Aus: König, Thomas, Elmar Rieger und Hermann Schmitt (Hrsg.) 1998. *Europa der Bürger? Voraussetzungen, Alternativen, Konsequenzen.* Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung, Band 3. Frankfurt: Campus: S. 21-43.

Reiner Eichenberger und Bruno S. Frey

Ein neuer demokratischer Föderalismus für Europa

1 Mangel an politischem Wettbewerb

Die Stärkung des Wettbewerbs ist ein zentrales Ziel der Europäischen Union (EU). Die Verwirklichung der vier Freiheiten - der freien Mobilität von Gütern, Dienstleistungen, Arbeit und Kapital - hat die Märkte wirksam geöffnet, und die gemeinsame Währung wird neue Wettbewerbskräfte entfesseln. Die Förderung von Wettbewerb blieb jedoch auf den wirtschaftlichen Bereich beschränkt. Die verschiedenen Elemente politischen Wettbewerbs und damit die Anreize der Regierungen, auf die Präferenzen der Bürger einzugehen, wurden hingegen vernachlässigt. Deshalb leidet Europa heute sowohl an Demokratie- als auch Föderalismusdefiziten: Die Kommission, die eigentliche „Regierung" der EU, wird nicht von den Bürgern gewählt, obwohl sie die politische Agenda weitgehend bestimmt; der Ministerrat trifft seine Entscheidungen geheim, was die Kontrollmöglichkeiten der Bevölkerung stark einschränkt; und das Europäische Parlament hat nur wenige Kompetenzen. Zugleich sind viele EU-Mitgliedsländer zentralistisch aufgebaut, und die „offizielle" Diskussion um die zukünftige europäische Verfassung ist durch weitgehende Absenz föderativer Ideen gekennzeichnet, während die Zentralisierung und Harmonisierung wichtiger Politikvariablen, insbesondere der Steuern, rasch voranschreitet. Somit erstaunt es kaum, daß heute viele Menschen die EU als bürgerfernen, zentralistischen und „eurokratischen" Beamtenapparat und riesige Umverteilungsmaschine sehen, in der ungerechtfertigte Zuweisungen und Rentenstreben dominieren.

Die meisten Befürworter einer vertieften europäischen Integration weisen diese Kritiken nicht grundsätzlich zurück. Sie argumentieren jedoch, die Union sei gleichwohl funktionsfähig und loben ihre wirtschaftlichen Vorteile (insbesondere die vier Freiheiten) und ihren friedenssichernden Beitrag. Sie werten den Umstand als Erfolgsausweis, daß sich fast alle westeuropäischen Länder der Union angeschlossen haben und mindestens zehn osteuropäische Länder den Beitritt anstreben. Schließlich meinen sie, die maßgeb-

lichen politischen Entscheidungsträger hätten die politischen Probleme erkannt und seien um Abhilfe - um „Bürgernähe" - bemüht. Diese Argumente sind jedoch wenig überzeugend.

Die vier wirtschaftlichen Freiheiten stellen tatsächlich eine großartige Errungenschaft dar. Sie hätten jedoch wohl auch ohne große Teile des kostspieligen und den politischen Wettbewerb schwächenden „EU-Überbaus" erreicht werden können. So haben andere Abkommen und Verträge wie der Europäische Wirtschaftsraum (EWR), die nordamerikanische Freihandelszone (NAFTA), die Europäische Freihandelszone (EFTA) oder die Welthandelsorganisation (WTO) einzelne oder mehrere dieser Freiheiten mit weniger Aufwand verwirklicht. Selbst der freie Personenverkehr ist keine ureigene Errungenschaft der EU. Während er durch neue Vorschriften (etwa Entsenderichtlinien) wieder unterlaufen wird, ist die tatsächliche Personenmobilität innerhalb der EU nicht größer als z.B. zwischen der Schweiz und verschiedenen EU-Ländern.

Auch der langanhaltende Frieden in Westeuropa muß keineswegs zwingend der europäischen Integration zugeschrieben werden. Die Einigung war möglich, weil in der Nachkriegszeit viele Länder willens und fähig waren, internationale Konflikte friedlich zu lösen. Die Aussöhnung von Frankreich und Deutschland wurde zudem durch die günstigen wirtschaftlichen Bedingungen, die sowjetische Bedrohung und den Einfluß der USA gefördert. Während es in den europäischen Streitigkeiten vor dem Krieg um die Vormachtstellung in Europa und der Welt ging, waren die Führungspositionen nach dem Krieg fest in amerikanischer und sowjetischer Hand. Damit wurden in gewisser Weise auch die europäischen Feindschaften hinfällig.

Schließlich liefern auch die vollzogenen und beantragten Beitritte weiterer Länder kein überzeugendes Erfolgsargument. Die Beitrittsabsichten ärmerer Länder werden nicht zuletzt von der Hoffnung auf Subventionen genährt. Ein gewichtiges Argument für einen Beitritt zur EU ist überdies stets einer ihrer Nachteile - ihr Diskriminierungspotential gegenüber Nichtmitgliedern.

Gemäß diesen Überlegungen gibt es kaum Gründe, weiterhin in die angestammten EU-Entscheidungsstrukturen und die Reformbemühungen der auf europäischer Ebene agierenden Politiker zu vertrauen. Im Gegenteil: Letztere sind kaum an Änderungen interessiert, weil sie von effektiven demokratischen und föderalistischen Institutionen eingeschränkt würden (Vaubel 1994; Eichenberger 1998a). Der jetzige Zeitpunkt ist hingegen besonders günstig, die europäischen Institutionen grundlegend zu überdenken. Ihr heutiger Zustand läßt sich nicht aufrechterhalten, wenn die osteuropäi-

schen Länder der EU beitreten. Allein schon der Größenzuwachs verunmöglicht, daß Entscheidungen in gleicher Weise wie bisher getroffen werden. Zugleich können die heutigen riesigen Umverteilungsprogramme kaum auf die weit ärmeren osteuropäischen Länder ausgedehnt werden.

Die politische Organisation Europas läßt sich jedoch nicht reformieren, indem - wie zuweilen vorgeschlagen - das europäische Parlament und die Gerichte gestärkt werden. Damit würde bestenfalls eine „Demokratie von oben", nicht aber eine echte politische Mitwirkung der Bürger verwirklicht. Auch die oft geforderte Straffung der politischen Führung der Union verspricht keinen Erfolg. Damit würde das Demokratiedefizit und die Zentralisierungstendenz nur noch verschärft.

