

## Leistungsfähiger Staat dank Markt für Staat

Reiner Eichenberger und Mark Schelker \*

Universität Fribourg

### Zusammenfassung

Mit fortschreitender Globalisierung hängt unser Wohlstand zunehmend von der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz ab. Diese wird vor allem vom Ausmass der wirtschaftlichen Freiheiten und der Leistungsfähigkeit unseres Staatswesens bestimmt. Diese wiederum werden von der Wirksamkeit des politischen Wettbewerbs geprägt – dem Wettbewerb von Politikern und Parteien um die Gunst der Wähler. Deshalb gilt es, den politischen Wettbewerb zu stärken. Fünf Aspekte politischen Wettbewerbs sind dabei besonders wichtig: Neben dem direkt-demokratischen Wettbewerb zwischen Ideen, dem repräsentativ-demokratischen Wettbewerb zwischen Politiker und Parteien um die legislative und exekutive Regierungsgewalt, sowie dem föderalistischen Wettbewerb zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften existiert ein vierter, bisher völlig vernachlässigter Aspekt des politischen Wettbewerbs, der Wettbewerb zwischen verschiedenen direkt vom Volk gewählten politischen Gremien. Schliesslich muss fünftens der politische Wettbewerb so angelegt sein, dass auch die Erbringung *nationaler* öffentlicher Güter gewährleistet ist.

---

\* Reiner Eichenberger leitet das Seminar für Finanzwissenschaft der Universität Fribourg und ist Forschungsdirektor von CREMA (Center for Research in Economics, Management and the Arts). Mark Schelker ist Assistent am Seminar für Finanzwissenschaft der Universität Fribourg. Bd. de Perrolles 90, CH-1700 Fribourg, Tel. 026 300 82 62/66. Email: [reiner.eichenberger@unifr.ch](mailto:reiner.eichenberger@unifr.ch)

Dafür bedarf es nationaler politischer Institutionen, in denen die Politiker auch tatsächlich Anreize haben, sich für nationale Anliegen einzusetzen.

In diesem Beitrag werden zu allen fünf Aspekten konkrete Massnahmen zur Stärkung des Wettbewerbs entwickelt, die sich gegenseitig ergänzen:

- (i) die Stärkung des direkt-demokratischen Wettbewerbs durch den Ausbau der direkt-demokratischen Institutionen,
- (ii) die Stärkung des föderalistischen Wettbewerbs durch die Entwicklung von funktionalem statt territorialem Föderalismus,
- (iii) die Stärkung des repräsentativ demokratischen Wettbewerbs durch die Öffnung der lokalen politischen Märkte für auswärtige Politikanbieter,
- (iv) die Stärkung des Wettbewerbs zwischen politischen Gremien durch die Ausweitung der Rolle von Rechnungsprüfungskommissionen,
- (v) die Schaffung besserer Anreize für National- und Bundesrat, im Interesse der gesamten Schweizer Bevölkerung nationale öffentliche Güter zu erbringen .

## I. Zwischen Markt und Staat

Mit fortschreitender Globalisierung hängt unser Wohlstand zunehmend von der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz ab. Diese wird nicht nur vom Ausmass der wirtschaftlichen Freiheiten, sondern ganz entscheidend von der Leistungsfähigkeit unseres Staatswesens geprägt. Denn erstens kann nur ein gut funktionierender Staat für die Wirtschaft günstige Rahmenbedingungen bieten. Zweitens wird der Staat auch in Zukunft in vielen Bereichen eine entscheidende Rolle spielen, weil Privatisierung und wirtschaftlicher Wettbewerb keine Allheilmittel sind. Viele heute staatlich bereitgestellte Leistungen können kaum in einem freien Markt erbracht werden, weil Marktversagen infolge von Externalitäten, natürlichen Monopolen und asymmetrischer Information drohen. Viele Marktversagen können aber auch nicht in einfacher Weise durch staatliche Regulierung und öffentliche Ausschreibungen kuriert werden. Die Regulierung privatisierter Unternehmen erweist sich oft als sehr schwierig und aufwändig, und sie ist wie alle Staatstätigkeit durch Staatsversagen bedroht, um so mehr als die betroffenen Firmen grosse Anreize haben, die Regulierung zu ihren eigenen Gunsten zu beeinflussen. Wettbewerbliche Ausschreibungen können für viele Leistungen nur schwer durchgeführt werden, weil sie oft sehr teuer sind und durch Absprachen und Bestechung ausgehebelt werden können. Die Gegenmassnahmen, etwa die Regel, Aufträge strikte an den billigsten Anbieter zu vergeben, drängen leicht andere Aspekte wie die Qualität und Zuverlässigkeit der Anbieter in den Hintergrund.

Die heute zur Überwindung dieser Probleme praktizierten Lösungsversuche und Vorschläge sind aus politisch-ökonomischer Sicht wenig befriedigend. Dies gilt für gemeinde- und kantonsgrenzenüberschreitende Verwaltungseinheiten zur Erbringung einzelner öffentlicher Leistungen (z.B. Verkehrsverbände) genau so wie für Aktiengesellschaften mit politisch dominierten Verwaltungsräten (z.B. für Kulturinstitute und Flughäfen) und für unabhängige, von der Regierung oder dem Parlament delegierte Regulierungsbehörden (z.B. für Post, Bahn oder Telekommunikation), aber auch für die Zentralisierung von Aufgaben bei einer Bundesbehörde (z.B. dem Bau und der Bewirtschaftung der Autobahnen) oder einer bundesnahen Anstalt (wie im Falle des Vorschlags einer Einheitskrankenkasse). All diese Konstruktionen leiden am gleichen schwerwiegenden Mangel: ihrem Demokratiedefizit. In all diesen wichtigen Behörden, Ämtern, Kommissionen, Verbänden und Anstalten ist die demokratische Legitimation nur sehr indirekt. In ihnen können die Bürger weder die wichtigsten Entscheidungsträger selbst wählen, noch direkt-demokratisch mitwirken. Die Entscheidungsträger unterliegen deshalb keiner wirksamen Wiederwahlrestriktion, und ihre Leistungen werden kaum systematisch gemessen. Deshalb erstaunt es nicht, dass sich die

Bürger einerseits oft gegen weitere Privatisierungen mit entsprechenden Regulierungsmechanismen wenden, gleichzeitig aber auch zentralistischen Lösungen misstrauen. Sie befürchten zu Recht, dass bei diesen neuen Lösungen ihre Interessen wenig berücksichtigt und die gut organisierten Interessengruppen bevorteilt werden.

Was aber tun, wenn der freie wirtschaftliche Markt nicht funktioniert, die althergebrachten staatlichen Institutionen mit der Leistungserbringung und Regulierung überfordert sind, und die traditionellen politischen Lösungsansätze kaum befriedigen? Wir schlagen vor, Markt und Staat in einer neuen Form zu verbinden, die ihre jeweiligen Vorteile, nicht aber ihre Nachteile vereint: dem „Markt für Staat“. Dieses Konzept überträgt die Leistungsfähigkeit von privaten Märkten auf den staatlichen Bereich. Es versucht aber nicht stereotyp, den wirtschaftlichen Wettbewerb zu stärken, sondern es anerkennt die Notwendigkeit und Vorteilhaftigkeit staatlicher Leistungserbringung, setzt aber den Staat systematisch politischem Wettbewerb aus – dem Wettbewerb der Anbieter von Politik um die Gunst der Nachfrager, den Bürgern. So wird zum einen die Effizienz der staatlichen Leistungserbringung gesteigert und damit der Bedarf an Privatisierung gemindert. Zum anderen werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass Regulierung und Auftragsvergabe vermehrt im Interesse der grossen, aber schlecht organisierten gesellschaftlichen Gruppen erfolgen, insbesondere den Konsumenten und Steuerzahlern. Damit wird gleichzeitig das Funktionieren der Politik und der Wirtschaft verbessert.

Im Folgenden werden zuerst die Grundzüge des Konzepts „Markt für Staat“ entwickelt (Abschnitt II). Sodann werden die einzelnen Wettbewerbsaspekte und die Massnahmen zu Ihrer Stärkung diskutiert (Abschnitt III) und gezeigt, wie sie zusammenwirken. Schliesslich werden die Ergebnisse zusammengefasst (Abschnitt IV).

## **II. Markt für Staat: Ein breiteres Konzept politischen Wettbewerbs**

Wie kann ein Markt für Staat geschaffen und der politische Wettbewerb gestärkt werden? Für die Beantwortung dieser Frage kann leicht Inspiration aus der Analyse wirtschaftlichen Wettbewerbs gewonnen werden, da politische und wirtschaftliche Märkte strukturell sehr ähnlich sind. Wie in einem wirtschaftlichen Markt tauschen in der Politik Nachfrager nach Politik (Bürger, Interessengruppen) mit den Anbietern von Politik (Politiker und Parteien) knappe Ressourcen aus (insbesondere Stimmen und Wahlkampfspenden), wobei der Tausch von beidseitiger Unsicherheit und Informationsknappheit geprägt ist und Institutionen den Tauschprozess und das -ergebnis entscheidend beeinflussen.

Politischer Wettbewerb findet wie wirtschaftlicher Wettbewerb nicht nur auf einem Markt statt. Wettbewerb kann *in* Märkten oder *um* Märkte herrschen, und die Effizienz wird nicht nur vom Wettbewerb auf den Produkte-, sondern auch den Faktormärkten und dem Markt für Eigentumsrechte bestimmt.

In der traditionellen Literatur zu politischem Wettbewerb können wenigstens drei Aspekte von politischem Wettbewerb unterschieden werden: (1) Dem direkt-demokratischen Wettbewerb zwischen Interessengruppen und Ideen, (2) dem repräsentativ-demokratischen Wettbewerb zwischen Politiker und Parteien um legislative und exekutive Regierungsgewalt und (3) dem föderalistischen Wettbewerb zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften.

Diese drei Aspekte politischen Wettbewerbs sind heute in allen Ländern nur sehr beschränkt entwickelt und haben zudem einige Schwächen. Dezentralisierung bringt zwar gegenüber einer zentralistischen Organisation grosse Vorteile, hingegen beruht föderalistischer Wettbewerb stark auf dem Mechanismus des „voting by feet“. Dies ist ein träger und teurer Wettbewerbsmechanismus, da die Wanderungskosten für Individuen zumeist gross sind, insbesondere in einigermaßen funktionierenden Staatswesen, die den Bürgern ein Heimatgefühl vermittelt und Anreize für spezifische und gebundene Investitionen geben.

