

Aus: Bruno Meier (Hrsg.) (1998)

Der politische Raum. Beiträge zu Politik, Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft.

Baden: Baden-Verlag: S. 39 - 51

Reiner Eichenberger*

Zweckgemeinden statt Zweckverbände !

Effiziente und demokratische kommunale Leistungserbringung dank FOCJ

In verschiedenen Schweizer Kantonen wird intensiv über Reformen der kommunalen Leistungserbringung diskutiert. Dabei wird regelmässig behauptet, viele Gemeinden seien für eine effiziente Aufgabenerfüllung zu klein und sie arbeiteten zu wenig zusammen. Deshalb müssten sie - notfalls durch Zwang - dazu gebracht werden, zu fusionieren oder wenigstens vermehrt in Zweckverbänden (oder wie sie mancherorts heissen: Gemeindeverbänden) zu kooperieren. Diese Rezepte sind aber zumeist unwirksam und oft schädlich. Das erste beruht auf einer Fehldiagnose: Selbst kleinste Gemeinden sind nicht generell zu klein. Sie sind nur für die Produktion einzelner Leistungen zu klein, genau so wie manche grosse Gemeinden eher zu gross sind. Das zweite Rezept hingegen höhlt die Demokratie aus und zielt bestenfalls auf Symptome. Notwendig ist aber eine Ursachentherapie, die fragt, weshalb die Gemeinden zu wenig kooperieren. Dafür gibt es drei Antworten: Erstens das bereits angesprochene Demokratiedefizit der heutigen Kooperationsformen. Die Bevölkerung steht ihnen deshalb zu Recht zurückhaltend gegenüber. Zweitens sind die Anreize zu kooperieren oft klein. Ein beträchtlicher Teil der Kosten ineffizienter Politik kann nämlich über den kantonalen Finanzausgleich auf andere Gemeinden und den Kanton abgewälzt werden. Und drittens sind die Anreize der Gemeindebehörden, effizient zu wirtschaften, eingeschränkt, weil sie für viele Leistungen ein Monopol besitzen.

Eine erfolgreiche Ursachentherapie muss auf die zentrale Einsicht der Ökonomik bauen: Wettbewerb schafft Wohlstand. Dies gilt für die Politik genauso wie für die Wirtschaft. Weil Politiker auch eigene, von den Interessen der Wähler abweichende Ziele verfolgen, müssen ihnen

möglichst grosse Anreize gegeben werden, auf die Präferenzen der Bevölkerung einzugehen. Solche Anreize vermittelt der politische Wettbewerb: föderalistischer Wettbewerb zwischen fiskalisch eigenverantwortlichen Gebietskörperschaften, repräsentativ-demokratischer Wettbewerb zwischen Parteien und Politikern und direkt-demokratischer Wettbewerb zwischen verschiedenen Ideen und Vorschlägen. Das hier vertretene Konzept funktionaler, überlappender, wettbewerblicher Jurisdiktionen - sogenannter FOCJ (von *Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions*) - stärkt genau diese Aspekte politischen Wettbewerbs.

Im folgenden wird zunächst dargelegt, weshalb die Bürger in Gemeindeverbänden kaum Einfluss besitzen. Im zweiten Abschnitt wird das Konzept der FOCJ vorgestellt. Ihre Vorzüge gegenüber traditionellen Gebietskörperschaften und Kooperationsformen werden im dritten und einige kritische Einwände im vierten Abschnitt diskutiert. Sodann werden die Bedingungen diskutiert, unter denen FOCJ gedeihen. Im letzten Abschnitt werden die Argumente zusammengefasst.

Das Demokratiedefizit der Zweckverbände

Für gemeinschaftliche kommunale Leistungserbringung spricht zweierlei. Erstens weist die Produktion einiger Leistungen positive *Skalenerträge* (oder Grössenanteile) auf. Zweitens bewirken verschiedene öffentliche Leistungen positive *spill-overs* in andere Gemeinden. Solche Leistungen werden in ungenügendem Ausmass angeboten, weil Gemeindepolitiker wenig Anreize haben, die Nutzen der Einwohner anderer Gemeinden zu berücksichtigen. Dank gemeinschaftlicher Leistungserbringung kann dann nicht nur der Produktionsumfang ausgedehnt und so Skalenerträge genutzt, sondern auch der Kreis der Kostenträger den Nutzniessern angepasst werden.