Hier wird deshalb ein völlig anderer Weg vorgeschlagen. Die unbestreitbaren Vorteile eines europäischen Zusammenschlusses sollen mit den fundamentalen Vorteilen von *Demokratie* und *Dezentralisierung* (Föderalismus) verbunden werden. Die vier wirtschaftlichen Freiheiten sollen mit einer fünften, *politischen Freiheit* ergänzt werden, dem Recht der Bürger, sogenannte *„FOCJ" (Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions)* zu gründen. Diese Einheiten spezialisieren sich auf die Erfüllung einer oder einzelner Funktionen; sie können sich gegenseitig überlappen; in ihnen herrscht demokratischer Wettbewerb und zwischen ihnen föderalistischer Wettbewerb; und zur Erfüllung ihrer Aufgaben können sie eigene Steuern erheben. Dieser Vorschlag erscheint vielleicht radikal und ungewohnt. Seine Bestandteile sind jedoch in der theoretischen Literatur durchaus akzeptiert. FOCJ entsprechen der europäischen Vielfalt und weisen eine lange historische Tradition auf. Tatsächlich sind heute mancherorts verschiedene Aspekte von FOCJ verwirklicht. Der Vorschlag ist somit nicht utopisch, sondern realistisch.

Im nächsten Abschnitt wird das Konzept der FOCJ eingehend erläutert. Im dritten Abschnitt werden ihre spezifischen Vorteile und im vierten Abschnitt mögliche Probleme diskutiert. Sodann werden FOCJ dem heutigen europäischen Föderalismus gegenübergestellt. Im sechsten Abschnitt wird auf die Bedingungen eingegangen - insbesondere auf die fünfte, politische Freiheit - unter denen FOCJ entstehen und erfolgreich sind. Abschließend werden die Argumente zusammengefaßt.

2 FOCJ schaffen demokratischen und föderalistischen Wettbewerb

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

1. Ein „FOCUS" (wie die Einzahl von FOCJ genannt werden soll) konzentriert sich auf eine oder wenige Funktionen wie Ausbildung, öffentlicher Verkehr oder Sicherheit. Seine geographische Ausdehnung richtet sich flexibel nach der räumlichen Dimension der anstehenden Probleme, nicht nach historischen Grenzen.
2. FOCJ sind überlappend, da jede der Funktionen eine andere Ausdehnung des entsprechenden FOCUS erfordert. Zuweilen ist es sogar vorteilhaft, wenn sich FOCJ überlappen, die die gleiche Funktion erfüllen.
3. FOCJ konkurrieren um Gemeinden und Bürger, und innerhalb dieser Gebilde herrscht demokratischer Wettbewerb. Dazu können Volksinitiativen und Referenden, möglicherweise auch Volksversammlungen vorgesehen werden.
4. FOCJ besitzen Steuerhoheit, können also für die Finanzierung ihrer Funktionsleistungen eigenständig Steuern erheben.

Das Konzept der FOCJ bricht mit der unfruchtbaren Perspektive, daß Politiker und Regierungen darüber aufzuklären sind, wie die „richtige" Politik aussehen sollte. Solch gutgemeinte Beratung muß zwangsläufig scheitern, weil Regierungen aus eigennützig handelnden Individuen zusammengesetzt sind. Unser Vorschlag setzt deshalb die Politiker und Regierungen stärkeren Anreizen aus, auf die Präferenzen der Bürger einzugehen und die Wohlfahrt zu mehren. FOCJ stärken den politischen Wettbewerb, indem sie den Markt für staatliche Leistungen kompetitiven Körperschaften öffnen.

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

In der traditionellen ökonomischen Föderalismustheorie (Oates 1991; Inman und Rubinfeld 1997) wird die Ausdehnung der Gebietskörperschaften als gegeben betrachtet und analysiert, welche Aufgaben welchen Ebenen zugeordnet werden sollten. Vorausgesetzt wird, daß ein im vornherein bestimmbarer, optimaler Zentralisierungsgrad existiert. Hier wird mit dieser Vorstellung gebrochen. Der „optimale Zentralisierungsgrad" ist je nach Funktion ganz unterschiedlich und ändert sich über die Zeit. Zugleich führen Zentralisierungsentscheide auf dem politischen Reißbrett systematisch zu Überzentralisierung, weil viele politische Entscheidungsträger im eigenen Interesse für eine starke Zentralisierung eintreten. Das Konzept der FOCJ ist deshalb *prozeßorientiert*: Es darf nicht vorgeschrieben werden, welche FOCJ in welcher Form zu gründen sind. Entscheidend ist vielmehr, daß die Bürger das Recht erhalten, FOCJ zu gründen und selbst über ihre Funktionen, Leistungen, geographische Ausdehnung, genaue Entscheidungsmechanismen und Steuern zu entscheiden. Diese fünfte, politische Freiheit garantiert, daß FOCJ ein anpassungsfähiges föderales Netz von Regierungseinheiten bilden, das sich an den Bürgerpräferenzen orientiert und sich der „Geographie der Probleme" anpaßt.

Im folgenden werden die vier Charakteristika von FOCJ ausführlich diskutiert.

i. FOCJ sind funktional

Gebietskörperschaften erbringen ihre Leistungen um so effizienter, je vollständiger sie zunehmende Skalenerträge ausnützen können, je gezielter sie ihre Leistungen an die Nachfrage der Bürger anzupassen vermögen, und je genauer ihre Leistungsempfänger und Kostenträger übereinstimmen (d.h. je vollständiger die fiskalische Äquivalenz und je kleiner die *spillovers* sind, dazu Olson 1969 und Oates 1972). 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.

ii. FOCJ sind überlappend

Zum einen überlappen sich FOCJ, die unterschiedliche Aufgaben erfüllen. Folglich gehören die Bürger ganz unterschiedlichen „Bündeln" von Jurisdiktionen an. FOCJ müssen aber nicht zwingenderweise Gebietskörper-

schaften sein, die in einem zusammenhängenden Gebiet ein Leistungsmonopol besitzen. Oft können mehrere FOCJ, die die gleiche Funktion erfüllen, ihre Leistungen im gleichen geographischen Gebiet anbieten. Dadurch werden die Wahlmöglichkeiten der Bürger und der Wettbewerb zwischen den Anbietern staatlicher Leistungen zusätzlich gestärkt. Die beiden Arten von Überlappungen ergänzen sich gegenseitig. Da mit der zweiten, weitergehenden Art unter bestimmten Bedingungen Trittbrettfahrerprobleme auftreten können, kann sie auf konstitutioneller Ebene für gewisse Funktionen eingeschränkt werden.