Das Konzept Markt für Staat beruht deshalb einerseits auf der Stärkung dieser drei Aspekte politischen Wettbewerbs durch den Auf- und Ausbau direkt-demokratischer Institutionen, die Entwicklung von funktionalem statt territorialem Föderalismus sowie der Öffnung der heute fast völlig geschlossenen lokalen und nationalen „Märkte für Politik“, indem es Politikern und Parteien erlaubt, ihre Dienste gemeinde-, landes- und staatsgrenzenübergreifend anzubieten.

Gleichzeitig führt das Konzept einen vierten und besonders wichtigen Aspekt politischen Wettbewerbs ein: Wettbewerb zwischen der Regierung und direkt vom Volk gewählten politischen Gremien, die über politische Projekte informieren und in Konkurrenz zur Regierung den Bürgern alternative Politikvorschläge präsentieren. Während im wirtschaftlichen Bereich Wettbewerb im Produktmarkt von hervorragender Bedeutung ist, ist dieser Aspekt im politischen Bereich kaum entwickelt: Heute haben die Bürger (fast) nirgends eine Auswahl zwischen konkurrierenden Politikalternativen. Die direkte Demokratie kommt Produktwettbewerb noch am nächsten. Jedoch wird den Bürgern normalerweise nur eine Alternative zum Status quo geboten. Die Agendasetzungs-Macht der Regierung und der Initiativkomitees ist deshalb beträchtlich. Da zudem die Erarbeitung von Initiativvorschlägen ein öffentliches Gut ist, sind die meisten Initiativen stark auf

Partialinteressen ausgerichtet. Im repräsentativ-demokratischen Wettbewerb können die Bürger typischerweise nur alle vier bis sechs Jahre wählen, und dann können sie auch nicht unter klar spezifizierten Produkten auswählen, sondern nur zwischen Parteiprogrammen, die oft wenig konkret und wenig glaubwürdig sind. Im föderalistischen Wettbewerb schliesslich gibt es zwar Auswahl, aber wie bereits erwähnt sind die Transaktionskosten zumeist sehr gross. Die Lösung für wirksamen Produktewettbewerb im politischen Bereich besteht darin, dass der Regierung eine zweite, demokratisch gewählte Institution gegenübergestellt wird, die durch alternative Vorschläge permanent mit ihr um die Gunst der Bürger wetteifert und so ein Wettbewerb zwischen politischen Gremien geschaffen wird.

Schliesslich müssen die vier Aspekte politischen Wettbewerbs so angelegt sein, dass die Erbringung *nationaler* öffentlicher Güter gewährleistet ist, wofür es nationaler politischer Institutionen bedarf, in denen die Politiker auch tatsächlich Anreize haben, sich für nationale Anliegen einzusetzen.

Im folgenden Abschnitt werden für all die fünf Aspekte politischen Wettbewerbs konkrete Massnahmen zur Stärkung des Wettbewerbs entwickelt, die sich gegenseitig ergänzen:

- (i) die Stärkung des direkt-demokratischen Wettbewerbs durch den Ausbau der direkt-demokratischen Institutionen,
- (ii) die Stärkung des föderalistischen Wettbewerbs durch die Entwicklung von funktionalem statt territorialem Föderalismus,
- (iii) die Stärkung des repräsentativ demokratischen Wettbewerbs durch die Öffnung der lokalen politischen Märkte für auswärtige Politikanbieter,
- (iv) die Stärkung des Wettbewerbs zwischen politischen Gremien durch die Ausweitung der Rolle von Rechnungsprüfungskommissionen,
- (v) die Schaffung besserer Anreize für den National- und den Bundesrat, im Interesse der gesamten Schweizer Bevölkerung nationale öffentliche Güter zu erbringen.

### **III. Fünf Ansätze zur Stärkung des politischen Wettbewerbs**

#### **1. Wettbewerb zwischen Ideen: Stärkung der direkten Demokratie**

Die direkt-demokratischen Institutionen – Referendums- und Initiativrechte der Bevölkerung gegenüber Parlaments- und Regierungsentscheiden sowie Gemeindeversammlungen – und damit der Einfluss der Bürger auf Ausgaben, Steuern und Leistungserbringung haben nirgends auf der Welt eine so weit reichende Bedeutung wie in der Schweiz. Manche Länder kennen zwar eine lebendige direkte Demokratie auf Ebene der Gemeinden (z.B. Bayern, USA) und Gliedstaaten (USA), und andere führen regelmässig Abstimmungen auf nationaler Ebene durch (z.B. Irland). Aber in keinem anderen Land wird direkte Demokratie auf allen staatlichen Ebenen und in solcher Regelmässigkeit wie in der Schweiz geübt. Aber trotzdem weist die direkte Demokratie in der Schweiz verschiedene schwerwiegende Lücken auf. So existieren in der Schweiz auf Bundes- und Kantonsebene Referendums- und Initiativrechte nur in Verfassungs- und Gesetzesfragen, also gegen Parlamentsbeschlüsse. Hingegen gibt es kaum Referendums- und Initiativrechte gegen Verordnungen (Regierungserlasse). Zudem können auch nicht alle Parlamentsbeschlüsse direkt-demokratisch ausgehebelt werden. So legen in vielen Schweizer Kantonen alleine die Kantons- und Gemeindeparlamente die Einkommenssteuerfüsse fest, und das Finanzreferendum (Referendum gegen Ausgabenbeschlüsse) ist oft stark eingeschränkt.

Der erste Vorschlag zur Stärkung des politischen Wettbewerbs liegt deshalb auf der Hand. Es gilt, die direkte Demokratie auf allen Ebenen auszubauen, also auf Bundesebene das Finanzreferendum, auf Bundes- und Kantonsebene das Behördenreferendum, und in den Kantonen und Städten mit Parlament überall das Steuersatzreferendum einzuführen und das Finanzreferendum zu stärken. Zudem könnte die direkte Demokratie auf bisher zumeist nicht vom Volk getroffene Entscheidungen ausgeweitet werden, z.B. bei besonders umstrittenen Fällen der Vergabe staatlicher Aufträge. Dadurch würden die negativen Begleiterscheinungen der Vergabe durch die Exekutive und das Parlament abgeschwächt. Partialinteressen würden eine kleinere Rolle spielen, und das Volk müsste nicht so wie die Regierung durch enge Vergabevorschriften eingeschränkt werden, sondern könnte frei zwischen preislichen, qualitativen und anderen, z.B. sozialen Aspekten abwägen.

Insgesamt ist heute wissenschaftlich gut belegt, dass umfassende Referendums- und Initiativrechte die Effektivität der staatlichen Leistungserbringung (Kirchgässner, Feld und Savioz 1999, Feld und Matsusaka 2003) und die Zufriedenheit der Bürger (Frey und Stutzer 2001) steigern. Denn direkte Demokratie stärkt durch verschiedene Mechanismen den politischen Wettbewerb und damit die Anreize der Politiker und Parteien, auf die Präferenzen der Bürger Rücksicht zu nehmen (Eichenberger 1999): Erstens öffnet sie die politische Agenda für Vorschläge von Oppositionsparteien und Gruppen, die im Parlament nicht vertreten sind. Damit schränkt sie die Möglichkeiten der Regierung und der

Parlamentsmehrheit ein, von den Präferenzen der Bürger abzuweichen. Zweitens ermöglicht sie glaubwürdige Politikversprechen, denn die zur Abstimmung kommenden konkreten Gesetzes- und Verfassungstexte sind bindender als Wahlversprechen. Drittens stärkt sie den öffentlichen politischen Diskurs und verbessert so die Information der Bevölkerung über politische Fragen und Parteistandpunkte sowie die Information der Politiker über die Präferenzen der Bevölkerung. Denn in Abstimmungen kommen die reflektierten Präferenzen der Bürger zum Vorschein, wohingegen in Meinungsumfragen die Antworten zumeist oberflächlich und ohne vorangehenden gesellschaftlichen Diskurs gegeben werden. Viertens reduziert direkte Demokratie die Komplexität der Wahlentscheidung der Bürger. Während die Bürger bei Referenden und Initiativen nur über eine Sachfrage informiert sein müssen, müssen sie bei Parlaments- und Regierungswahlen über das gesamte Bündel aller Sachfragen der nächsten Legislaturperiode informiert sein und zudem die Standpunkte der verschiedenen Parteien kennen und ihr Abstimmungsverhalten im Parlament und Regierung erahnen.

Aufgrund der letzten Überlegung ist eine stereotypen Kritiken an der direkten Demokratie – sie überfordere die Wähler – hinfällig. Vielmehr trifft genau das Gegenteil zu: Nicht Sachabstimmungen, sondern Wahlen überfordern die Bürger. Natürlich kann dagegen und zugunsten von repräsentativer Demokratie argumentiert werden, dass die Bürger bei Wahlen nicht aufgrund des tatsächlich erwarteten Abstimmungsverhalten der Parteien in all den verschiedenen zukünftigen Sachfragen entscheiden, sondern aufgrund von „informational shortcuts“ wie der vergangenen Performance der Regierung (backward-looking voting) oder ihrer ideologischen Orientierung (z.B. Lupia 1994). Das ist aber schwieriger als zumeist vermutet. Denn Performancebeobachtungen existieren zumeist nur für die bisherigen Amtsinhaber, und die Performance der Regierung hängt stark von der Rolle der Opposition ab, die Anreize hat, die Regierung möglichst zu behindern. Aber auch die Beobachtungen zum vergangenen Abstimmungsverhalten in Parlamenten z.B. durch die verschiedenen Indizes zum Abstimmungsverhalten von Parlamentariern sind oft wenig aussagekräftig. Erstens unterscheiden diese Indizes nicht zwischen Abstimmungen mit klarem Ausgang, bei denen das Verhalten der einzelnen Parlamentarier keine Rolle spielt, mit solchen, bei denen eine einzelne Stimme einen Einfluss haben kann. Zweitens stellt das Abstimmungsverhalten nur einen (oft unwichtigen) Teil der Aktivitäten und Einflussnahme eines Parlamentariers dar. Falls jedoch solche „informational shortcuts“ vernünftige Wahlentscheidungen erlauben, tun sie das umso mehr auch bei Sachabstimmungen. Denn auch bei Sachabstimmungen können die Wähler ihren Informationsaufwand verkleinern, indem sie sich an einzelnen Parteien oder Politikern orientieren. Dann können Sie den Abstimmungsempfehlungen der Parteien und Interessengruppen folgen. Dabei sind sie aber nicht gezwungen, ihre Stimme



gleich für vier Jahre nur auf eine Partei zu setzen, sondern können je nach Sachgebiet verschiedenen „Beratern“ vertrauen und auch innerhalb der Legislaturperiode ihre „Berater“ wechseln. Offensichtlich ist ein solch flexibler (direkt-demokratischer) „Beratermarkt“ weit wettbewerblicher als ein (repräsentativ-demokratischer) „Repräsentantenmarkt“, auf dem die Bürger über viele Jahre ihre Repräsentanten nicht auswechseln dürfen.

