

In: hüdler Gertraud, Gerhard Schick (Hrsg.),
Grüne Ordnungsökonomik: Eine Option moderner
Wirtschaftspolitik? Metropolis Verlag, Marburg 2000,
331-348

Jenseits des Gebietsmonopols des Staates: Föderalismus mittels FOCJ

Bruno S. Frey und Reiner Eichenberger

Staatliches Handeln wird wie selbstverständlich als ein *Monopol* staatlichen Handelns über ein bestimmtes Gebiet angesehen. Sobald der Staat aktiv wird, werden die Gebiete fein säuberlich aufgeteilt, so dass immer *eine* staatliche Körperschaft zuständig ist. Dieser Grundsatz lässt sich sowohl zwischen als auch innerhalb von Nationen feststellen.

Zwischen Nationen sind die Gebietsansprüche präzise zugeordnet und geregelt. Ist dies nicht der Fall, entstehen meist schwerwiegende Konflikte, die sich häufig in Kriegen entladen. Im Namen des Monopols einer Nation über ein bestimmtes Gebiet sind im 19. und 20. Jahrhundert viele Kriege geführt worden, die Millionen von Toten und Verwundeten gefordert und auch zu gewaltigen materiellen Schäden geführt haben. Wenn keine grundsätzlichen Änderungen erfolgen, ist zu befürchten, dass der gleiche Kampf um staatliche Gebietsmonopole auch im 21. Jahrhundert weitergeht.

Aus ökonomischer Sicht erscheinen diese Konflikte und Kriege archaisch. Die Gebiete, um die der Streit entbrennt, sind in aller Regel wirtschaftlich wertlos. Häufig wäre es für ein Land sogar besser, es würde diese Gebiete gar nicht besitzen, denn dann müssten auch nicht so viele unproduktive Subventionen geleistet werden. Heute stellt der Besitz von landwirtschaftlichem Boden eine eindeutige Belastung dar. Nur in wenigen Gebieten der Erde schafft die Agrarproduktion einen Mehrwert, in allen andern kann sie nur deshalb weiter existieren, weil sie vom Staat massiv mit Geld unterstützt und vor ausländischem

Wettbewerb geschützt wird. Das gleiche gilt aber auch für Rohstoffvorkommen, um die in der Vergangenheit und Gegenwart manche Kriege geführt wurden. Auf den ersten Blick erscheint es vorteilhaft, Rohstoffe wie etwa Erdöl zu besitzen. Dieser scheinbare „Reichtum“ führt aber häufig zu unproduktiven internen Auseinandersetzungen. Anstelle die Kräfte zur sinnvollen Verwendung dieser Rohstoffe zu verwenden, werden sie allzu häufig für den Kampf um die entstehenden Gewinne verwendet. Diese Aktivität (in der Ökonomik als „rent seeking“ bezeichnet) schafft keine zusätzlichen wirtschaftlichen Werte, sondern vergeudet sie. Diese Aussagen stellen keine theoretischen Spekulationen dar, sondern zeigen sich deutlich in der Wirklichkeit. Die Verarmung von Nigeria und Venezuela sind nur zwei Beispiele unter vielen.

Innerhalb von Nationen findet sich ebenfalls ein Kampf um die Monopolposition über ein Gebiet. So wird endlos darüber gestritten, welche Rechte der Bund, die Länder, Provinzen und Kantone, und die Gemeinden haben. Neben dem unnötigen Streit, der Aufmerksamkeit und Kräfte bindet, sind zwei schädliche Auswirkungen festzustellen:

Einerseits sind manche Monopolansprüche unberechtigt und behindern die wirtschaftliche Entwicklung nachhaltig. Das Monopol des Zentralstaates über die Aussenpolitik wird meist fraglos hingenommen. In vielen Fällen verunmöglicht sie jedoch unmittelbare ausenwirtschaftspolitische Regelungen zwischen angrenzenden Regionen und Gemeinden unterschiedlicher Länder.

Andererseits findet sich oft eine unklare Vermengung der Kompetenzen unterschiedlicher staatlicher Ebenen, gerade auch unter der Formel des „kooperativen Föderalismus“. Die Bürger können keine klare Verantwortlichkeit mehr erkennen, vielmehr wird sie zwischen den verschiedenen Ebenen hin und her geschoben.

Die Folgerungen sind eindeutig: Die Fixierung des Staates auf ein bestimmtes Gebiet und den Monopolanspruch darüber ist überholt und passt nicht mehr in unsere Zeit. Allerdings kann die Idee des staatlichen Gebietsmonopols nur dann überwunden werden, wenn eine gangbare Alternative zur Verfügung steht. Wir machen hier einen zunächst radikal erscheinenden Vorschlag, der mit der Identifikation staatlichen Handelns mit einem Gebietsmonopol bricht. Wir befürworten staatliche Körperschaften, die *überlappend* und untereinander

konkurrierend sind. Keine unter ihnen kann ein Monopol für staatliches Handeln auf einem bestimmten Gebiet beanspruchen.

