

RATIFIZIERUNG DES ABKOMMENS ZUM INTERNATIONALEN UMWELT-STRAF-GERICHTSHOF

Artikel X
Die Republik Österreich tritt dem Abkommen zum internationalen Umweltstrafgerichtshof bei und verpflichtet sich, seine Entscheidungen anzuerkennen.

Erläuterung

Der Menschheit fehlen bisher die Möglichkeiten, einen (bekennenden!) Umweltkriminellen wie den brasilianischen Präsidenten Jair Messias Bolsonaro vor ein Gericht zu stellen. Dessen Politik gefährdet nicht nur Leib und Leben indigener und anderer Brasilianer, sondern ebenso den Rest der Menschheit. Die Behandlung der überlebensnotwendigen Wälder am Amazonas-Becken, ebenso in Asien und Afrika, wird nicht länger als innere Angelegenheit der Nationalstaaten betrachtet. Der internationale Umweltstrafgerichtshof erklärt sich für die Verfolgung von Ökozid zuständig und schließt an die Fortschritte der Umweltgesetzgebung in und zwischen den Staaten an, denen bisher der Schlussstein eines internationalen Gerichts fehlte. Er bearbeitet Verfassungsbeschwerden und Sammelklagen.

vorgeschlagen, der in eine zukunftsorientierte österreichische Verfassung eingebaut werden könnte. Die bestehenden nationalen Grenzen sind in einer solchen zukünftigen Gesellschaft obsolet.

Die Spannung zwischen den unterschiedlichen wirtschaftlichen und politischen Anforderungen lässt sich lösen, wenn von den starren Grenzen öffentlicher Körperschaften abgewichen wird: Jede staatliche Tätigkeit soll sich in dem Raum abwickeln, der dafür die geeignete Ausdehnung hat (>geography of problems<). Geeignet dafür sind funktionale Körperschaften, die sich gegenseitig überlappen und welche die für ihre Tätigkeit notwendigen Steuern in einem demokratischen Verfahren erheben dürfen. Diese als *FOCJ* – gemäß den Anfangsbuchstaben »*Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions*« – bezeichneten neuen Institutionen sind durch vier Eigenschaften gekennzeichnet (vgl. Frey 1997, 2003, 2007, Frey und Eichenberger 1999, Eichenberger 1998a, 1998b, Eichenberger und Frey 2002, Stadelmann 2005. Weitere Diskussionen finden sich z.B. bei Vanberg 2000, Friedrichs und Bartholomae 2008).

Vier Eigenschaften

1 FOCJ

sind funktional

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

2 FOCJ

sind überlappend

Zum einen überlappen sich FOCJ, die unterschiedliche Aufgaben erfüllen. Folglich gehören die Bürger ganz unterschiedlichen »Bündeln« von Jurisdiktionen an. FOCJ müssen aber nicht notwendigerweise Gebietskörperschaften sein, die in einem zusammenhängenden Gebiet ein Leistungsmonopol besitzen. Oft können mehrere FOCJ, die gleiche oder ähnliche Funktionen erfüllen, ihre Leistungen im selben geographischen Gebiet anbieten. Dadurch werden die Wahlmöglichkeiten der Bürger und der Wettbewerb zwischen den Anbietern staatlicher Leistungen zusätzlich gestärkt. Die beiden Arten von Überlappungen ergänzen sich gegenseitig.

3 FOCJ

sind wettbewerblich

Die Leitung eines *FOCUS* (als Anzahl von FOCJ) wird durch zwei Mechanismen gezwungen, auf die Nachfrage der Mitglieder einzugehen: Die Austrittsmöglichkeiten (>exit<) der Bürger und Gemeinden bewirken marktähnlichen Wettbewerb und ihr Stimm- und Wahlrecht (>voice<) schafft politischen Wettbewerb (vgl. dazu Hirschman 1970).

In FOCJ ist Austritt nicht auf geographische Abwanderung beschränkt und deshalb besonders wirksam. Gemeinden (oder Gemeindeteile) können aus FOCJ aus- und in andere eintreten, ohne dass ihre Bürger umziehen müssen. Die Bedeutung von »exit« unterscheidet FOCJ grundlegend von den heutigen National- und Bundesstaaten, in denen Sezession verboten und zumeist mit brachialer Gewalt verhindert wird. Dabei sollte der Austritt möglichst unbehindert bleiben, weil dadurch der Wettbewerb zwischen den Leitungen gestärkt wird. Die genauen Austrittsbedingungen können jeweils in einem Vertrag zwischen den Mitgliedern eines *FOCUS*, einer eigentlichen Verfassung, geregelt werden. Für den Eintritt hingegen sollte sehr wohl ein Preis verlangt werden können. Wie in »clubs« (Buchanan 1965) können Eintrittspreise als Abgeltung für die Nutzung öffentlicher Güter und der Internalisierung externer Wanderungskosten dienen. Solche expliziten Preise stärken die Anreize der FOCJ-Re-

gierungen, eine gute Politik zu betreiben und so neue (zahlende) Mitglieder anzuziehen.