Regelmässig wird eine „Verwesentlichung“ oder ganz offen ein Abbau der direkten Demokratie mit dem Argument gefordert, sie gäbe den gut organisierten Interessengruppen übermässigen Einfluss und behindere Reformen, weil es für Reformen eine starke Führung brauche. Diese Kritik entspringt aber einem eigentlichen „Nirwana-Ansatz“ und zielt deshalb völlig ins Leere. Die wichtige Frage ist nicht, ob direkte Demokratie absolut perfekt funktioniert, sondern ob sie verglichen mit anderen realistischen Alternativen besser oder schlechter funktioniert. Aus dieser strikte vergleichenden Perspektive schneidet direkte Demokratie sehr gut ab. Natürlich stimmt es, dass in der Schweiz vieles langsam geht und die Steuerzahler und Konsumenten oft das Nachsehen haben. Aber im Vergleich mit den anderen Ländern schneidet das Schweizerische System sehr gut ab. Das illustriert nicht nur der Vergleich mit Ländern wie Frankreich, Italien oder auch Deutschland, die weit stärker als die Schweiz an Reformstau leiden. Zuweilen argumentieren die Kritiker der direkten Demokratie auch, manche – vor allem nordische Länder oder auch Neuseeland – hätten dank Institutionen, die eine „starke Führung“ begünstigen, mehr Reformen als die Schweiz durchgeführt (Straubhaar und Heiniger 2004). Bei genauem Hinsehen zeigt sich aber, dass die entscheidende Voraussetzung für Reformen zumeist war, dass die betreffenden Länder in einer ernsthaften Krise steckten und einen wesentlich höheren Reformbedarf hatten als die Schweiz. Eine ausgewogene Analyse müsste deshalb zumindest erkennen, dass diese Länder mit (und wohl oft auch wegen) ihren Institutionen und ihrer „starken Führung“ in diese Krisen gerieten.

Genau so ist auch die Vorstellung falsch, das Referendum habe grundsätzlich eine bremsende Wirkung. Natürlich ist es technisch eine Bremse. Aber jedes Kind weiss, dass man mit Autos, die gute Bremsen haben, schneller fahren kann und weniger oft im Graben landet. Mit einer guten Bremse kommt man also sicher schneller ans Ziel. Was die Kritiker immer vergessen ist, dass Bürger und Interessengruppen, die über keine wirksamen Referendumsmöglichkeiten verfügen, schon bei der Auswahl ihrer Politiker viel vorsichtiger sein und möglichst konventionelle und gut berechenbare Politiker wählen müssen, die nur ja kein „Innovationsrisiko“ mit sich bringen. Wähler hingegen, die über gute Referendumsmöglichkeiten verfügen, können innovativere, originellere und mutigere Politiker wählen und sie freier nach neuen Ideen und Lösungen suchen lassen. Diese Interdependenz

von Referendumsmöglichkeiten und Wahlverhalten schlägt sich sogar in institutionellen Regelungen nieder. Dass die Schweizer bisher mehrheitlich damit einverstanden waren, dass der Bundesrat nicht volksgewählt und kaum je abgewählt wurde, lässt sich gut damit erklären, dass sie ja über gute Referendumsmöglichkeiten verfügen und deshalb dem Bundesrat „freien Lauf“ lassen können.<sup>1</sup>

## **2. Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen: FOCJ oder Zweckgemeinden**

Die politischen Räume (definiert durch die Grenzen der Gebietskörperschaften) und die politischen und wirtschaftlichen Probleme klaffen zunehmend auseinander. Deshalb arbeiten die Gebietskörperschaften vermehrt mit anderen Gebietskörperschaften in Zweckverbänden, Konkordaten und anderen Partnerschaften zusammen. Diese Kooperationsinstitutionen spielen beim Angebot öffentlicher Leistungen mittlerweile eine bedeutende Rolle. Die Bürger verfügen jedoch nur in Ausnahmefälle über wirkungsvolle repräsentativ- und direkt-demokratische Instrumente zur Kontrolle ihrer Arbeit. Zumeist können die Bürger nur ihre Gebietskörperschaftspolitiker wählen, diese wählen Gebietskörperschaftsvertreter für die Verbandsversammlung, diese wählt die Verbandsvorstände, und diese schliesslich wählen einen Geschäftsführer für die laufenden Geschäfte oder schlagen ihn der Verbandsversammlung zur Wahl vor. Offensichtlich besitzen die Bürger in solchen Delegationspyramiden kaum Einfluss, und die Verbandsspitzen handeln entsprechend selbstherrlich. Noch schlechter sieht es für die Bürger in den oft als besonders modern und flexibel gepriesenen privatrechtlichen Vereinbarungen zwischen Gebietskörperschaften mittels Verträgen, Aktiengesellschaften oder Gesellschaften mit beschränkter Haftung aus, wo die Transparenz noch kleiner ist und oft unter Ausschluss der Öffentlichkeit entschieden wird.

Die heutigen Formen interkommunaler und interkantonaler Kooperation führen also kaum zu einer effizienten Bereitstellung öffentlicher Leistungen. Dadurch mag Privatisierung auf den ersten Blick als attraktiv erscheinen. Jedoch können die bürgerfernen Koordinationsinstitutionen weder öffentliche Aufträge wirklich wettbewerblich vergeben noch die private Erbringung öffentlicher Leistungen effektiv kontrollieren. Ohne starken

---

<sup>1</sup> Entsprechend den obigen Überlegungen greift auch das häufig gegen direkte Demokratie vorgebrachte Argument, dass damit ein weiterer „Veto-Spieler“ in die Politik eingeführt würde (Tsebelis 1999, Moser 1996), zu kurz. Denn Volk, National- und Ständerat sind keine unabhängigen Veto-Spieler. Vielmehr sind sowohl der National- und der Ständerat vom Volk delegiert, um Politik zu machen. Und selbstverständlich hängt das Delegationsverhalten des Volks davon ab, wie gut es seine Delegierten kontrollieren kann.

Wettbewerb und effizienzorientierte Regulierung ist Privatisierung aber nicht unbedingt vorteilhaft. Das bewirkt, was heute in vielen Ländern beobachtet werden kann: Die Bürger lehnen neue Privatisierungsvorhaben und Produktionsarrangements ab und wünschen, dass die Aufgaben wie bisher von den Gemeinden und Kantonen erbracht werden, obwohl viele von ihnen aus rein technischer Sicht für die Aufgabenerfüllung zu klein sind und zwischen ihnen Spillovers vorherrschen.

Eine andere modische Alternative sind Gemeinde- und Kantonsfusionen. Wenn auch manche Fusionsprojekte wie etwa Rapperswil und Jona auch aus ökonomischer Perspektive durchaus sinnvoll sind, sind Fusionen als generelle Lösung ungeeignet, wie auch das Buch „Baustelle Föderalismus“ von Avenir Suisse (Blöchliger 2005) eindrücklich belegt.<sup>2</sup> Denn gleich wie die neuen Kantons Grenzen gezogen würden: sie würden immer die Wirtschaftsräume und Wirkungskreise staatlicher Leistungen zerschneiden, da diese je nach betrachteter staatlicher und wirtschaftlicher Funktion völlig unterschiedlich sind.

Deshalb müssen neue institutionelle Bedingungen geschaffen werden, die den relevanten Entscheidungsträgern bessere Anreize und Möglichkeiten geben, die Leistungen effizient zu erbringen. Genau darauf ist das Konzept der FOCJ ausgerichtet. FOCJ – von Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions – spezialisieren sich auf die Erbringung einzelner oder weniger staatlicher Funktionen. Ihre Grösse bestimmt sich nach ihrer Funktion, sie konkurrieren um Gemeinden und Bürger und verfügen über umfassende (direkt-)demokratische Institutionen sowie eine eingeschränkte Steuerhoheit. Damit sind sie eigentliche *Zweckgemeinden*. Mitglieder von FOCJ sind normalerweise Gemeinden und Kantone oder Teile davon, in speziellen Fällen auch Individuen. FOCJ können grösser oder kleiner als die heutigen Aufgabenträger sein. Als besondere Stärke können sie Aufgaben über die Grenzen der heutigen Gebietskörperschaften hinweg erfüllen. Dies gilt für Aufgaben, die heute von den Gemeinden (z.B. Grundschule, Polizeileistungen, Wasserversorgung), den Kantonen (z.B. Universitäten, Gesundheitswesen, Raumplanung) und dem Bund (z.B. Umweltvorschriften, nationale Infrastruktur) erbracht werden.

Die starken direkt- und repräsentativ-demokratischen Instrumente sowie die Austrittsoption helfen den Bürgern, ihre Präferenzen deutlich auszudrücken und die Entscheidungsträger

---

<sup>2</sup> Dieses Buch wird von vielen als Plädoyer für Kantonsfusionen und die Schaffung von Grossregionen verstanden. Tatsächlich trifft genau das Gegenteil zu. Bei genauem Lesen insbesondere von S. 141 und ab S. 337 zeigt sich, dass das Buch ein Plädoyer für je nach der zu erfüllenden Aufgabe ganz unterschiedlich grosse, flexible, funktionale politische Einheiten ist.

wirksam zu kontrollieren. Die funktionale Konzentration erleichtert die Effizienzmessung. Die räumliche Flexibilität von FOCJ erlaubt, zunehmende Skalenerträge auszunützen. Ihre Steuerautonomie vermittelt den Politikern und Wählern starke Anreize, die Mittel sparsam einzusetzen. Weil FOCJ selbständige Jurisdiktionen sind, entscheidet die Mehrheit ihrer Gesamtbevölkerung. Die einzelnen „Mitgliedsgemeinden“ haben typischerweise kein Veto, deshalb werden die Entscheidungswege kürzer und flexibler.