1 Wettbewerb und Monopol staatlicher Körperschaften

Die Stärkung des Wettbewerbs ist ein zentrales Ziel der Europäischen Union. Die Verwirklichung der vier Freiheiten – der freien Mobilität von Gütern, Dienstleistungen, Arbeit und Kapital – hat die Märkte wirksam geöffnet, und die gemeinsame Währung wird neue Wettbewerbskräfte entfesseln. Die Förderung von Wettbewerb blieb jedoch auf den wirtschaftlichen Bereich beschränkt. Die verschiedenen Elemente politischen Wettbewerbs und damit die Anreize der Regierungen, auf die Präferenzen der Bürger einzugehen, wurden hingegen vernachlässigt. Deshalb leidet Europa heute sowohl an Demokratie- als auch an Föderalismusdefiziten. Deshalb erstaunt es nicht, dass heute viele Menschen die Europäische Union als bürgerfernen, zentralistischen und „eurokratischen“ Beamtenapparat und riesige Umverteilungsmaschine sehen, in der ungerechtfertigte Zuweisungen und Rentenstreben dominieren.

Es gibt wenig Gründe dafür, weiterhin in die angestammten EU-Entscheidungsstrukturen und die Reformbemühungen der auf europäischer Ebene agierenden Politiker zu vertrauen. Im Gegenteil: Letztere sind kaum an Änderungen interessiert, weil sie von effektiven demokratischen und föderalistischen Institutionen eingeschränkt würden (Vaubel 1994; Eichenberger 1998a). Der jetzige Zeitpunkt ist hingegen besonders günstig, die europäischen Institutionen grundlegend zu überdenken. Ihr heutiger Zustand lässt sich nicht aufrechterhalten, wenn die osteuropäischen Länder der EU beitreten. Allein schon der Grössenzuwachs verunmöglicht, dass Entscheidungen in gleicher Weise wie bisher getroffen werden. Zugleich können die heutigen riesigen Umverteilungsprogramme kaum auf die weit ärmeren osteuropäischen Länder ausgedehnt werden.

Die politische Organisation Europas lässt sich jedoch nicht reformieren, indem – wie zuweilen vorgeschlagen – das europäische Parlament und die Gerichte gestärkt werden. Damit würde bestenfalls eine „Demokratie von oben“, nicht aber eine echte politische Mitwirkung

der Bürger verwirklicht. Auch die oft geforderte Straffung der politischen Führung der Union verspricht keinen Erfolg. Damit würde das Demokratiedefizit und die Zentralisierungstendenz nur noch verschärft.

Hier wird deshalb ein völlig anderer Weg vorgeschlagen. Die unbestreitbaren Vorteile eines europäischen Zusammenschlusses sollen mit den fundamentalen Vorteilen von *Demokratie* und *Dezentralisierung* (Föderalismus) verbunden werden. Die vier wirtschaftlichen Freiheiten sollen mit einer fünften, *politischen Freiheit* ergänzt werden, dem Recht der Bürger, sogenannte „FOCJ“ (von „Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions“) zu gründen. Diese Einheiten spezialisieren sich auf die Erfüllung einer oder einzelner Funktionen; sie können sich gegenseitig überlappen; in ihnen herrscht demokratischer Wettbewerb und zwischen ihnen föderalistischer Wettbewerb; und zur Erfüllung ihrer Aufgaben können sie eigene Steuern erheben.

2 Überlappende und konkurrierende Körperschaften : FOCJ

FOCJ können besonders flexibel und eng auf die Präferenzen der Bürger abgestimmt auf politische Probleme reagieren. Dies garantieren die vier Eigenschaften von FOCJ:¹

1. Ein „FOCUS“ (wie die Einzahl von FOCJ genannt werden soll) konzentriert sich auf eine oder wenige Funktionen wie Ausbildung, öffentlicher Verkehr oder Sicherheit. Seine geographische Ausdehnung richtet sich flexibel nach der räumlichen Dimension der anstehenden Probleme, nicht nach historischen Grenzen.
2. FOCJ sind überlappend, da jede der Funktionen eine andere Ausdehnung des entsprechenden FOCUS erfordert. Zuweilen ist es sogar vorteilhaft, wenn sich FOCJ überlappen, welche die gleiche Funktion erfüllen.

¹ Zum Konzept der FOCJ siehe ausführlich Frey (1997), Eichenberger (1996) und Frey/Eichenberger (1999). Mit FOCJ verwandte Konzepte werden z.B. von Tullock (1994) diskutiert. In allgemeiner Form findet sich die Idee auch in der frühen staatsrechtlichen Literatur; in der Diskussion um eine künftige Europäische Verfassung fand sie aber bisher kaum Eingang.

3. FOCJ konkurrieren um Gemeinden und Bürger, und innerhalb dieser Gebilde herrscht demokratischer Wettbewerb. Dazu können Volksinitiativen und Referenden, möglicherweise auch Volksversammlungen vorgesehen werden.
4. FOCJ besitzen Steuerhoheit, können also für die Finanzierung ihrer Funktionsleistungen eigenständig Steuern erheben.

Das Konzept gründet sich auf die Moderne Politische Ökonomie, die Konstitutionelle Ökonomie und verschiedene Elementen der ökonomischen Föderalismustheorie. Es unterscheidet sich vollständig vom heute existierenden Föderalismus in der EU und auch von den verschiedenen Reformvorschlägen, insbesondere dem Subsidiaritätsprinzip. FOCJ-ähnliche Institutionen funktionierten erfolgreich in der europäischen Geschichte und spielen heute in den USA und der Schweiz auf lokaler Ebene eine wichtige Rolle. Eine gewisse Verwandtschaft mit FOCJ weist auch die Europäische Integration mit „unterschiedlicher Geschwindigkeit“ oder „variabler Geometrie“ auf.