iii. FOCJ sind wettbewerblich

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

In FOCJ ist *exit* nicht auf geographische Abwanderung (wie bei Tiebout 1956) beschränkt und deshalb besonders wirksam. Gemeinden (oder Gemeindeteile) können aus FOCJ aus- und in andere eintreten, ohne daß ihre Bürger umziehen müssen. Die Bedeutung von *exit* unterscheidet FOCJ grundlegend von den heutigen National- und Bundesstaaten (in denen Sezession verboten und zumeist mit brachialer Gewalt zu verhindern versucht wird; vgl. Zarkovic Bookman 1992) sowie vom europäischen Föderalismus. Bisher enthalten die Europäischen Verträge weder konkrete Bedingungen für den Austritt aus der EU, noch für die Aufspaltung von Körperschaften unterer Ebenen (Nationalstaaten, Länder, Provinzen, etc.; vgl. dazu auch die Vorschläge von Buchanan 1991 und Drèze 1993). Das Konzept der FOCJ und der fünften Freiheit könnte diese Lücke im Rahmen einer künftigen Europäischen Verfassung füllen. Dabei sollte der Austritt möglichst unbehindert bleiben, weil dadurch der Wettbewerb zwischen den Regierungen gestärkt wird. Die genauen Austrittsbedingungen können jeweils in einem Vertrag zwischen den Mitgliedern eines FOCUS, einer eigentlichen Verfassung, geregelt werden. Für den Eintritt hingegen sollte sehr wohl ein Preis verlangt werden können. Wie in *clubs* (Buchanan 1965) können Eintrittspreise als Abgeltung für die Nutzung öffentlicher Güter und der Internalisierung externer Wanderungskosten dienen. Solche expliziten Preise stärken die Anreize der FOCJ-Regierungen, eine gute Politik zu betreiben und so neue (zahlende) Mitglieder anzuziehen. Sie sind auch weitaus effizienter als die heute verbreiteten impliziten Preise durch Niederlassungshemmnisse

und Regulierungen (wie *zoning laws*), die zu höheren Mieten und Immobilienpreisen führen. Die Angst, daß die Eintrittspreise überhöht festgesetzt werden könnten, ist kaum berechtigt. Intensiver Wettbewerb zwischen den verschiedenen FOCJ erzwingt leistungsgerechte Preise.

Abwanderung alleine schafft aber unter realistischen Bedingungen (Wanderungskosten, endlich vielen Jurisdiktionen) noch keine Effizienz (Epple und Zelenitz 1981). Solange die Individuen keine gut ausgebauten politischen Rechte besitzen, können die Regierungen weit von den Präferenzen der Bürger abweichen. In FOCJ wird deshalb der politische Wettbewerb mittels demokratischer Institutionen gestärkt. Die Bürger können die Exekutive und Legislative der jeweiligen FOCJ wählen. Zudem sollten sie über möglichst umfassende direkt-demokratische Instrumente zur Kontrolle der Regierung verfügen: Sie müssen Volksabstimmungen über eigene Vorschläge (Initiativrecht) sowie über Entscheidungen der Regierung und des Parlaments (Referendumsrecht) verlangen können. Diese Volksrechte bewirken, daß die Bürgerpräferenzen im politischen Prozeß vermehrt beachtet werden (dazu Cronin 1989; Frey 1994; Feld und Kirchgässner 1998). Solange die Bürger über das Initiativrecht verfügen, muß nicht auf höherer Ebene vorgeschrieben werden, wie die demokratischen Institutionen eines FOCUS im Detail auszugestalten sind. Diese können von den FOCJ-Bürgern selbst entwickelt werden. Das hohe Ausmaß an demokratischen Kontrollmechanismen bildet schließlich auch einen entscheidenden Unterschied zwischen FOCJ und den in Europa verbreiteten Zweckverbänden, in denen die Bürger die Zweckverbandsverwaltung nur sehr indirekt und unwirksam über mehrstufige Delegationspyramiden kontrollieren können (vgl. Eichenberger 1998b).

iv. FOCJ sind Jurisdiktionen

Ein FOCUS ist eine Körperschaft mit Zwangsgewalt und Steuerhoheit. Die FOCUS-Mitgliedschaft kann auf zwei unterschiedliche Weisen definiert sein: Mitglieder können die kleinsten politischen Einheiten, im Normalfall die Gemeinden, sein. Dann sind Gemeindeeinwohner 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.

3 Vorzüge von FOCJ

FOCJ weisen verglichen mit traditionellen staatlichen Organisationsformen verschiedene Vorteile auf:

i. Flexibilität und Effizienz

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. Weil viele staatliche Leistungen einen eng begrenzten Nutzerkreis haben, werden FOCJ oft kleiner als die heutigen Leistungsträger sein. Damit verringert sich das Informationsproblem weiter. Je einfacher schließlich individueller Austritt ist, desto mehr wird politische Information zu einem privaten Gut, und desto stärker werden die Anreize der Bürger, sich über politische Fragen zu informieren. Damit wird wiederum die Funktionsfähigkeit und Effizienz der demokratischen Institutionen verbessert (vgl. Eichenberger und Serna 1996).

FOCJ erleichtern es sodann den Regierungen, auf die Präferenzen der Bürger einzugehen. Dank ihrer räumlichen Flexibilität können FOCJ positive Skalenerträge ausnützen und *spillovers* minimieren und somit öffentliche Leistungen besonders kostengünstig anbieten. Ein Verteidigungs-FOCUS z.B. könnte große Teile Europas und sogar nicht-europäische Länder umfassen. Daß endogene Größenanpassungen tatsächlich stattfinden, wird u.a. durch die schweizerischen Erfahrungen illustriert, wo durch Volksabstimmungen oft Gemeinden und Bezirke zusammengelegt oder aufgeteilt und auch Kantonsgrenzen verändert werden. Ein gewichtiges Bei-

spiel ist die Abspaltung des Kanton Jura vom Kanton Bern im Jahre 1978. Ihr folgte ein längerer Anpassungsprozeß, in dem mehrere Grenzgemeinden die Kantonszugehörigkeit wechselten, und 1993 schließlich löste sich das Laufental von Bern und trat dem Kanton Basel-Land bei. Alle diese Gebietsanpassungen wurden durch Volksabstimmungen in den jeweils betroffenen Kantonen und Gemeinden beschlossen. Solche Abstimmungen zeigen immer wieder, wie vernünftig Wähler zwischen den Leistungsbündeln der verschiedenen Gebietskörperschaften abwägen.

ii. Endogene Privatisierung

Die Steuerautonomie der FOCJ vermittelt starke Anreize, die Mittel sparsam einzusetzen. FOCJ konzentrieren sich deshalb weniger auf die Leistungsproduktion als auf die -bereitstellung. Wenn es sich als effizienter erweist, werden sie die entsprechenden Leistungen vom günstigsten Anbieter einkaufen (*outsourcing*). Insofern stärken FOCJ die Märkte und drängen den öffentlichen Sektor zurück. Sie unterscheiden sich aber von bloßer Privatisierung. In FOCJ ist Privatisierung „nachhaltig", weil sich die Anreize der politischen Entscheidungsträger entsprechend ändern. Nach herkömmlichen Privatisierungen hingegen droht eine „schleichende Wiederverstaatlichung", weil die politischen Entscheidungsträger unveränderte Anreize haben und weiterhin die Kontrolle über die betreffenden Leistungen anstreben. Oft macht auch eine spätere Regierung frühere Privatisierungen einfach wieder rückgängig.