Abwanderung alleine schafft aber unter realistischen Bedingungen (Wanderungskosten, endlich vielen Jurisdiktionen) noch keine Effizienz. Solange die Individuen keine gut ausgebauten politischen Rechte besitzen, können die Regierungen weit von den Präferenzen der Bürger abweichen. In FOCJ wird deshalb der politische Wettbewerb mittels demokratischer Institutionen gestärkt. Die Bürger können die Exekutive und Legislative der jeweiligen FOCJ wählen. Zudem sollten sie über möglichst umfassende direkt-demokratische Instrumente zur Kontrolle der Regierung verfügen: Sie müssen Volksabstimmungen über eigene Vorschläge (Initiativrecht) sowie über Entscheidungen der Regierung und des Parlaments (Referendumsrecht) verlangen können. Diese Volksrechte bewirken, dass die Bürgerpräferenzen im politischen Prozess vermehrt beachtet werden (dazu Kirchgässner, Feld und Savioz 1999). Das hohe Ausmass an demokratischen Kontrollmechanismen bildet auch einen entscheidenden Unterschied zwischen FOCJ und technokratischen Zweckverbänden, in denen die Bürger die Zweckverbandsverwaltung nur sehr indirekt und unwirksam über mehrstufige Delegationspyramiden kontrollieren können (vgl. Eichenberger 1998b).

4 FOCJ sind Jurisdiktionen mit Steuerhoheit

Ein *FOCUS* ist eine Körperschaft mit Zwangsgewalt und Steuerhoheit. Die *FOCUS*-Mitgliedschaft kann auf zwei unterschiedliche Weisen definiert sein: Mitglieder können die kleinsten politischen Einheiten, im Normalfall die Gemeinden, sein. Dann sind Gemeindeglieder automatisch Bürger derjenigen FOCJ, in denen ihre Gemeinde Mitglied ist, und sie können nur aus einem *FOCUS* austreten, indem sie umziehen. Im zweiten Fall kann ein einzelner Bürger frei entscheiden, ob er in einem bestimmten *FOCUS* Mitglied sein will. Diese starke Form der individuellen Wahlmöglichkeiten kann staatliche Umverteilungsmaßnahmen unterhöhlen. Falls erwünscht, kann Umverteilung und auch eine gewisse Mindestversorgung mit öffentlichen Leistungen garantiert werden, indem auf einer höheren politischen Ebene die Mitgliedschaft in einem *FOCUS*, der die betreffende Leistung anbietet, 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.

Vorzüge

FOCJ weisen, verglichen mit traditionellen staatlichen Organisationsformen, wesentliche Vorteile auf. Vor allem sind *FOCJ* *flexibel* und *effizient*. Die Stärkung der demokratischen Instrumente und der Austrittsoption erlaubt den Bürgern, ihre Präferenzen auszudrücken und die Regierung wirkungsvoll zu kontrollieren. Die Konzentration eines *FOCUS* auf einzelne Leistungen hilft ihnen, die Effizienz zu beurteilen und die Leistungen mit anderen *FOCJ* zu vergleichen.

FOCJ erleichtern den Regierungen, auf die Präferenzen der Bürger einzugehen. Dank ihrer räumlichen Flexibilität können *FOCJ* positive Skalenerträge ausnützen, »spillovers« minimieren und somit öffentliche Leistungen besonders kostengünstig anbieten. Ein Verteidigungs-*FOCUS* z.B. könnte große Teile Europas und sogar nicht-europäische Länder umfassen. Dass europäische Länder umfassen. Dass europäische Größenanpassungen tatsächlich stattfinden, wird u.a. durch die schweizerischen Erfahrungen illustriert, wo durch Volksabstimmungen oft Gemeinden und Bezirke zusammengelegt oder aufgeteilt und auch Kantons Grenzen verändert werden. Solche Abstimmungen zeigen immer wieder, wie vernünftig Wähler zwischen den Leistungsbündeln der verschiedenen Gebietskörperschaften abwägen.

