wiederum führt zu einer Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des formalen Finanzsystems und induziert ein reduziertes geldpolitisches Steuerungspotential.

⁷ *Hawala* ist seitens der WTO als illegitim klassifiziert und somit faktisch in allen WTO-Mitgliedsländern per Gesetz verboten.

⁸ Der vorliegende Beitrag führt Arbeiten fort, die unmittelbar nach den Anschlägen im September 2001 begonnen wurden. Als erste Veröffentlichungen liegen vor: *Schramm/Taubke* (2002, 2003).

B. Funktionsprinzipien des *hawala*-Zahlungssystems

Das *hawala*-Zahlungssystem hat sich über mehrere Jahrhunderte hinweg zu seiner heute verbreiteten Form entwickelt (Schramm/Taube 2003).⁹ In seiner ursprünglichen Form diente *hawala* zur einfachen Delegation einer Zahlung bzw. der Überschreibung von Schuldforderungen, wobei die verschiedenen islamischen Rechtstraditionen allerdings durchaus unterschiedliche Vertragsparameter festgelegt hatten.¹⁰ Im Grundprinzip gestaltete sich die Transaktion wie folgt:

Die Person X ist verschuldet bei der Person Y, welche selbst wiederum der Person Z einen entsprechenden Geldbetrag schuldig ist. Im Zuge der hawala-Transaktion überträgt nun Y seine Forderung gegenüber X an Z. Für X und Z ändert sich hierdurch die Identität des Geschäftspartners, nicht jedoch der Wert der Verbindlichkeiten respektive Forderungen. Y aber hat durch diese Transaktion ihre Forderungen und Verbindlichkeiten saldiert und scheidet aus dieser ökonomischen Interaktionskette aus.

Auf diesem Grundprinzip basierend und die Tatsache ausnutzend, dass eine derartige Schuldübertragung auch erfolgen konnte, wenn die Akteure sich an unterschiedlichen Standorten aufhielten, entwickelte sich aus dieser ursprünglichen Ausprägung von *hawala* im Verlauf der Zeit ein komplexes Vertragsgeflecht zur – in regionaler Hinsicht uneingeschränkten – Überweisung von Geldbeträgen. In diesem Zuge veränderte sich auch der Charakter von *hawala* von einer ursprünglich lediglich der Reduzierung der Kosten der technischen Transaktionsabwicklung dienenden Institution zu einem Arrangement, das auch zur Senkung von Unsicherheiten und Risiken der interregionalen Geschäftstätigkeit eingesetzt werden kann.

⁹ Als Rechtsinstitut findet sich *hawala* bereits in einer der ersten systematischen Darstellungen des islamischen Rechts durch den hanafitischen Rechtsgelehrten *Abu Bakr b. Maseud al-Kasani* im Jahre 1327. Die Behauptung, das *hawala*-Zahlungssystem stelle die ‚Mutter‘ aller formalen Bankensysteme dar (Ansari 2005), erscheint allerdings nicht gerechtfertigt. Gleichartige Systeme wurden unabhängig voneinander zu unterschiedlichen Zeitpunkten in verschiedenen Gesellschaften entwickelt. Im China der Tang Dynastie (618–907 n. Chr.) wurde so z. B. zum Zwecke der Steuerzahlung oder im Kontext von Handelsbeziehungen zwischen weit auseinander liegenden Provinzen ein unter dem Begriff *fei qian* (fliegendes Geld) bekannt gewordenes interregionales Zahlungssystem praktiziert. Ähnliche Systeme entstanden auch auf dem indischen Sub-Kontinent, wo sie unter den Begriffen *hundi* bzw. *hindi* bis heute bekannt sind und ausgiebig praktiziert werden. In Europa wurden ähnliche Strukturen in der Lombardei entwickelt. Aus dem mittelalterlichen Handelszentrum Brügge ist bekannt, dass „a great number of payments – certainly most payments among businessmen – were made by ‚assignment in bank‘. [...] In Bruges it was not only possible to transfer credit when the debtor and the creditor were both clients of the same money-changer, but also when the debtor was client of one money-changer, and the creditor, the client of another money-changer. [...] all money-changers were in account with one another. There were fifteen money-changers in Bruges at the time of Collard de Marke. His ledger significantly contains fourteen clearing accounts with other money-changers.“ (Roover 1942, S. 62 f.).

¹⁰ Für eine Diskussion der unterschiedlichen Ausgestaltung von *hawala* in verschiedenen islamischen Rechtsschulen siehe Ray (1997), S. 60–65.

Es ist dabei sinnvoll, zwischen einer primären Transaktion, bei der der *hawaladar* als Finanzintermediär für seine Kunden agiert (Abschnitt B.I.), und einer sekundären Transaktion, bei der die *hawaladare* ihre Bilanzpositionen konsolidieren (Abschnitt B.II.), zu unterscheiden.

I. Die primäre *hawala*-Finanztransaktion: Kunde-*hawaladar*-Kunde

Die primäre *hawala*-Finanztransaktion, mit der die grundlegende Geschäftsbeziehung zwischen Kunde und *hawaladar* konstituiert wird, kann in ihrer modernten Erscheinungsform wie folgt stilisiert werden: Ein Kunde, der einen bestimmten Geldbetrag überweisen möchte, trifft sich mit seinem lokal ansässigen *hawaladar*. Er zahlt den zu überweisenden Betrag zuzüglich einer Bearbeitungsgebühr ein und teilt dem *hawaladar* den gewünschten Auszahlungsort mit. Der *hawaladar* nimmt den Betrag zuzüglich einer geringen Bearbeitungspauschale, die sich nach der Höhe und dem Charakter (legal vs. illegal) des zu überweisenden Betrags richtet,¹¹ in bar entgegen und teilt dem Kunden einen Code mit, mittels dessen die Überweisung am Zielort abgerufen werden kann. Bei diesem Code kann es sich z. B. um ein einfaches Wort, eine kurze Zahlenkombination oder einen speziellen Koranvers handeln.¹² Im weiteren Verlauf der Transaktion übermittelt der Intermediär seinem Partner im betreffenden Zielgebiet in einem Telefongespräch, einem Fax oder per E-Mail den Code und den damit verbundenen Auszahlungsbetrag. Mit der Übergabe dieser Informationen ist diese primäre Finanztransaktion für den *hawala*-Intermediär im Ausgangsgebiet abgeschlossen. Falls bis hierher schrift-

¹¹ Aufgrund ihrer niedrigen Kostenbelastung können *hawaladare* Gebührensätze verlangen, die i.d.R. deutlich unter denen des formalen Finanzdienstleistungssektors liegen. In einigen Fällen wird überhaupt keine explizite Gebühr erhoben. Stattdessen erwirtschaften die *hawaladare* ihre Gewinnspanne über Differenzen zwischen offiziellem und Schwarzmarkt-Wechselkurs.

Es wird von Preissegmentierungen berichtet, denen gemäß Gastarbeiter, die Überweisungen an ihre Familien vornehmen, Gebührenermäßigungen von bis zu 100 % erhalten, während Transaktionen, die der Umgehung von Devisenverkehrskontrollen u. a. Restriktionen dienen, mit vergleichsweise hohen Gebühren belegt werden (*El Qorchi* 2002). *Carroll* nennt einen Gebührensatz von 0,25 – 1,25 % des Überweisungswertes für reguläre Transaktionen, während Transaktionen, die geltendem Recht zuwiderlaufen, mit Gebühren in Höhe von 15 – 20 % belastet werden (*Carroll* 1999).

Eine derartige Preissegmentierung spiegelt zum einen die unterschiedlichen Risiken wider, die mit der Ausübung der betreffenden Transaktionstätigkeit einhergehen. Zum anderen besteht aber bei *hawaladaren*, die bewusst illegale Transaktionen ausführen, ein starkes Eigeninteresse, so viele legale Transaktionen wie möglich durchzuführen. Je größer die Volumina legaler Transaktionen, um so einfacher wird es, illegale Geschäfte innerhalb derselben zu verstecken bzw. im Falle einer Entdeckung als Versehen oder Übertragungsfehler zu deklarieren.

¹² Der Code kann auch in der Registrierungsnummer auf einer Banknote bestehen. Um die gegenseitige Identität zu bestätigen und den Auszahlungsvorgang auszulösen, werden vom *hawaladar* und Empfänger an unterschiedlichen Positionen innerhalb dieser Registrierungsnummer befindliche Zahlen verlesen (*Ganguly* 2001).

liche Notizen für die Abwicklung dieser individuellen Transaktion notwendig waren, so können diese nun vernichtet werden.¹³ Der Kunde teilt dann dem Empfänger des Geldes ebenfalls über die gebräuchlichen modernen Kommunikationsmittel den erhaltenen Code mit, wobei letzterer auch Informationen über den Auszahlungsort beinhalten kann. Im Zielgebiet wird nun der Empfänger den (durch den Code identifizierten) dortigen *hawaladar* aufsuchen, den Code übermitteln und den Betrag entgegennehmen. Spätestens nach diesem letzten Schritt der Auszahlung des Geldes können auch beim Intermediär im Zielgebiet alle Notizen, die auf diesen speziellen Vorgang hinweisen könnten, gelöscht werden. Die meisten Überweisungen mittels *hawala*-Transaktionen sind innerhalb weniger Stunden abgeschlossen.

Die hier stilisiert dargestellte Grundstruktur einer *hawala*-Transaktion kann in der Realität eine beachtliche Komplexität erfahren. *Monsutti* (2004, S. 229 f.) führt so z. B. folgende Fallstudie einer mehrfach verschachtelten *hawala*-Transaktion an:

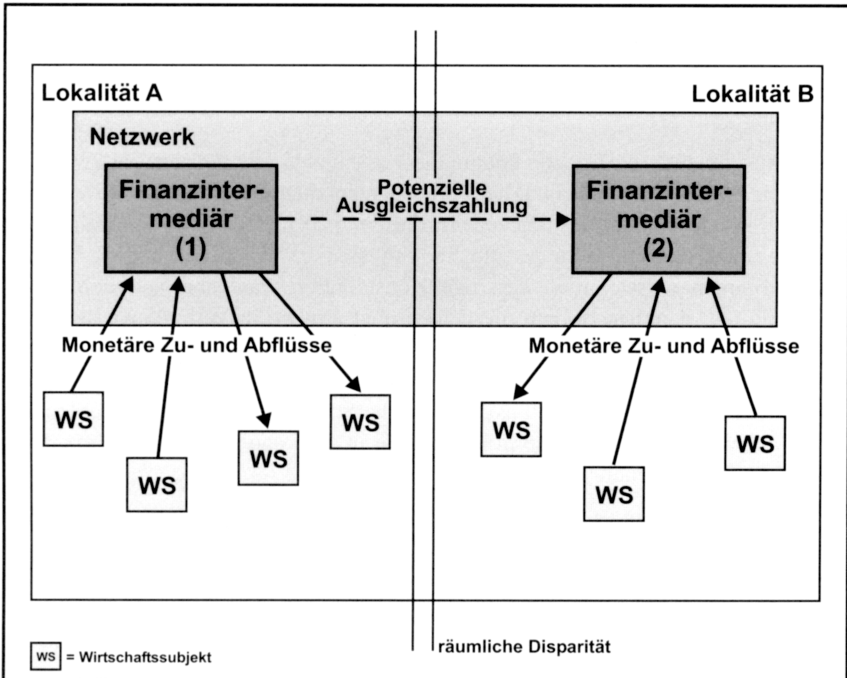
Abdullah (A) arbeitet als Arbeiter im Iran und möchte Teile seines Einkommens an seine in einem entlegenen Dorf in Afghanistan lebende Familie, repräsentiert durch Qodratullah (F) senden. Zu diesem Zweck zahlt er einen Geldbetrag bei Ramazan Ali (B), einem zwischen Pakistan und Iran pendelnden hawaladar cum Händler ein. Im Gegenzug erhält er einen Code (eine herausgerissene Buchseite mit Stempel). (B) reicht das Geld an einen korrespondierenden iranischen hawaladar (C) weiter, der unter Nutzung seiner offiziellen Import/Export-Lizenz das Geld als mit einem realwirtschaftlichen Gütertransfer unterlegte Zahlung getarnt nach Pakistan überweist. Dort nimmt (B) das Geld wieder an sich und überreicht es Abdul Jaffar (D), einen Händler aus (A)s Heimatregion. Gleichzeitig ermächtigt (B) seinen korrespondierenden hawaladar in dieser Region, Mohammad Taqi (E), diese Gelder von (D) wieder einzuziehen. (D) verwendet die Gelder mittlerweile zum Ankauf von Gütern, die er dann mit einem gemieteten LKW in seinen Heimatort transferiert und dort in seinem Geschäft verkauft. Mit den erlösten Geldern zahlt er das von (B) erhaltene Geld schließlich an (E) zurück. (E) zahlt den von (A) angewiesenen Geldbetrag schließlich an Qodratullah (F) aus, der mittlerweile den Code von (A) erhalten hat.