Als institutionelle Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit dienen heute zumeist Zweck- oder Gemeindeverbände. Diese bieten zwar allen beteiligten Gemeinden ein Mitentscheidungsrecht. Der

Im schweizerischen Normalfall besitzen die Bürger in Verbandsangelegenheiten keine direkt-demokratischen Mitspracherechte.

Einfluss der Bevölkerung ist jedoch praktisch auf die Verbandsgründung und grössere Ausgabenerhöhungen beschränkt. Im schweizerischen Normalfall besitzen die Bürger in laufenden Verbandsangelegenheiten keine wirkungsvollen demokratischen Mitspracherechte. Sie können typischerweise nur ihre Gemeindeexekutive wählen; diese bestimmt Gemeindevertreter für

die Verbandsabgeordnetenversammlung; diese wiederum wählt den Vorstand; dieser schliesslich wählt einen Geschäftsführer, der die laufenden Geschäfte des Gemeindeverbands führt. Er ist der eigentliche Manager des Verbands und hat - de facto - zumeist das Sagen.

Oft wird argumentiert, dieses Verfahren sei demokratisch, wird doch jeder Delegationsschritt von Gremien beschlossen, die wiederum durch Delegation legitimiert sind. Anbetrachts der Kontrollprobleme, die solche mehrstufigen Delegationspyramiden prägen, sollte man aber besser auf das Wort *demokratisch* verzichten. Zum einen ist es den Delegierenden in der politischen Wirklichkeit nämlich unmöglich, die Delegierten vollständig zu kontrollieren. Jeder Delegierte kann zu einem gewissen Grad von den Präferenzen der Delegierenden abweichen. Diese Abweichungen kumulieren über die verschiedenen Delegationsstufen, so dass der Einfluss der Bürger mit jedem Delegationsschritt abnimmt. Zum anderen schrumpfen die Anreize jedes Gemeindeabgeordneten, den Vorstand und die Geschäftsführung zu kontrollieren, mit der Grösse des Verbands. Ein Abgeordneter, der Missstände aufspürt und auf allgemeine Effizienz und bürgerfreundliche Dienstleistungen drängt, trägt die zumeist beträchtlichen Kontrollkosten (etwa den Zeiteinsatz und das Risiko, Vorstandsmitglieder oder den Geschäftsführer zu verärgern) selbst, wohingegen die Nutzen allen Verbandsmitgliedern zugute kommen. Überdies haben solche Gemeindevertreter kaum Chancen auf Popularitätsgewinne, weil sie ihre Anstrengungen und Erfolge der Bevölkerung nur schwer bekannt machen können. Da viele Personen an den Verbandsentscheidungen beteiligt sind, können die Bürger den Effizienzbeitrag der einzelnen Vertreter nicht zuverlässig beurteilen. Einzig aussergewöhnlich hohe Verbandsleistungen zugunsten einer Gemeinde oder unüblich tiefe Beitragspflichten einer Gemeinde können mit einer gewissen Sicherheit den Abgeordneten dieser Gemeinde zugerechnet werden. Während also die Gemeindeabgeordneten kaum Anreize haben, sich um die Effizienz des Verbandes zu bemühen, lohnt es sich für sie, möglichst viel für die eigene Gemeinde herauszuschlagen. Da jedoch die Beiträge zumeist an eine für alle Gemeinden geltende Regel gebunden sind, bleibt den Abgeordneten einzig, möglichst hohe Leistungen für die eigene Gemeinde einzufordern, was die Gesamtkosten der Zweckverbände aufbläht.