Gegen FOCJ werden ähnliche Einwände vorgebracht wie gegen den heutigen Föderalismus. Sie sind aber bei vergleichender Betrachtung nicht stichhaltig (dazu ausführlich Frey und Eichenberger 1999, S. 9ff.). Genau so wird regelmässig behauptet, das Konzept der FOCJ sei unrealistisch. Tatsächlich trifft das Gegenteil zu. Bezeichnenderweise haben einige Länder wie Finnland oder Schweden, die in den letzten Jahren vielenorts als Reformvorbilder gepriesen werden, in den 1990er Jahren FOCJ-ähnliche Institutionen im Bildungs- und Gesundheitswesen aufgebaut. Das Potential von FOCJ zeigt sich auch darin, dass es z.B. in der Diskussion um die Revision der Zürcher Verfassung im 2004 in der Form von „Zweckgemeinden“ zwar noch nicht mehrheitsfähig war, aber doch starke politische Unterstützung gefunden hat. Besonders illustrativ ist auch das Beispiel des Kantons Zürich mit seinen mit FOCJ verwandten Schulgemeinden. Diese Spezialgemeinden erbringen ausschliesslich schulische Erziehung, oft für mehrere politische Gemeinden oder Teile von Gemeinden zugleich. Vielerorts gibt es voneinander unabhängige Schulgemeinden für die Unter- und die Oberstufe, die unterschiedliche geographische Gebiete abdecken, weil die Einzugsgebiete von Ober- und Unterstufenschulen unterschiedlich sind. Wie FOCJ verfügen die Zürcher Schulgemeinden über voll ausgebaute direkt-demokratische Institutionen sowie Steuerhoheit und erheben eigene Einkommens- und Vermögenssteuern (siehe auch Stadelmann 2005).

In internationaler Perspektive sind die Zürcher Schulgemeinden kein Einzelfall. Eine besonders wichtige Rolle spielen funktionale Körperschaften in den USA. Als „special districts“ und „single purpose jurisdictions“ erfüllen sie die unterschiedlichsten Funktionen, z.B. in den Bereichen Erziehung, Transport, Polizei oder Wasserversorgung. Wie wissenschaftliche Studien zeigen, sind special districts um so effizienter, je umfassender ihre demokratischen Institutionen sind, d.h. je ähnlicher sie FOCJ und je unähnlicher sie Zweckverbänden sind (Mehay 1984). Solche funktional spezialisierte Einheiten sind im Gegensatz zu „all purpose jurisdictions“ auch fähig, funktionspezifische Grössenvorteile in der Produktion öffentlicher Leistungen auszunützen. Während ihre Gesamtkosten mit zunehmender Grösse sinken, steigen sie bei normalen Gemeinden, weil Grösse für viele Funktionen nachteilig ist und die Bürger die Kontrolle verlieren (Zax 1989).

Die Vorteile von FOCJ sollen an zwei Beispielen<sup>3</sup> verdeutlicht werden:

*a) Autobahn-FOCUS Schweiz+*

Der Bau- und Unterhalt sowie die Verkehrsbewirtschaftung auf den Schweizer Autobahnen ist heute kaum sachgerecht organisiert. Während die Kantone die Autobahnen projektieren, übernimmt der Bund einen grossen Teil der Baukosten. Weil ein grosser Teil dieser Kosten im Kanton als Einnahmen anfallen, haben die Kantone Anreize, möglichst teure Autobahnen zu planen. Eine Alternative dazu wäre die in manchen Ländern umgesetzte Privatisierung der Autobahnen. Da aber für Autobahnen kaum ein wettbewerblicher Markt entsteht und die Betreibergesellschaften ihre Monopolmacht leicht ausnützen können, müssen ihre Preis- und Investitionspolitik staatlich überwacht und reguliert werden. Damit stellt sich wiederum die Frage nach der richtigen institutionellen Ausformung der Regulierungsbehörde.

Eine weitere Alternative ist die von Ökonomen immer wieder als Königsweg gepriesene Einführung von Road Pricing, d.h. von Strassenbenutzungsgebühren, die alle Kosten der Strassenbenutzung (Strassenbau-, Stau-, Unfall- und Umweltkosten) den Verursacher anlasten. Bisher aber ist der Widerstand der Bürger gegen dieses ökonomische Ideal gross. Die Ursache dafür ist aber wohl nicht, dass die Bürger das hehre ökonomische Modell nicht verstehen oder prinzipiell gegen das Verursacherprinzip sind. Ihr Widerstand dürfte vielmehr vor allem zwei Ursachen haben. Die Bürger befürchten, dass solche Strassenbenutzungsgebühren nicht durch andere Steuersenkungen kompensiert werden und sie so die Gesamtabgabenbelastung erhöhen. Zugleich besteht die Gefahr, dass Staugebühren zwar die Verkehrsnachfrage effizient regeln, aber der Regierung Anreize geben, den Verkehrsraum zu verknapen um so die Staus und damit die Einnahmen aus Staugebühren zu vergrössern (dazu Eichenberger und Schelker 2004a/b).

Als Alternative zur föderalistischen Kompetenzaufteilung sowie zur Privatisierung wird in der Schweiz die Zusammenlegung aller Kompetenzen beim Bund geplant. Doch die Anreize der Bundesverwaltung, die Autobahnen unter Abwägung aller Kosten und Nutzen zu planen und effizient zu betreiben, sind ebenfalls klein.

---

<sup>3</sup> Für einen Vorschlag zur Anwendung des Konzepts der FOCJ auf den Schweizer Gesundheitsmarkt siehe z.B. Slembeck und Brügger (2006).

Als fruchtbare Alternative bietet sich die Gründung eines *Autobahn-FOCUS Schweiz+* an,<sup>4</sup> der sinnvollerweise die Schweizer Autobahnen sowie einige dringend notwendige Anschlussstrecken an ausländische Netze umfassen könnte, etwa die noch zu bauende Zufahrt zum österreichischen Autobahnnetz im Rheintal. Ein solcher Autobahn-FOCUS wäre sowohl für Projektierung, Bau, Betrieb und Finanzierung der Autobahnen zuständig und könnte sich aus eigenen Einkommens- und Verkehrssteuern finanzieren. Die Autobahn-FOCUS Mitglieder könnten die einzelnen Automobilisten sein. Sie könnten die „Autobahn-Regierung“ wählen und ihre Politik durch Referenden und Initiativen mitbestimmen.

Eine Autobahn-FOCUS-Regierung hätte viel stärkere Anreize als die Bundes- und Kantonsregierungen, die Autobahnen effizient zu betreiben. Insbesondere müsste sie die Zeitkosten der Bürger berücksichtigen und den Verkehrsfluss optimieren. Während heute die Automobilisten Staus hilflos ausgeliefert sind und sie die zuständigen Politiker und Beamten nicht zur Verantwortung ziehen können, wären in einem Autobahn-FOCUS Staus und die anderen, den Autofahrern besonders wichtigen Aspekte wie Sicherheit und durchgehend ausgebaute Verbindungen zentrale Wahlkampfthemen. Auch die Chancen von „road-pricing“, dem aus ökonomischer Sicht geeignetsten Instrument zur Internalisierung der externen Umwelt- und Staukosten des Strassenverkehrs, hätte viel bessere Realisierungschancen. Denn all die oben diskutierten Probleme drohen in einem demokratischen Autobahn-FOCUS nicht. Da dieser nur für die Autobahnen zuständig ist, können die Bürger die Mittelverwendung einfach kontrollieren und eine kompensierende Senkung der anderen Steuern durchsetzen sowie eine Verknappung des Strassenraums verhindern.

#### *b) Regulierungs-FOCJ*

FOCJ können nicht nur die Produktion und Bereitstellung staatlicher Leistungen, sondern insbesondere auch Regulierungsaufgaben übernehmen. Damit fördern sie die Bereitschaft der Bürger für Privatisierungen, weil sie darauf vertrauen können, dass sie die Regulierung und Auftragsvergabe demokratisch kontrollieren können. Beispielsweise könnten FOCJ für die lokale Elektrizitätsversorgung die Produktion der Leistungen zwar privatisieren, aber die Anforderungen an die Versorgungsqualität sowie die Preise regulieren, um das bei der lokalen Elektrizitätsversorgung drohende Monopolproblem zu lösen. Tatsächlich zeigen statistische Untersuchungen für die USA, dass direkt vom Volk gewählte

---

<sup>4</sup> FOCUS ist die Einzahl von FOCJ.

Regulierungsbehörden – eigentliche Regulierungs-FOCJ – konsumentenfreundlicher entscheiden als von der Regierung oder dem Parlament delegierte Regulatoren (Besley und Coate 2003).

### **3. Wettbewerb zwischen Politikanbietern: Deregulierung der Politik**

Als Inbegriff politischen Wettbewerbs gilt vielen der Föderalismus mit seinem Wettbewerb der verschiedenen Gebietskörperschaften um Steuerzahler, Kapital und Arbeitsplätze. Diese Art des Wettbewerbs ist aber volkswirtschaftlich teuer, weil er von der Wanderung von Bürgern und Firmen lebt. Zudem wirkt er asymmetrisch zugunsten der besonders mobilen Personen und Faktoren, also tendenziell zugunsten der finanziell Bessergestellten, von Alleinstehenden sowie von Kapital. Die Wanderung der Bürger von schlecht zu besser regierten Orten kann jedoch auf einfache Weise wirkungsvoll ergänzt werden: durch die Wanderung von Politikern in die Gegenrichtung.

Dies ist heute in fast allen Ländern per Gesetz verboten. Die lokalen politischen Märkte sind praktisch vollständig geschlossen. Politiker müssen ihren Wohnsitz nicht nur während ihrer Amtszeit, sondern schon vor dem Wahltag am Ort ihrer politischen Tätigkeit haben. Dadurch wird es erfolgreichen Amtsträgern verunmöglicht, in anderen Gebietskörperschaften zu kandidieren. Sie müssten zuerst ihr bisheriges Amt aufgeben und umziehen – auf die Gefahr hin, dass sie nicht gewählt werden und dann ohne Amt dastehen. Zudem verbietet die Wohnsitzerfordernis den Politikern, in mehreren Gemeinden oder Kantonen gleichzeitig (Teilzeit-)Ämter zu halten. Dadurch wird nicht nur der politische Wettbewerb und die Spezialisierung der Amtsinhaber unnötig eingeschränkt, sondern die Probleme vieler Körperschaften verschärft, überhaupt einigermaßen geeignete Kandidaten zu finden.