Hawaladare sind somit keineswegs auf eine komplizierte Infrastruktur angewiesen. Ein sich nach dem normal anfallenden Transaktionsvolumen richtender Bargeldbestand, ein Notizbuch und ein Mobiltelefon stellen bereits eine hinreichende Ausstattung dar. Dies macht verständlich, weshalb die korrespondierenden Finanzintermediäre sowohl am Ausgangsort als auch am Zielort eines Überweisungsgeschäfts oft nicht als Teile eines weltweiten Finanzsystems zu erkennen sind. Vielmehr betreiben sie ihre Finanztransaktionen oft bewusst neben einem legalen, offiziell angemeldeten Geschäft. Ein *hawala*-Büro kann sich so z. B. hinter der glaubwürdigen Fassade eines Einzelhandelsgeschäftes, eines Import-Export-Unternehmens oder auch einer religiösen oder sozialen Einrichtung verbergen. Genauso

¹³ Wenn auch i. d. R. keine Dokumente über individuelle Vorgänge erhalten bleiben, so werden dennoch die Guthaben bzw. Verbindlichkeiten unter den korrespondierenden Finanzintermediären notiert. Ein Beispiel für eine derartige *hawaladar*-Buchführung wird dargestellt bei *Jost/Sandhu* (2000).

gut können die Geschäfte aber auch von einem Café oder einer Parkbank aus abgewickelt werden.

Im Überblick gestaltet sich der Geldtransfer innerhalb der heute existierenden *hawala*-Finanznetzwerke nach dem in Abbildung 1 dargestellten Prinzip.



Anmerkung: Die hier angesprochene räumliche Disparität kann sich auf zwei benachbarte Dörfer oder zwei Bezirke einer Großstadt beziehen, genauso gut aber auch interkontinentale Dimensionen von mehreren 1.000 km annehmen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Abb. 1: Grundschemata der primären *hawala*-Finanztransaktion

II. Die sekundäre Transaktion: Bilanzkonsolidierung zwischen *hawaladaren*

Die im vorangehenden Abschnitt dargestellte Finanztransaktion resultiert in einem Endzustand, demgemäß die Geschäftskunden an den beiden Enden der Transaktionskette die von ihnen gewünschte Veränderung ihrer Netto-Vermögenspositionen erzielt haben. Die Vermögensposition des Überweisenden sinkt, während diejenige des Empfängers entsprechend zunimmt. Sollte diese Transaktionskette über die Grenzen eines Währungsraumes hinweg erfolgt sein, so ist auf dem Weg

auch gleichzeitig eine Wahrungstransformation erfolgt, so dass die Auszahlung in einer anderen Währung erfolgt als die Einzahlung (vgl. Abbildung 2a).¹⁴ Mit diesem Resultat sind die Bedürfnisse der Geschäftskunden vollständig bedient und von deren Seite her kann die Transaktion als abgeschlossen betrachtet werden.

Aus Sicht der *hawaladare* ist die Transaktion allerdings noch keineswegs zum Abschluss gekommen. Ein Blick auf die Bilanzpositionen der beteiligten *hawaladare* macht deutlich, dass, obwohl sich die Netto-Vermögenspositionen nicht geändert haben, *hawaladar* FI (2) nun eine Forderung auf *hawaladar* FI (1) erworben hat, die aufgelöst werden muss, um den status quo ante wiederherzustellen (vgl. Abbildung 2b).

Ein Ausgleich der Positionen könnte theoretisch über ein „System der zwei Töpfe“ erfolgen, bei dem sich innerhalb eines akzeptablen Zeitraums die jeweiligen Ein- und Auszahlungen ausgleichen. In diesem Fall hätte das System langfristig Bestand, ohne dass es je zu Ausgleichszahlungen zwischen den beiden *hawaladaren* kommen müsste. Eine derartige Konstellation wäre aber letztlich nur in einem Umfeld denkbar, in dem die beiden über *hawala* in Verbindung stehenden Regionen vergleichbare ökonomische Strukturen und Wohlstandsniveaus aufweisen. Anderenfalls wäre zu erwarten, dass die Zahlungsströme zwischen diesen beiden Regionen relativ schnell asymmetrische Strukturen entwickeln würden und das „System der zwei Töpfe“ somit nicht mehr in der Lage wäre, die Interessen der *hawaladare* zu bedienen.

Insgesamt erscheint es angemessen, davon auszugehen, dass die meisten (bilateralen) *hawaladar*-Beziehungen in dem Sinne asymmetrisch aufgebaut sind, dass die ein- und ausgehenden Zahlungsströme sich nicht innerhalb eines akzeptablen Zeitraums gegenseitig ausbalancieren (*El Qorchi/Maimbo/Wilson* 2003). D. h. es müssen andere Verfahren als das „System der zwei Töpfe“ eingesetzt werden, um die Bilanzen zu konsolidieren und das System mittelfristig funktionsfähig zu erhalten. Grundsätzlich wäre dabei an die folgenden Mechanismen zu denken (*Wilson* 2002; *El Qorchi/Maimbo/Wilson* 2003):

- (1) Ausgleichszahlungen über den formalen Bankensektor;
- (2) bilateraler Ausgleich mittels entsprechender Güterströme;
- (3) clearing über die Bereitstellung internationaler Dienstleistungen;
- (4) clearing durch Vermogenstransaktionen.

Lösungsweg (1) „Ausgleichszahlungen über den formalen Bankensektor“ ist erst mit der Entstehung formaler Bankensysteme möglich geworden und kann von daher nicht erklären, wie die Bilanzkonsolidierung zwischen *hawaladaren* in früheren Jahrhunderten erfolgte. Aber auch in der modernen Zeit erscheint seine Praktikabilität eingeschränkt. Bei Existenz von Devisen- und Kapitalverkehrskontrollen in einem der Wirtschaftsräume, aus denen die *hawaladare* heraus operieren, ist er

¹⁴ Es gilt allerdings zu betonen, dass keine ‚echte‘ Devisentransaktion stattfindet.

grundsätzlich nicht gangbar. Des Weiteren ist zu beachten, dass die Kostenvorteile, die das *hawala*-Zahlungssystem auf der Einzelhandelsebene besitzt, durch die erhöhten Gebührensätze der Nutzung des formalen Bankensystems kompromittiert werden. D. h. nur wenn der Spitzenausgleich, der zwischen den *hawaladaren* ausgeführt werden muss, innerhalb einer bestimmten Größenordnung bleibt, kann der Kostenvorteil des *hawala*-Zahlungssystems insgesamt gewahrt bleiben.

Akteur aus Saudi-Arabien initiiert eine Überweisung denominiert in Saudischen Riyal (S.RI.)		Akteur in Pakistan empfängt die Überweisung nun denominiert in Pakistanischen Rupees (pR)	
Aktiva	Verbindlichkeiten & Netto-Vermögens- position	Aktiva	Verbindlichkeiten & Netto-Vermögens- position
S.RI. (bar)	S.RI. (Netto- Vermögensposition)	+ pR (bar)	+ pR (Netto- Vermögensposition)

(a) Bilanzeffekte einer Überweisung auf zwei *hawala* in Anspruch nehmende Akteure

<i>hawaladar</i> FI (1) in Saudi-Arabien		<i>hawaladar</i> FI (2) in Pakistan	
Aktiva	Verbindlichkeiten & Netto-Vermögens- position	Aktiva	Verbindlichkeiten & Netto-Vermögens- position
+ S.RI. (bar)	+ S.RI. (Verbindlich- keit gegen <i>hawaladar</i> FI (2))	pR (bar)	+ S.RI. (Forderung gegen <i>hawaladar</i> FI (2))

(b) Bilanzeffekte auf die *hawaladare* FI (1) und FI (2)

Anmerkung: Die hier gewählte Nationalität der Akteure dient lediglich der Illustration, folgt aber empirisch zu beobachtenden Mustern.

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Wilson (2002), *El Qorchi / Maimbo / Wilson* (2003).

Abb. 2: Bilanzeffekte einer grenzüberschreitenden *hawala*-Transaktion

Dem Ausgleich bilateraler Bilanzpositionen durch entsprechende Güterbewegungen (2) dürfte demgegenüber insbesondere in der Vergangenheit aber auch bis um heutigen Tage eine besondere Bedeutung zugekommen sein. Ein derartiges Clearing qua Gütertransfer kann grundsätzlich in sehr unterschiedlichen Formen organisiert sein. Gegenstand des Clearingprozesses können ‚reguläre‘ Handelstransaktionen sein, die tatsächlich auf die Bedienung eines bestimmten Marktes ausgerichtet sind. Dabei ist es nicht unbedingt notwendig, zusätzliche Güter zu transferieren. Stattdessen kann die Saldenkonsolidierung durch Transferpreise, also

ein *over-* oder *under-invoicing* herbeigeführt werden.¹⁵ Alternativ können aber auch ‚*in-kind*‘ Ausgleichszahlungen erfolgen, bei denen Kuriere Gold, Juwelen oder Kunstobjekte über den Raum transferieren. Andere güterbasierte Ausgleichsmechanismen umfassen Schmuggelgeschäfte, Drogenhandel etc.

Ein etwas komplexeres Fallbeispiel, wie mittels Güterbewegungen eine bilaterale Saldenkonsolidierung betrieben werden kann, führt *Maimbo* (2003, S. 6) an:

Ein hawaladar unterhält enge Beziehungen zu einem korrespondierenden hawaladar in Australien. Die Austauschbeziehung ist asymmetrisch: Bei dem australischen Partner gehen hohe Einzahlungen von dort arbeitenden Personen ein, die von seinem korrespondierenden Partner in Afghanistan an deren zu Hause verbliebenen Familienmitglieder ausgezahlt werden. Entsprechende Überweisungsvorgänge von Afghanistan nach Australien bestehen nicht, so dass der afghanische hawaladar einen systemischen Forderungsüberhang gegenüber seinem Partner in Australien besitzt. Eine bilaterale Saldenkonsolidierung wird dadurch bewirkt, dass der australische Partner in Japan Gebrauchtwagen ankauft und diese nach Afghanistan verschifft. Diese Gebrauchtwagen werden dann von seinem Partner in Afghanistan verkauft. Die Einnahmen verbleiben bei dem afghanischen hawaladar und werden mit den bestehenden Bilanzsalden verrechnet.