FOCJ, die effiziente Alternative

Zu den heutigen Verbundlösungen und Gebietskörperschaften besteht eine Alternative: funktionale, überlappende und wettbewerbliche Jurisdiktionen. Solche FOCJ (von *Functional, Overlapping, and*

Competing Jurisdictions) zeichnen sich durch vier Eigenschaften aus: Ein *FOCUS* (als Einzahl von FOCJ) bestimmt sich nach der zu erfüllenden Funktion; FOCJ sind überlappend, da jede Funktion eine andere Ausdehnung des entsprechenden FOCUS erfordert; FOCJ konkurrieren um Gemeinden und Bürger, und innerhalb von FOCJ herrscht demokratischer Wettbewerb; FOCJ sind Jurisdiktionen mit Steuerhoheit. Mit diesen Eigenschaften weisen FOCJ mehr Ähnlichkeiten mit den in einigen Kantonen existierenden Schulgemeinden als mit Zweckverbänden auf; sie sind aber viel flexibler als erstere.

FOCJ eignen sich für die Erbringung einer grossen Vielfalt öffentlicher Leistungen. Naheliegend ist, dass sie Leistungen erfüllen, die heute durch Gemeinden und Gemeindeverbände angeboten werden (z.B. in den Bereichen Bildung, Polizei, Kultur oder öffentlicher Verkehr). Es ist aber gut denkbar, dass sie auch Funktionen übernehmen, die heute von den Kantonen (z.B. Universitäts- und Gesundheitswesen) oder vom Bund (z.B. Fernverkehr, Sozialwesen) oder gar der EU (z.B. Agrarpolitik) bereitgestellt werden. Das Konzept der FOCJ gründet sich auf der Modernen Politischen Ökonomie, der Konstitutionellen Ökonomie und verschiedenen Elementen der ökonomischen Föderalismustheorie. Im Gegensatz zu vielen politischen Reformvorschlägen ist es nicht ergebnis-, sondern prozessorientiert. Deshalb darf nicht detailliert vorgeschrieben werden, welche Funktionen FOCJ erbringen sollten, wie viele FOCJ es geben sollte oder wo genau ihre Grenzen verlaufen sollten. Entscheidend ist vielmehr, dass die Bürger das Recht erhalten, FOCJ zu gründen und selbst über ihre Leistungen, Entscheidungsmechanismen und Steuern zu entscheiden. Dieses Recht könnte - in Anlehnung an die bekannten vier wirtschaftlichen Freiheiten - auch als die fünfte, politische Freiheit bezeichnet werden. Sie garantiert, dass FOCJ ein anpassungsfähiges föderales Netz von Regierungseinheiten bilden, das stets eng an die Bürgerpräferenzen gebunden bleibt und sich der *Geographie der Probleme* anpasst. Im folgenden werden die vier Charakteristika von FOCJ ausführlicher diskutiert.

FOCJ sind funktional

Gebietskörperschaften erbringen ihre Leistungen um so effizienter, je genauer sich Leistungsempfänger und Kostenträger entsprechen, je vollständiger sie positive Skalenerträge ausnützen können und je gezielter sie ihre Leistungen an die Nachfrage der Bürger anzupassen vermögen. Die verschiedenen kommunalen Leistungen (z. B. von der Einwohnerkontrolle über Erziehungs- zu Kulturangeboten) weisen aber ganz unterschiedliche Wirkungskreise und

unterschiedliche Skalenerträge auf. Überdies variiert die Nachfrage räumlich beträchtlich, weil sie von verschiedenen Faktoren abhängt, die von Ort zu Ort sehr unterschiedlich sein können (zum Beispiel dem Einkommen). Folglich ist es effizienter, wenn nicht alle Leistungen durch die gleiche Gebietskörperschaft erbracht werden, sondern von geographisch flexiblen, funktionalen Jurisdiktionen.

FOCJ sind überlappend

Zum einen überlappen sich FOCJ, die unterschiedliche Aufgaben erfüllen. Deshalb gehören die Bürger nicht nur mehreren Jurisdiktionen gleichzeitig, sondern 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. Diese Art der Überlappung erweitert die Wahlmöglichkeiten der Bürger und stärkt den Wettbewerb zwischen den Anbietern staatlicher Leistungen zusätzlich. Die beiden Arten von Überlappungen ergänzen sich gegenseitig. Da mit der zweiten, weitergehenden Art unter bestimmten Bedingungen Trittbrettfahrerprobleme auftreten können (siehe auch unten), kann sie auf kantonaler und eidgenössischer Ebene für gewisse Funktionen eingeschränkt werden.