Damit liegt der Reformvorschlag auf der Hand und ist denkbar einfach. Der politische Prozess muss dereguliert werden, so dass ein nationaler, oder noch besser ein globaler Markt für gute Politik entsteht (Eichenberger 2001, 2003). Dazu muss die Wohnsitzpflicht am Wahltag aufgehoben werden. Sinnvoll wäre es auch, die Wohnsitzpflicht zur Amtsausübung aufzuheben, so dass Politiker in mehreren Gemeinden oder Kantonen gleichzeitig politische Ämter ausfüllen können. Als weiterer Schritt sollten die Entschädigungen so erhöht werden, dass Politiker stärkere Anreize haben, in anderen Gemeinden und Kantonen zu kandidieren. Schliesslich könnte auch die Direktkandidatur von juristischen Personen statt wie heute nur von Individuen zugelassen werden.

Die Deregulierung der Politik mit Aufhebung der Wohnsitzpflicht verändert den „Markt für Politik“ nachhaltig. Insgesamt besteht eine gewisse Analogie zum Abbau protektionistischer Hürden in der Wirtschaft. Die Vergrößerung des Kandidatenangebots erhöht die Wahrscheinlichkeit guter Besetzungen und den Wettbewerbsdruck. Die Anreize der Politiker nehmen zu, sich an Wahlversprechen zu halten und die Politik an den Interessen der Bürger auszurichten, weil Ehrlichkeit und Erfolg in einer Gebietskörperschaft die Reputation und damit die Wahlchancen in anderen Körperschaften erhöhen.

Besonders fruchtbar ist die Deregulierung in kleinräumigen politischen Systemen. Immer mehr kleinen Gemeinden fällt es schwer, qualifizierte Kandidaten für alle Ämter zu finden. Kandidatenmangel ist sogar eines der wesentlichen Argumente hinter der Forderung mancher Kantonsregierungen nach Gemeindefusionen. Sobald hingegen Politiker in mehreren Gemeinden gleichzeitig Ämter übernehmen können und dafür auch angemessen entschädigt werden, dürfte der Mangel an qualifizierten Kandidaten verschwinden. Dann lohnt es sich für Politiker, ihr Wissen und Erfahrung mehreren Gemeinden anzubieten.

Auch ein Vergleich mit der Wirtschaft illustriert, wie einschneidend die heutigen Wohnortsvorschriften in der Politik sind. So darf heute eine Lokalpartei nur Politiker aufstellen, die schon in der betreffenden Gemeinde wohnen, und sie darf ihre Dienste nur einer Gemeinde anbieten. Auf private Unternehmen übertragen würde dies bedeuten, dass sie nur Topmanager und Verwaltungsräte anstellen dürfen, die bereits am Ort des Firmensitzes wohnen, und dass sie nur einen Kunden haben dürfen. Vermutlich würde die Privatwirtschaft unter diesen Bedingungen sofort zusammenbrechen.

Gegen das Konzept der Deregulierung der Politik werden vielerlei Einwände vorgebracht. Sie werden von Eichenberger (2001) aus vergleichender Perspektive diskutiert und zurückgewiesen. Hier soll lediglich anhand zweier Beispiele gezeigt werden, dass die Öffnung der Politik ein realistisches Konzept ist und entgegen allen Einwänden bestens funktioniert.

*Bürgermeister in Deutschland.* Als Bürgermeister – den wichtigsten lokalen politischen Entscheidungsträgern – können auch Personen kandidieren, die nicht in der betreffenden Gemeinde oder Stadt Wohnsitz haben. Besonders liberal ist die Regelung in Baden-Württemberg, wo jeder Deutsche ohne spezielles Zulassungsverfahren kandidieren kann, insbesondere ohne formelle Unterstützung einer Partei oder einer Wählergruppe (siehe Wehling 2003). So ist es ganz normal, dass der Bürgermeister von aussen kommt. Die Bevölkerung schätzt an den auswärtigen Kandidaten vor allem ihre Neutralität („die sind



nicht mit der falschen Hälfte per Du“) und die hohe fachliche Kompetenz. Zum einen ist es üblich, dass erfolgreiche Bürgermeister in anderen, zumeist grösseren Orten kandidieren und bei Wahlerfolg dann das neue Amt annehmen und umziehen. Zum anderen gibt der starke Wettbewerb den Kandidaten Anreize, sich fachlich aus- und weiterzubilden. So gibt es heute verschiedene umfassende Bürgermeisterausbildungsangebote, die von den angehenden und etablierten Bürgermeistern intensiv genutzt werden. Insgesamt wird diese Regelung heute von den Wählern und Politikern als sinnvoll und völlig normal betrachtet, obwohl für die Mitglieder der lokalen Parlamente die Wohnsitzpflicht zum Wahlzeitpunkt gilt.

*Gemeindepräsidenten im Kanton St. Gallen.* In einzelnen Schweizer Kantonen können auf Gemeindeebene auch Ortsfremde kandidieren. Zumeist wird der gesetzliche Spielraum aber kaum genutzt, weil die Gemeindepolitiker vergleichsweise schlecht bezahlt werden. Die Ausnahme bildet der Kanton St.Gallen, wo Gemeindepräsidien typischerweise Vollämter oder wenigstens gewichtige Teilämter sind. Tatsächlich werden mittlerweile viele St. Galler Gemeindepräsidentenstellen national ausgeschrieben, auch in der Tagespresse. Oft kandidieren gleich mehrere auswärtige Kandidaten, und oft werden Auswärtige gewählt. Das System wird heute von den betroffenen Lokalpolitikern als völlig unproblematisch und vorteilhaft beurteilt (Egli 2002).

#### **4. Wettbewerb zwischen demokratisch gewählten Gremien:**

##### **Rechnungsprüfungskommissionen**

Gegen die bisherigen Vorschläge gibt es verschiedene gewichtige Einwände. Gegen die Stärkung der direkt-demokratischen Institutionen wird regelmässig eingewendet, sie ermöglichen den gut organisierten Interessengruppen weiterhin einen übermässigen Einfluss, da nur diese fähig seien, Referenden gegen Parlamentsbeschlüsse und Initiativen für neue Gesetzes- und Verfassungsartikel zu lancieren. Gegen das Konzept funktionalen Föderalismus in der Form von FOCJ wird argumentiert, die Erbringung von staatlichen Leistungen durch verschiedene überlappende Körperschaften überfordere die Wähler, weil sie dann viele verschiedene Gremien wählen müssten.

Aus vergleichender Sicht sind diese Argumente zwar hinfällig. Schliesslich beruhen die Vorteile von direkter Demokratie und funktionalem Föderalismus nicht darauf, dass sie alle Übel aus der Welt schaffen, sondern darauf, dass sie verglichen mit den herkömmlichen Institutionen Vorteile bringen: So ist der Interessengruppeneinfluss in der direkten Demokratie immer noch beträchtlich, aber kleiner als in der repräsentativen Demokratie. Genau so sind FOCJ-Strukturen sehr komplex und für den Bürger wenig übersichtlich, aber

eben übersichtlicher als die realen Alternativen wie grosse, hochkomplexe zentralisierte Verwaltungen oder traditionelle Zusammenarbeitsformen zwischen Gebietskörperschaften wie Zweckverbände und dergleichen.

Aber natürlich lösen die bisherigen Reformvorschläge nicht alle Probleme. Trotz all ihrer Vorteile dürfte eine bedeutende Asymmetrie zwischen den gut und schlecht organisierbaren Gruppen hinsichtlich Information und Einflussmöglichkeiten bestehen bleiben. Dagegen gibt es ein eigentlich ganz einfaches Mittel, das bisher in der öffentlichen Diskussion fast völlig vernachlässigt wurde: demokratisch gewählte Gremien, die die Regierungs- und Parlamentsarbeit kontrollieren, politische Projekte analysieren, die Bürger über die Auswirkungen und möglichen Alternativen informieren und eigene Vorschläge erarbeiten – aber nichts selbst entscheiden dürfen. Solche „Kritik- und Beratungsgremien“ haben besonders starke Anreize, die Interessen der gewöhnlichen Bürger zu vertreten, und ihr Tun stärkt auch die Anreize der Regierung und der Parlamentarier, ebenfalls vermehrt im Sinne der Bürger zu politisieren.

#### *a. Stärker als Rechnungshöfe*

In vielen Ländern existieren heute im Bereich der Finanzpolitik schon verwandte Gremien: die Rechnungshöfe. Während diese Kontrollorgane aus rechtswissenschaftlicher Sicht intensiv analysiert wurden (siehe insbesondere von Arnim 1978, 1988, 1989), wurden sie in der politisch-ökonomischen Literatur vernachlässigt und werden beispielsweise in den wichtigen Literaturübersichten von Kirchgässner (2001), Besley und Case (2003) und Mueller (2003) nicht thematisiert. In den wenigen einschlägigen ökonomischen Analysen (z.B. Frey und Serna 1990, Frey 1994, Forte und Eusepi 1994, Streim 1994) wird ihre Funktion in der Sammlung, Aufbereitung, Interpretation und Veröffentlichung von Informationen gesehen. Ihnen fehlen jedoch Sanktionsmöglichkeiten und Weisungsbefugnisse. Zudem haben ihre Entscheidungsträger nur schwache und oft verzerrte Kontrollanreize. Deshalb bleibt ihr Einfluss klein (z.B. Blankart 2003, S. 512ff.).

Wirklich starke unabhängige Kontrollinstitutionen müssten folgende Eigenschaften aufweisen: Ihre Mitglieder werden von den Bürgern gewählt, sie können die Projekte der Regierung und Verwaltung im Vorherein kritisieren, und sie können konkrete Änderungsvorschläge vorbringen und diese den Bürgern in Konkurrenz zu den Vorschlägen der Regierung zur Abstimmung vorlegen.

Die heutigen Finanzkontrollinstitutionen auf Bundes- und Kantonebene erfüllen diese Ansprüche nicht. Sie sind weder von den Bürgern gewählt, noch können sie Projekte und

Politikvorschläge vor der Entscheidung durch Volk, Regierung oder Parlament auf ihre Wirtschaftlichkeit untersuchen und entsprechend Stellung nehmen sowie Verbesserungsvorschläge unterbreiten. Ganz anders sieht die Situation auf kommunaler Ebene aus: Tatsächlich existieren heute bereits in den Gemeinden einiger Schweizer Kantone solche Gremien: die sogenannten Rechnungsprüfungs-, Geschäftsprüfungs- oder Finanzkommissionen (im Weiteren nur noch RPK). Weil diese Institution in der Literatur bisher völlig vernachlässigt wurde und erstmals von Schelker (2002) und Schelker und Eichenberger (2003) analysiert wurde, gehen wir Folgend näher darauf ein.