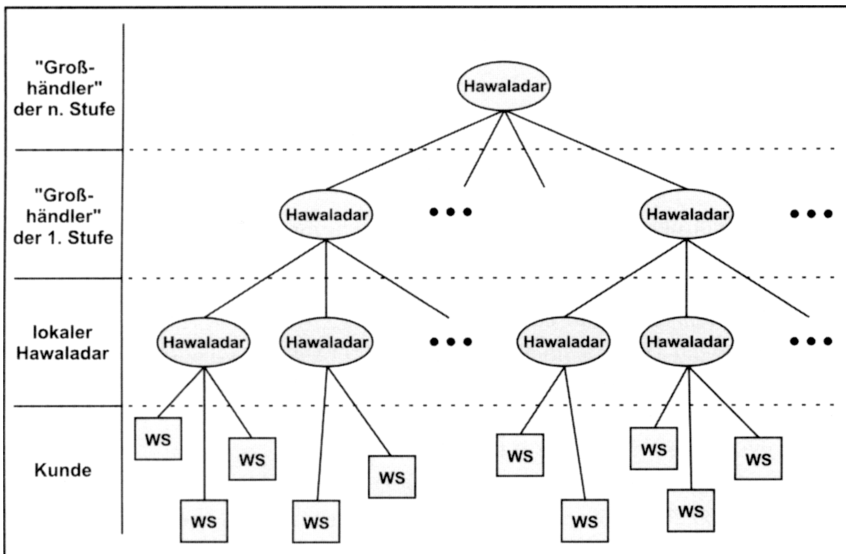
Keine physische Bewegung von Gütern erfolgt im Rahmen der Bereitstellung von Dienstleistungen (medizinische Versorgung, Ausbildung etc.) in einer Region, die Verbindlichkeiten gegenüber korrespondierenden *hawaladaren* aufweist (3). Angesichts der Beobachtung, dass Regionen mit Netto-Verbindlichkeiten, d. h. höheren nach extern gerichteten Überweisungen als Überweisungseingängen, i. d. R. höhere ökonomische Entwicklungsstadien erreicht haben und von daher ein größeres Angebot an modernen Dienstleistungen aufweisen, kann diesem Clearingmechanismus wahrscheinlich eine substantielle praktische Bedeutung zugemessen werden.

Ein weiteres Mittel zum Ausgleich von Bilanzpositionen stellen Vermögenstransaktionen dar, bei denen Finanz- und Immobiliertitel in jenen Regionen, die Netto-Verbindlichkeiten aufweisen, bereitgestellt werden. Dieser Mechanismus eignet sich eher für größere Konsolidierungsvolumina. Implizit geht hiermit eine Form des Kapalexports / der Kapitalflucht aus Regionen mit Netto-Forderungen einher.

Alle hier dargestellten Mechanismen können eingesetzt werden, um einen Saldenausgleich unter den auf beiden Seiten der Transaktion beteiligten *hawaladaren* herbeizuführen. Die bei diesen spezifischen Mechanismen anfallenden Transaktionskosten können allerdings stark variieren. *Hawaladare* in besonders abgelegenen Regionen können dabei auch durchaus prohibitiv hohen Kosten gegenüberstehen, insbesondere wenn es sich um die Begleichung von Bilanzspitzen mit korrespon-

¹⁵ Mindestens auf der Ebene der ‚Großhandels‘-*hawaladare* (s. u.) scheint dieser Mechanismus tatsächlich intensiv genutzt zu werden. Interpol weist darauf hin, dass, versteckt in legalen Handelstransaktionen, substantielle *hawala*-Beträge über die Finanzzentren in Großbritannien, der Schweiz und insbesondere in Dubai geschleust werden (*Jost/Sandhu* 2000).

dierenden *hawaladaren* im Ausland handelt. Auf Grund fehlender Bilanzkonsolidierung (sekundäre Transaktion) müsste so eigentlich das gesamte Geschäftsmodell für diese Akteure hinfällig werden. Vor diesem Hintergrund haben sich allerdings ‚Großhandels‘-*hawaladare* ausgebildet (El Qorchi/Maimbo/Wilson 2003, Monsutti 2004), die die Bilanzspitzen anderer *hawaladare* aufkaufen und diese Forderungen bzw. Verbindlichkeiten entweder selber mit einem korrespondierenden Partner zum Ausgleich bringen oder aber an *hawaladare* noch höherer Konsolidierungsebenen weiterverkaufen. Auf diese Weise sind innerhalb des *hawala*-Zahlungssystems *hawaladar*-Konsolidierungspyramiden entstanden, innerhalb derer ‚Großhändler‘ über eine bislang unbekannte Anzahl von Ebenen hinweg eine Saldenkonsolidierung für das Gesamtsystem herbeiführen (vgl. Abbildung 3).



Quelle: Eigene Darstellung.

Abb. 3: *hawaladar*-Konsolidierungspyramide

C. Ordnungsmechanismen im *hawala*-Zahlungssystem

Aus den bisherigen Ausführungen ist deutlich geworden, dass das *hawala*-Zahlungssystem außerhalb des formalen Ordnungszusammenhangs moderner Nationalstaaten und ihrer Wirtschaftssysteme existiert. D. h. Akteure, die innerhalb des *hawala*-Zahlungssystems Transaktionen durchführen, können nicht auf einen protektiven Staat Rekurs nehmen, um ihre Eigentumsrechte gegen opportunistisches Verhalten Dritter zu schützen. Stattdessen sind die einzelnen Akteure gezwungen, institutionelle Arrangements zu entwickeln, die, ohne Rückgriff auf eine dritte Par-

tei zu nehmen, in der Lage sind, die gegenseitige Vertragserfüllung sicher zu stellen. Es gilt also eine Situation herbeizuführen, in der für alle involvierten Parteien Eigeninteressen und der Wunsch der Vertragserfüllung kongruent zueinander stehen,¹⁶ so dass den Akteuren eine langfristige Fortführung der Geschäftsbeziehung nutzbringender erscheint, als deren opportunistische Unterbrechung.

Es wird hier die These vertreten, dass innerhalb des *hawala*-Zahlungssystems drei unterschiedliche Ausprägungen informeller Transaktionssicherungsmechanismen Anwendung finden. Diese jeweiligen institutionellen Arrangements dienen der Transaktionssicherung spezifischer Teilbereiche des Gesamtgefüges und ermöglichen so in ihrer Gesamtheit erst die Funktionsfähigkeit des *hawala*-Zahlungssystems. Es wird unterschieden zwischen der Interaktionsstruktur zwischen den *hawaladaren* im Kontext der primären Transaktion (Abschnitt C.I.), der Transaktionstätigkeit zwischen Kunden und *hawaladaren* (Abschnitt C.II.) und schließlich der Interaktion der *hawaladare* im Kontext der sekundären Bilanzkonsolidierung (Abschnitt C.III.).

I. Der Club der *hawaladare*

Die im Zentrum von im Rahmen des *hawala*-Zahlungssystems ausgeführten Geldtransfers stehende (primäre) Interaktion zwischen den *hawaladaren* wird durch die Einrichtung einer speziellen, die gesamte Geschäftsbeziehung umspannenden informellen Organisation herbeigeführt (*Williamson* 1985). Homogene Clubs (*Buchanan* 1965, *Sandler/Tschirhart* 1997) von *hawaladaren* bieten diesen eine Möglichkeit zur Durchsetzung disponibler Eigentumsrechte und der Senkung von Transaktionskosten (insbesondere in Form von Anbahnungs- und Kontrollkosten) auf ein nicht-prohibitives Niveau.¹⁷

Organisationen wie die *Money Exchange Dealers Association* in Kabul, Afghanistan (*Maimbo* 2003), bieten ihren Mitgliedern einen institutionellen Rahmen, der für opportunistisches Verhalten anfällige Ein-Perioden-Spiele (einmalige Transaktion zwischen isolierten Wirtschaftssubjekten) in ein iteratives System von multiplen Spielen (Transaktionen mit anderen Clubmitgliedern) einbettet, die kooperatives Verhalten belohnen (*Axelrod* 1983). Vertragssicherheit wird letztlich da-

¹⁶ Es gilt also, das *Telser*'sche Paradigma des opportunistischen Vertragsbruchs zu überwinden: „a party [...] calculates whether his gain from violating the agreement is greater or less than the loss of future net benefits that he would incur as a result of detection of his violation and the consequent termination of the agreement by the other party. If the violator gains more than he loses from the violation, then he will violate the agreement.“ (*Telser* 1980, S. 28).

¹⁷ Die hier anliegende Club-Konstruktion entspricht nicht vollständig der *Buchanan*'schen Konzeption insofern hier mit zunehmender Anzahl der Clubmitglieder nicht a priori der individuell zurechenbare Grenznutzen der Clubmitgliedschaft abnimmt. Im Gegenteil: Mit zunehmender Mitgliederzahl steigt die Anzahl der potenziellen Interaktionspartner und somit die Möglichkeit, arbeitsteilige Strukturen weiter zu optimieren.

durch geschaffen, dass Informationen über vertragsgetreues bzw. vertragswidriges Verhalten rasch unter den Mitgliedern eines *hawaladar*-Clubs verbreitet werden. Vertragsgetreues, kooperatives Verhalten wird belohnt durch die Möglichkeit, weitere transaktionskostengünstige Transaktionen mit den Netzwerkmitgliedern zu tätigen. Opportunistisches Verhalten demgegenüber wird durch einen Entzug von Vertrauen (*goodwill*) und letztlich dem Ausschluss aus dem Netzwerk sanktioniert. Die *Kabuler Money Exchange Dealers Association* kann so auf Kontrollen ihrer Mitglieder verzichten. Diese erscheinen unnötig, „because of the high level of trust that makes the system viable. Dealers know that any failure to honor contracts will result in immediate blacklisting, and possible expulsion, from the market.“ (*Maimbo* 2003, S. 5).

