

Rincke, Johannes

Article

Dezentralisierung und Innovationen im öffentlichen Sektor

ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen

Provided in Cooperation with:

ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research

Suggested Citation: Rincke, Johannes (2005) : Dezentralisierung und Innovationen im öffentlichen Sektor, ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, Vol. 8, Iss. 3, pp. 10-11

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/125952>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Dezentralisierung und Innovationen im öffentlichen Sektor

Ein innovativer öffentlicher Sektor ist von entscheidender Bedeutung für die Fähigkeit einer Gesellschaft, ihre Institutionen an beständig veränderte Rahmenbedingungen anzupassen. Damit hängt das langfristige Wachstum einer Volkswirtschaft von der Fähigkeit des öffentlichen Sektors ab, innovative Steuerungsinstrumente zu entwickeln und zum Einsatz zu bringen.

Ein grundlegendes Problem bei Politikinnovationen besteht darin, dass neue Konzepte der politischen Steuerung kaum anders erprobt werden können als im praktischen Einsatz. Damit geht das Risiko einher, dass Instrumente implementiert werden, die sich in der Praxis als unbrauchbar erweisen. Die damit verbundenen Kosten können immens sein. Angesichts dieser Problematik bieten dezentralisierte politische Systeme gegenüber zentralisierten einen Vorteil: Einerseits können in einem Gemeinwesen mit mehreren Gebietskörperschaften zeitgleich mehrere begrenzte Experimente mit neuen politischen Instrumenten durchgeführt werden, ohne dass im Falle eines misslungenen Experimentes das gesamte Gemeinwesen in Mitleidenschaft gezogen wird. Andererseits kann die Information, die in lokal begrenzten Politikexperimenten gewonnen wird, in vielen Gebietskörperschaften genutzt werden. Man spricht in diesem Zusammenhang häufig von positiven Informationsexternalitäten. Als Mechanismus, der die Diffusion neuer politischer Technologien treibt, kommt aus Sicht des Ökonomen vor allem der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften in Frage. Es stellt sich allerdings die Frage, in wieweit dieser Wettbewerb den fehlenden Marktmechanismus substituieren und Innovationen im öffentlichen Sektor fördern kann.

Föderalismus in Deutschland behindert Politikexperimente

Der deutsche Föderalismus stellt derzeit offensichtlich kein Institutionenge-

füge dar, das Innovationen im öffentlichen Sektor fördert. Der deutsche Föderalismus ist von kooperativer Prägung, seine Institutionen sind in der Regel so gestaltet, dass Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften tendenziell vermieden wird. Die Befürworter dieser Prägung und der entsprechenden Institutionen verweisen auf die Notwendigkeit, einheitliche Lebensverhältnisse für alle Bürger zu garantieren. Es besteht offenbar die Befürchtung, dass eine stärkere Dezentralisierung einen institutionellen „Flickenteppich“ hervorbringen würde. Dass solch ein Flickenteppich Ausweis eines innovativen, mit neuen politischen Konzepten experimentierenden öffentlichen Sektors sein könnte, wird dabei oft übersehen.

Ein gutes Beispiel für die kooperative Formulierung eigentlich dezentralisierter Aufgabenbereiche des öffentlichen Sektors ist die Schulbildung: Obwohl im Grundgesetz als Ländersache definiert, wird in den Ländern nach wie vor eine weitestgehend einheitliche Bildungspolitik verfolgt. Diese wird in ihren Grundzügen von der Kultusministerkonferenz (KMK) nach dem Einstimmigkeitsprinzip definiert. Es verwundert nicht, dass sich das System im internationalen Vergleich als träge darstellt. Es ist offenbar nur schlecht und mit großer Zeitverzögerung in der Lage, auf neue Herausforderungen mit neuen politischen Konzepten zu reagieren. Ein Beispiel ist die vergleichsweise lange Regelschulzeit bis zur Hochschulreife, die schon vor 1990 ein Charakteristikum des bundesrepublikanischen Schulwesens darstellte. Aus dem politischen System selbst gab es allerdings keinen Impuls, auf das Problem, dass deutsche Abiturienten im internationalen Vergleich besonders alt sind, zu reagieren. Bezeichnenderweise waren es die Wiedervereinigung und das Vorbild der ostdeutschen Länder, die die Bildungspolitik in Westdeutschland im Hinblick auf eine Verkürzung der Regelschulzeit bis zum Abitur unter einen gewissen Handlungsdruck setzte. Ein ähn-

liches Bild zeigt sich auch in anderen Zusammenhängen, zum Beispiel bei der Frage der Einrichtung von zusätzlichen Ganztagschulen in Reaktion auf die Ergebnisse der ersten PISA-Studie: Im Wesentlichen handelt es sich dabei um eine bundespolitische Initiative. Die Länder, eigentlich mit der Schulpolitik beauftragt, reagieren meistens eher, als dass sie die Initiative ergreifen und mit der Erprobung neuer Konzepte und Instrumente versuchen, den Anschluss an das bildungs- und schulpolitisch weit enteilte Ausland zu finden.