#### *b. Kommunale Rechnungsprüfungskommissionen (RPK)*

RPK existieren zwar in allen Gemeinden aller Kantone, haben aber – je nach Kanton – sehr unterschiedliche Kompetenzen. Sie können sowohl die Ausgaben- wie auch die Einnahmenseite der Gemeindefinanzen mitgestalten. Dabei gilt es zu betonen, dass Schweizer Gemeinden eigene Hebesätze auf die kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuern festlegen können, die sich zwischen den Gemeinden sehr stark unterscheiden. Damit erheben sie nicht nur rund einen Drittel der gesamten Einkommens- und Vermögenssteuern, sondern erzielen höhere Einnahmen als der Bundesstaat. Die starke und unabhängige Stellung der RPK gilt insbesondere für direkt-demokratisch organisierte Gemeinden ohne Parlament, wo die Bevölkerung in der Gemeindeversammlung selbst über die Geschäfte entscheidet. Dort wird die RPK genau so wie die Regierung direkt vom Volk gewählt. Sie ist von der Regierung und der Verwaltung stets unabhängig, hat diesen gegenüber aber keine Weisungsbefugnisse. Sie kann immer nur über Vorschläge, Empfehlungen und Informationen zuhanden der Bürger auf die Politik einwirken. Dies ist aber keine Schwäche der RPK, sondern vielmehr die Grundlage ihrer Unabhängigkeit. Im Gegensatz dazu sind die finanzpolitischen Kontrollorgane in Gemeinden mit Parlamenten fast immer einfache Parlamentsausschüsse (Ausnahmen bilden die Städte Zug und Olten).

RPK und traditionelle Rechnungshöfe sind in mancher Hinsicht verwandt. Beide nehmen die ex post Prüfung der Bücher auf buchhalterische Richtigkeit vor und beurteilen teilweise Einzelgeschäfte im Nachhinein auf ihre Wirtschaftlichkeit, und beide haben keine Durchsetzungsbefugnisse und Sanktionsmöglichkeiten. RPK können aber im Unterschied zu Rechnungshöfen nicht nur die Verwaltungs-, sondern auch die Regierungstätigkeit kontrollieren und sind in politische Entscheidungen durch verschiedene ex ante Prüfkompetenzen involviert. RPK prüfen häufig den Budgetvoranschlag sowie Einzelgeschäfte im Vorhinein und haben dazu ausgebaute Antrags- und Vorschlagsrechte.

Je nach kantonaler Gesetzgebung spielen die RPK die Rolle eines einfachen Rechnungsprüfungsorgans, eines Rechnungshofs, einer institutionellen Opposition oder fast einer Parallelregierung. So können sie in manchen Kantonen ähnlich wie Vereinsrevisoren nur die Jahresrechnung im Nachhinein auf korrekte Verbuchung prüfen oder ähnlich wie traditionelle Rechnungshöfe nur im Nachhinein kritisieren. In anderen Kantonen können sie hingegen zu jedem einzelnen Vorschlag der Regierung an der Gemeindeversammlung und in Urnenabstimmungen im Vorherein Kritik üben, konkrete Abänderungsanträge stellen und Abstimmungsempfehlungen zuhanden der Bürger erlassen. Hingegen ist die rechnerische und buchhalterische Prüfung der Jahresrechnung ex post schweizweit allen RPK gemein. Auch haben alle die Möglichkeit, die Rechnung den Bürgern zur Annahme oder Zurückweisung zu empfehlen.

Die Ausgestaltung der für die Finanzprüfung zuständigen RPK wirken sich über verschiedene Kanäle auf die öffentlichen Finanzen aus. Fünf Aspekte sind besonders wichtig:

*i. Die RPK informiert die Bürger über finanzpolitische Fragen.* Damit mindert sie die Informationsasymmetrie und damit das Kontrollproblem in der Prinzipal-Agenten-Beziehung zwischen Bürgern und Regierung sowie Verwaltung. Die Informationsleistung der RPK ist dann besonders gross, wenn sie im Vorherein (und nicht nur im Nachhinein) zu Einzelgeschäften (und nicht nur zum Gesamtbudget) Stellung nehmen darf.

*ii. Die RPK bricht das Agenda-Setzungs-Monopol der Regierung.* In vielen Ländern können die Regierungen und Parlamentsausschüsse die politische Agenda bestimmen und so die Politik- und Wahlergebnisse entscheidend beeinflussen (Weingast und Marshall 1988). Wenn die RPK das Antrags- und Vorschlagsrecht hat, kann sie die Agenda mitbestimmen und damit die Macht der Regierung zurückbinden.

*iii. Die RPK steht im Wettbewerb mit der Regierung um die Bürgergunst.* Die Vorschläge der RPK werden den Regierungsvorschlägen in Abstimmungen gegenübergestellt und die Bürger können ihre Präferenzen direkt äussern. Dadurch entsteht zwischen der RPK und der Regierung Wettbewerb um den bürgernäheren Vorschlag. Die gute Messbarkeit des Erfolgs macht es für die RPK und die Regierung unabdingbar, die Interessen der Bürger zu berücksichtigen. Gleichzeitig würde die Sichtbarkeit der Bürgerpräferenzen verbessert und die Rückkoppelung dank vergleichender Abstimmungen klarer interpretierbar. Dadurch wird die intrinsische Motivation (dazu Frey 1997) der Politiker gestärkt, sich für das Wohl der Bürger einzusetzen.

*iv. Die RPK hat Anreize, gegen die Interessen der „classe politique“ zu handeln.* Wenn es um die Bewahrung von Pfründen für die Politiker geht, haben Regierungs- und Oppositionspolitiker gleichgerichtete Interessen. Gerade die stärksten Oppositionsparteien können sich kaum glaubwürdig für Steuersenkungen einsetzen, weil solche ihren Interessen zuwiderlaufen, sobald sie selbst Teil der Regierung sind. Die RPK vertritt hingegen viel weniger als andere Gremien die Interessen der Regierungsmehrheit. Erstens kann die RPK selbst keine Entscheide treffen und deshalb nicht von den politischen Pfründen durch hohe Steuern profitieren. Zweitens entstammen die RPK-Mitglieder einer ganz anderen „Selektion“ von Politikern. Weil das Mitarbeiten in einer RPK im Vergleich zu anderen politischen Ämtern zeitlich wenig belastend ist und spezifische berufliche Qualifikationen die Arbeit erleichtern, sind RPK-Mitglieder viel öfter als Regierungs- und Oppositionsmitglieder Quereinsteiger und „Politiker auf Zeit“, die nach einer oder wenigen Wahlperioden wieder aus der Politik aussteigen, und deshalb auch weit weniger in die Netzwerke der Politiker eingebunden sind.

*v. Die RPK hat Anreize, konstruktiver zu politisieren als traditionelle Oppositionsparteien.* Es könnte argumentiert werden, dass manche angeführten Leistungen von RPK auch von Oppositionsparteien erbracht werden könnten. Oppositionsparteien haben jedoch starke Anreize, konstruktive Lösungen zu verhindern. Denn Problemlösungen werden von den Wählern der Regierung zugerechnet und schwächen die Wahlchancen der Opposition. Dieser Anreizverzerrung sind RPK-Mitglieder nicht ausgesetzt. Sie stehen hinsichtlich der Wiederwahl nicht direkt mit der Regierung in Konkurrenz und können deshalb ihre Wiederwahlchancen durch konstruktive Lösungsvorschläge erhöhen.

Die obigen Überlegungen deuten nicht nur darauf hin, dass die RPK selbst besonders bürgernah politisiert. Der mit ihrer Existenz zusammenhängende Wettbewerb stärkt auch die Anreize der Regierung, die Präferenzen der Bürger zu berücksichtigen. Gleichzeitig mindert die Abnahme des Regierungseinflusses die Anreize der gut organisierten Interessengruppen, direkt auf die Regierung Einfluss zu nehmen. Folglich erwarten wir, dass eine Stärkung der RPK im Sinne eines Ausbaus ihrer Prüfkompetenzen und Antragsrechte zu einem sparsameren Umgang mit den knappen Ressourcen führt, was sich in verschiedenen fiskalischen Grössen äussern sollte, etwa dem Eigenfinanzierungsgrad, der Verschuldung, den Ausgaben, der Steuerbelastung, dem Zinsniveau für Staatsanleihen oder Bonitätsratings und anderen mehr.

Unsere empirischen Untersuchungen zielen auf die Steuerbelastung und die Staatsausgaben. Für die anderen Grössen stehen keine genügend guten Daten, sondern lediglich rohe Schätzungen zur Verfügung. Tatsächlich erweist sich die Stärke der kommunalen Rechnungsprüfungskommission in unsere empirische Untersuchung für die

Schweiz als die wichtigste der untersuchten Institutionen (siehe insbesondere Eichenberger und Schelker 2006). In Querschnitts- sowie in Panelanalysen mit Kantons- sowie mit Gemeindedaten hat sie eine robuste und ökonomisch höchst relevante steuer- und ausgabensenkende Wirkung. Die anderen wichtigen institutionellen Regelungen, Föderalismus im Sinne hoher Gemeindeautonomie und dezentraler Strukturen sowie insbesondere die direkte Demokratie auf lokaler und kantonaler Ebene zeigen in unseren Daten weniger Wirkung.

### **5. Bundesebene: Anreize zu guter Politik für alle Schweizer**

Die bisherigen vier Vorschläge dienen alle dazu, den politischen Wettbewerb in der einen oder anderen Form zu stärken. Insgesamt zielen sie auf einen Ausbau des Föderalismus und der fiskalischen Dezentralisierung. Dabei darf aber die Bundesebene nicht vergessen werden. Sie wird auch in Zukunft eine entscheidende Rolle spielen. Sie ist aber – entgegen der traditionellen Kritik am Schweizer Föderalismus, die sich fast ausschliesslich auf die Gemeinden und Kantone eingeschossen hat – ganz besonders von politischem Marktversagen bedroht.

Viele Wissenschaftler setzen Föderalismus praktisch gleich mit fiskalischer Dezentralisierung, also mit starken Kantonen und Gemeinden. Richtiger Föderalismus ist aber viel mehr, nämlich starke Gemeinden und Kantone unter einem starken Bundesdach. In der Schweiz jedoch ist das Bundesdach zwar voluminös, aber gleichzeitig schwach. Mit anderen Worten: unser Föderalismus leidet an einem massiven Konstruktionsfehler. Den nationalen Entscheidungsträgern fehlen wirksame Anreize, im Interesse der gesamten Bevölkerung zu handeln. Deshalb werden die für einen föderalistischen Staat besonders wichtigen nationalen öffentlichen Güter, z.B. die Offenhaltung des Binnenmarktes oder eines effizienten Finanzausgleichs, nur unzureichend erbracht, hingegen Bauprojekte wegen ihrer lokalen Einkommenswirkung übermässig aufgebläht. Ein Beispiel dafür ist das Projekt der Neuen Alpentransversalen (NEAT). Obwohl ein Tunnel zur Bewältigung der Transportnachfrage vollauf genügt hätte, wurde das Projekt im Wettlauf der kantonalen Partialinteressen so ausgeweitet, dass die neu geschaffene Transportkapazität die Transportnachfrage auch langfristig weit übersteigt.