Damit ist für die Betroffenen nicht nur der Verlust der für die Aufnahme in das Netzwerk notwendigen Investition verbunden, sondern auch der massive Anstieg der Kosten zukünftiger Transaktionen (*Kranton* 1996) – u. U. auf ein prohibitiv hohes Niveau, das ein vollständiges Ausscheiden aus dem betreffenden Betätigungsfeld mit Existenz bedrohenden Implikationen verursachen kann. D. h. „performance is implicitly enforced by the threat of termination of the transactional relationship and communication of the contractual failure to the marketplace.“ (*Klein* 1985, S. 595). *Shanmugam* (2004) zeigt am Beispiel malaiischer *hawaladar*-Clubs, dass das Strafmaß sich dort nicht allein auf den zu sanktionierenden *hawaladar* per se beschränkt, sondern seine gesamte Familie gesellschaftlich geächtet wird. Der Druck auf die Einhaltung der Club-Regeln wird dadurch noch deutlich erhöht: „Even if no disciplinary action is taken against a *hawaladar* who commits fraud, word gets around that he or she cannot be trusted and without the trust of other *hawaladars* he cannot function for long. Being ostracised, more so in a rural community, is a very painful experience. Such sentences are not only imposed on the *hawaladar* but also on his extended family. This practice has made cheating become almost non-existent.“ (*Shanmugam* 2004, S. 40).¹⁸

Einmal statuierte Exempel, wie das hier referierte, wirken als Abschreckung für die anderen Netzwerkmitglieder. Indem ihnen drastisch vorgeführt wird, welche Folgen mit einem Vertragsbruch verbunden sein können, wird die Bereitschaft zu opportunistischem Verhalten gesenkt und so eine allgemeine Befolgung formloser und formgebundener Regeln erreicht (*Schmidt-Trenz* 1990). Derartige Bestrafungen haben zudem die Funktion, die Glaubwürdigkeit (*credibility*) der Strafandrohung zu bezeugen. Denn nur glaubwürdige Strafandrohungen können abschreckende Wirkung entfalten (*Dasgupta* 1988, *Greif* 1993). Von entscheidender Bedeutung ist an dieser Stelle die Problematik der optimalen Clubgröße (*Bu-*

¹⁸ Dieses Beispiel unterstreicht die Einschätzung *Buskens'* der ausführt: „Sanctions in social networks can go even further than the termination of business relationships with a trustee who has abused trust. [...] untrustworthy merchants can fall victim to social ostracism and lose all social and religious contacts. This sanction is so severe that, in this type of society, trust becomes almost self-evident and sanctions are hardly ever necessary.“ (*Buskens* 1999, S. 18).

chanan 1965): Mit zunehmender Anzahl von Clubmitgliedern kann die ubiquitäre Sanktionierung von Verstößen nicht mehr gewährleistet werden. Ist die optimale Clubgröße überschritten, so steigen die Kosten der Information der Clubmitglieder über Verstöße Einzelner (*Carr/Landa* 1983), die Sanktionierung von Fehlverhalten kann damit nicht mehr unter allen Umständen gewährleistet werden. Im Falle der *hawala*-Netzwerke sind die identitätsstiftenden Clubeigenschaften sowie die Initialinvestitionen zur Aufnahme – wie unten näher dargelegt werden wird – allerdings so hoch, dass *Crowding*-Effekte praktisch nicht auftreten. Hieraus folgt, dass der aus der Aufrechterhaltung einer langfristigen Geschäftsbeziehung zu erzielende Nutzenzuwachs in der Regel die durch einen opportunistischen Vertragsbruch kurzfristig realisierbaren Gewinne deutlich übersteigt. Die Club-Mitglieder werden sich daher vertragskonform verhalten.

Die Entstehung homogener Clubs, wie sie *hawala*-Netzwerke darstellen, bedarf jedoch nicht nur eines ökonomischen (Transaktionskosten-) Anreizes. Darüber hinaus muss auch eine über die ökonomischen Faktoren hinausgehende identitätsstiftende gemeinsame Eigenschaft bzw. Wertevorstellung der Club-Mitglieder gegeben sein (*Lahno* 2002). Nur so ist es möglich, Vertrauen zwischen den einzelnen Transaktionspartnern aufzubauen und diese damit aus der Unsicherheit eines „gesichtslosen“ Transaktionsumfeldes herauszuheben. Dieses Vertrauen kann erst dann im Sinne von „gesicherten Erwartungen“ (*Dasgupta* 1988) verstanden werden, wenn der betreffende Transaktionspartner als Club-Mitglied identifiziert worden ist.

Gerade im Kontext von *hawaladar*-Clubs spielen ethnische und religiöse Identifikationsmerkmale eine entscheidende Rolle zur Generierung von gegenseitigem Vertrauen (*Monsutti* 2004, *Maimbo* 2003). Die – selbst im Ausland – starke Fragmentierung ökonomischer Interaktion und gesellschaftlichen Lebens in spezifischen ethnischen Gruppen und Stammesverbänden genauso wie in religiösen Gemeinschaften (Sunniten, Schiiten etc.) basieren auf und sind Grundlage für starke gemeinsame Werte- und Normvorstellungen (*Landa* 1981). Durch diese Integration in eine spezifische Gemeinschaft wird Sozialkapital (*Coleman* 1990, *Dasgupta/Serageldin* 1999) geschaffen, das *hawaladar*-Clubs dadurch stabilisiert, dass es die Eigenschaften von *sunk cost* annimmt.¹⁹ Ein jedes Club-Mitglied würde seine Sozialkapital-Aufwendungen unwiederbringlich verlieren, wenn es aus dem Club ausgeschlossen würde. Es hat daher starke materielle Anreize, sich gemäß

¹⁹ Dadurch, dass ihre Investitionen in das clubspezifische Sozialkapital die Eigenschaften von *sunk cost* annehmen, gehen diese Investitionen als Fixkosten in die Kalkulation der individuellen Wirtschaftssubjekte ein. Diesem vergleichsweise hohen Fixkostenblock stehen geringe variable Kosten der Transaktionsstätigkeit in der Clubgemeinschaft des *hawala*-Netzwerkes gegenüber, da mit der Clubmitgliedschaft auf weitere kostspielige Mechanismen zur Herstellung von Transaktionssicherheit und Risikoreduzierung verzichtet werden kann. Durch das niedrige Niveau der variablen Kosten besteht ein Anreiz zur möglichst intensiven Nutzung des Netzwerkes, da mit jeder zusätzlichen Transaktion die Durchschnittskosten aller im *hawala*-Netzwerk ausgeführten Transaktionen reduziert werden können.

den Club-Statuten zu verhalten, um so nicht nur die „Rendite“ seiner Investition genießen zu können, sondern auch eine Totalabschreibung seines eingezahlten Kapitals zu vermeiden.

Die Bedeutung von Sozialkapital für die Funktionsfähigkeit und Kohäsion eines *hawaladar*-Clubs macht verständlich, weshalb die Tätigkeit als *hawaladar* i. d. R. erst nach erfolgreicher – und vertrauensschaffender – Ausübung von sozial exponierten Aufgaben im Bereich des Handels oder der Lokalverwaltung übernommen werden kann. *Hawaladare* sind i. d. R. in ihrer sozialen Gemeinschaft hoch angesehene Persönlichkeiten, die sich diese Wertschätzung allerdings bereits vor Aufnahme dieser Tätigkeit erarbeitet haben. *Hawaladar* ist somit kein Einstiegsberuf in das Arbeitsleben.²⁰

Doch die Investition in das Sozialkapital eines *hawaladar*-Clubs kann auch aus einer anderen Perspektive als spezifische Investition im Sinne *Williamsons* angesehen werden. Der zumindest teilweise religiöse Charakter der Clubs macht eine Diversifizierung von Investitionen in Sozialkapital und damit gleichsam eine soziale Risikoreduktion weitestgehend unmöglich: Die Bindung an einen Stammesethos bzw. ein religiöses System, die z. T. eine beachtliche Radikalität aufweisen, kommt einer hohen spezifischen Investition gleich, die verhindert, dass (soziale) Transaktionen mit anderen religiösen oder sozialen Gruppen überhaupt vorgenommen werden können. Mit anderen Worten ist die Wahl eines derartigen Clubs – und damit der Aufbau und die Bindung des Sozialkapitals – nicht nur endgültig, sondern auch ausschließlich. Die Mitgliedschaft in anderen Clubs, etwa zum Zweck der Diversifizierung der Transaktionsmöglichkeiten und damit der Reduktion des Risikos, ist nicht möglich (*Markowitz* 1965). Damit aber wird die Entscheidung für diese Club-Mitgliedschaft irreversibel (und zwar mit beinahe Existenz bedrohender Konsequenz), so dass sie als verlässliches und glaubwürdiges Signal eigener Vertrauenswürdigkeit an die anderen Clubmitglieder (und externe, s. u.) interpretiert werden kann (*Williamson* 1983). Denn die Sanktionsgewalt des Clubs kann nicht dadurch unterlaufen werden, dass an die Stelle der bei opportunistischem Verhalten entfallenden Transaktionen mit Mitgliedern eines Clubs Transaktionen gesetzt werden, die im Kontext alternativer Ordnungssysteme getätigt werden. Bei einem Ausschluss aus der Gemeinschaft stehen kaum alternative Gesellschaftskreise bereit, innerhalb derer das betreffende Individuum sein ökonomisches und gesellschaftliches Leben fortführen könnte.

²⁰ Die Herkunft aus einer lokal hoch angesehenen Familie reicht nicht aus, um einer jungen Person die Aufnahme in den Club der *hawaladare* zu ermöglichen. Während eine „schlechte Reputation“ sich u. U. leichter über Generationen hinweg tradiert, kann eine „gute Reputation“ kaum über Generationen hinweg weitergegeben werden. Eine „gute“ Herkunft mag daher den Einstieg erleichtern, die individuelle „gute Reputation“ ist jedoch letztlich immer personengebunden und muss immer erst persönlich bewiesen werden.

II. Relationale Ordnung der *hawaladar*-Kunden Interaktion

Die der Transaktionstätigkeit im *hawaladar*-Club vor- bzw. nachgeschaltete Interaktion zwischen *hawaladaren* und Kunden bedarf ebenfalls einer institutionellen Absicherung gegen opportunistisches Verhalten. Aufgrund der großen Anzahl individueller Akteure und singulärer Transaktionen bietet ein Club-Arrangement auf dieser Ebene nicht die optimale Lösung zur Ordnung der ökonomischen Interaktionsbeziehung.

Betrachten wir zunächst die Erscheinungsformen opportunistischen Verhaltens, die auf dieser Ebene der Interaktionsstruktur grundsätzlich denkbar sind:

- (1) Finanzintermediär FI (1) nimmt einen Geldbetrag von Wirtschaftssubjekt WS (a) in Empfang, beauftragt FI (2) aber entweder gar nichts, oder nur einen geringeren als den mit WS (a) abgesprochenen Betrag an WS (b) auszuzahlen.
- (2) FI (2) zahlt WS (b) einen geringeren Betrag aus, mit der (falschen) Behauptung, dies sei der ihm gemeldete Transaktionswert.
- (3) WS (a) behauptet fälschlicherweise gegenüber WS (b), es hätte einen höheren Geldbetrag bei FI (1) eingezahlt als letztlich an WS (b) ausgezahlt wurde, und versucht somit, seine eigene Fehlleistung auf FI (1) bzw. FI (2) abzuschieben.