Eine Innovation

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

FOCJ stellen eine neue Form von Demokratie und Föderalismus dar. Globalisierung heißt dieser Auffassung entsprechend gerade nicht, dass einheitlich werden sollte. Vielmehr können sich in *FOCJ* die lokalen Eigenheiten entfalten. *FOCJ* unterscheiden sich deshalb fundamental von einer einheitlichen Weltregierung, etwa in Form einer UNO mit erweiterten Kompetenzen. *FOCJ* unterscheiden sich jedoch auch vom voluntaristischen Konzept des von Kofi Annan vorgeschlagenen »*Global Compact*«, der einen neun Punkte umfassenden Verhaltenskodex für Unternehmen festlegt. Diese sind jedoch unverbindlich und in einer kompetitiven internationalen Umgebung kaum verhaltenswirksam. Deshalb werden neue globale Institutionen wie eine »UNO-Organisation für Konzern-Verantwortung« oder eine »Global Regulatory Authority« vorgeschlagen – wobei wir wieder bei einer ineffektiven Weltbürokratie wären. Die Zukunft muss vielmehr bei einem Netz flexibler, problemorientierter und demokratischer Einheiten lie-

gen. Die funktionalen und demokratischen Körperschaften vermögen einige drängende Probleme staatlicher Ordnung in einer globalen Wirtschaft zu lösen. Die staatlichen Strukturen passen sich den Erfordernissen der Individuen an. Einige *FOCJ* – man denke etwa an die militärische Verteidigung – dürften eine große räumliche Ausdehnung haben – andere *FOCJ* hingegen – etwa für lokale Umweltprobleme – eine geringe Ausdehnung. *FOCJ* sind derart konstruiert, dass die Spillovers (das sind grenzüberschreitende externe Effekte) minimiert werden. Nutznießer und Kostenträger öffentlicher Leistungen können auf diese Weise angenähert werden. Damit entsteht auch für die Bürger ein Anreiz zur politischen Beteiligung.

Führt die Möglichkeit, gleichzeitig mehreren sich gegenseitig überlappenden öffentlichen Körperschaften anzugehören, dazu, dass man sich nirgendwo mehr zugehörig fühlt? Dieses Bedenken ist berechtigt – allerdings nur wenn von einer traditionellen Gesellschaft ausgegangen wird. Die heutige Welt ist demgegenüber durch *multiple Zugehörigkeiten* geprägt. Mehrfache Loyalitäten sind ohne weiteres möglich: wir sind *gleichzeitig* mit der Region, die uns in der Jugend geprägt hat; dem Ort, in dem wir heute leben; der Firma, in der wir arbeiten; dem Sportclub, in dem wir einen Teil unserer Freizeit verbringen; dem Theater, durch das wir geistig angeregt werden, emotional verbunden. In einigen Ländern wie den Vereinigten Staaten müssten außerdem die Rasse, deren Hautfarbe wir tragen, die Universität, die uns erzogen, und die Kirche, die wir am Sonntag besuchen, hinzugefügt werden. Ein Bürger kann somit problemlos mehreren Organisationen emotional verbunden sein und entsprechende intrinsische Motivation entfalten. Gerade eine Entsolidarisierung ist damit nicht zu erwarten. In einer globalen Welt wäre ein Zwang, nur zu einer Organisation – nämlich dem noch zu schaffenden Weltstaat – emotional verbunden zu sein, verfehlt. Die vielfachen Zugehörigkeiten entsprechen der heutigen Zeit und dürften in der Zukunft noch wichtiger werden.

Bruno S. Frey

FLEXIBLE DEMOKRATISCHE KÖRPERSCHAFTEN: FOCJ

Die bestehende österreichische Verfassung ist föderal aufgebaut; neben dem Zentralstaat kommt den Bundesländern große Bedeutung zu. Im Einklang mit der wissenschaftlichen Literatur (vgl. z.B. Feld et al. 2017, Schaltegger und R.L. Frey 2001, Feld 2000) wird damit berücksichtigt, dass eine dezentrale Organisation der Politik große Vorteile hat. Österreich deckt sich damit mit besonders erfolgreichen Bundesstaaten wie Deutschland, der Schweiz oder den Vereinigten Staaten. Allerdings garantiert eine föderale Verfassung keineswegs, dass ein Land demokratisch und wirtschaftlich prosperiert, wie die Beispiele Argentinens und Brasiliens zeigen. Vielmehr ist eine wirksame politische Dezentralisierung eine wichtige Voraussetzung für einen Staat, in dem die Anliegen gerade auch der lokalen Bevölkerung ernst genommen werden (Mueller 1997, 2003).

In diesem Beitrag wird eine neue Art von flexiblem, föderativen Staat