Im Folgenden werden drei Massnahmen vorgeschlagen, wie die Anreize der Politiker auf Bundesebene gestärkt werden können, sich für die Interessen aller Schweizer einzusetzen:

*i. Nationale Nationalräte.* Die Bezeichnung Nationalrat suggeriert zwar eine gesamtschweizerische Orientierung, und der Wettbewerb um Wählerstimmen zwingt

Politiker und Parteien, einigermaßen im Sinne ihrer Wähler zu politisieren. Da aber heute die Wahlkreise die einzelnen Kantone oder Teile davon sind, müssen Nationalräte kantonale Interessen und nicht das Wohl aller Schweizer vertreten. Mit Blick auf die Wahlen setzen sie ihre knappe Zeit besser für Kantonsinteressen ein. Deshalb kämpfen im Nationalrat nur wenige für allgemeine Sparsamkeit, aber viele für hohe Ausgaben und Gesetze, die dem eigenen Kanton besonders nützen. Somit wachsen die Bundesausgaben, gerade weil die nationalen Institutionen schwach und die Kantonsorientierung auf Bundesebene stark sind.

Die Kosten dieser föderalistischen Fehlkonstruktion belasten alle Schweizer, aber ganz besonders die Bürger grosser Kantone. Kantonale Beutejagd betreiben vor allem Politiker aus kleinen Kantonen mit wenigen Nationalratssitzen. Denn je weniger Nationalratssitze ein Kanton hat, desto grösser sind die Wähleranteile, die Kandidaten für ihre Wahl gewinnen müssen, und desto mehr müssen sie Positionen vertreten, die möglichst vielen Wählern nützen und möglichst wenigen Wählern schaden. Für diese Politiker ist Beutejagd in Bern das ideale Instrument, weil sie ihren kantonalen Wählern nur nützt und nichts kostet. In grossen Kantonen mit vielen Sitzen können hingegen auch Politiker in den Nationalrat gewählt werden, die sich auf die Befriedigung von speziellen Anliegen spezifischer Wählergruppen und weniger auf kantonale Beutejagd spezialisieren. Deshalb werden die Interessen der grossen Kantone im Nationalrat weniger effektiv vertreten als die Anliegen kleiner Kantone. Im Gegensatz zur traditionellen Auffassung ist deshalb auch der Nationalrat eine Umverteilungsmaschine zugunsten kleiner Kantone.<sup>5</sup>

Das Reformrezept liegt auf der Hand. Wenigstens ein Teil der Nationalräte, z.B. ein Drittel, sollte in gesamtschweizerischen Wahlkreisen gewählt werden. Damit hätten die Kandidaten starke Anreize, kluge Lösungen für die Schweiz als Ganzes zu erarbeiten und vertreten. Partikularismus, der anderen Kantonen schadet, würde sich viel weniger lohnen als heute, weil mit einer gesamtschweizerisch vorteilhaften Politik in der ganzen Schweiz Stimmen gesammelt werden können.

---

<sup>5</sup> Interessant ist der Unterschied zum Ständerat. Oft wird beklagt, im Ständerat sei der Einfluss der kleinen Kantone weit überproportional. Das ist aber nur in dem Sinne richtig, als dass jeder Vollkanton 2 Stimmen hat. Im Ständerat haben aber anders als im Nationalrat auch die Vertreter der grossen Kantone Anreize, sich voll für die Interessen ihres Kantons einzusetzen. Dadurch neutralisieren sich die kantonalen Beutejäger im Ständerat gegenseitig. Das mag mit ein Grund dafür sein, dass der Diskurs und die Entscheidungen im Ständerat zuweilen stärker auf nationale Interessen ausgerichtet erscheinen als im Nationalrat.

*ii. Nationale Rechnungsprüfungskommission.* Alternativ oder als Ergänzung zu „Nationalen Nationalräten“ kann das Konzept starker Rechnungsprüfungskommissionen auf die Bundesebene übertragen werden. So könnte eine Bundesrechnungsprüfungskommission installiert werden, die vom Volk in Majorzwahlen mit landesweiten Wahlkreisen gewählt wird und zu allen Gesetzes- und Verfassungsänderungsvorlagen Kommentare verfassen muss und Änderungsanträge stellen darf, die dann im Parlament und bei Volksabstimmungen als konkurrierende Alternativen vorgelegt werden.

*iii. Bundesratswahlen mit BRAVO-SYMPA Verfahren.* Auch der Bundesrat als nationales Entscheidungsgremium sollte gestärkt werden. Die Volkswahl würde ihn aufwerten und es erlauben, ihm mehr Kompetenzen zu übertragen. Zudem wäre die Regierungsbildung so weniger ein Zufallsergebnis von Strategiespielen und persönlichen Abrechnungen unter Politikern. Dagegen argumentieren viele Beobachter, die Volkswahl fördere den Einfluss von Medien und Geld auf das Wahlergebnis, und nur die Wahl durchs Parlament sichere den regionalen Ausgleich sowie das Kollegialitätsprinzip. Was also tun, wenn die Volks- und Parlamentswahl des Bundesrates je gewichtige Vor- und Nachteile haben? Die Lösung ist das BRAVO-SYMPA-Verfahren, die **B**undes**r**ats**a**uswahl durch das **V**olk in **S**ymbiose mit dem **P**arlament. Volk und Parlament wählen den Bundesrat gemeinsam. Zuerst entscheidet das Volk über die Zahl der Sitze pro Partei, dann bestimmt das Parlament die Personen für die Sitze. Oder mit anderen Worten: Das Volk bestimmt die Formel, das Parlament die Köpfe.

Diese Lösung vereint die Stärken der Volks- und der Parlamentswahl, unter Ausschluss ihrer Schwächen. Die Bürger können bestimmen, welche Parteien die Regierungspolitik prägen sollen. Das stärkt die Anreize der Parteien, im Sinne der Bürger zu politisieren. Gleichzeitig kann das Parlament mit der Auswahl der Köpfe den sprachregionalen Ausgleich und die Funktionsfähigkeit des Regierungsteams sichern. Besonders vorteilhaft ist schliesslich, dass die Bürger so den Einfluss der politischen Parteien in Exekutive und Legislative sowie Regierung und Opposition unabhängig steuern können. Im Parlament können sie dann die Parteien stärken, die aus ihrer Sicht die Oppositionsrolle besonders gut spielen, und in die Regierung können sie die besonders regierungsfähigen Parteien wählen. Heute ist das nicht möglich. Denn heute ist jede Stimme für eine Partei im Parlament auch automatisch eine Stimme für sie als Regierungspartei. Damit schwächt das heutige Wahlverfahren nicht nur die Gewaltenteilung, sondern es verzerrt auch den Volkswillen. Denn es ist nur zu offensichtlich, dass Parlaments- und Regierungsarbeit zwei völlig verschiedene paar Schuhe sind und deshalb viele Bürger den einzelnen Parteien im Parlament und der Regierung ein unterschiedliches Gewicht geben möchten.



Die Vorteile des BRAVO-SYMPA-Verfahrens bestehen nicht nur auf dem Papier, sondern ganz besonders in der Praxis. Bei den Bundesratswahlen würden die Parteien mit Spitzenkandidaten für die Bundesratssitze kandidieren. Da sie wissen, dass das Parlament die letzte Entscheidungsgewalt über die genaue Besetzung ihrer Sitze hat, würden sie möglichst Kandidaten vorschlagen, die dann auch für das Parlament wählbar wären. Umgekehrt würde es dann dem Parlament sehr schwer fallen, solche von ihren Parteien vernünftig ausgewählte und in der Volkswahl erfolgreiche Spitzenkandidaten nicht zu bestätigen. Das BRAVO-SYMPA-Verfahren gibt deshalb dem Volk mehr Macht, als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Weil es aber gleichzeitig auch dem Parlament das letzte Wort für die definitive Personenentscheidung gibt, gibt es Gewähr dafür, dass die Parteien kollegialitätssystemkompatible Kandidaten portieren und dabei auch auf allgemein anerkannte Ziele wie den sprachregionalen Ausgleich Rücksicht nehmen.

Technisch ist das BRAVO-SYMPA-Verfahren einfach umzusetzen. Für die Bestimmung der Sitzzahl jeder Partei durch das Volk gibt es ein einfaches Verfahren. Jeder Bürger erhält sieben Stimmen, die er auf die Erst-, Zweit-, Dritt- und weiteren Sitze jeder Partei beliebig aufteilen kann. So kann er dann entweder dafür stimmen, dass seine Lieblingspartei sieben Sitze erhalten soll, oder er kann seine Stimmen auf verschiedene Parteien verteilen. Beispielsweise kann er so sieben Parteien je einen Erstsitz geben, oder er kann einer Partei einen Erst-, Zweit-, Dritt- und Viertsitz, einer anderen Partei einen Erst- und Zweitsitz und einer dritten Partei noch einen Erstsitz zuteilen. Als gewählt gelten dann die sieben Sitzbesetzungen mit den meisten Stimmen. Eine offensichtliche Stärke dieses Verfahren ist damit, dass es den Bürgern erlaubt, ihre Präferenzen für parteilich gemischte Regierungen differenziert auszudrücken. Selbstverständlich kann das Verfahren auch variiert werden, z.B. indem das absolute statt dem relativen Mehr zählt und, falls nötig, mehrere Wahlgänge abgehalten werden.

## **5. Die verschiedenen Aspekte politischen Wettbewerbs stärken sich gegenseitig**

Jede der hier vorgeschlagenen fünf Institutionen hat schon für sich allein und einzeln eingeführt einen fruchtbaren Effekt. Noch vorteilhafter wirken sich diese Institutionen aber aus, wenn mehrere oder alle zusammen umgesetzt werden. Denn in vielfältiger Weise stärken sie ihre Wirkung und begünstigen sie ihre Einführung gegenseitig, wie folgende Beispiele illustrieren:

- Starke Rechnungsprüfungskommissionen fördern das Funktionieren von direkter Demokratie und funktionalem Föderalismus, indem sie die Informiertheit der Wahlbürger erhöhen.