iii. Öffnung des „Marktes für Politik"

Die Konzentration von FOCJ auf eine Leistung schlägt sich nicht nur in Spezialisierungsgewinnen nieder. FOCJ öffnen die politischen Märkte für fachlich kompetente Außenseiter. Während in traditionellen Vielzweckgebietskörperschaften vor allem Generalisten erfolgreiche Politiker sind, erhalten in FOCJ Fachspezialisten für die betreffende FOCJ-Funktion eine gute Chance. Zudem können in FOCJ viele Ämter ehrenamtlich oder in Teilzeitarbeit ausgeführt werden, wodurch Berufspolitiker zurückgedrängt werden. Die funktionale Fokussierung begünstigt „Einthemengruppierungen". Diese müssen dann nicht mehr versuchen, die politische Macht über alle Bereiche zu erlangen, sondern können sich auf die ihnen wirklich wichtigen Funktionen konzentrieren. Zugleich bieten FOCJ Minderheiten Schutz. So könnte eine ethnische Gruppe, die bezüglich einzelnen, ihr besonders wichtigen Bereichen mit der Regierungspolitik nicht einverstanden ist, einen FOCUS für diese speziellen Leistungen gründen. Ein besonderer Vorteil solch *partiellen* Austritts ist, daß er weniger zu neuen Handels-

schranken führt als die Gründung traditioneller Vielzweckgebietskörperschaften. Insofern stellen FOCJ eine Form „markterhaltenden Föderalismus" (vgl. Qian und Weingast 1997) dar.

Angesichts der vielfältigen Vorteile von FOCJ erstaunt es nicht, daß heute schon den FOCJ verwandte funktionale Einheiten existieren. So gibt es in verschiedenen Schweizer Kantonen Schulgemeinden, die ausschließlich Bildungsleistungen anbieten, oft eine ganz andere geographische Ausdehnung als die für die übrigen kommunalen Aufgaben zuständigen sog. politischen Gemeinden haben, weitgehend direkt-demokratisch sind und eigene Einkommenssteuern (mit eigenen Hebesätzen) erheben. Daneben gibt es in einigen Kantonen weitere funktionale Gemeinden, die u.a. auf soziale Aufgaben oder die Bereitstellung kommunaler Infrastruktur spezialisiert sind (vgl. Frey 1997, 65ff.). Funktionale Körperschaften spielen auch in den USA eine zunehmend wichtige Rolle. In Form der *special districts* (siehe Burns 1994; ACIR 1987) erfüllen sie unterschiedlichste Funktionen (z.B. in den Bereichen Erziehung, Umweltschutz, Transport und Polizei) in effizienter Weise, wie die ökonometrische Untersuchung von Zax (1988) zeigt. Überdies weist Mehay (1984) nach, daß *special districts* um so effizienter sind, je stärker ausgebaut ihre demokratischen Institutionen sind, d.h. je stärker sie FOCJ, und je weniger sie Zweckverbänden ähnlich sind.

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

4 Mögliche Bedenken gegenüber FOCJ

i. Wähler sind überfordert

In einem föderalen Netz von FOCJ sind alle Personen Bürger vieler Jurisdiktionen. Häufig wird deshalb befürchtet, sie könnten durch die zahlreichen Wahlen und Abstimmungen überfordert werden und mit politischer Abstinenz reagieren. Diese Bedenken sind nicht gerechtfertigt. Erstens ist eine

tiefe Stimmbeteiligung kein Problem an sich. Rationale Wähler wählen nicht, solange ihnen die zur Wahl stehenden Alternativen ähnlich gut gefallen. Wichtig ist vielmehr, daß Bürger mit besonders intensiven Präferenzen wahrscheinlicher als andere wählen. Zweitens ist es für die Bürger vergleichsweise einfach, die Leistungen von FOCJ zu beurteilen. Heute machen es die allgegenwärtigen Quersubventionen und die hochkomplizierte staatliche Rechnungslegungspraxis fast unmöglich, einzelne Leistungsdimensionen zu evaluieren und zwischen Gebietskörperschaften zu vergleichen. FOCJ hingegen erbringen die Aufgliederung in die verschiedenen Dimensionen quasi automatisch. Drittens sollte die explizite Wahlabstinenz in FOCJ mit der heutigen impliziten Abstinenz verglichen werden. Manche Leistungsdimensionen, die in FOCJ gut sichtbar und leicht beurteilbar sind, gehen in traditionellen Vielzweckgebietskörperschaften, wo Wähler alle Dimensionen simultan beurteilen müssen, völlig unter. Viertens wird die Wahllast durch verschiedene Institutionen gemindert. Beispielsweise können die Wahltermine verschiedener FOCJ zusammengelegt werden; Delegierte können gleichzeitig in mehreren FOCJ Einsitz nehmen; und in Sachabstimmungen können die Bürger den Empfehlungen der Partei ihres Vertrauens folgen.

ii. Es muß koordiniert werden

Zuweilen wird argumentiert, der Koordinationsbedarf zwischen den verschiedenen FOCJ sei riesig. Tatsächlich ist eine gewisse Koordination sinnvoll. Sie ist aber keinesfalls grundsätzlich gut. Oft dient sie Regierungen und Politikern dazu, Kartelle zu schmieden und die Wähler auszubeuten (CEPR 1993; Vaubel 1994). In einem Netz von FOCJ sinkt der Bedarf an Koordination von oben, weil *spillovers* Anreize schaffen, die FOCJ entsprechend anzupassen oder gar neue zu gründen. Insofern können FOCJ auch als demokratische und wettbewerbliche Koordinationsmechanismen interpretiert werden. Zugleich existieren auch zwischen administrativen Einheiten in traditionellen Gebietskörperschaften Externalitäten. So gibt es zum Beispiel viele Aspekte, die zwischen dem Transport- und dem Umweltministerium abgestimmt werden müssen. Die Frage lautet deshalb, in welchem System die Anreize zu verhandeln größer und die Verhandlungskosten kleiner sind. In traditionellen Gebietskörperschaften haben die Beamten der verschiedenen Ministerien schwache Anreize, ihre Handlungen aufeinander abzustimmen, weil dadurch ihr Handlungsspielraum eingeschränkt würde. 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 Erfolgschance ihrer Vorlagen in Volksabstimmungen direkt von der Zufriedenheit der Bürger abhängen.

iii. Lokale Steuern führen zu ruinösem Steuerwettbewerb

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

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

Oft führt gerade Steuervereinheitlichung zu ruinösem Wettbewerb. Wenn es Regierungen verunmöglicht wird, Steuerzahler, Firmen, Arbeitsplätze, usw. durch eine Senkung der Steuern anzulocken, sind sie gezwungen, dies mittels höherer Leistungen zu tun. Im Unterschied zum Steuerwettbewerb verschlingt aber der Leistungswettbewerb Ressourcen. Überdies führt er tendenziell zu größeren Ungleichheiten. Während tiefere Steuern allen Einwohnern zugute kommen, werden kommunale Leistungen zumeist gezielt, nur für einzelne Gruppen erhöht. Oft ist es für die Regierung vorteilhaft, einzelnen einflußreichen Bürgern und Firmen besondere Leistungen (z.B. außergewöhnliche Infrastrukturleistungen, großzügige Baubewilligungsverfahren, Lohn- und Ausbildungssubventionen, oder den Verkauf von staatseigenem Land zu Vorzugskonditionen) zukommen zu lassen.