Größere Unabhängigkeit der Gebietskörperschaften in den USA

Wie ist das Argument, dass eine stärkere Dezentralisierung die Innovationsbereitschaft und –fähigkeit des öffentlichen Sektors in Deutschland stärken würde, zu beurteilen? Zur Beantwortung dieser Frage ist ein Blick in die Vereinigten Staaten, dem Mutterland des Föderalismus, hilfreich. Dort besteht seit jeher eine ausgeprägte Bereitschaft, die politische Verantwortung für zentrale Aufgaben des öffentlichen Sektors auf der lokalen Ebene anzusiedeln. Die Schulpolitik ist beispielsweise im Vergleich zu Deutschland sehr stark dezentralisiert: Die Bundesstaaten definieren weitgehend unabhängig ihre Bildungspolitik. Innerhalb der Bundesstaaten haben dann auf der lokalen Ebene die Schuldistrikte erheblichen Gestaltungsspielraum und können in wichtigen bildungspolitischen Fragen eigene Positionen entwickeln. Die politische Verantwortung in den Schuldistrikten tragen so genannte School Boards, die in den meisten Bundesstaaten durch lokale Wahlen bestimmt werden. Die Bevölkerung hat also auf der lokalen Ebene unmittelbaren Einfluss auf die Schulpolitik.

Das ZEW hat die Diffusion von innovativen bildungspolitischen Instrumenten unter Schuldistrikten in den Vereinigten Staaten empirisch untersucht. Dabei wurden zwei besonders weit reichende Innovationen betrachtet: Die Schulwahl

über Distriktgrenzen hinweg (Inter-District Open Enrollment) und die Einführung so genannter Charter Schools. Die Schulwahl über Distriktgrenzen hinweg erlaubt es Schülern, öffentliche Schulen außerhalb ihres Schuldistriktes zu besuchen. Schuldistrikte, die im Wettbewerb zwischen den Distrikten erfolgreich sind und zusätzliche Schüler gewinnen, werden fiskalisch belohnt: Sie erhalten zusätzlich den Betrag, den der jeweilige Bundesstaat pro Schüler für öffentliche Bildung ausgibt. Die Öffnung der Distriktgrenzen eröffnet also einen direkten Wettbewerb zwischen den Distrikten um Schüler. Zu vermuten steht, dass dieser Wettbewerb positiv auf die Leistungsbereitschaft der im Schulbetrieb beschäftigten Personen wirkt und die Verantwortlichen zu einem effizienten Einsatz der vorhandenen Ressourcen anhält. Das zweite untersuchte Instrument besteht darin, dass einzelne öffentliche Schulen gewissermaßen in private Trägerschaft übergeben werden, beispielsweise an einen von den Eltern der Schüler getragenen Verein. Über die Verwaltung der Schule, den Lehrplan, eine besondere Profilbildung der Schule oder auch die Konditionen, unter denen Lehrer beschäftigt werden, handelt der Distrikt einen formalen Vertrag, den so genannten Charter Contract, mit dem Träger aus. Dieser Vertrag hat üblicherweise eine Laufzeit von fünf Jahren, er kann aber nach Ablauf dieser Frist verlängert werden. Charter Schools unterscheiden sich von normalen öffentlichen Schulen vor allem dadurch, dass sie im Rahmen des Charter-Vertrages weitgehend autonom, d.h. unabhängig von Eingriffen des jeweiligen Bundesstaates und des Schuldistriktes, über ihre Belange entscheiden können.