FOCJ sind wettbewerblich

Die Regierung eines FOCUS wird durch zwei Mechanismen gezwungen, auf die Nachfrage der Mitglieder einzugehen: Die Abwanderungs- und Austrittsmöglichkeiten der Bürger und Gemeinden bewirken marktähnlichen Wettbewerb, und ihr Stimm- und Wahlrecht schafft demokratischen Wettbewerb.

In FOCJ ist Austritt nicht auf geographische Abwanderung beschränkt und deshalb besonders wirksam. Gemeinden und oft Gemeindeteile oder gar einzelne Bürger können aus einem FOCUS aus- und in einen anderen eintreten, ohne den Ort zu wechseln. Während die Kantone heute Gemeindeneugründungen und -gebietsveränderungen restriktiv regeln, verlangt das hier vorgeschlagene Konzept, dass Austritt möglichst unbehindert bleibt, weil dies den Wettbewerb zwischen den Regierungen stärkt. Die genauen Austrittsbedingungen kann ein Vertrag zwischen den Mitgliedern eines FOCUS, eine eigentliche Verfassung, regeln.

Abwanderung alleine schafft aber noch keine Effizienz. Solange die Individuen keine gut ausgebauten politischen Rechte besitzen, können die Regierungen leicht von den Präferenzen der Bürger abweichen. FOCJ verfügen deshalb über wirkungsvolle demokratische Institutionen. Die Bürger können die Exekutive und Legislative der jeweiligen FOCJ wählen, und sie verfügen über umfassende direktdemokratische Instrumente: Sie müssen Abstimmungen über Regierungsentscheidungen (Referendumsrecht) und über eigene Vorschläge (Initiativrecht) verlangen können. Wie die demokratischen Institutionen eines FOCUS im Detail auszugestaltet sind, muss jedoch nicht *von oben* vorgeschrieben werden. Diese können von den FOCJ Bürgern selbst entwickelt werden.

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 Gemeinden (oder auch Gemeindeteile) sein. Dann wird ein Gemeindegewohner automatisch Bürger derjenigen FOCJ, in denen seine Gemeinde Mitglied ist, und er kann nur aus einem FOCUS austreten, indem er umzieht. 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, 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 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.

FOCJ sind nicht Zweckverbände, sondern besonders flexible Zweckgemeinden

Die bisherige Diskussion macht deutlich, wie gross die Unterschiede zwischen FOCJ und Zweck- und Gemeindeverbänden sind. Während letztere zwar über die Eigenschaften *Funktionalität* und *Überlappung* verfügen, unterscheiden sie sich von FOCJ hinsichtlich der demokratischen Kontrollmechanismen und der Steuerhoheit vollständig. So geben in FOCJ die direkt- und

repräsentativ-demokratischen Institutionen den Bürgern unvergleichlich viel mehr Einfluss als die oben beschriebenen mehrstufigen Delegationsmechanismen in Zweckverbänden. Zugleich finanzieren sich FOCJ durch eigene Steuermittel, und ihrer fiskalischen Eigenverantwortlichkeit kommt grösstmögliches Gewicht zu. Dagegen ist für Zweckverbände charakteristisch, dass sie indirekt über die Gemeinden finanziert werden und die Kosten für die Bürger undurchsichtig sind, was die Vergleichsmöglichkeiten und damit den politischen Wettbewerb stark einschränkt.

Die den FOCJ eigenen, stark ausgeprägten demokratischen Kontrollmechanismen und die Steuerhoheit machen die gemeinschaftliche Leistungserbringung für die Bürger erst richtig attraktiv. Während Zweckverbände wegen ihrem Demokratiedefizit bei den Bürgern oft auf Widerstand stossen, können mit FOCJ-Leistungen gemeinde-, kantons- und sogar staatsgrenzenüberschreitend erbracht werden, ohne dass auf demokratische Kontrolle verzichtet werden muss. FOCJ werden also in vielen Bereichen die staatliche Integration und Kooperation vorantreiben. Dank ihren vorteilhaften Eigenschaften kann die funktionale Ausrichtung und die geographische Flexibilität, die ja eigentlich auch eine Stärke der Zweckverbände wäre, erst richtig genutzt werden. Im folgenden Abschnitt werden die Vorteile von FOCJ gegenüber traditionellen staatlichen Organisationsformen diskutiert.