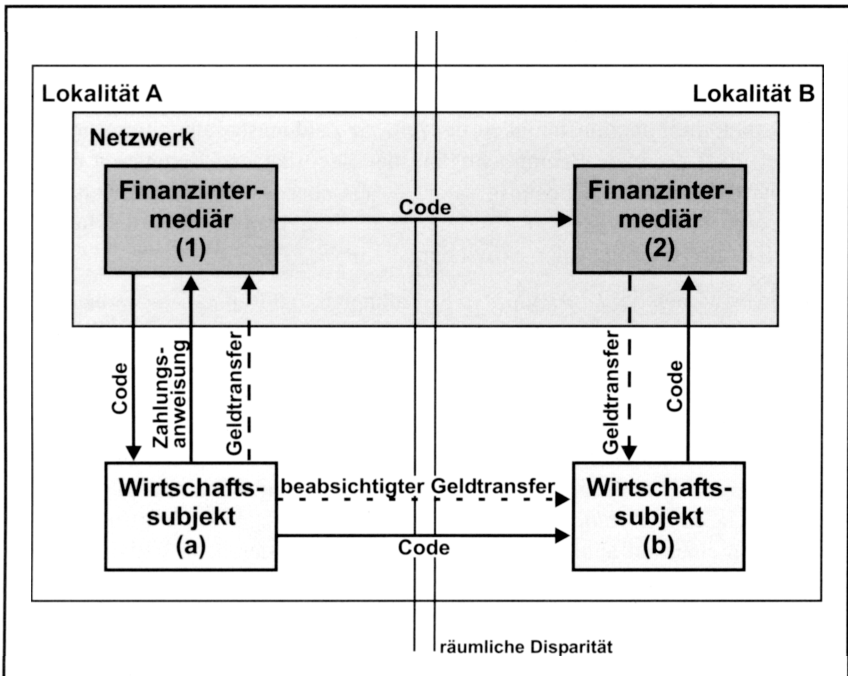
Derartiges opportunistisches Verhalten scheint auf den ersten Blick durch ausgeprägte Informationsasymmetrien ermöglicht zu werden: Innerhalb der *hawala*-Transaktion entsteht über eine relativ lange Zeitspanne hinweg ein potenzielles Informationsdefizit zu Ungunsten des Kunden, da dieser zunächst darauf vertrauen muss, dass der Intermediär seiner Aufgabe nachkommt. In der Evolution der *hawala*-Netzwerke haben sich jedoch Lösungsmuster entwickelt, die den institutionellen Unwägbarkeiten entgegenwirken und die Informationsdefizite abbauen können.²¹ So besteht durch das ausgefeilte Kommunikationssystem innerhalb des *hawala*-Zahlungssystems, wie es in Abbildung 4 dargestellt ist, eine inhärente Absicherung gegen mögliche Informationsasymmetrien.²²

So beauftragt der Kunde WS (a) seinen *hawaladar* FI (1) mit der Auszahlung eines bestimmten Betrages und übergibt ihm eben diesen zu überweisenden Betrag zuzüglich der ausgehandelten Gebühr. Der *hawaladar* teilt dem Kunden den spezi-

²¹ Die in Afghanistan operierenden *Non Governmental Organisations* akzeptieren allerdings auch diese Sicherungsmechanismen nicht, sondern haben für ihre Transaktionen das Prinzip „*confirmation before payment*“ durchgesetzt. Das heißt, sie zahlen den Überweisungsbetrag erst dann bei dem lokal ansässigen *hawaladar* ein, wenn der intendierte Empfänger den Betrag bereits von dessen korrespondierenden *hawaladar* empfangen hat. Das Transaktionsrisiko wird also vollständig auf die *hawaladars*-Ebene übertragen. Diese akzeptieren das Verfahren – gegen einen erhöhten Gebührensatz – aufgrund der Reputations-Bindung, die die Kosten eines Vertragsbruchs durch eine *Non Governmental Organisation* für dieselbe prohibitiv gestalten (*Maimbo* 2003, *El Qorchi/Maimbo/Wilson* 2003).

²² Vgl. zur Strukturierung von Kommunikationssystemen zum Abbau von Informationsasymmetrien im mittelalterlichen interregionalen Handel auch *Greif* (1989, 1993, 2006).

fischen Code mit, den dieser wiederum an den Empfänger des Geldes am Zielort WS (b) weitergeben muss. Der auszahlende *hawaladar* FI (2) erhält den Code sowohl von seinem Partner innerhalb des *hawaladar*-Clubs als auch vom Wirtschaftssubjekt WS (b). An dieser Stelle ist der Kommunikationskreislauf innerhalb der *hawala*-Transaktion nun perfekt geschlossen: Sowohl WS (a) – der Auftraggeber – als auch WS (b) – der Empfänger – kennen die Summe, die übertragen werden soll, so dass weder FI (1) noch FI (2) Informationsspielräume besitzen. Zudem ist eine Rückkopplung auf Ebene der Kunden, wie auf Ebene der Finanzintermediäre jederzeit möglich. Die Transaktion zwischen den Finanzintermediären ist durch die im vorangegangenen Abschnitt bereits beschriebene Club-Disziplin gesichert. Geht man nun zunächst davon aus, dass es zwischen den Kunden nicht zu beabsichtigten Informationsasymmetrien kommt,²³ kann die Verteilung der Informationen innerhalb des *hawala*-Systems als annähernd homogen betrachtet werden.



Quelle: Eigene Darstellung.

Abb. 4: Informationsfluss und Einzeltransaktionen im *hawala*-Zahlungssystem

²³ D. h. Erscheinungsform (3) von opportunistischem Verhalten wird zunächst ausgeschlossen. Die Plausibilität dieser Annahme wird im Folgenden dargestellt.

Wenngleich so die Informationsasymmetrie innerhalb des *hawala*-Systems abgemildert wird, scheint grundsätzlich in einer dergestalteten Situation hoher institutioneller Unsicherheit das Risiko opportunistischen Verhaltens dennoch weiter zu bestehen: Der Kunde einer *hawala*-Transaktion exponiert sich mit Übergaben des Geldes für einen *hold-up* durch den Finanzintermediär. Dieser braucht – zumindest in der kurzfristigen Betrachtung der singulären Transaktion – keine Konsequenzen aus einem opportunistischen Vertragsbruch fürchten. Aber auch der *hawaladar*, der in einem Nationalstaat operiert, in dem *hawala* verboten ist, befindet sich gegenüber seinen Kunden in einer potenziellen *hold-up* Situation. Diese können ihn bei den Behörden anzeigen bzw. mit dieser Drohung Sonderleistungen zu erpressen versuchen.

Der Schlüssel zur Lösung dieses Dilemmas kann in einer Kombination von Mechanismen gesehen werden, die alle zur Auto-Stabilisierung der Interaktionsstrukturen beitragen:

(a) Der *hawaladar*-Club strahlt in seiner Disziplinierungsfunktion auch auf Club-externe, aber diesen komplementäre Transaktionen aus. Denn mit dem opportunistischen Verhalten eines *hawaladars* (siehe die oben aufgeführten Erscheinungsformen (1) und (2)) wird automatisch der korrespondierende Finanzmakler (und letztlich die Funktionsfähigkeit des *hawala*-Zahlungssystems insgesamt) diskreditiert. Eine derartige Beeinträchtigung der Integrität und Reputation des Geschäftspartners (und des Clubs insgesamt) ist nun aber als Verstoß gegen den Verhaltenskodex innerhalb des Clubs zu interpretieren und sollte somit die clubspezifischen Sanktionsmechanismen aktivieren.

(b) Investitionen der *hawaladare* in Sozialkapital und Reputation erhöhen deren Opportunitätskosten vertragswidrigen Verhaltens auf ein prohibitiv hohes Niveau. Mit der reinen Mitgliedschaft in einem *hawaladar*-Club kann noch kein *pay-off* aus dem gebundenen Sozialkapital generiert werden. Erst mit der Nutzbarmachung desselben im Kontext von *hawaladar*-Kunden Beziehungen wird es möglich, einen *pay-off* zu erwirtschaften. Allein das bekannt werden der vergleichsweise hohen Investitionen in Sozialkapital, die ein Akteur aufgewendet hat und die zu seiner Aufnahme in den *hawaladar*-Club geführt haben, besitzt Signalkraft nach außen und kann in einer auf ähnlichen Wertevorstellungen basierenden sozialen Gruppe von (potenziellen) Kunden als ein glaubwürdiger Ausweis von Vertrauenswürdigkeit interpretiert werden. Dieses Initialvertrauen gilt es in der Folgezeit auszubauen und Reputation aufzubauen (Lahno 2002). Reputation wird dabei in dem Sinne verstanden, dass „[r]eputation emerge[s] if an actor’s future partners are informed on his present behavior.“ (Raub/Weesie 1990, S. 626).

Der Aufbau von Reputation führt gleichzeitig aber auch zu einem Anstieg der Kosten opportunistischen Verhaltens, wenn die „*visibility*“ (Prominenz) des Akteurs in der für ihn relevanten sozialen Gruppe ansteigt. Es gilt also ebenso: „reputation effects enlarge the long-run costs of exploitation; these long-run costs become greater the faster an actor’s reputation spreads in his interaction network. In

this way, mutual abstention from attempts to exploit partners, based on conditional cooperation, can become individually profitable.“ (*Raub/Weesie* 1990, S. 646). Die Tatsache, dass der *hawaladar* meist wichtiger Teil der sozialen Gemeinschaft innerhalb des Dorfes oder der Region ist, zeugt von einer stark exponierten Stellung, die per se opportunistischem Verhalten entgegenwirkt.

(c) Die Ökonomie der kleinen Gruppe erzwingt konformes Verhalten. Eng verknüpft mit der Reputation der handelnden Akteure ist die Tatsache, dass die Kunden-*hawaladar* Interaktion nicht in der Gesichtslosigkeit anonymisierter Transaktionsbeziehungen abläuft, sondern dass jedem Akteur eine Identität zugewiesen werden kann (*Ben-Porath* 1980). Die Wahrscheinlichkeit, dass sich Kunde und Finanzintermediäre innerhalb ihrer gesellschaftlichen Gruppe (Dorf, Glaubensgemeinschaft etc.) wieder begegnen, ist also außerordentlich hoch. Hiermit ergibt sich aber ein wiederholtes Spiel in dem es für beide Seiten möglich ist, opportunistisches Verhalten zu sanktionieren.²⁴ Kooperatives, also vertragskonformes Verhalten, wird damit zur dominanten Strategie (*Axelrod* 1983).

Durch diesen Mechanismus wird letztlich nicht nur der Kunde vor opportunistischem Verhalten des Finanzintermediärs geschützt. Gleichmaßen wird hierdurch ein in der lokalen Gesellschaft respektierter *hawaladar* vor Verrat und Erpressungsversuchen seiner Kundschaft geschützt. Ein Verräter müsste mit umgehender Sanktionierung durch die Dorfgemeinschaft rechnen, die in ihrer Gesamtheit ja von der Anwesenheit eines Finanzintermediärs profitiert.

(d) Die *social embeddedness* (*Granovetter* 1985) der ökonomischen Institution in den übergeordneten Kontext des islamischen Gesellschaftssystems stabilisiert erstere über das rein ökonomische Kalkül hinaus. Innerhalb des sozialen Gesamtsystems erfolgt sowohl die Wahl als auch die Ausgestaltung von formellen wie informellen Institutionen nicht allein aufgrund ökonomischer Effizienzkriterien, sondern unterliegt auch kulturellen und sozial-religiösen Einflussfaktoren (*Di-Maggio* 1994). So stellt etwa *Uzzi* fest, dass „embeddedness is a logic of exchange that shapes motives and expectations and promotes coordinated adaptation. This logic is unique in that actors do not selfishly pursue immediate gains, but concentrate on cultivating long-term cooperative relationships“ (*Uzzi* 1996, S. 693). Das gesamte islamische Banken- und Finanzwesen ist dieser sozialen Einbettung besonders verschrieben. Die speziellen Auflagen und Einschränkungen, denen islamische Banken unterliegen, ergeben sich eben nicht aus der ökonomischen Notwendigkeit heraus – sie sind aus dieser Hinsicht im Gegenteil kaum zu vertreten – sondern vielmehr aus einem umfassenden religiösen Verständnis (*Kuran* 1996). Das *hawala*-Zahlungssystem als evolutionär entstandene informelle Institution kann daher als noch in wesentlich stärkerem Maße mit dem sozial-religiösen gesellschaftlichen Kontext verwoben betrachtet werden. Dies jedoch bedeutet u. U., dass die oben beschriebenen informellen Sicherungsmecha-

²⁴ Vgl. hierzu auch den oben zitierten Fall aus Malaysia bei *Shanmugam* (2004).

nismen sowie die zugehörigen Normen und Werte des Gesamtsystems ein selbstverstärkendes Element aufgrund ihrer besonderen gesamtgesellschaftlichen ‚embeddedness‘ gewinnen.