Daß lokale Besteuerung mit ganz unterschiedlichen Steuersätzen auch in der Praxis hält, was die Theorie verspricht, zeigen die Erfahrungen von Ländern wie den USA, Kanada, den skandinavischen Staaten und insbesondere der Schweiz, wo die Gebietskörperschaften heute schon eine ausgedehnte Steuerautonomie genießen. In der Schweiz etwa, die trotz ihrer Kleinheit und damit niedrigen Wanderungskosten das fiskalisch am stärksten dezentralisierte Land sein dürfte, werden die Einkommenssteuern von natürlichen und juristischen Personen zu rund 75% von den 26 Kantonen

und etwa 3000 Gemeinden erhoben. Während erstere sogar die Steuerbasis und die Tarife selbst und höchst unterschiedlich festlegen, erheben letztere unterschiedliche Hebesätze auf die kantonalen Steuern. So kann die Steuerbelastung (mit Kantons- und Gemeindesteuer) in einem Kanton im Extremfall mehr als das Doppelte als in einem anderen Kanton betragen, genau so wie sich die Steuersätze der Gemeinden im selben Kanton oft um 50 Prozent und mehr unterscheiden. So groß die Belastungsunterschiede auch sind: das wettbewerbliche System garantiert auch in den Hochsteuerkantonen im internationalen Vergleich tiefe Steuern (trotz guten staatlichen Leistungen). Daß lokal unterschiedliche Steuern durchaus auch in Ländern wie z.B. Deutschland funktionieren, zeigt nicht nur die dortige Gewerbesteuer, sondern auch die lokal ganz unterschiedliche implizite Besteuerung durch Gebühren und Abgaben für öffentliche Leistungen wie z.B. Elektrizitäts- und Wasserversorgung, die über den Entstehungskosten angesetzt sind und zur Quersubventionierung anderer kommunaler Leistungen wie z.B. des öffentlichen Verkehrs dienen.

iv. Umverteilung wird unmöglich

Eine weitere Variante obiger Kritik besagt, daß in einem System von FOCJ keine Einkommensumverteilung möglich ist, weil die Besserverdienenden der Umverteilung ausweichen und in steuergünstige FOCJ abwandern. Dieses Argument trifft allerdings auch auf traditionelle Föderalismusformen zu. Neuen empirische Untersuchungen zufolge ist jedoch Umverteilung auch in stark dezentralisierten Staatswesen möglich; so findet ein beträchtlicher Anteil der Umverteilung sowohl in der Schweiz wie auch in den USA auf kantonaler (bzw. staatlicher) und kommunaler Ebene statt (vgl. Kirchgässner und Pommerehne 1996). Ein Grund dafür ist, daß in stark dezentralisierten Staatsgebilden die lokale Verwurzelung der Bürger zunimmt. Die Mobilität von Personen und Firmen ist deshalb weniger groß, als häufig angenommen wird. Gleichzeitig kann die ausgeprägte lokale Verwurzelung die Bereitschaft zu lokaler Einkommensumverteilung stärken. Falls die Umverteilungsmöglichkeiten von den Bürgern trotzdem als zu klein erachtet werden, kann in einer konstitutionellen Entscheidung einer übergeordneten Ebene (z.B. der Regierung der EU) eine beschränkte Umverteilungskompetenz zugestanden werden oder gar ein spezieller FOCUS für interregionale Umverteilung errichtet werden, der allerdings durch Ein- und Austrittsschranken abgesichert werden müßte.

5 Anwendung auf Europa

i. FOCJ vs. europäischer Föderalismus

Das Konzept der FOCJ unterscheidet sich stark vom tatsächlichen Föderaismus in der EU. Dies zeigt sich unter anderem im Vergleich mit dem in den Maastrichter Verträgen verankertenPrinzip der Subsidiarität, welches etwa vom *Centre for Economic Policy Research* (1993, 19-23) als inhaltsloses Konzept kritisiert wird. Auch eine ernstgenommene Subsidiarität würde Europa keine wirklich föderalistische Struktur geben, da in vielen heutigen und künftigen EU-Mitgliedsländern die unteren staatlichen Ebenen kaum über wichtige Kompetenzen und eigene Finanzquellen verfügen. Zudem dürfen in vielen Ländern der EU die Gebietskörperschaften ohne die Zustimmung der Zentralregierung nicht formell zusammenarbeiten (siehe dazu Sharpe 1993, 123ff.). Wenn *spillovers* existieren, werden die betreffenden Aufgaben typischerweise auf eine höhere staatliche Ebene übertragen, was natürlich den Zentralisierungsgrad erhöht.

Auch das in den Europäischen Verträgen festgehaltene Konzept der Regionen hat kaum etwas mit FOCJ zu tun. Während die Europäischen Regionen „von oben herab" festgelegt werden und stark von den Subventionen der EU und der nationalen Regierungen (Sharpe 1993) abhängen, entwickeln sich FOCJ auf Initiative ihrer Bürger, von denen sie auch finanziert werden. Der Unterschied zwischen FOCJ und der Haltung der EU zeigt sich denn auch besonders deutlich in der EU-Regionalpolitik, die von den Institutionen der EU und den nationalen Regierungen dominiert wird und mittels Ausschüttung von Geldtransfers agiert. Auf eine Entwicklung der Regionen von unten wird kein Wert gelegt. Die Regionalpolitik der EU ist nicht in einem unmittelbaren demokratischen Prozeß verankert. Mit einer Berücksichtigung regionaler Präferenzen hat diese Politik wenig zu tun; eine verstärkte politische Beteiligung der Bürger auf regionaler Grundlage wird nicht angestrebt - und wäre wohl auch wegen des Widerstands der Regierungen der stark zentralisierten Mitgliedsländer der EU unmöglich. Der Unterschied zu den hier propagierten funktionalen Jurisdiktionen könnte damit nicht größer sein.