In der traditionellen ökonomischen Föderalismustheorie (vgl. Inman/Rubinfeld 1997) wird die Ausdehnung der Gebietskörperschaften als gegeben betrachtet und analysiert, welche Aufgaben welchen Ebenen zugeordnet werden sollten. Vorausgesetzt wird, dass ein im vornherein bestimmbarer, optimaler Zentralisierungsgrad existiert. Hier wird mit dieser Vorstellung gebrochen. Der „optimale Zentralisierungsgrad“ ist je nach Funktion ganz unterschiedlich und ändert sich über die Zeit. Zugleich führen Zentralisierungsentscheide auf dem politischen Reissbrett systematisch zu Überzentralisierung, weil viele politische Entscheidungsträger im eigenen Interesse für eine starke Zentralisierung eintreten. Das Konzept der FOCJ ist deshalb *prozessorientiert*: Es darf nicht vorgeschrieben werden, welche FOCJ in welcher Form zu gründen sind. Entscheidend ist vielmehr, dass die Bürger das Recht erhalten, FOCJ zu gründen und selbst über ihre Funktionen, Leistungen, geographische Ausdehnung, genaue Entscheidungsmechanismen und Steuern zu entscheiden. Diese fünfte, politische Freiheit garantiert, dass FOCJ ein anpassungsfähiges föderales Netz von Regierungseinheiten bilden, das sich an den Bürgerpräferenzen orientiert und sich der „Geographie der Probleme“ anpasst.

Im folgenden werden die vier Charakteristika von FOCJ ausführlich diskutiert.

2.1 FOCJ sind funktional

Gebietskörperschaften erbringen ihre Leistungen um so effizienter, je vollständiger sie positive Skalenerträge ausnützen können, je gezielter sie ihre Leistungen an die Nachfrage der Bürger anzupassen vermögen, und je genauer ihre Leistungsempfänger und Kostenträger übereinstimmen. Die verschiedenen staatlichen Leistungen (zum Beispiel Schulen, Kläranlagen, Landesverteidigung, usw.) weisen aber ganz unterschiedliche Wirkungskreise und Skalenerträge auf. Überdies variiert die Nachfrage räumlich beträchtlich, weil sie von örtlich unterschiedlichen Faktoren abhängt (zum Beispiel dem Einkommen). Folglich ist es effizienter, wenn nicht alle Leistungen durch die gleiche Gebietskörperschaft erbracht werden, sondern von spezialisierten, auf die jeweiligen Probleme „massgeschneiderten“ funktionalen Jurisdiktionen.

2.2 FOCJ sind überlappend

Zum einen überlappen sich FOCJ, die unterschiedliche Aufgaben erfüllen. Folglich gehören die Bürger ganz unterschiedlichen „Bündeln“ von Jurisdiktionen an. FOCJ müssen aber nicht zwingenderweise Gebietskörperschaften sein, die in einem zusammenhängenden Gebiet ein Leistungsmonopol besitzen. Oft können mehrere FOCJ, die die gleiche Funktion erfüllen, ihre Leistungen im gleichen geographischen Gebiet anbieten. Dadurch werden die Wahlmöglichkeiten der Bürger und der Wettbewerb zwischen den Anbietern staatlicher Leistungen zusätzlich gestärkt. Die beiden Arten von Überlappungen ergänzen sich gegenseitig. Da mit der zweiten, weitergehenden Art unter bestimmten Bedingungen Trittbrettfahrerprobleme auftreten können, kann sie auf konstitutioneller Ebene für gewisse Funktionen eingeschränkt werden.

2.3 FOCJ sind wettbewerblich

Die Regierung eines FOCUS wird durch zwei Mechanismen gezwungen, auf die Nachfrage der Mitglieder einzugehen: Die Austrittsmöglichkeiten („exit“) der Bürger und Gemeinden bewirken marktähnlichen Wettbewerb, und ihr Stimm- und Wahlrecht („voice“) schafft politischen Wettbewerb (vgl. dazu Hirschman 1970).

In FOCJ ist Austritt nicht auf geographische Abwanderung beschränkt und deshalb besonders wirksam. Gemeinden (oder Gemeindeteile) können aus FOCJ aus- und in andere eintreten, ohne dass ihre Bürger umziehen müssen. Die Bedeutung von „exit“ unterscheidet FOCJ grundlegend von den heutigen National- und Bundesstaaten (in denen Sezession verboten und zumeist mit brachialer Gewalt zu verhindern versucht wird) sowie vom europäischen Föderalismus. Bisher enthalten die Europäischen Verträge weder konkrete Bedingungen für den Austritt aus der EU, noch für die Aufspaltung von Körperschaften unterer Ebenen (Nationalstaaten, Länder, Provinzen, etc.; vgl. dazu auch die Vorschläge von Buchanan 1991). Das Konzept der FOCJ und der fünften Freiheit könnte diese Lücke im Rahmen einer künftigen Europäischen Verfassung füllen. Dabei sollte der Austritt möglichst unbehindert bleiben, weil dadurch der Wettbewerb zwischen den Regierungen gestärkt wird. Die genauen Austrittsbedingungen können jeweils in einem Vertrag zwischen den Mitgliedern eines FOCUS, einer eigentlichen Verfassung, geregelt werden. Für den Eintritt hingegen sollte sehr wohl ein Preis verlangt werden können. Wie in „clubs“ (Buchanan 1965) können Eintrittspreise als Abgeltung für die Nutzung öffentlicher Güter und der Internalisierung externer Wanderungskosten dienen. Solche expliziten Preise stärken die Anreize der FOCJ-Regierungen, eine gute Politik zu betreiben und so neue (zahlende) Mitglieder anzuziehen.