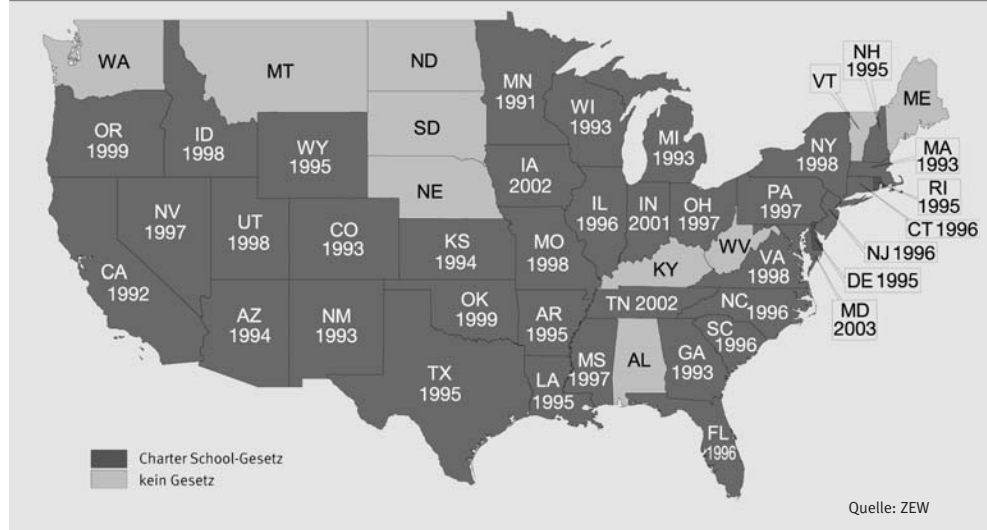
Schuldistrikte reagieren auf Innovationen in Nachbardistrikten

Wie verhält sich nun das sehr stark dezentralisierte Schulsystem der Vereinigten Staaten bei der Durchsetzung innovativer politischer Instrumente? Die Forschungsergebnisse des ZEW zeigen, dass das gesamte System erstaunlich flexibel ist. Ausgangspunkt der Innovationen sind in der Regel die Bundesstaaten. Sie nutzen ihre gesetzgeberischen Kompetenzen oftmals in der Weise,

dass sie die institutionellen Rahmenbedingungen für den Einsatz eines neuen politischen Instruments setzen, den Schuldistrikten den Einsatz dieses Instruments aber freistellen. Sie fördern damit unmittelbar Experimente mit neuen politischen Instrumenten auf der Ebene der Schuldistrikte und überlassen es den lokal Verantwortlichen, wie sie mit dem zusätzlichen politischen Spielraum umgehen. Interessanter-

sche Instrumente diffundieren dadurch in kürzester Zeit über eine Vielzahl von Distrikten. Dasselbe Grundmuster zeigt sich im Übrigen auch auf der Ebene der Bundesstaaten: Betrachtet man beispielsweise, welche Bundesstaaten wann eine gesetzliche Grundlage für die Einrichtung von Charter Schools geschaffen haben (s. Grafik), so zeigt sich eine beeindruckende Dynamik in der Diffusion dieser Politikinnovation.

Jahr der Einführung von Charter School-Gesetzgebung in US-Bundesstaaten



weise dauert es in der Regel nur wenige Jahre, bis innovative Politiken von einer Vielzahl von Schuldistrikten implementiert sind, d.h. die Erprobung neuer politischer Instrumente setzt unmittelbar nach ihrer „Erfindung“ im Zuge eines dezentral gesteuerten Prozesses ein. Besonders bemerkenswert ist, dass die Schuldistrikte dabei gewissermaßen miteinander kommunizieren: Das Verhalten eines typischen Distriktes ist in hohem Maße davon abhängig, wie andere Distrikte in seiner räumlichen Umgebung mit den neuen politischen Instrumenten umgehen. Wird ein Schuldistrikt mit innovativen Politiken in Nachbardistrikten konfrontiert, beobachtet man eine substantiell erhöhte Wahrscheinlichkeit dafür, dass das innovative Instrument von diesem Distrikt in naher Zukunft ebenfalls eingesetzt wird. Offenbar spielen auch Erwartungen darüber, wie sich die Nachbardistrikte politisch verhalten, eine wichtige Rolle: Die Schuldistrikte reagieren mit einer deutlich erhöhten Innovationsneigung, wenn sie Innovationen in Nachbardistrikten antizipieren. Innovative politi-

Die Schulpolitik in den Vereinigten Staaten setzt also geradezu auf die Herausbildung institutioneller Flickenteppiche. Zeitgleich und auf lokaler Ebene werden ohne zentrale Koordination Entscheidungen über den Einsatz neuer politischer Instrumente getroffen. Dies führt einerseits dazu, dass in kurzen Zeiträumen viele neue politische Konzepte erprobt werden können. Darüber hinaus sieht man offenbar die Koexistenz von unterschiedlichen Politiken und Institutionen nicht als Bedrohung für die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse an. Ganz im Gegenteil, man geht davon aus, dass diese Unterschiede unterschiedlichen Präferenzen der jeweils ansässigen Bevölkerung entsprechen. Ansonsten ist das politische System der Vereinigten Staaten auf das Vertrauen darauf gegründet, dass Haushalte, die mit den lokal angebotenen öffentlichen Gütern unzufrieden sind, in andere Gegenden umziehen und sich dabei Orte aussuchen, an denen der öffentliche Sektor aus ihrer Sicht zufrieden stellende Leistungen erbringt.

Johannes Rincke, rincke@zew.de