Wie weit der „Föderalismus" der heutigen EU von FOCJ entfernt ist, zeigt sich auch darin, daß Ausnahmen von europaweiten Regelungen heute sehr zurückhaltend gewährt werden, und daß sie als für den „europäischen Geist" schädlich betrachtet werden. Dies trifft z.B. auf Ausnahmen bezüglich der Mitgliedschaft in der europäischen Währungsunion, dem Protokoll

zur Sozialpolitik oder dem Vertrag von Schengen betreffend dem freien Personenverkehr zu. Ob funktional oder geographisch differenzierte Integration als Europa der „variablen Geometrie", der „unterschiedlichen Geschwindigkeit" oder der „konzentrischen Kreise" bezeichnet wird - sie stößt fast immer auf entschiedene Opposition. Im Gegensatz dazu wird in einem Netz von FOCJ jede Art von Differenzierung als erwünschter Ausdruck unterschiedlicher Nachfrage nach öffentlichen Leistungen interpretiert.

Eine gewisse (schwache) Ähnlichkeit mit FOCJ weist hingegen der Ministerrat auf: Er beruht auf funktionalen und föderalistischen Prinzipien (auch wenn nur Nationen vertreten sind). Er ist aber nur indirekt demokratisch (die Minister sind Delegierte der nationalen Regierungen und werden nicht direkt gewählt), und viele Verhandlungen sind, wie bereits erwähnt, nicht öffentlich. Eine Änderung dieser unerfreulichen Situation ist nicht abzusehen. So wurden sogar im Verfassungsvorschlag der Europäischen Parlamentarier (sog. *Herman Report of the European Parliament* 1994) die heutige föderale und geographische Gliederung der EU anerkannt und fast ausschließlich Änderungen an den parlamentarischen Institutionen (Anzahl und Struktur der Kammern und nationale Stimmengewichte) gefordert.

6 Voraussetzungen für FOCJ

i. Möglichkeiten zur Bildung

Das hier vorgeschlagene Konzept ist prozeßorientiert. Es lassen sich damit nur Aussagen über das Zustandekommen von FOCJ machen, insbesondere, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit sie entstehen können. In welchen Politikbereichen dies geschieht und wie sie im einzelnen ausgestaltet sein werden, läßt sich nicht a priori bestimmen, sondern liegt allein in der Kompetenz der Gemeinden und Individuen, die sich zur Bildung eines FOCUS entschließen. Der Vorschlag folgt damit einer grundlegenden Eigenschaft der ökonomischen Theorie der Verfassung, die auf den Prozeß des Zustandekommens und nicht auf das Ergebnis abzielt (dazu Frey und Kirchgässner 1994; Mueller 1995).

ii. Gemeinsame Basis

Der Entscheidungsprozeß innerhalb der FOCJ muß eine Vorgabe einhalten: der wirtschaftliche und der politische Wettbewerb müssen garantiert sein. Nur wenn die Märkte offen sind, können sich deren positive Eigenschaften

entfalten. Wie auf allen Märkten besteht auch hier ein Anreiz und damit eine Tendenz, das freie Spiel der Konkurrenz zu behindern und durch eine monopolistische Stellung Vorteile auf Kosten anderer Einheiten zu erlangen. Aus diesem Grunde muß eine „Wettbewerbsbehörde" die entsprechenden Kriterien festlegen:

(1) Die *wirtschaftlichen Märkte* müssen offen sein, insbesondere sind die vier Freiheiten des ungehinderten Verkehrs von Gütern, Dienstleistungen, Arbeit und Kapital zu sichern.
(2) Der *politische Markt* muß Wettbewerb erlauben, d.h. die Menschenrechte und die demokratischen Grundrechte müssen in vollem Umfang bestehen. Dazu gehört auch das Recht, direkt-demokratischer Beteiligung mittels Volksinitiativen und Referenden. Die Wettbewerbsbehörde muß auch allgemein geltende Regeln festlegen, auf deren Grundlage die maximal zulässigen Eintritts- und Austrittspreise bestimmt werden. Sind diese allzu hoch angesetzt, wird die Mobilität behindert. Sie sind aber notwendig, damit Ein- und Austretende nicht auf Kosten anderer profitieren können und damit FOCJ behindern oder verunmöglichen.

Zu verhindern ist auch, daß sich einzelne Bürger aus der solidarischen Verantwortung zum Angebot staatlicher Leistungen davonstehlen. Bereits erwähnt wurden mögliche Regulierungen im Falle von Schul-FOCJ. In solchen Fällen ist eine Zwangsmitgliedschaft mit einem (minimalen) Angebot festzulegen. Die Wettbewerbsbehörde muß die Kompetenz haben einzuschreiten, falls diese inhaltlichen Bedingungen verletzt sind. Diese Aufgabe muß in einer übergeordneten Verfassung einer Institution zugeordnet werden. Es wäre verfehlt, damit die nationalen politischen Behörden oder die Bundesländer zu beauftragen, weil diese ein Interesse daran haben, FOCJ so weit wie möglich zu verhindern. Vielmehr sollte eine Instanz ausgewählt werden, die möglichst objektiv ist. In Frage kommt der Verfassungsgerichtshof, der allerdings auch dazu neigt, die nationalen auf Kosten regionaler und lokaler Interessen zu bevorzugen. In der Regel dürfte er jedoch objektiver entscheiden, als dies die nationale Regierung tun würde.

iii. Die fünfte, politische Freiheit zur Gründung von FOCJ

Funktionale Körperschaften lassen sich nur gründen, 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) Zwangsgewalt etablieren können. Ohne jeden Zweifel ist die Steuerhoheit für die Erbringung einer präzis bestimmten Leistung am wichtigsten. Dieses Recht wird von anderen Körperschaften, darunter auch den politischen Einheiten auf mittlerer Ebene (Bundesländer, Provinzen, Kantone) bestritten werden, weil diese einen Teil des Steuersubstrats abgeben müssen.

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, etwa dem öffentlichen Nahverkehr oder der Wasserentsorgung, dürften sich in aller Regel verschiedene Gemeinden zu FOCJ zusammenfinden. Auch in dieser Hinsicht sollte ex ante möglichst wenig festgelegt werden, und die übergeordnete Verfassung sollte möglichst beide Formen vorsehen.

(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 Wettbewerbsbehörde muß die bisherigen Anbieter zwingen, die Kosten des Angebots offenzulegen und die Steuern der FOCUS-Mitglieder im entsprechenden Ausmaß zu senken.