Abwanderung alleine schafft aber unter realistischen Bedingungen (Wanderungskosten, endlich vielen Jurisdiktionen) noch keine Effizienz. Solange die Individuen keine gut ausgebauten politischen Rechte besitzen, können die Regierungen weit von den Präferenzen der Bürger abweichen. In FOCJ wird deshalb der politische Wettbewerb mittels demokratischer Institutionen gestärkt. Die Bürger können die Exekutive und Legislative der jeweiligen FOCJ wählen. Zudem sollten sie über möglichst umfassende direkt-demokratische Instrumente zur

Kontrolle der Regierung verfügen: Sie müssen Volksabstimmungen über eigene Vorschläge (Initiativrecht) sowie über Entscheidungen der Regierung und des Parlaments (Referendumsrecht) verlangen können. Diese Volksrechte bewirken, dass die Bürgerpräferenzen im politischen Prozess vermehrt beachtet werden (dazu Cronin 1989; Frey 1994; Kirchgässner/Feld/Savioz 1999). Das hohe Ausmass an demokratischen Kontrollmechanismen bildet auch einen entscheidenden Unterschied zwischen FOCJ und den in Europa verbreiteten Zweckverbänden, in denen die Bürger die Zweckverbandsverwaltung nur sehr indirekt und unwirksam über mehrstufige Delegationspyramiden kontrollieren können (vgl. Eichenberger 1998b).

2.4 FOCJ sind Jurisdiktionen

Ein FOCUS ist eine Körperschaft mit Zwangsgewalt und Steuerhoheit. Die FOCUS-Mitgliedschaft kann auf zwei unterschiedliche Weisen definiert sein: Mitglieder können die kleinsten politischen Einheiten, im Normalfall die Gemeinden, sein. Dann sind Gemeindeglieder automatisch Bürger derjenigen FOCJ, in denen ihre Gemeinde Mitglied ist, und sie können nur aus einem FOCUS austreten, indem sie umziehen. Im zweiten Fall kann ein einzelner Bürger frei entscheiden, ob er in einem bestimmten FOCUS Mitglied sein will. Diese starke Form der individuellen Wahlmöglichkeiten kann staatliche Umverteilungsmassnahmen unterhöhlen. Falls erwünscht, kann Umverteilung und auch eine gewisse Mindestversorgung mit öffentlichen Leistungen garantiert werden, indem auf einer höheren politischen Ebene die Mitgliedschaft in einem FOCUS, der die betreffende Leistung anbietet, für obligatorisch erklärt und Leistungsstandards vorgeschrieben oder entsprechende Anreize gegeben werden. So könnte den Bürgern freigestellt werden, welchem Schul-FOCUS sie beitreten. Damit auch Personen ohne schulpflichtige Kinder Schulsteuern bezahlen, kann die Mitgliedschaft in einem Schul-FOCUS für obligatorisch erklärt werden. Damit dann keine „Schul-FOCJ“ entstehen, die weder Leistungen anbieten noch Steuern erheben (also ganz auf kinderlose Bürger ausgerichtet sind), können gewisse Mindeststandards vorgeschrieben werden.

3 Warum FOCJ vorzuziehen sind

FOCJ weisen verglichen mit traditionellen staatlichen Organisationsformen verschiedene Vorteile auf:

3.1 FOCJ sind flexibel und effizient

Die Stärkung der demokratischen Instrumente und der Austrittsoption erlaubt den Bürgern, ihre Präferenzen auszudrücken und die Regierung wirkungsvoll zu kontrollieren. Die Konzentration eines FOCUS auf einzelne Leistungen hilft ihnen, die Effizienz zu beurteilen und die Leistungen mit anderen FOCJ zu vergleichen.

FOCJ erleichtern es sodann den Regierungen, auf die Präferenzen der Bürger einzugehen. Dank ihrer räumlichen Flexibilität können FOCJ positive Skalenerträge ausnützen und „spillovers“ minimieren und somit öffentliche Leistungen besonders kostengünstig anbieten. Ein Verteidigungs-FOCUS zum Beispiel könnte grosse Teile Europas und sogar nicht-europäische Länder umfassen. Dass endogene Grössenanpassungen tatsächlich stattfinden, wird unter anderem durch die schweizerischen Erfahrungen illustriert, wo durch Volksabstimmungen oft Gemeinden und Bezirke zusammengelegt oder aufgeteilt und auch Kantons Grenzen verändert werden. Solche Abstimmungen zeigen immer wieder, wie vernünftig Wähler zwischen den Leistungsbündeln der verschiedenen Gebietskörperschaften abwägen.

