

MEIN STANDPUNKT



Professor Bruno S. Frey
zum Thema
Dynamischer Föderalismus

Der Föderalismus gehört zu den grossen gesellschaftlichen Erfindungen: Stärke gegen aussen lässt sich mit innerer Vielfalt verbinden. Diese Institution hat sich gut bewährt; viele besonders erfolgreiche Länder sind föderalistisch aufgebaut. Der Föderalismus ist allerdings in den letzten Jahren ins Schussfeld der Kritik geraten. Er ist etwas erstarrt und muss an die heutigen Anforderungen angepasst werden. Dabei darf der entscheidende Vorteil eines dezentralen Staatsaufbaus jedoch nicht aufgegeben werden. Er besteht in einer weitgehenden Autonomie der unteren Gebietskörperschaften, die Bürgernähe und damit ein menschliches Verhältnis ermöglichen.

Eine wesentliche Bedingung dafür ist, dass die Bürger die Staatsausgaben selbst festlegen können, aber auch bereit sind, die entsprechenden Kosten in Form von Steuern zu tragen. Diese Bedingung ist in einigen «Bundesstaaten» keineswegs erfüllt. In der Bundesrepublik Deutschland und auch in Österreich besitzen die Gemeinden und Länder kaum eigene Steuerquellen, sondern erhalten ihre Finanzmittel im Wesentlichen vom Bund zugewiesen. Als Folge davon sind sie stark vom Bund abhängig und können deshalb kaum eine eigenständige Politik verfolgen.

Gegen den Föderalismus wird am häufigsten angeführt, die dezentralen Einheiten seien zu klein, um die anstehenden Probleme einer modernen Gesellschaft zu bewältigen. Viele Staatsaufgaben würden den Rahmen von Gemeinden und Kantonen oder Ländern überschreiten. So leisten insbesondere grössere Städte viele Aufgaben, die den umliegenden Gemeinden zugute kommen, zu deren Finanzierung diese aber nichts beitragen. Ebenso wird häufig auf die mit zunehmender Grösse fallenden Durchschnittskosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen hingewiesen. Die Lösung wird im Zusammenschluss von Gebietskörperschaften gesehen. So wurde etwa kürzlich eine Vereinigung von Genf und Waadt zu einem gemeinsamen Kanton gefordert. Noch weiter geht die Vorstellung, die Schweiz solle in vier Kantone zusammengefasst werden.

Die angedeuteten Probleme lassen sich jedoch überwinden, ohne dass der Föderalismus unterhöhlt wird. Jeder staatlichen Funktion wird eine Körperschaft zugeordnet, deren Grösse den zu lösenden Aufgaben bestmöglich entspricht. Viele Staatsaufgaben werden am besten auf lokaler Ebene angegangen.

Dazu gehören etwa manche Verkehrs- und Umweltprobleme. Oft sind dafür einzelne Stadtkreise oder sogar Quartiere am besten geeignet. Für andere Staatsaufgaben sind hingegen die bestehenden Nationen zu klein. Verteidigung wird heute am besten auf gesamteuropäischer Ebene oder, noch besser, in einer noch grösseren Einheit (zum Beispiel der Nato) bereitgestellt.

Diesen Überlegungen zufolge entsteht ein vielfältiges Netz von unterschiedlich grossen Gebietskörperschaften, die sich überschneiden. Jeder Bürger gehört dann verschiedenen staatlichen Einheiten an. Für Schweizer ist eine mehrfache Mitgliedschaft nicht überraschend. Schon heute gehören wir

gleichzeitig einer Orts- und Bürgergemeinde und oft auch einer Schul- oder Kirchengemeinde an.

Die hier vorgeschlagenen staatlichen Einheiten sind flexibel. Sie können sich den ständig wandelnden Problemen anpassen. Die Initiative zur Gründung dieser Einheiten hat nicht vom Zentralstaat, sondern von den betroffenen Bürgern auszugehen.

Diese zusammen mit Reiner Eichenberger entwickelte Idee wird nach den Anfangsbuchstaben von Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions als FOCJ bezeichnet. Im Unterschied zu den technokratisch geführten Zweckverbänden ist deren Organisation demokratisch. Die Bürger bestimmen nicht nur die Leitung der FOCJ, sondern können auch mittels Referenden und Initiativen direkt demokratisch mitbestimmen.

FOCJ können einen Beitrag zu einer lebendigen zukünftigen schweizerischen Verfassung liefern. Sie sind geeignet, kommende Herausforderungen zu bewältigen. Sie könnten auch das Verhältnis zur EU entkrampfen. Die Schweiz könnte unserem Modell gemäss einige FOCJ (zum Beispiel den Freihandel) gemeinsam mit anderen europäischen Ländern unternehmen. Auf die Teilnahme an andern FOCJ (zum Beispiel an der europäischen Agrarpolitik) könnten die Stimmbürger hingegen verzichten.

Die gleiche Flexibilität würde sich gegenüber den osteuropäischen Beitrittskandidaten der EU als äusserst hilfreich erweisen. Die ungunstigen Alternativen eines vollständigen Beitritts oder aber eines vollständigen Abseitsstehens würden damit vermieden. «Variable Geometrie» und «unterschiedliche Geschwindigkeiten» sind kein Mangel, sondern vielmehr eine Tugend.

«Viele besonders erfolgreiche Länder sind föderalistisch aufgebaut»