Vorzüge von FOCJ

Flexibilität und Effizienz

Die Stärkung der demokratischen Instrumente und der Austrittsoption hilft den Bürgern, ihre Präferenzen auszudrücken und die Regierung wirkungsvoll zu kontrollieren. Die Konzentration eines FOCUS auf eine oder wenige Leistungen macht es leicht, seine Effizienz zu beurteilen und seine Leistungen mit anderen Körperschaften zu vergleichen. FOCJ erleichtern es sodann den Regierungen, auf die Präferenzen der Bürger einzugehen. Dank ihrer räumlichen Flexibilität können FOCJ positive Skalenerträge ausnützen und *spill-overs* minimieren und somit öffentliche Leistungen besonders kostengünstig anbieten. Schliesslich bleibt zu betonen, dass sich der Wettbewerbsdruck durch FOCJ auch positiv auf die Effizienz der traditionellen Gebietskörperschaften auswirken wird.

Privatisierung wird gefördert

Die Steuerautonomie der FOCJ vermittelt starke Anreize, die Mittel sparsam einzusetzen. FOCJ werden sich deshalb nicht auf die Produktion von Leistungen konzentrieren, sondern auf ihre Bereitstellung. Wenn es sich als effizienter erweist, werden sie die Leistungen vom günstigsten Anbieter einkaufen (*outsourcing*). Insofern helfen FOCJ, den öffentlichen Sektor zurückzudrängen. Sie unterscheiden sich jedoch vorteilhaft von blosser Privatisierung. In FOCJ ist Privatisierung *nachhaltig*, weil die Anreize der politischen Entscheidungsträger geändert werden. Nach der üblichen Art der Privatisierung hingegen droht stets eine *schleichende Verstaatlichung*, weil die politischen Entscheidungsträger weiterhin die Kontrolle über die betreffenden Leistungen anstreben.

Öffnung des Marktes für Politik

Während in den heutigen *Vielzweckgebietskörperschaften* vor allem Generalisten erfolgreiche Politiker sind, erhalten in FOCJ Fachspezialisten für die betreffenden FOCJ-Funktionen eine gute Chance. Weil zudem der engere Aufgabenkreis von FOCJ eine geringere zeitliche Belastung der FOCJ-Politiker bewirkt, wird die Übernahme politischer Ämter für mehr Bürger attraktiv. Die funktionale Fokussierung hilft auch *Einthemengruppierungen*, sich in den politischen Prozess einzubringen. Sie müssen dann nicht mehr versuchen, zu allen Fragen Stellung zu beziehen, sondern können sich auf die ihnen wirklich wichtigen Funktionen konzentrieren.

FOCJ funktionieren nicht nur in der Theorie, sondern auch in der Praxis. Das belegen zum einen die mit FOCJ verwandten Schulgemeinden, wie sie zum Beispiel im Kanton Zürich existieren. Eine immer wichtigere Rolle spielen funktionale Körperschaften auch in den USA in Form der *special districts*. Diese erfüllen die unterschiedlichsten Funktionen (zum Beispiel in den Bereichen Erziehung, Umweltschutz, Transport und Polizei) effizient, wie statistische Analysen zeigen. Insbesondere wurde nachgewiesen, dass *special districts* um so effizienter sind, je stärker ausgebaut ihre demokratischen Institutionen sind, das heisst, je stärker sie FOCJ und je weniger sie Zweckverbänden ähnlich sind.