3.2 Privatisierungen erfolgen endogen

Die Steuerautonomie der FOCJ vermittelt starke Anreize, die Mittel sparsam einzusetzen. FOCJ konzentrieren sich deshalb weniger auf die Leistungsproduktion als auf die -bereitstellung. Wenn es sich als effizienter erweist, werden sie die entsprechenden Leistungen vom günstigsten Anbieter einkaufen („outsourcing“). Insofern stärken FOCJ die Märkte und drängen den öffentlichen Sektor zurück. Sie unterscheiden sich aber von blosser Privatisierung. In FOCJ ist Privatisierung „nach-

haltig“, weil sich die Anreize der politischen Entscheidungsträger entsprechend ändern. Nach herkömmlichen Privatisierungen hingegen droht eine „schleichende Wiederverstaatlichung“, weil die politischen Entscheidungsträger unveränderte Anreize haben und weiterhin die Kontrolle über die betreffenden Leistungen anstreben. Oft macht auch eine spätere Regierung frühere Privatisierungen einfach wieder rückgängig.

3.3 Der Markt für Politik wird geöffnet

Die Konzentration von FOCJ auf eine Leistung schlägt sich nicht nur in Spezialisierungsgewinnen nieder. FOCJ öffnen die politischen Märkte für fachlich kompetente Aussenseiter. Während in traditionellen Vielzweckgebietskörperschaften vor allem Generalisten erfolgreiche Politiker sind, erhalten in FOCJ Fachspezialisten für die betreffende FOCJ-Funktion eine gute Chance. Zudem können in FOCJ viele Ämter ehrenamtlich oder in Teilzeitarbeit ausgeführt werden, wodurch Berufspolitiker zurückgedrängt werden. Die funktionale Fokussierung begünstigt „Einthemengruppierungen“. Diese müssen dann nicht mehr versuchen, die politische Macht über alle Bereiche zu erlangen, sondern können sich auf die ihnen wirklich wichtigen Funktionen konzentrieren. Zugleich bieten FOCJ Minderheiten Schutz. So könnte eine ethnische Gruppe, die bezüglich einzelner ihr besonders wichtiger Bereiche mit der Regierungspolitik nicht einverstanden ist, einen FOCUS für diese speziellen Leistungen gründen. Ein besonderer Vorteil solch *partiellen* Austritts ist, dass er weniger zu neuen Handelschranken führt als die Gründung traditioneller Vielzweckgebietskörperschaften. Insofern stellen FOCJ eine Form „markterhaltenden Föderalismus“ (vgl. Qian/Weingast 1997) dar.

Angesichts der vielfältigen Vorteile von FOCJ erstaunt es nicht, dass heute schon den FOCJ verwandte funktionale Einheiten existieren. So gibt es in verschiedenen Schweizer Kantonen Schulgemeinden, die ausschliesslich Bildungsleistungen anbieten, oft eine ganz andere geographische Ausdehnung als die für die übrigen kommunalen Aufgaben zuständigen sog. politischen Gemeinden haben, weitgehend direkt-demokratisch sind und eigene Einkommensteuern (mit eigenen

Hebesätzen) erheben. Daneben gibt es in einigen Kantonen weitere funktionale Gemeinden, die unter anderem auf soziale Aufgaben oder die Bereitstellung kommunaler Infrastruktur spezialisiert sind. Funktionale Körperschaften spielen auch in den USA eine zunehmend wichtige Rolle. In Form der „special districts“ erfüllen sie unterschiedlichste Funktionen (zum Beispiel in den Bereichen Erziehung, Umweltschutz, Transport und Polizei) in effizienter Weise. „Special districts“ sind um so effizienter, je stärker ausgebaut ihre demokratischen Institutionen sind, das heisst je stärker sie FOCJ, und je weniger sie Zweckverbänden ähnlich sind.

Die umfassende Verwirklichung des FOCJ-Konzepts wird die Rolle der Gebietskörperschaften aller Ebenen – von Nationalstaaten bis zu den Kommunen – stark verändern. Sie bewirkt aber keineswegs ihre Zerschlagung, sondern schafft neue klein- und grossräumigere Alternativen. FOCJ werden nur diejenigen Aufgaben erfüllen, die ihnen von den Bürgern übertragen werden, d.h. die sie aus deren Sicht effizient lösen. Die Nationalstaaten werden weiterhin diejenigen Funktionen ausüben, die sie vergleichsweise effizient erbringen.

4 Einwände gegen FOCJ

4.1 Überforderte Wähler?

In einem föderalen Netz von FOCJ sind alle Personen Bürger vieler Jurisdiktionen. Häufig wird deshalb befürchtet, sie könnten durch die zahlreichen Wahlen und Abstimmungen überfordert werden und mit politischer Abstinenz reagieren. Diese Bedenken sind nicht gerechtfertigt. Erstens ist eine tiefe Stimmbeteiligung kein Problem an sich. Rationale Wähler wählen nicht, solange ihnen die zur Wahl stehenden Alternativen ähnlich gut gefallen. Wichtig ist vielmehr, dass Bürger mit besonders intensiven Präferenzen wahrscheinlicher als andere wählen. Zweitens ist es für die Bürger vergleichsweise einfach, die Leistungen von FOCJ zu beurteilen. Heute machen es die allgegenwärtigen Quersubventionen und die hochkomplizierte staatliche Rechnungslegungspraxis fast unmöglich, einzelne Leistungsdimensionen zu evaluieren und zwischen Gebietskörperschaften zu vergleichen. FOCJ

hingegen erbringen die Aufgliederung in die verschiedenen Dimensionen quasi automatisch.