- Direkte Demokratie schützt Dezentralisierung und Föderalismus (Eichenberger 1994, Schaltegger und Feld 2003). Denn gewählte Regierungen neigen dazu, den politischen Wettbewerb zu schwächen, insbesondere indem sie – ähnlich einem Kartell – die Steuern harmonisieren und so den Steuerwettbewerb aushebeln.
- Funktionaler Föderalismus erleichtert die Öffnung der politischen Märkte, weil der Widerstand gegen die Wahl auswärtiger Politiker in traditionellen „all purpose“ Gemeinden typischerweise viel grösser ist als der Widerstand in funktionalen Einheiten.
- Die Öffnung des politischen Marktes fördert funktionalen Föderalismus, denn wenn die Kandidaten vom nationalen oder gar internationalen Markt rekrutiert werden können, ist eher sichergestellt, dass genügend kompetente Kandidaten mit einer guten Reputation verfügbar sind (Eichenberger und Rossi 2005),
- Die Öffnung des politischen Marktes fördert die direkte Demokratie und funktionalen Föderalismus, weil mobile Politiker stärkere Anreize haben, die politischen Institutionen in einer Form zu reformieren, die gut für die Bürger aber nachteilig für die „classe politique“ ist.
- Die direkte Demokratie erleichtert es den Bürgern, auswärtige Politiker zu wählen, weil sie sie im Notfall besser bremsen können.

#### **IV. Zusammenfassung**

Für viele bisher staatlich erbrachte Leistungen ist es schwierig, wirkungsvollen wirtschaftlichen Wettbewerb zu schaffen. Allzu gross sind die Probleme mit Externalitäten und natürlichen Monopolen sowie den deshalb notwendigen Marktregulierungen und öffentlichen Ausschreibungen. Deshalb braucht es eine dritte Art von Allokationsmechanismus, der weder traditioneller Staat noch Markt ist. Wir schlagen vor, dass diese Institution zwischen Staat und Markt ein *Markt für Staat* ist, d.h. dass weiterhin viele Leistungen durch kollektive Institutionen erbracht werden, der politische Wettbewerb in diesen Institutionen zwischen den Politikanbietern um die Gunst der Politiknachfrager aber intensiviert wird. Dafür besonders geeignet sind die Stärkung der direkt-demokratischen Mitwirkungsrechte, der Ausbau von funktionalem Föderalismus durch die Zulassung funktional spezialisierter, demokratischer Körperschaften mit Steuerhoheit (sog. FOCJ oder Zweckgemeinden), die Öffnung der politischen Märkte für auswärtige Anbieter, sowie die Schaffung direkten Wettbewerbs zwischen der Regierung sowie dem Parlament und einem

zusätzlichen, volksgewählten Gremium, das ähnlich wie kommunale Rechnungsprüfungskommissionen kritisch-konstruktive Verbesserungsvorschläge entwickelt. Zudem muss auch die Bundesebene gestärkt werden, indem den Bundespolitikern wirkungsvollere Anreize gegeben werden, gesamtschweizerisch vorteilhafte Projekte zu entwickeln und sich dafür einzusetzen. Durch die vorgeschlagenen Reformen steigt die Effizienz der öffentlichen Leistungserbringung. So werden weitere Privatisierungen nicht nur weniger dringend, sondern gleichzeitig auch erleichtert, weil die vorgeschlagenen Reformen die Effektivität der Regulierung sowie von Ausschreibungen erhöhen. Damit erweist sich die Stärkung des politischen Wettbewerbs sowohl für den politischen als auch den wirtschaftlichen Bereich als unverzichtbares Erfolgsrezept.

## Literatur

- BESLEY, TIMOTHY und ANNE CASE (2003): Political Institutions and Policy Choices: Evidence from the United States. *Journal of Economic Literature* 41: S. 7-73
- BESLEY, TIMOTHY und STEPHEN COATE (2003): Elected versus Appointed Regulators: Theory and Evidence. *Journal of the European Economic Association* 1 (5): S. 1176-1206
- BLANKART, CHARLES B. (2003): *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*. 5. Auflage, München
- BLÖCHLIGER, HANSJÖRG (2005): *Baustelle Föderalismus. Metropolitanregionen versus Kantone*, Herausgegeben von: Avenir Suisse, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich
- EGLI, ANDREAS (2002): *Deregulierung der Politik: Interviews mit 15 Politikern im Kanton St. Gallen*. Seminararbeit, Universität Fribourg. <http://www.unifr.ch/finwiss>
- EICHENBERGER, REINER (1994): The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization. *Kyklos* 47 (3): S. 403-420
- EICHENBERGER, REINER (1999): Mit direkter Demokratie zu besserer Wirtschafts- und Finanzpolitik: Theorie und Empirie. In: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.): *Adäquate Institutionen: Voraussetzung für „gute“ und bürgernahe Politik?* Duncker & Humblot: S. 259-288
- EICHENBERGER, REINER (2001). *Bessere Politik dank Deregulierung des politischen Prozesses*. *Analyse und Kritik* 23: S. 43-60.
- EICHENBERGER, REINER (2003). *Towards a European Market for Good Politics. A Politico-Economic Reform Proposal*. *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 22: S. 221-237
- EICHENBERGER, REINER und MARK SCHELKER (2004a): *Kostenwahrheit: Freie Fahrt, weniger Steuern*. *Weltwoche*, 12. Februar 2004, Nr. 7.04: S. 14-15
- EICHENBERGER, REINER und MARK SCHELKER (2004b): *Bern-Bundeshaus: Wege aus dem Chaos*. *Weltwoche*, 18. März 2004, Nr. 12.04: S. 20
- EICHENBERGER, REINER und SERGIO ROSSI (2004): *Die Deregulierung der Zentralbanken: Ein internationaler Markt für gute Geldpolitik*. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 140 (3): S. 327-353
- EICHENBERGER, REINER und MARK SCHELKER (2006): *Competing Democratic Agencies: An Effective Way to Control Government*. *Public Choice*, erscheint demnächst

- FELD, LARS P. und JOHN G. MATSUSAKA (2003): Budget referendums and government spending: evidence from Swiss cantons. *Journal of Public Economics* 87: 2703-2724
- FORTE, FRANCESCO und GIUSEPPE EUSEPI (1994): A Profile of Italian State Audit Court: An Agent in Search of a Resolute Principal. *European Journal of Law and Economics* 1: S. 151-160
- FREY, BRUNO S. (1994): Supreme Auditing Institutions: A Politico-Economic Analysis. *European Journal of Law and Economics* 1: S. 169-176
- FREY, BRUNO S. (1997): Markt und Motivation. Wie ökonomische Anreize die (Arbeits-) Moral verdrängen. München
- FREY, BRUNO S. und ANGEL SERNA (1990): Eine politisch-ökonomische Betrachtung des Rechnungshofs. *Finanzarchiv* 48: S. 244-270
- FREY, BRUNO S. und REINER EICHENBERGER (1999). *The New Democratic Federalism for Europe: Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions*. Cheltenham: Elgar.
- FREY, BRUNO S. und ALOIS STUTZER (2001): *Happiness and Economics. How the Economy and Institutions Affect Human Well-Being*. Princeton University Press, Princeton
- KIRCHGÄSSNER, GEBHARD (2001): The Effects of Fiscal Institutions on Public Finance: A Survey of the Empirical Evidence. CESifo Working Paper No. 617
- KIRCHGÄSSNER, GEBHARD, LARS P. FELD und MARCEL SAVIOZ (1999): *Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*. Basel
- LUPIA, ARTHUR (1994): Shortcuts Versus Encyclopedias: Information and Voting Behavior in California Insurance Reform Elections. *American Political Science Review* 88: S. 63-76
- MEHAY, STEPHEN L. (1984). The effect of governmental structure on special district expenditures. *Public Choice* 44: S. 339-348.
- MOSER, PETER (1996): Why is Swiss Politics so Stable? *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 132: S. 31-61
- MUELLER, DENNIS C. (2003): *Public Choice III*. Cambridge
- SCHALTEGGER, CHRISTOPH und LARS P. FELD (2003): Die Zentralisierung der Staatstätigkeit in einer Referendumsdemokratie. *Politische Vierteljahresschrift* 44 (3): S. 370-394.
- SCHELKER, MARK (2002): *Öffentliche Finanzen und Rechnungsprüfungsorgane: Eine empirische Studie*. Mimeo, Seminar für Finanzwissenschaft, Universität Fribourg

- SCHELKER, MARK und REINER EICHENBERGER (2003): Starke Rechnungsprüfungskommissionen: Wichtiger als direkte Demokratie und Föderalismus? Ein erster Blick auf die Daten. Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 139 (3): S. 351-373
- SLEMBECK, TILMAN und URS BRÜGGER (2006): Im Supermarkt der Gesundheit. Vorsorge (02-06): 10-12.
- STADELMANN, DAVID (2005): Sind FOCJ effizienter als herkömmliche Gemeindestrukturen? Eine empirische Analyse. Bachelorarbeit, Seminar für Finanzwissenschaft, Universität Fribourg
- STRAUBHAAR, THOMAS und YVONNE HEINIGER (2004): Ökonomik der Reform – Wege zu mehr Wachstum in der Schweiz. Herausgegeben von: Avenir Suisse, Orell Füssli Verlag, Zürich
- STREIM, HANNES (1994): Agency Problems in the Legal Political System and Supreme Auditing Institutions. European Journal of Law and Economics 1: S. 117-191
- TSEBELIS, GEORGE (1999): Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis. American Political Science Review 93: 591-608
- VON ARNIM, HANS HERBERT (1978): Wirksame Finanzkontrolle bei Bund, Ländern und Gemeinden. Schriften des Karl-Bauer-Instituts des Bundes der Steuerzahler Nr. 49, Wiesbaden
- VON ARNIM, HANS HERBERT (1988): Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip. Schriften zum öffentlichen Recht, Band 356, Berlin
- VON ARNIM, HANS HERBERT (Hg.) (1989): Finanzkontrolle im Wandel. Berlin
- WEHLING, HANS-GEORG (2003). Kommunalpolitik in Baden-Württemberg. In: Kost, Andreas und Hans-Georg Wehling (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung, Wiesbaden
- WEINGAST, BARRY R. und WILLIAM J. MARSHALL (1988): The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets. Journal of Political Economy 96: S. 132-163
- ZAX, JEFFREY S. (1989). Is there a Leviathan in your neighborhood? American Economic Review 79: S. 560-567