Aus den vorangehenden Ausführungen kann geschlossen werden, dass es im Eigeninteresse der *hawaladare* FI (1) und FI (2) ist, opportunistisches Verhalten gegenüber ihren Kunden, den WS (a) und WS (b), zu unterlassen. Damit wird aber auch die oben angeführte dritte potenzielle Erscheinungsform opportunistischen Verhaltens im Kontext der peripheren Transaktionen zu einer in der Realität nicht mehr vorhandenen Handlungsoption. Da mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden kann, dass es seitens der Finanzintermediäre nicht zu opportunistischem Verhalten kommt, würde eine falsche Behauptung von WS (a) gegenüber WS (b) umgehend als unlauteres Verhalten entlarvt werden. Aufgrund der offensichtlich nicht gegebenen Erfolgswahrscheinlichkeit einer derartigen Fehlinformation wird es also auch auf dieser Ebene gar nicht erst zu opportunistischem Verhalten kommen.

III. Hierarchien als Schlüssel zur Bilanzkonsolidierung

Es bleibt die Frage nach der institutionellen Absicherung der Interaktion von *hawaladaren*, die oberhalb der ‚Einzelhandelsebene‘ die interregionale Bilanzkonsolidierung betreiben. Wie in Abbildung 3 dargestellt, werden die auf der Einzelhandelsebene aufgrund von Strukturasymmetrien entstehenden Bilanzspitzen von ‚Großhandels‘-*hawaladaren*, die in einer mehrstufigen Konsolidierungspyramide tätig sind, aufgekauft und einem umfassenden Ausgleich zugeführt, der die mittelfristige Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems sicherstellt. Diese ‚Großhandels‘-*hawaladare* schlagen eine Brücke zwischen den verschiedenen, auf der ‚Einzelhandels‘-Ebene tätigen homogenen *hawaladar*-Clubs, die mit ihren jeweils ganz spezifischen ethnischen und religiös-ideologischen Grundlagen sonst isoliert nebeneinander stehen. Es existieren keine gesicherten Erkenntnisse über die Organisation dieser Aktivitäten – es ist nicht einmal bekannt, wie viele Konsolidierungsstufen bestehen. Es ist jedoch möglich, einige grundsätzliche Gedanken zu möglichen Organisationsformen anzustellen.

Das Ordnungsproblem in den vertikal aufeinander aufbauenden Ebenen von ‚Großhandels‘-*hawaladaren* unterscheidet sich nicht grundsätzlich von dem der *hawaladare*, die auf der ersten Stufe im ‚Einzelhandelsbereich‘ aktiv sind. Es fehlt eine hoheitliche dritte Partei, die die gegenseitige Vertragserfüllung sicherstellen könnte. Stattdessen müssen die Akteure informelle Lösungsmechanismen entwickeln, die sicherstellen, dass kooperatives Verhalten für jeden einzelnen Akteur die dominante Strategie darstellt. Es gilt mehr oder minder automatisch einsetzende Sanktionsmechanismen zu implementieren, die in der kurzen Sicht durch defektierendes Verhalten potenziell zu erzielende Gewinne in der mittleren Sicht in prohibitiv wirkende Netto-Verluste transformieren.

Können *hawaladar*-Clubs, wie sie oben dargestellt wurden, hierzu einen Beitrag leisten? Der Charakter der Geschäftsbeziehungen auf der ‚Großhandels‘-Ebene legt die Vermutung nahe, dass dies nicht der Fall ist. Aufgrund der sehr hohen Geldbeträge, die auf höheren Konsolidierungsebenen bewegt werden, kann einmaliges defektierendes Verhalten so hohe Profite generieren, dass die Drohung, für alle Folgezeit aus dem Kreis der ‚Großhändler‘ ausgeschlossen zu werden, wenig Sanktionskraft besitzt. Ein auf dieser Drohung basierender Selbstbindungsmechanismus ist also nicht funktionsfähig. Auch die Drohung, die Akzeptanz der ‚eigenen‘ sozialen Gruppe zu verlieren, erscheint nur bedingt wirksam. Je höher der Konsolidierungslevel, desto internationaler das gesellschaftliche Leben und desto geringer die Abhängigkeit von einer bestimmten Wertegemeinschaft. Im Gegensatz zum Schafhirten im afghanischen Hochland hat ein derartiger Akteur die Möglichkeit, sich auf globaler Ebene ökonomisch und sozial neu zu orientieren.

Es erscheint somit letztlich unmöglich, dass die über mehrere Konsolidierungsebenen und weltweit verstreute Regionen hinweg interagierenden Akteure über lokal definierte *hawaladar*-Clubs wie etwa die *Kabuler Money Exchange Dealers Association*, koordiniert und diszipliniert werden können. Ebenfalls erscheint es organisatorisch nicht umsetzbar, dass sich über die gegebene physische und z. T. auch kulturelle Distanz (Stammes-, Religionsgruppenzugehörigkeiten) hinweg funktionsfähige (d. h. sanktionsfähige) Club-Arrangements ausbilden, die diese Konsolidierungspyramide umspannen könnten. „Ethnically homogeneous middleman groups“ im Sinne *Landas* (1981) können sich hier nicht mehr ausbilden und ihre ordnende Funktion ausüben. Stattdessen erscheint es wahrscheinlicher, dass lediglich an der Pyramidenspitze, d. h. auf dem höchsten Konsolidierungsniveau, ein clubartiges institutionelles Arrangement existiert. Untergeordnete Konsolidierungsebenen könnten dann in einer hierarchischen Organisationsstruktur durch diesen an der Spitze stehenden kleinen Kreis eng miteinander verbundener Akteure gesteuert und koordiniert werden.

Denkbar wären hier bandenartige Organisationsformen, bei denen staatsähnliche Strukturen aufgebaut werden (*Skaperdas/Syropoulos* 1996). Derartige Organisationsstrukturen haben sich in der Vergangenheit vor dem Hintergrund von Interaktionsstrukturen ausgebildet für die (a) ein hoheitliches Angebot des öffentlichen Gutes ‚Transaktionssicherheit‘ nicht verfügbar war, (b) der Grad an gegenseitigem Vertrauen und Sozialkapital gering und zudem fragil war, und (c) der Einsatz von nicht-staatlicher Gewalt eine bis in die jüngere Gegenwart reichende Tradition bei der Lösung von Konflikten besitzt (*Gambetta* 1993, *della Porta/Vannucci* 2005).²⁵ Grundsätzlich können diese Rahmenbedingungen im Kontext des *hawala*-Zahlungssystems als gegeben angesehen werden. (a) *Hawala*-Finanztransaktionen sind in den meisten Nationalstaaten verboten. Ihre Protagonisten können von daher

²⁵ Es ist hier allerdings zu betonen, dass der Einsatz von Gewalt auch in kriminellen Organisationen i. d. R. nur ein letztes Mittel darstellt, wenn alle anderen Versuche, Ordnung zu sichern, gescheitert sind (*della Porta/Vannucci* 2005).

nicht nur keinen öffentlich organisierten Schutz ihrer Transaktionsbeziehungen erwarten, sondern müssen im Gegenteil zumeist im Verborgenen agieren. (b) Sozialkapital kann sich auf den Konsolidierungsebenen des *hawala*-Zahlungssystems nicht mehr auf der Grundlage umfassender gemeinsamer Wertvorstellungen und ideologischer Gemeinsamkeiten ausbilden. Stattdessen treffen hier Akteure mit z. T. massiv im Widerstreit stehenden religiös ideologischen Bekenntnissen (z. B. Schiiten, Sunniten) aufeinander (*Monsutti* 2004). Belastbare Vertrauensverhältnisse sind so nur bedingt zu erschaffen. Stattdessen muss eine eigene, organisationsspezifische Ideologie inklusive Ehrenkodex geschaffen und zentral ‚verwaltet‘ bzw. exekutiert werden. (c) Der Einsatz von physischer Gewalt wiederum ist nicht nur in den Krisengebieten des Mittleren Ostens ein Bestandteil des täglichen Lebens, sondern findet auch in dem Strafkodex der *Sharia* seine die gesamte islamische Gesellschaft erfassende Manifestation.

Als ‚*process owner*‘ kommen letztlich nur die an der Spitze der Konsolidierungspyramide stehenden *hawaladare* in Betracht. Selber in einem stabilen *private ordering* System eingebunden haben sie das größte Interesse, dass der Konsolidierungsprozess auf allen untergeordneten Ebenen funktionsfähig ist – letztlich basiert hierauf ihre eigene Geschäftstätigkeit. Die führende Gruppe von ‚Großhandels‘-*hawaladaren* dürfte über z. T. beträchtliche Finanzressourcen verfügen, die ihnen Zugang zu allen Gesellschaftskreisen und auch der politischen Führung ebnet.²⁶ Diese Kontakte dürften ihnen u. a. die Möglichkeit eröffnen, Protektion für die in der Konsolidierungshierarchie eingebundenen Akteure zu gewährleisten. Parallel zur Bereitstellung dieses Gutes „Schutz vor Verfolgung durch Vertreter des formalen Regimes“, dürfte dieser Personenkreis aber auch über den weitestgehenden Zugang zu Instrumenten der Disziplinierung und Machtprojektion innerhalb der Hierarchie verfügen. Diese Machtprojektion könnte dabei über klassische Formen der Bandendisziplinierung ebenso erfolgen, wie durch eine auf sozialen Netzwerken basierende Nutzbarmachung hoheitlicher Exekutivorgane.

Zu betonen ist aber nochmals, dass die hier in Abschnitt C.III. angestellten Überlegungen derzeit empirisch nicht unterfüttert werden können und von daher nur als Gedankenexperiment zu verstehen sind.

D. Resümee

Das *hawala*-Zahlungssystem erweist sich aus Sicht seiner Funktionsprinzipien und seines institutionellen Aufbaus als ein sehr leistungsstarkes, hyperstabiles institutionelles Arrangement zur Überwindung des Risikos opportunistischen Verhaltens von Transaktionspartnern. Im Laufe von Jahrhunderten vor dem Hintergrund

²⁶ Die Pakistanische Zentralbank musste sich so z. B. zwischen Mai und Juni 2001 bei *hawaladaren* in Islamabad mit Devisen versorgen. In einem anderen Fall wurde ein indischer *hawaladar* beschuldigt, engste Kontakte zu 115 Beamten und z. T. hochrangigen Regierungsvertretern unterhalten und diese mit ca. 8 Mio. US\$ bestochen zu haben (*Shehu* 2003).

eines Mangels an formalen Ordnungssystemen entwickelt, kann dieses institutionelle Arrangement heute seine Leistungsfähigkeit jenseits und unabhängig von bestehenden (Privat-) Rechtsordnungen uneingeschränkt entfalten.²⁷ Das *hawala*-Zahlungssystem bietet so eine eigenständige und quasi vollwertige Alternative zu den etablierten formalen Institutionen des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs. Dabei sind die formalen Grenzen von (Privat-) Rechtsordnungen und Wirtschaftsordnungen für die regionale Geschäftsentfaltung innerhalb des *hawala*-Systems mehr oder minder bedeutungslos.