4.2 Koordinationszwang?

Zuweilen wird argumentiert, der Koordinationsbedarf zwischen den verschiedenen FOCJ sei riesig. Tatsächlich ist eine gewisse Koordination sinnvoll. Sie ist aber keinesfalls grundsätzlich gut. Oft dient sie Regierungen und Politikern dazu, Kartelle zu schmieden und die Wähler auszubeuten (Vaubel 1994). In einem Netz von FOCJ sinkt der Bedarf an Koordination von oben, weil „spillovers“ Anreize schaffen, die FOCJ entsprechend anzupassen oder gar neue zu gründen.

4.3 Ruinöser Steuerwettbewerb?

Oft wird argumentiert, in Systemen mit lokaler Steuerautonomie und unterschiedlichen (Einkommens-)Steuersätzen würden die Bürger in besonders steuergünstige Orte abwandern, wodurch ein ruinöser Steuerwettbewerb zwischen den verschiedenen politischen Körperschaften ausgelöst werde. Dieser zwingt die Regierungen, die Steuern immer weiter zu senken, so dass sie bald ihre Ausgaben nicht mehr finanzieren könnten und schliesslich das Leistungsangebot zusammenbreche. Diese Argumentation verkennt aber zwei entscheidende Punkte:

Steuern dienen zur Finanzierung von öffentlichen Leistungen. Die Bürger werden also nur abwandern, wenn das Verhältnis von Leistungen und Steuern vergleichsweise schlecht ist. Genau dann ist aber Abwanderung nicht nachteilig, sondern wohlfahrtsstiftend: Sie lenkt die Bürger in Kommunen, die ihre Leistungen besonders effizient erbringen, und sie zwingt die Regierungen und Verwaltungen, auf die Präferenzen der Bürger einzugehen.

Oft führt gerade Steuervereinheitlichung zu ruinösem Wettbewerb. Wenn es Regierungen verunmöglicht wird, Steuerzahler, Firmen, Arbeitsplätze, usw. durch eine Senkung der Steuern anzulocken, sind sie

gezwungen, dies mittels höherer Leistungen zu tun. Im Unterschied zum Steuerwettbewerb verschlingt aber der Leistungswettbewerb Ressourcen. Überdies führt er tendenziell zu grösseren Ungleichheiten. Dass lokale Besteuerung mit ganz unterschiedlichen Steuersätzen auch in der Praxis hält, was die Theorie verspricht, zeigen die Erfahrungen von Ländern wie den USA, Kanada, den skandinavischen Staaten und insbesondere der Schweiz, wo die Gebietskörperschaften heute schon eine ausgedehnte Steuerautonomie geniessen.

4.4 Verunmöglichte Umverteilung?

Eine weitere Variante obiger Kritik besagt, dass in einem System von FOCJ keine Einkommensumverteilung möglich ist, weil die Besserverdienenden der Umverteilung ausweichen und in steuergünstige FOCJ abwandern. Dieses Argument trifft allerdings auch auf traditionelle Föderalismusformen zu. Neuen empirischen Untersuchungen zufolge ist jedoch Umverteilung auch in stark dezentralisierten Staatswesen möglich; so findet ein beträchtlicher Anteil der Umverteilung sowohl in der Schweiz wie auch in den USA auf kantonaler (beziehungsweise staatlicher) und kommunaler Ebene statt (vgl. Kirchgässner/Pommerehne 1996). Ein Grund dafür ist, dass in stark dezentralisierten Staatsgebilden die lokale Verwurzelung der Bürger zunimmt. Die Mobilität von Personen und Firmen ist deshalb weniger gross, als häufig angenommen wird.

5 Wie können FOCJ entstehen?

Das hier vorgeschlagene Konzept ist prozessorientiert. Es lassen sich damit nur Aussagen über das Zustandekommen von FOCJ machen, insbesondere, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit sie entstehen können. In welchen Politikbereichen dies geschieht und wie sie im einzelnen ausgestaltet sein werden, lässt sich nicht a priori bestimmen, sondern liegt allein in der Kompetenz der Gemeinden und Individuen, die sich zur Bildung eines FOCUS entschliessen. Der Vor-

schlag folgt damit einer grundlegenden Eigenschaft der ökonomischen Theorie der Verfassung, die auf den Prozess des Zustandekommens und nicht auf das Ergebnis abzielt (dazu Frey/Kirchgässner 1994).

5.1 Gemeinsame Basis

Der Entscheidungsprozess innerhalb der FOCJ muss eine Bedingung erfüllen: der wirtschaftliche und der politische Wettbewerb muss garantiert sein. Nur wenn die Märkte offen sind, können sich deren positive Eigenschaften entfalten:

(a) Die *wirtschaftlichen Märkte* müssen offen sein, insbesondere sind die vier Freiheiten des ungehinderten Verkehrs von Gütern, Dienstleistungen, Arbeit und Kapital zu sichern.

(b) Der *politische Markt* muss Wettbewerb erlauben, d.h. die Menschenrechte und die demokratischen Grundrechte müssen in vollem Umfang bestehen. Dazu gehört auch das Recht, direkt-demokratischer Beteiligung mittels Volksinitiativen und Referenden. Eine Wettbewerbsbehörde muss auch allgemein geltende Regeln festlegen, auf deren Grundlage die maximal zulässigen Eintritts- und Austrittspreise bestimmt werden. Sind diese allzu hoch angesetzt, wird die Mobilität behindert. Sie sind aber notwendig, damit Ein- und Austretende nicht auf Kosten anderer profitieren können und damit FOCJ behindern oder verunmöglichen.