So wird die hier vorgeschlagene fünfte Freiheit ihre größte Wirkung dann entfalten, wenn die verschiedenen Gebietskörperschaften durch eine konstitutionelle Entscheidung veranlaßt werden, „Steuerpreismenüs" festzulegen. Diese geben an, welcher Anteil der Steuereinnahmen für eine bestimmte staatliche Leistung aufgewendet wird. Die Steuerpreise können dann zur Berechnung der Steuersenkungen für ganz oder partiell aus nur einzelnen Funktionen austretende Körperschaftsteile verwendet werden.

Solche Steuerpreismenüs können auch verhindern, daß ein zu geringer Steuernachlaß erfolgt, weil durch sie *allen* Leistungsbeziehern - und nicht nur den Austretenden - die entsprechende Steuerbelastung angerechnet wird. 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. Die Wettbewerbsbehörde hat somit keine einfache Aufgabe.

Als Wettbewerbsbehörde erscheint wiederum der Verfassungsgerichtshof geeignet. Allerdings ist er zur Kontrolle der Steuerpreise auf eine intensive Mitarbeit des Rechnungshofs angewiesen. Dieser verfügt über das notwendige inhaltliche Wissen. Er erhält dadurch eine wichtige neue Aufgabe, die auch Entscheidungen beinhaltet. Um die Prärogative des Parlamentes nicht einzuschränken, durfte der Rechnungshof bisher nur unverbindliche Anregungen und Empfehlungen aussprechen, auch wenn konkrete und zuweilen empörende Fälle staatlicher Verschwendung und Ineffizienz aufgezeigt werden konnten. Ein Einbezug des Rechnungshofs in den Prozeß der Bildung neuer und effizienter staatlicher Jurisdiktionen verleiht ihm mehr Gewicht im politischen System, ohne daß dadurch die demokratische Entscheidungsbildung eingeschränkt würde. Außerdem würde der Rechnungshof an einer aufbauenden Tätigkeit - der Bildung von FOCJ - beteiligt und müßte sich nicht auf die Kritik des herkömmlichen Staatshandelns beschränken.

iv. Stufenweise Einführung von FOCJ

Der Erfolg von FOCJ hängt davon ab, inwiefern eine Markt- oder Wettbewerbsordnung für FOCJ geschaffen werden kann, die die Gründung von FOCJ so weit wie möglich zuläßt und gleichzeitig die im vierten Abschnitt diskutierten Aspekte berücksichtigt. Ein detaillierter Vorschlag zur Ausgestaltung eines solchen „Wettbewerbsrechts für FOCJ" soll hier nicht präsentiert werden. Er würde nicht nur den Rahmen dieses Beitrags sprengen; weil in einigen Bereichen die aus Effizienzsicht vorteilhaften Lösungen beträchtliche Verteilungswirkungen zeitigen, müssen im politischen Prozeß entsprechende Kompensationsmechanismen ausgearbeitet werden. Da dies einige Zeit in Anspruch nehmen dürfte, wird folgend eine Übergangslösung vorgeschlagen, die auf drei Ebenen ansetzt:

(1) In einigen Bereichen ist die Zulassung von FOCJ und die Feststellung der tatsächlichen Produktionskosten für die einzelnen öffentlichen Leistungen und damit die Erarbeitung von Steuerpreis-Menüs wenig problematisch. Zu diesen Bereichen zählen sicherlich die Bereitstellung lokaler Infrastruktur (Wasser- und Elektrizitätsversorgung, Abwasserreinigung, Abfallentsorgung, usw.), der öffentliche Agglomerationsverkehr, aber auch Funktionen wie Erziehung (von der Grundschule über die Mittelschulen bis zu den Universitäten). Der Umstand, daß diese Funktionen in vielen Ländern durch Zweckverbände und in einigen we-

nigen Ländern durch Spezialgemeinden oder gar privat angeboten werden, zeigt, daß die Kosten relativ einfach erfaßbar sind und eine Bereitstellung durch FOCJ durchaus möglich ist. In all diesen Bereichen kann die fünfte Freiheit sofort verwirklicht, d.h. die freie Gründung von FOCJ (unter entsprechender Steuerverrechnung) zugelassen werden.

(2) In denjenigen Bereichen, in denen die Entstehung von FOCJ die Erstellung öffentlicher Güter unterminieren kann, also z.B. in der Umwelt- oder der Sozialpolitik, sollte die fünfte Freiheit ebenfalls eingeführt werden, aber bis zur Erarbeitung einer jeweils funktions-spezifischen Wettbewerbsordnung nur in eingeschränkter Form. Eine Übergangsregelung könnte die Tatsache ausnützen, daß es heute in den verschiedenen Staaten der EU eine große Vielfalt detailliert ausgearbeiteter Regelvorschriften gibt, die ganz unterschiedliche Stärken besitzen. So könnte den Gebietskörperschaften unterer Ebenen erlaubt werden, nur dann partiell aus einer höheren staatlichen Körperschaft auszutreten, wenn sie danach die Leistungen aufgrund der gesetzlichen Regelungen eines Mitgliedslands der EU erbringen. Damit würde zwar die Freiheit der FOCJ, die Leistungen so zu erbringen, wie es ihre Bürger wünschen, eingeschränkt. Gegenüber dem heutigen Zustand, in dem Körperschaften der unteren Ebenen Leistungen nur nach einer Norm (derjenigen ihres Landes) erbringen dürfen, würde diese Regelung bedeutend mehr Freiraum bieten. Diese Lösung hat eine gewisse Ähnlichkeit mit dem *Cassis de Dijon*-Prinzip zur gegenseitigen Anerkennung von Normen und Regulierungen, wonach in einem bestimmten Land nicht nur Güter verkauft werden dürfen, die den Regulierungen und Normen dieses Landes entsprechen, sondern alle Güter aus EU-Mitgliedsländern, die den Normen des jeweiligen Ursprungslandes entsprechen.

(3) Für die Funktionen der zweiten Kategorie müssen endgültige Wettbewerbsordnungen für FOCJ ausgearbeitet werden und der Bevölkerung zur Abstimmung vorgelegt werden. Diese Aufgabe sollte nicht bestehenden politischen Entscheidungseinheiten wie etwa der Bundesregierung oder der Europäischen Kommission übertragen werden, da diese zumeist an stärkerer Zentralisierung interessiert und selbst von Wettbewerbsregeln für FOCJ betroffen sind. Geeigneter ist eine möglichst unabhängige Institution (ähnlich unabhängigen Zentralbanken und Kartellbehörden), die nur für diese Aufgabe zuständig ist.