Behauptete Probleme

Wähler sind überfordert

Häufig wird befürchtet, die Bürger könnten durch die zahlreichen Wahlen und Referenden in den verschiedenen FOCJ, in denen sie Mitglied sind, 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 sie mit den öffentlichen Leistungen zufrieden sind und ihnen die zur Wahl stehenden Alternativen ähnlich gut gefallen. Wichtig ist vielmehr, dass Bürger mit besonders intensiven Präferenzen und besonders Unzufriedene wahrscheinlicher als andere an Wahlgängen teilnehmen. Zweitens ist es in einem Netz von FOCJ für die Bürger vergleichsweise einfach, die öffentlichen Leistungen zu beurteilen. Heute ist es wegen der allgegenwärtigen Quersubventionierung und der hochkomplizierten staatlichen Rechnungslegungspraxis fast unmöglich, die Leistungen und die Effizienz der verschiedenen Gebietskörperschaften zu beurteilen und zu vergleichen. FOCJ erbringen hingegen die Aufgliederung in die verschiedenen Dimensionen quasi automatisch. Drittens muss die explizite Wahl- und Stimmbeteiligung in FOCJ mit der entsprechenden impliziten Wahlabstinenz in traditionellen Gebietskörperschaften verglichen werden. Dort muss ein Wähler alle Leistungsdimensionen simultan beurteilen, was kaum zu bewältigen ist. Deshalb gehen in allgemeinen Wahlen viele Leistungsaspekte völlig unter, das heisst, die implizite Stimmbeteiligung für diese Aspekte ist sehr tief. Viertens wird die Stimm- und Wahllast durch verschiedene neu entstehende Institutionen gemindert. Beispielsweise können die Wahl- und Abstimmungstermine verschiedener FOCJ zusammengelegt werden, Delegierte können gleichzeitig in mehreren FOCJ Einsitz nehmen, und in Abstimmungen können die Bürger den Empfehlungen der Partei ihres Vertrauens folgen.

Es muss koordiniert werden

Die Befürchtung, zwischen den verschiedenen FOCJ werde zu wenig koordiniert, ist unbegründet. Solange Externalitäten zwischen FOCJ existieren, bestehen Anreize, die FOCJ entsprechend anzupassen oder gar neue zu gründen; insofern können FOCJ auch als demokratische und wettbewerbliche Koordinationsmechanismen interpretiert werden. Da so aber nicht alle Externalitäten internalisiert werden dürften, drängt sich eine vergleichende Analyse auf: Auch zwischen administrativen Einheiten in traditionellen Gebietskörperschaften und zwischen

Gemeindeverbänden existieren Externalitäten. Die Frage lautet deshalb, in welchem System die Anreize zu verhandeln grösser und die Verhandlungskosten kleiner sind. Die Bediensteten der verschiedenen Verwaltungsabteilungen und der Gemeindeverbände haben schwache Anreize, ihre Handlungen aufeinander abzustimmen. Eine effektive Koordination schränkt nämlich ihren Handlungsspielraum ein. Ausserdem sind sie wenig oder gar nicht darauf angewiesen, die Wohlfahrt der Bürger zu verfolgen. Im Gegensatz dazu haben die Politiker eines FOCUS starke Anreize, mit anderen Regierungen zu verhandeln, weil ihre Wiederwahl und die Erfolgchance ihrer Vorlagen in Volksabstimmungen direkt von der Zufriedenheit der Bürger abhängt. Solange also die Bürger mehr Koordination wünschen, wird sie von den FOCJ-Regierungen eher angeboten.

Lokale Steuern führen zu ruinösem Steuerwettbewerb

Oft wird argumentiert, lokale Steuerautonomie wie in FOCJ führe zu ruinösem Steuerwettbewerb. Dieser zwingt die Gemeinden, die Steuern immer weiter zu senken, so dass sie ihre Aufgaben nicht mehr erfüllen könnten. Diese Argumentation verkennt aber zwei entscheidende Punkte:

1. Steuern dienen zur Finanzierung öffentlicher Leistungen. Die Bürger wandern also nur ab, wenn das Verhältnis von Leistungen und Steuern vergleichsweise schlecht ist. Genau dann ist aber Abwanderung nicht nachteilig, sondern lenkt die Bürger in besonders effiziente und leistungsfähige Körperschaften und zwingt die Behörden, auf die Präferenzen der Bürger einzugehen.
2. Eine Vereinheitlichung der Steuern verhindert ruinösen Wettbewerb zwischen Kommunen nicht, sondern schafft ihn oft erst. Wenn es Gemeinden verboten ist, Steuerzahler, Firmen, Arbeitsplätze usw. durch tiefe Steuern anzulocken, sind sie gezwungen, dies mittels höheren Leistungen zu tun. Im Unterschied zum Steuerwettbewerb verschlingt dieser Leistungswettbewerb aber Ressourcen. Überdies führt er tendenziell zu grösseren Ungleichheiten. Während tiefere Steuern allen Einwohnern zugute kommen, werden die kommunalen Leistungen selten allgemein erhöht. Viele besondere Leistungen (zum Beispiel aussergewöhnliche Infrastrukturleistungen, grosszügige Baubewilligungsverfahren, Lohn- und Ausbildungssubventionen oder der Verkauf von gemeindeeigenem Land zu Vorzugskonditionen) werden gezielt an einflussreiche Firmen und auch an reiche Individuen vergeben.

Voraussetzungen für FOCJ

Funktionale Körperschaften entstehen dann, wenn eine positive und eine negative Bedingung erfüllt sind:

1. Die Gründung und der Betrieb von FOCJ muss verfassungsmässig gesichert sein. Die gebildeten Einheiten müssen sich als Jurisdiktionen mit (beschränkter) Steuerhoheit etablieren können. Dieses Recht wird von anderen Körperschaften, die einen Teil ihres Steuersubstrats abgeben müssen, bestritten werden. Grundsätzlich sollte die Möglichkeit bestehen, dass sowohl Individuen als auch Gemeinden (als unterste politische Einheit) FOCJ bilden können. Wer die Mitglieder sind, hängt von der in Frage stehenden Funktion ab. So ist durchaus denkbar, dass einzelne Bürger einen FOCUS für eine weiterbildende (staatliche) Schule gründen. Für andere Politikbereiche, wie etwa den öffentlichen Nahverkehr oder die Wasserentsorgung, dürften sich in aller Regel verschiedene Gemeinden zu FOCJ zusammenfinden.
2. 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. Die bisherigen Anbieter müssen veranlasst werden, die Kosten des Angebots offenzulegen und die Steuern der FOCUS-Mitglieder entsprechend zu senken.

So wird die hier vorgeschlagene fünfte Freiheit ihre grösste Wirkung dann entfalten, wenn die existierenden Gebietskörperschaften veranlasst werden, *Steuerpreismenüs* festzulegen. Diese geben an, wieviel Steuereinnahmen für eine bestimmte staatliche Leistung aufgewendet werden. Solche Steuerpreise können dann zur Berechnung der Steuersenkungen für ganz oder partiell aus nur einzelnen Funktionen austretende Körperschaftsteile verwendet werden.

Steuerpreismenüs können auch verhindern, dass ein zu geringer Steuernachlass erfolgt, weil durch sie alle Leistungsbezieher - und nicht nur die Austretenden - mit den ausgewiesenen Steueranteilen belastet werden. Die bisherigen Anbieter verlieren dadurch den Anreiz, den Austretenden einen zu geringen Steuernachlass zu gewähren, weil dadurch automatisch auch die Steuereinkommen von den verbleibenden Bürgern vermindert würden. Dadurch wird garantiert, dass schon die potentielle

Gründung von FOCJ die bisherigen staatlichen Anbieter zwingt, sich Rechenschaft über die präzisen Kosten der Bereitstellung zu geben. Allerdings ist vorauszusehen, dass die traditionellen politischen Einheiten alle Buchhaltungskniffe verwenden werden, um die neuen Konkurrenten fiskalisch zu behindern.

Zusammenfassung

Immer öfter ertönt der Ruf nach Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden. Dadurch droht der kommunalpolitische Einfluss der Bürger geschwächt zu werden. Diesen kommt nämlich in Zweck- oder Gemeindeverbänden - den heute dominierenden Kooperationsformen - kaum mehr als eine Statistenrolle zu: Die wichtigen Entscheidungsträger werden nicht von ihnen gewählt, sondern durch mehrstufige Delegationsverfahren bestimmt.