5.2 Politische Freiheit zur Gründung von FOCJ

Funktionale Körperschaften lassen sich nur gründen, wenn eine positive und eine negative Bedingung erfüllt sind:

(a) Die *Gründung* und der *Betrieb* von FOCJ muss *verfassungsmässig gesichert* sein. Die gebildeten Einheiten müssen sich als Jurisdiktionen mit (beschränkter) Zwangsgewalt etablieren können. Ohne jeden Zweifel ist die Steuerhoheit für die Erbringung einer präzisen bestimmten Leistung am wichtigsten.

(b) Die bestehenden staatlichen Einheiten aller Ebenen dürfen die Bildung von FOCJ *nicht blockieren*. Dazu gehört insbesondere, dass die Mitglieder eines neuen FOCUS, der eine bestimmte staatliche Leistung übernimmt und damit den bisherigen Leistungsanbietern zu Einsparungen verhilft, steuerlich angemessen entlastet werden. Eine Wettbewerbsbehörde muss die bisherigen Anbieter zwingen, die Kosten des Angebots offenzulegen und die Steuern der FOCUS-Mitglieder im entsprechenden Ausmass zu senken.

6 Schlussfolgerungen

Funktionale, überlappende und wettbewerbliche Körperschaften stellen eine radikale Alternative zu den heute in der Europäischen Union dominierenden föderalistischen Institutionen dar: FOCJ entwickeln sich von unten, finanzieren ihre Tätigkeit selbst, und stärken den politischen Einfluss der Bürger ganz entscheidend. FOCJ und die fünfte Freiheit stellen jedoch keineswegs ein utopisches Konzept dar. Das zeigt sich auch darin, dass in einigen Ländern mit FOCJ verwandte staatliche Körperschaften erfolgreich existieren, etwa „special districts“ in den USA und funktionale, direkt-demokratische Spezialgemeinden mit weitgehender Steuerhoheit in verschiedenen Schweizer Kantonen. FOCJ stehen auch in der früher Deutschland und andere europäische Länder kennzeichnenden Tradition einer ausgeprägten lokalen Autonomie. In vielerlei Hinsicht setzen FOCJ Ideen aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus konsequent um.

Dank ihrer Beschränkung auf einzelne Funktionen und ihrer räumlichen Flexibilität können FOCJ positive Skalenerträge ausnützen und „spill-overs“ minimieren und somit öffentliche Leistungen besonders kostengünstig anbieten. Die Stärkung der demokratischen Instrumente und der Austrittsoption hilft den Bürgern, ihre Präferenzen auszudrücken und die Regierung wirkungsvoll zu kontrollieren. Die Steuerautonomie der FOCJ vermittelt starke Anreize, die Mittel sparsam einzusetzen. Schliesslich öffnen FOCJ die politischen Märkte für fachlich kompetente Aussenseiter. Die Verwirklichung des FOCJ-Konzeptes wird die Rolle der heutigen Gebietskörperschaften stark verändern.

Gleichzeitig werden diese aber unter dem Wettbewerbsdruck durch FOCJ ihre eigene Effektivität steigern.

Die oft gegen FOCJ vorgebrachten Einwände erweisen sich als nicht stichhaltig. Ihre ausgeprägte Steuerautonomie führt weder zu einem ruinösen Steuerwettbewerb noch zum Zusammenbruch der Einkommensumverteilung. Die Anforderungen an die Informiertheit der einzelnen Wähler in FOCJ ist nicht grösser als in herkömmlichen politischen Systemen. Folglich ist kaum zu befürchten, dass in FOCJ die Bürger durch Wahlen und Sachabstimmungen überfordert werden.

Da das Konzept der FOCJ prozessorientiert ist, darf nicht vorgeschrieben werden, welche FOCJ in welcher Form zu gründen sind. Entscheidend ist vielmehr, dass die Bürger das Recht erhalten, FOCJ zu gründen. Diese „fünfte, politische Freiheit“ garantiert, dass FOCJ ein anpassungsfähiges föderales Netz von Regierungseinheiten bilden, das sich an den Bürgerpräferenzen orientiert.

Die fünfte Freiheit müsste zweierlei umfassen. Die *Gründung* und der *Betrieb* von FOCJ muss *verfassungsmässig gesichert* sein, und die bestehenden staatlichen Einheiten aller Ebenen dürfen die Bildung von FOCJ *nicht blockieren*. Dazu gehört insbesondere, dass die Mitglieder eines FOCUS, der eine bestimmte staatliche Leistung übernimmt, entsprechend steuerlich entlastet werden. Besonders vorteilhaft wäre, wenn die verschiedenen Gebietskörperschaften durch eine konstitutionelle Entscheidung veranlasst werden, „Steuerpreismenus“ festzulegen, die dann zur Berechnung der Steuersenkungen für ganz oder partiell aus nur einzelnen Funktionen austretende Körperschaftsteile verwendet werden.