Die mittelfristige Stabilität des *hawala*-Zahlungssystems wird durch ein mehrschichtiges System informeller Ordnungsmechanismen sichergestellt. Als zentrales Ordnungsprinzip des *hawala*-Zahlungssystems können Ketten von relationalen Verträgen identifiziert werden, durch die eine mit prohibitiv hohen Risiken und Transaktionskosten belastete Geschäftstätigkeit in eine Reihe von mehreren Einzeltransaktionen zerlegt wird, deren Risiko- und Transaktionskostenbelastung so weit reduziert ist, dass eine Ausführung möglich wird.

Eine zentrale Rolle spielen Club-Arrangements mittels derer stark risikobehaftete Austauschbeziehungen in sich selbst durchsetzende Verträge transformiert werden können. Durch den hohen Aufwand an Investitionen in Sozialkapital, der an die Club-Mitgliedschaft gebunden ist, dokumentieren alle beteiligten Parteien eine glaubwürdige Selbstbindung. Sie wenden Ressourcen auf, die nur dann Erträge erzielen, wenn zukünftige Transaktionen im Sinne aller Vertragsparteien ausgeführt werden. Die Vertrauenswürdigkeit der Club-Mitglieder resultiert somit aus gesicherten Erwartungen über deren zweckrationales Verhalten. Losgelöst vom ökonomischen Kalkül spielen zusätzlich ethnische und gemeinsame Glaubensbekenntnisse zu spezifischen islamischen Schulen eine zentrale Rolle für die Stabilität des *hawala*-Zahlungssystems. Hierdurch werden von allen Club-Mitgliedern geteilte Sätze von Wertvorstellungen und Ideologien definiert, die das System zusätzlich zur ökonomisch-materiellen Nutzenmaximierung auch auf der ethnischen bzw. religiös-ideologischen Ebene stabilisieren.²⁸

Auf der Ebene der Transaktionstätigkeit zwischen Geschäftskunden und *hawaladaren* erfolgt die Gewährleistung von Transaktionssicherheit durch ‚externe Effekte‘ der Club-Gemeinschaft, die Verhinderung von Informationsasymmetrien, Reputationseffekte und die Gewährleistung hoher Sanktionswahrscheinlichkeiten in kleinen sozialen Gruppen. Die ‚*embeddedness*‘ der Transaktionstätigkeit in spezifischen ethnischen Gruppen und in der islamischen Religionsgemeinschaft

²⁷ Bemerkenswerterweise sind es heute weniger fehlende formale Ordnungsstrukturen, sondern ist es vielmehr die Evidenz von Überregulierung im formalen Sektor, die informelle Zahlungssysteme wie das *hawala*-System in ihrer Ausbreitung fördern und einer Verlagerung von Transaktionen aus dem formalen Sektor Vorschub leisten.

²⁸ Es sei erwähnt, dass extremistische Gruppen wie *Al Qaida* und die *Taliban* es vermögen, durch die Verbreitung fundamentalistischer und Anti-westlicher Ideologien ganz spezifische Akzente zur Ausbildung von Club-Identitäten zu setzen, die aufgrund ihrer Radikalität in besonderem Maße zur Stabilisierung von Club-Gemeinschaften geeignet sind.

sichert die Interaktion zudem über das rein ökonomische Rationalitätskalkül hinaus. Welche institutionellen Arrangements der Interaktion der *hawaladare* innerhalb der Konsolidierungspyramide zugrunde liegen, bleibt ungewiss. Plausibilitätsüberlegungen zeigen jedoch, dass hierarchische Ordnungsstrukturen hier eher funktionsfähig sein dürften als Club-Arrangements.

Insgesamt gesehen zeigt sich also, dass das *hawala*-Zahlungssystem es vermag, eine lückenlose Transaktionsinfrastruktur bereitzustellen, im Rahmen derer sich die Geschäftspartner gegen ex post Opportunismus einer Seite absichern können.²⁹ Die Fähigkeit jenseits von nationalen Rechtsordnungen informelle Ordnungsmechanismen zur Sicherung bereitzustellen, ermöglicht es, auf supranationaler Ebene beinahe jedwede Transaktion auszuführen. Dass dieses System auch von außerhalb der Gesellschaft stehenden kriminellen Banden und Terrorgruppen verwendet wird, kann von daher nicht verwundern. Im Gegenteil, die ‚Unsichtbarkeit‘ und Anonymität der Interaktionsstrukturen prädestinieren es für die Abwicklung von ‚*second economy*‘ Transaktionen, die außerhalb des Wertekanons der formalen Ökonomie und der diese tragenden Gesellschaften stehen.

Literatur

- Ansari, M.* (2005): Banking on Terror, Newline, May.
- Axelrod, R.* (1983): The Evolution of Cooperation, New York.
- Ben-Porath, Y.* (1980): The F-Connection: Families, Friends, and Firms and the Organization of Exchange, in: Population and Development Review, Vol. 6, S. 1 – 30.
- Buchanan, J. M.* (1965): An Economic Theory of Clubs, in: *Economica*, Vol. 32, S. 1 – 14.

²⁹ Angesichts der dargestellten Leistungsfähigkeit des *hawala*-Systems stellt sich weiterführend die Frage, wieso sich trotz der Existenz eines derartigen umfassenden Ordnungsmechanismus zusätzlich die Organisationsformen des modernen formalen Finanzsystems entwickeln konnten. Aus gegenwärtiger Sicht stellt sich dieser Problemkreis in Gestalt der Frage, ob die unbestrittene Destabilisierung und Aushöhlung der Funktionsfähigkeit formaler Ordnungsstrukturen durch das *hawala*-Zahlungssystem so weit gehen kann, dass das formale Finanzsystem vollständig verdrängt wird, oder ob zu einem bestimmten Zeitpunkt Gegenkräfte zu wirken beginnen, die eine mehr oder minder stabile Parallelexistenz beider Systeme ermöglichen.

Ohne hier näher auf diesen Problemkreis eingehen zu können, besteht der Anschein, dass „Vertrauen in Personen“, das den Kern der *hawala*-Strukturen darstellt, und „Vertrauen in Systeme“, z. B. repräsentiert durch moderne formale Regelsätze, letztlich keine vollständigen Substitute für die Lösung von Ordnungsproblemen darstellen, sondern unter spezifischen Umfeldbedingungen unterschiedliche Leistungsstrukturen aufweisen. Innerhalb eines komplexen und vielgestaltigen Gesamtsystems dürfte von daher ihre Parallelexistenz sinnvoll sein und der Lösung der zugrunde liegenden Ordnungsprobleme am besten entsprechen (*Greif* 2006). Der relative Anteil beider Systeme an der Koordinationsleistung des Gesamtsystems dürfte sich dann aus den spezifischen Umfeldbedingungen sowie der relativen Anpassungsfähigkeit formaler und informeller Institutionen an sich verändernde Rahmenbedingungen ergeben (*Schramm/Taube* 2005).

- Buskens, V.* (1999): *Social Networks and Trust*, Utrecht.
- Carr, J. L. / Landa, J. T.* (1983): The Economics of Symbols, Clan Names, and Religion, in: *The Journal of Legal Studies*, Vol. 12, S. 135 – 156.
- Carroll, S.* (1999): *Alternative Remittance Systems*, FOPAC Bulletin/Interpol Secretariat, No. 20, Lyon.
- Coleman, J.* (1988): *Social Capital in the Creation of Human Capital*, in: *American Journal of Sociology*, Vol. 94, S. 95 – 120.
- Dasgupta, P.* (1988): *Trust as a Commodity*, in: D. Gambetta (ed.), *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, New York/Oxford, S. 49 – 72.
- Dasgupta, P. / Serageldin, I.* (1999): *Social Capital. A Multifaceted Perspective*, Washington (D. C.).
- della Porta, D. / Vanucci, A.* (2005): *The Governance Mechanisms of Corrupt Transactions*, in: J. Graf Lamson/M. Schramm/M. Taube (eds.), *The New Institutional Economics of Corruption. Norms, Trust, and Reciprocity*, London/New York.
- DiMaggio, P.* (1994): *Culture and Economy*, in: N. Smelser/R. Swedberg (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton, S. 27 – 57.
- El-Qorchi, M.* (2002): *Hawala*, in: *Finance & Development*, Vol. 39, No. 4, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2002/12/elqorchi.htm> (download: 15. 03. 2003).
- El-Qorchi, M. / Maimbo, S. M. / Wilson, J. F.* (2003): *Informal Funds Transfer Systems. An Analysis of the Informal Hawala System*, International Monetary Fund Occasional Paper 222, Washington (D. C.).
- Gambetta D.* (1993): *The Sicilian Mafia*, Cambridge/London.
- Ganguly, M.* (2001): *A Banking System Built for Terrorism*, in: *Time*, 05. 10. 2001. [wsiwyg://21/http://www.time.com/time/world/printout/0,8816178227,00.htm](http://www.time.com/time/world/printout/0,8816178227,00.htm) (download: 16. 08. 2003).
- Granovetter, M.* (1985): *Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness*, in: *American Journal of Sociology*, Vol. 91, S. 481 – 510.
- Greif, A.* (1989): *Reputation and Coalition in Medieval Trade: Evidence on the Maghribi Trades*, in: *The Journal of Economic History*, Vol. 49, S. 857 – 882.
- Greif, A.* (1993): *Contract Enforceability and Economic Institutions in Early Trade: The Maghribi Traders' Coalition*, in: *The American Economic Review*, Vol. 83, No. 3, S. 525 – 548.
- Greif, A.* (2006): *Institutions and the Path to the Modern Economy. Lessons from Medieval Trade*, New York.
- Jost, P. M. / Sandhu, H. S.* (2000): *The hawala Alternative Remittance System and its Role in Money Laundering*, Interpol: Lyon.
- Klein, B.* (1985): *Self-Enforcing Contracts*, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft / Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Bd. 141, S. 594 – 600.
- Kuran, T.* (1996): *The Discontents of Islamic Economic Morality*, in: *The American Economic Review*, Vol. 86, S. 438 – 442.
- Kranton, R. E.* (1996): *Reciprocal Exchange: A Self-Sustaining System*, in: *The American Economic Review*, Vol. 86, S. 830 – 851.