FOCJ (von *Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions*) stellen eine radikale Alternative zu Gemeindeverbänden und auch zu traditionellen Gebietskörperschaften dar. Sie entwickeln sich von unten, finanzieren ihre Tätigkeit selbst und stärken den politischen Einfluss der Bürger ganz entscheidend. Dank ihrer Beschränkung auf einzelne Funktionen und ihrer räumlichen Flexibilität können sie 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. Die oft gegen FOCJ vorgebrachten Einwände erweisen sich hingegen als nicht stichhaltig. 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 und selbst über ihre Funktionen, Leistungen, geographische Ausdehnung, genaue Entscheidungsmechanismen und Steuern zu entscheiden. Diese *fünfte, politische Freiheit* garantiert, dass FOCJ ein anpassungsfähiges, bürgerorientiertes föderales Netz von Regierungseinheiten bilden. Mit FOCJ verwandte staatliche Körperschaften existieren nicht nur in einigen Schweizer Kantonen in Form von Schul- und anderen Spezialgemeinden; insbesondere in den USA breiten sie sich in Form der *special districts* rasch aus. Auch ihr Erfolg belegt: FOCJ und die fünfte Freiheit stellen keineswegs ein utopisches, sondern ein realistisches und zukunftsweisendes Konzept dar.

Reiner Eichenberger, Dr. oec. publ., ist Privatdozent und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich.

* Das hier vorgestellte Konzept der FOCJ beruht auf gemeinsam mit Bruno Frey durchgeführten Forschungsarbeiten. Ich danke ihm und Felix Oberholzer-Gee für ihre hilfreichen Verbesserungsvorschläge zu diesem Aufsatz.

Literatur

Das Konzept der FOCJ wird ausführlich dargestellt in:

Frey, Bruno S./Eichenberger, Reiner. FOCJ: Creating A Single European Market For Governments. International Review of Law and Economics, 16. 1996, S. 315-327.

Eichenberger, Reiner.

Eine *fünfte Freiheit* für Europa: Stärkung des politischen Wettbewerbs durch FOCJ. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 45. 1996, S. 110-130.

Frey, Bruno S. Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ. Tübingen 1997.

Eine Übersicht zur ökonomischen Theorie des Föderalismus vermitteln:

Bird, Richard M. Federal Finance in Comparative Perspective. Toronto: Canadian Tax Foundation 1986.

Inman, Robert P./Rubinfeld, Daniel L. The Political Economy of Federalism. In Dennis C. Mueller (Hrsg.). Perspectives on Public Choice. Cambridge 1997, S. 73-105.

Die vorteilhaften Wirkungen direkter Demokratie werden analysiert von:

Cronin, Thomas E. Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall. Cambridge, Mass. 1989.

Eichenberger, Reiner/Frey, Bruno S. Bessere Politik durch Föderalismus und direkte Demokratie. In: C. Hermann-Pillath/O. Schlecht/H. F. Wünsche (Hrsg.), Markt wirtschaft als Aufgabe. Stuttgart 1994, S. 773-787.

Frey, Bruno S. Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience. American Economic Review, 84. 1994, S. 338-342.

Feld, Lars P./Savioz, Marcel R. Direct Democracy Matters for Economic Performance: An Empirical Investigation. Kyklos, 50. 1997, S. 507-538.

Die Bedeutung von Abwanderung und Widerspruch wird ausführlich thematisiert von:

Hirschman, Albert O. Exit, Voice and Loyalty. Cambridge, Mass. 1970 (Deutsche Übersetzung: Abwanderung und Widerspruch: Reaktion auf Leistungsabfall bei Unternehmen, Organisationen und Staaten. Tübingen 1974).

Die Effizienz von special districts wird untersucht von:

Mehay, Stephen L. The effect of governmental structure and special district expenditures. Public Choice, 44. 1984, S. 339-348.

Zax, Jeff rey S. The Effects of Jurisdiction Types and Numbers and Local Public Finance. In: Harvey S. Rosen (Hrsg.), Fiscal Federalism: Quantitative Studies Chicago 1988, S. 79-106.

Burns, Nancy. The Formation of American Local Governments: Private Values in Public Institutions. New York 1994.