Die umfassende Einführung des Konzeptes der FOCJ und der fünften Freiheit ist dann erfolgreich, wenn eine Markt- oder Wettbewerbsordnung für FOCJ geschaffen werden kann, die die Gründung von FOCJ so weit wie möglich zulässt, aber die oben diskutierten, in einigen Bereichen möglichen Probleme insbesondere im Zusammenhang mit grossräumig wirkenden öffentlichen Gütern berücksichtigt. Für viele wichtige Funktionen, deren Wirkungskreise vergleichsweise gut abgrenzbar und deren Kosten einfach erfassbar sind, ist die Zulassung von FOCJ aber unproblematisch. Dazu gehören insbesondere die Bereitstellung lokaler Infrastruktur und die Bereitstellung des öffentlichen Agglomerationsverkehrs und der schulischen Grundausbildung. In solchen Bereichen könnte die fünfte Freiheit sofort verwirklicht, das

heisst die freie Gründung von FOCJ unter entsprechender Steuerverrechnung zugelassen werden. In allen anderen Bereichen bieten sich Übergangslösungen an, die bedeutend mehr Flexibilität als die heutigen politischen Strukturen bieten.

Literaturverzeichnis

- BUCHANAN, J. M. (1965). *An Economic Theory of Clubs*. *Economica*, 32. 1–14.
- BUCHANAN, J. M. (1991). *An American Perspective on Europe's Constitutional Opportunity*. *Cato Journal*, 10. 619–629.
- CRONIN, T. E. (1989). *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- EICHENBERGER, R. (1996). *Eine „fünfte Freiheit“ für Europa: Stärkung des politischen Wettbewerbs durch „FOCJ“*. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 45. 110–130.
- EICHENBERGER, R. (1998). *Der Zentralisierung Zählung: Die Föderalismusdiskussion aus politisch-ökonomischer Perspektive*. In: ENGEL CH. / MORLOK M. (Hg.). *Öffentliches Recht als Gegenstand ökonomischer Forschung*. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck). 157–171.
- EICHENBERGER, R. (1998a). *Zweckgemeinden statt Zweckverbände. Effiziente und demokratische kommunale Leistungserbringung dank FOCJ*. *Zukunft Aargau. Beiträge zu Politik, Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft*, 1. 39–51.
- FREY, B.S. (1994). *Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience*. *American Economic Review*, 84. 338–342.
- FREY, B.S. (1997). *Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- FREY, B.S. / KIRCHGÄSSNER G. (1994). *Demokratische Wirtschaftspolitik*. 2. Auflage. München: Vahlen.
- FREY, B.S. / EICHENBERGER R. (1999). *The New Democratic Federalism for Europe. Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*. Cheltenham: Edward Elgar.
- HIRSCHMAN, A.O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- INMAN, R.P. / RUBINFELD D.L. (1997). *Rethinking Federalism*. *Journal of Economic Perspectives*, 11. 43–64.

- KIRCHGÄSSNER, G. / POMMEREHNE W.W. (1996). *Tax Harmonization and Tax Competition in the European Community: Lessons from Switzerland*. Journal of Public Economics, 60. 351-371.
- KIRCHGÄSSNER, G. / FELD L. / SAVIOZ M. (1999). *Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*. Basel et al.: Helbing and Lichtenhahn/Vahlen/Beck.
- QIAN, Y. / WEINGAST B. (1997). *Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives*. Journal of Economic Perspectives, 11. 83-92.
- TULLOCK, G. (1994). *The New Federalist*. Vancouver: Fraser Institute.
- VAUBEL, R. (1994). *The political economy of centralization and the European Community*. Public Choice, 81. 151-190.

Eine funktionsfähige Finanzverfassung als Voraussetzung für gesamtwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit

Gisela Färber

1

Die Globalisierung der Wirtschaft stellt Fehlallokation, Unwirtschaftlichkeit und ein überzogenes Maß an Umverteilung im Staatssektor unter relativ schnell wirksame ökonomische Strafen: Das damit einhergehende Ungleichgewicht zwischen staatlichen Leistungen und dafür entrichteten Steuerpreisen schwächt die Wettbewerbsfähigkeit der privaten Wirtschaft, führt damit tendenziell zum Verlust von international mobilem Kapital sowie den daran gebundenen Arbeitsplätzen und höhlt die Ergiebigkeit der Steuer- und Abgabengrundlagen aus.

Eine subjektiv empfundene Unzufriedenheit der BürgerInnen mit dem Verhältnis der Steuer- und Abgabenbelastung gegenüber den damit „produzierten“ öffentlichen Leistungen forciert darüber hinaus beim relativ immobilen Faktor Arbeit das Abtauchen in die Schattenwirtschaft, zumal dann, wenn eine offizielle Beschäftigung unter anderem wegen des hohen Steuer- und Abgabenniveaus, wegen der Ausgrenzung älterer ArbeitnehmerInnen aus dem offiziellen Arbeitsprozeß sowie wegen der institutionellen Hemmnisse nicht mehr rentabel ist. Gleichzeitig setzt ein Prozeß der maximalen Leistungseinholung aus öffentlichen Budgets ein. Das Steuer-Leistungs-Verhältnis wird für die „ehrliche“ Steuer- und AbgabenzahlerIn noch einmal ungünstiger. Insofern setzt ein ineffizientes Angebot öffentlicher Güter unter den Bedingungen der Globalisierung einen „Teufelskreis“ der sukzessiven Aushöhlung der wirtschaftlichen Grundlagen des Staatssektors und der