7 Zusammenfassung

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

Dank ihrer Beschränkung auf einzelne Funktionen und ihrer räumlichen Flexibilität können FOCJ positive Skalenerträge ausnützen und *spillovers* minimieren und somit öffentliche Leistungen besonders kostengünstig anbieten. Die Stärkung der demokratischen Instrumente und der Austrittsoption hilft den Bürgern, ihre Präferenzen auszudrücken und die Regierung wirkungsvoll zu kontrollieren. Die Steuerautonomie der FOCJ vermittelt starke Anreize, die Mittel sparsam einzusetzen. Schließlich öffnen FOCJ die politischen Märkte für fachlich kompetente Außenseiter. Die Verwirklichung des FOCJ-Konzeptes wird die Rolle der heutigen Gebietskörperschaften stark verändern. Gleichzeitig werden diese aber unter dem Wettbewerbsdruck durch FOCJ ihre eigene Effektivität steigern.

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

Da das Konzept der FOCJ prozeßorientiert ist, darf nicht vorgeschrieben werden, welche FOCJ in welcher Form zu gründen sind. Entscheidend ist vielmehr, daß die Bürger das Recht erhalten, FOCJ zu gründen. Diese „fünfte, politische Freiheit" garantiert, daß FOCJ ein anpassungsfähiges

föderales Netz von Regierungseinheiten bilden, das sich an den Bürgerpräferenzen orientiert.

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

Die umfassende Einführung des Konzeptes der FOCJ und der fünften Freiheit ist dann erfolgreich, wenn eine Markt- oder Wettbewerbsordnung für FOCJ geschaffen werden kann, die die Gründung von FOCJ so weit wie möglich zuläßt, aber die oben diskutierten, in einigen Bereichen möglichen Probleme insbesondere im Zusammenhang mit großräumig wirkenden öffentlichen Gütern berücksichtigt. Für viele wichtige Funktionen, deren Wirkungskreise vergleichsweise gut abgrenzbar und deren Kosten einfach erfaßbar sind, ist die Zulassung von FOCJ aber unproblematisch. Dazu gehören insbesondere die Bereitstellung lokaler Infrastruktur, des öffentlichen Agglomerationsverkehrs und schulischer Bildung. In solchen Bereichen könnte die fünfte Freiheit sofort verwirklicht, d.h. die freie Gründung von FOCJ unter entsprechender Steuerverrechnung zugelassen werden. In allen anderen Bereichen bieten sich Übergangslösungen an, die bedeutend mehr Flexibilität als die heutigen politischen Strukturen bieten.

Anmerkungen

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

Literatur

Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR). 1987. *The Organization of Local Public Economies.* Report A-109. Washington: US Government Printing Office.

Buchanan, James M. 1965. „An Economic Theory of Clubs". In *Economica* 32: 1-14.

—.1991. „An American Perspective on Europe's Constitutional Opportunity". In *Cato Journal* 10: 619-629.

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

Centre for Economic Policy Research (CEPR). 1993. *Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?* London: CEPR.

Cronin, Thomas E. 1989. *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall.* Cambridge: Harvard University Press.

Drèze, Jacques. 1993. „Regions of Europe: A Feasible Status, to be Discussed". In *Economic Policy* 17: 266-307.

Eichenberger, Reiner. 1996. „Eine ‚fünfte Freiheit' für Europa: Stärkung des politischen Wettbewerbs durch ‚FOCJ'". In *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 45: 110-130.

—. 1998a. „Der Zentralisierung Zähmung: Die Föderalismusdiskussion aus politisch-ökonomischer Perspektive". In *Öffentliches Recht als Gegenstand ökonomischer Forschung*; hrsgg. von Christoph Engel und Martin Morlok. Tübingen: J.C.B. Mohr: 157-171.

—.1998b. „Zweckgemeinden statt Zweckverbände. Effiziente und demokratische kommunale Leistungserbringung dank FOCJ". In *Zukunft Aargau. Beiträge zu Politik, Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft* 1: 39-51.

Eichenberger, Reiner und Angel Serna. 1996. „Random Errors, Dirty Information, and Politics." In *Public Choice* 86: 137-156.

Epple, Dennis und Allan Zelenitz. 1981. „The Implications of Competition Among Jurisdictions: Does Tiebout Need Politics?". In *Journal of Political Economy* 89: 1197-1217.

Farrell, Joseph und Garth Saloner. 1988. „Coordination through Committees and Markets". In *Rand Journal of Economics* 19: 235-252.

Feld, Lars und Gebhard Kirchgässner. 1998. „Die politische Ökonomie der direkten Demokratie: Eine Übersicht." In *Politische Systeme und Direkte Demokratie*; hrsgg. von Wolfgang Luthardt und Arno Waschkuhn. München: Oldenbourg (im Erscheinen).

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

—.1997. *Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ.* Tübingen: J.C.B. Mohr.

Frey, Bruno S. und Gebhard Kirchgässner. 1994. *Demokratische Wirtschaftspolitik.* 2. Auflage München: Vahlen.

Herman, Fernand (EP-Berichterstatter). 1994. *Zweiter Bericht des Institutionellen Ausschusses über die Verfassung der Europäischen Union.* Brüssel: Europäisches Parlament (Sitzungsdokumente A3-0064/ 94).

Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice and Loyalty.* Cambridge: Harvard University Press.

Inman, Robert P. und Daniel L. Rubinfeld. 1997. „Rethinking Federalism". *In Journal of Economic Perspectives* 11: 43-64.

Kirchgässner, Gebhard und Werner W. Pommerehne. 1996. „Tax Harmonization and Tax Competition in the European Community: Lessons from Switzerland". In *Journal of Public Economics* 60: 351-371.

Mehay, Stephen L. 1984. „The Effect of Governmental Structure on Special District Expenditures". In *Public Choice* 44: 339-348.

Mueller, Dennis C. 1995. *Constitutional Democracy.* New York: Oxford University Press.

Oates, Wallace E. 1972. *Fiscal Federalism.* New York: Harcourt Brace Jovanovich.

—.1991. *Studies in Fiscal Federalism.* Aldershot: Edward Elgar.

Olson, Mancur. 1969. „The Principle of ‚Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities among Different Levels of Government". In *American Economic Review* 59: 479-487.

Qian, Yingyi und Barry Weingast. 1997. „Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives". In *Journal of Economic Perspectives* 11: 83-92.

Sharpe, Laurence J. Hrsg. 1993. *The Rise of Meso Government in Europe.* London: Sage.

Tiebout, Charles M. 1956. „A Pure Theory of Local Expenditure". In *Journal of Political Economy* 64: 416-24.

Tullock, Gordon. 1994. *The New Federalist.* Vancouver: Fraser Institute.

Vaubel, Roland. 1994. „The Political Economy of Centralization and the European Community". In *Public Choice* 81: 151-190.

Zarkovic Bookman, Milica. 1992. *The Economics of Secession.* New York: St. Martin's Press.

Zax, Jeffrey S. 1988. „The Effects of Jurisdiction Types and Numbers on Local Public Finance". In *Fiscal Federalism: Quantitative Studies*; hrsgg. von Harvey S. Rosen. Chicago: The University of Chicago Press: 79-106.