- Lahno*, B. (2002): *Der Begriff des Vertrauens*, Paderborn.
- Landa*, J. T. (1981): A Theory of the Ethnically Homogeneous Middleman Group: An Institutional Alternative to Contract Law, in: *The Journal of Legal Studies*, Vol. 10, No. 2, S. 349–362.
- Looney*, R. (2003): Hawala: The Terrorist's Informal Financial Mechanism, in: *Middle East Policy*, Vol. X, No. 1, S. 164–167.
- Maimbo*, S. M. (2003): The Money Exchange Dealers of Kabul. A Study of the Hawala System in Afghanistan, World Bank Working Paper, No. 13, Washington (D. C.).
- Markowitz*, H. M. (1965): *Portfolio Selection: Efficient Diversification of Investment*, New York u. a.
- Monsutti*, A. (2004): Cooperation, Remittances, and Kinship among the Hazaras, in: *Iranian Studies*, Vol. 37, No. 2, S. 219–240.
- o. V.* (2000): Das illegale Überweisungsgeschäft wächst drastisch, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 03. 11. 2000, S. 25–26.
- o. V.* (2001a): Cheap and Trusted, in: *The Economist*, Nov. 24th, S. 77.
- o. V.* (2001b): Im Untergrund verirrt, in: *Spiegel-Online* 5. 11. 2001, URL: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,166161,00.html>.
- Passas*, N. (2004): Law Enforcement Challenges in Hawala-related Investigations, in: *Journal of Money Laundering*, Vol. 12, No. 2, S. 112–119.
- Raub*, W. / *Weesie*, J. (1990): Reputation and Efficiency in Social Interactions: An Example of Network Effects, in: *American Journal of Sociology*, Vol. 96, S. 626–654.
- Ray*, N. D. (1997): The Medieval Islamic System of Credit and Banking: Legal and Historical Considerations, in: *Arab Law Quarterly*, Vol. 12, S. 43–91.
- Roover*, R. de (1942): Banking, and Credit in Medieval Bruges, in: *Journal of Economic History*, Vol. 2, S. 52–65.
- Sandler*, T. / *Tschirhart*, J. (1997): Club Theory: Thirty years later, in: *Public Choice*, Vol. 93, S. 335–355.
- Schmidt-Trenz*, H.-J. (1990): Außenhandel und Territorialität des Rechts: Grundlagen einer neuen Institutionenökonomik des Außenhandels, in: *Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik*, Bd. 104, Baden-Baden.
- Schramm*, M. / *Taube*, M. (2002): Ordnungsprinzipien der supranationalen Transaktionsicherung im islamischen hawala-Finanzsystem, *Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften der Gerhard Mercator Universität Duisburg*, Nr. 286, Duisburg.
- Schramm*, M. / *Taube*, M. (2003): Evolution and institutional foundation of the hawala financial system, in: *International Review of Financial Analysis (IRFA)*, Vol. 12, No. 4, S. 405–420.
- Schramm*, M. / *Taube*, M. (2005): Institutioneller Wandel als unternehmerische Aufgabe: Der Fall ‚China‘, in: W. Pascha / C. Storz (Hg.), *Wirkung und Wandel von Institutionen: Das Beispiel Ostasiens*, *Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft*, Band 77, Stuttgart, S. 163–190.

- Shanmugam, B.* (2004): Hawala and Money Laundering: A Malaysian Perspective, in: Journal of Money Laundering, Vol. 8, No. 1, S. 37–47.
- Shehu, A. Y.* (2003): The Asian Alternative Remittance Systems and Money Laundering, in: Journal of Money Laundering, Vol. 7, No. 2, S. 175–185.
- Skaperdas, S./Syropoulos, C.* (1995): Gangs as primitive states, in: G. Fiorentini/S. Peltzman (eds.), The Economics of Organised Crime, Cambridge, S. 61–82.
- Telser, L. G.* (1980): A Theory of Self-enforcing Agreements, in: Journal of Business, Vol. 53, S. 27–44.
- Uzzi, B.* (1996): The Sources and Consequences of Embeddedness for the Economic Performance of Organizations: The Network Effect, in: American Sociological Review, Vol. 61, S. 674–698.
- Williamson, O. E.* (1983): Credible Commitments: Using Hostages to Support Exchange, in: The American Economic Review, Vol. 73, S. 519–540.
- Williamson, O. E.* (1985): The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting, London.
- Wilson, J. F.* (2002): Hawala and other Informal Payment Systems: An Economic Perspective, paper presented at the Seminar on Current Developments in Monetary and Financial Law, May 16.

Korreferat zu dem Beitrag von Markus Taube

Hawala – Institutionelle Fundierung eines Zahlungssystems jenseits formaler Finanzsysteme

Von H. Jörg Thieme, Düsseldorf

Der klar strukturierte und sorgfältig formulierte Beitrag von *Taube* analysiert ein in Jahrhunderten entwickeltes „graues“ oder „schwarzes“ Finanzsystem, das nicht nur, aber auch durch den islamischen Fundamentalismus und durch ihn akut gewordene Finanzierungsnotwendigkeiten von Terroraktivitäten stärker in das öffentliche Interesse gerückt ist. Der Beitrag schildert in einem ersten Teil die Funktionsprinzipien der primären *hawala*-Zahlungstransaktionen (Kunde – *hawaladar* – Kunde) und die sekundären Transaktionen der Bilanzkonsolidierung zwischen den *hawaladaren*; in einem zweiten Teil werden die Ordnungsmechanismen im gesamten *hawala*-Zahlungssystem geschildert. Dabei werden clubtheoretische Erklärungen des *hawaladar*-Systems ebenso herangezogen wie ordnungstheoretische Anreiz- und Sanktionsmechanismen geschildert werden, die dem inoffiziellen Zahlungssystem zu seiner weiten Verbreitung neben dem offiziellen Finanzsystem verholfen haben.

Taubes gelungene Analyse wirft einige Fragen auf, die die Diskussion weiterführen und vertiefen können.

1. Für das Funktionieren eines *hawala*-Zahlungssystems ist ein sehr hohes Vertrauenskapital erforderlich, wie es *Taube* auch durch clubtheoretische Überlegungen begründet. Sind strikte religiöse Bindungen bzw. der in einer Religion begründete Widerstand gegen die Finanzgeschäfte „kapitalistischer“ Geschäftsbanken Voraussetzung für *hawala*-Systeme? Oder sind Sitten und Gebräuche (Hamburger Kaufleute) bzw. (groß-)familiäre Bindungen (Sardische Mafia-Strukturen) in ähnlicher Weise geeignet, funktionierende Finanztransaktionen zu ermöglichen?
2. Welche Bedeutung haben kriminelle Aktivitäten (*Al Qaida* und *Taliban*) einerseits und effizienzorientierte Zahlungstransaktionen (preiswerte Gastarbeiterüberweisungen) andererseits im gesamten *hawala*-System?
3. Empirische Schätzungen, die sicherlich ungenau und unsicher sind, belegen gleichwohl ein erhebliches Ausmaß dieser Zahlungstransaktionen. Zugleich wird offenbar, dass alle Versuche gescheitert sind und scheitern, die inoffiziel-

len Finanzmarkttransaktionen durch staatliche Kontrollen und Reglementierungen zu kontrollieren oder einzudämmen. Gibt es Ideen, wie Wirtschaftspolitik darauf reagieren soll? Sind Deregulierungsaktivitäten im offiziellen Sektor geeignet, *hawala*-Zahlungssysteme zurückzudrängen?

4. Welche Zusammenhänge bestehen zwischen offiziellen und inoffiziellen Finanzsystemen? Sind Clearing-Aktionen (z. B. netting) beispielweise im Derivatehandel abgeleitet aus dem *hawala*-System oder umgekehrt?
5. Die von *Taube* analysierten Sanktionen in *hawala*-Zahlungssystemen sichern Clubtreue der *hawaladare* und vermeiden Vertragsbrüche. Welche Ähnlichkeiten bestehen einerseits zu Mafiastrukturen in Sardinien und andererseits auch zu den hanseatischen Gepflogenheiten der Reeder-Kaufleute?
6. Systematischer sollten die Effizienzaspekte des *hawala*-Systems gegenüber den offiziellen Finanzsystemen analysiert werden, weil davon entscheidend die Systemausbreitung und -vertiefung abhängt: Sind *hawala*-Systeme nur deshalb entstanden, weil offizielle Finanzintermediäre in entsprechenden ländlichen Regionen nicht präsent sind oder – wenn sie da sind – zu teuer agieren? Was bedeutet der offiziell erklärte „Rückzug von Banken aus der Fläche“ für das Entstehen grauer Finanzsysteme in entwickelten Volkswirtschaften? Wer legt die Differenz zwischen Ein- und Auszahlungen fest? Wer legt die Höhe der Wechselkurse bei internationalen Zahlungstransaktionen fest?
7. Sind kriminelle oder terroristische Finanzierungen in *hawala*-Systemen Trittbrettfahrer des Systems oder Initiatoren?
8. Ausführlich wird in dem Beitrag geschildert und begründet, wie der Ausschluss eines *hawaladars* bei Regelverstoß funktioniert (Missachtung etc.). Im Gegensatz zu den Marktaustrittszwängen wird wenig über den Markteintritt in das *hawala*-System formuliert. Wie wird man *hawaladar*? Welche Kommunikationsmittel werden verwendet? Gibt es regional unterschiedliche Markteintrittsschranken oder -regeln? Antworten auf diese Fragen wären besonders wichtig für eine Durchdringung von *hawala*-Systemen; für die Verfolgung von Zahlungsströmen etc.
9. Ist der „Mangel“ an formalen Ordnungssystemen tatsächlich die Ursache für das Entstehen leistungsfähiger *hawala*-Zahlungssysteme? Oder ist es nicht umgekehrt so, dass – wie in anderen Bereichen auch – informelle Systeme als (Ausweich-)Reaktionen auf staatliche Regulierungen entstehen, also nicht zu wenig, sondern zu viel Regulierung im offiziellen Finanzsektor Ursache für Umgehungsstrategien ist? Gerade im offiziellen Finanzsektor, der schon immer und noch heute aus Furcht vor Systemrisiken als wettbewerbspolitischer Ausnahmehereich reguliert ist, sind die (qualitativen) Regulierungsvorschriften so umfangreich, dass „Finanzinnovationen“ ganze Regulierungsspiralen ausgelöst haben („Interventionen rufen Interventionen hervor!“). Die qualitativen Eingriffe der Aufsichtsbehörden als Folge der Basel II-Regeln sind jüngstes Beispiel dafür.

10. Wenn *Taube* in seinem Resümee von einem sehr leistungsstarken informellen Zahlungssystem spricht, so bleibt zu fragen, woran und wie die Systemeffizienz zu messen ist. Vor allem aber wäre zu prüfen, ob und inwieweit *hawala*-Zahlungssysteme zu einer Gefahr für offizielle Finanzsysteme werden können.

Zu den Autoren

Thomas Apolte, Prof. Dr. rer. oec., Professur für Wirtschaftspolitik an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Institut für ökonomische Bildung, und University of Finance and Management (Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania) in Białystok, Polen.

Herbert Brücker, PD Dr. rer. pol., Leiter des Forschungsbereichs „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, und Research Fellow, Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.

Lars P. Feld, Prof. Dr. oec., Professur für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, Philipps-Universität Marburg, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Abteilung Finanzwissenschaft.

Karl-Hans Hartwig, Prof. Dr. rer. pol., Professur für Volkswirtschaftslehre an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Institut für Verkehrswissenschaft.

Carsten Herrmann-Pillath, Prof. Dr. rer. pol., Lehrstuhl für Evolutionsökonomik und Institutionentheorie, Universität Witten/Herdecke, Wirtschaftsfakultät.

Wolfgang Kerber, Prof. Dr. rer. pol., Professor für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftspolitik, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Philipps-Universität Marburg.

Werner Pascha, Prof. Dr. rer. pol., Professur für Ostasienwirtschaft/Japan und Korea an der Universität Duisburg-Essen, Institut für Ostasienwissenschaften und Fachbereich Betriebswirtschaft.

Markus Taube, Prof. Dr. phil., Professur für Ostasienwirtschaft/China an der Universität Duisburg-Essen, Institut für Ostasienwissenschaften.

H. Jörg Thieme, Prof. Dr. rer. pol., Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre an der Heinrich-Heine Universität Düsseldorf, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät.

Oliver Volckart, PD Dr. phil. rer. pol., Humboldt-Universität zu Berlin, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Institut für Wirtschaftsgeschichte.

Uwe Vollmer, Prof. Dr. rer. oec., Professur für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Geld und Währung, Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät.

Hans-Jürgen Wagener, Prof. Dr. oec. pub., Professur für Volkswirtschaftslehre an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder), Direktor am Frankfurter Institut für Transformationsstudien (FIT) an der Europa-Universität Viadrina.