

Föderalismus – neu gedacht

Von Bruno S. Frey und Reiner Eichenberger*

Die Diskussion um den schweizerischen Föderalismus ist in Bewegung geraten. Fast täglich werden Vorschläge zur Neuregelung der Kantone vorgebracht. Die einen denken an eine Schweiz, die politisch in sieben Grosskantone eingeteilt ist, in denen jeweils eine Stadt im Zentrum steht. Unter den heutigen Kantonen bleiben nur Zürich und das Tessin erhalten. Die andern 24 Kantone sollen in den Grosskantonen Genfersee, Mittelland, Nordwestschweiz, Zentralschweiz und Ostschweiz aufgehen. Weniger weit gehende Forderungen sehen zumindest einen Zusammenschluss einzelner Kantone und Regionen vor. Den heutigen Föderalismus einfach mittels einer Verminderung der Zahl der Kantone zu reformieren, halten wir aber für den falschen Weg. Die bestehenden Probleme werden damit nicht gelöst. Einige Probleme werden gar verschärft und neue geschaffen.

Wir sehen die Probleme des bestehenden Föderalismus nicht in der kleinräumigen Gliederung. Die heutigen Kantone sind nicht generell zu klein. Für manche Aufgaben haben sie etwa die richtige Grösse, und für andere sind sie sogar zu gross. Die Schaffung von Grosskantonen wäre für die Bürger nachteilig, weil dadurch der Wettbewerb zwischen Regierungen eingeschränkt und die demokratische Kontrolle durch die Bürger geschwächt würde. Eine fruchtbare Reform muss die direkte Demokratie und den Föderalismus stärken. Dazu müssen neue institutionelle Bedingungen geschaffen werden, die den politischen Entscheidungsträgern Anreize geben, die Vor- und Nachteile von Zentralisierung und Dezentralisierung abzuwägen. Solche Reformen verlangen nach einer neuen Art von besonders flexiblen, demokratischen politischen Einheiten, die sich sowohl für die Koordination zwischen bestehenden Einheiten eignen als auch eine weitergehende Dezentralisierung ermöglichen:

- indem die Politiker stärker an die Präferenzen der Bürger gebunden werden;
- indem sich die räumliche Ausdehnungen von Aufgaben und von Steuereinnahmen (sog. fiskalische Äquivalenz) entsprechen, was durch eine finanzielle Autonomie der politischen Einheiten erreicht wird;
- indem die Grösse der politischen Einheiten flexibel den tatsächlichen Problemen angepasst werden kann.

Das vorgeschlagene Konzept der FOCJ (Functional, overlapping and competing jurisdictions) kann diese Bedingungen bestmöglich erfüllen. Solche funktionale, überlappende, wettbewerbliche Jurisdiktionen bestimmen sich nach ihren Funktionen, sie können sich überlappen; sie konkurrieren um Gemeinden und Bürger und verfügen über umfassende (direkt)demokratische Institutionen; sie sind Jurisdiktionen mit Steuerhoheit.

FOCJ können grösser, aber auch kleiner als die heutigen Aufgabenträger sein; entscheidend ist, dass ihre Ausdehnung den zu bewältigenden Problemen entspricht. Sie können Aufgaben gemeinde-, kantons- und sogar landesgrenzenüberschreitend und besonders effizient erfüllen. Dies gilt sowohl für Leistungen, die heute durch Gemeinden und Verbände angeboten werden (z. B. Grundschule, Abfallentsorgung), als auch für solche, die von den Kantonen (z. B. Mittelschule; Krankenhäuser), vom Bund (z. B. Umweltschutzvorschriften) oder gar von der EU (z. B. Freihandel) bereitgestellt werden.

Das Konzept der FOCJ ist prozessorientiert. Deshalb kann und darf nicht vorgeschrieben werden, welche Funktionen zu erbringen sind, wie viele FOCJ es geben soll oder wo genau ihre Grenzen verlaufen. Entscheidend ist vielmehr, dass die Gemeinden und Gemeindeteile das konstitutionelle Recht haben, FOCJ zu gründen. Bei bereits existierenden FOCJ muss, wenn es ihre Bürger wünschen, der Austritt und Eintritt möglichst einfach sein. Die Bürger müssen selbst über

die Leistungen, Entscheidungsmechanismen und Steuern ihrer FOCJ entscheiden können. Das Recht auf möglichst freie Mitgliedschaft in FOCJ könnte – in Anlehnung an die bekannten vier wirtschaftlichen Freiheiten – auch als die fünfte, politische Freiheit bezeichnet werden. FOCJ bilden damit ein flexibles Netz von demokratischen Regierungseinheiten, das sich der «Geographie der Probleme» anpasst.

FOCJ weisen gegenüber traditionellen Körperschaften gewichtige Vorteile auf: Die starken demokratischen Instrumente und die Austrittsoption helfen den Bürgern, ihre Präferenzen auszudrücken und die Regierung wirkungsvoll zu kontrollieren. Die funktionale Konzentration von FOCJ erleichtert es, ihre Effizienz zu beurteilen. Dank ihrer räumlichen Flexibilität können FOCJ zunehmende Skalenerträge ausnützen. Ihre Steuerautonomie vermittelt starke Anreize, die Mittel sparsam einzusetzen. Wenn es sich als vorteilhaft erweist, werden FOCJ die Leistungen vom günstigsten Anbieter einkaufen («outsourcing»). Insofern helfen sie, den öffentlichen Sektor zurückzudrängen. Schliesslich werden unter dem Wettbewerbsdruck durch FOCJ auch die traditionellen Gebietskörperschaften effizienter.

Dass FOCJ realistisch sind, belegen u. a. die mit FOCJ verwandten Zürcher Schulgemeinden, die über voll ausgebaute direktdemokratische Institutionen und Steuerhoheit verfügen. Immer wichtiger werden funktionale Körperschaften auch in den USA. Dort erfüllen sogenannte «special districts» die unterschiedlichsten Funktionen (z. B. Umweltschutz, Transport und Polizei). Wie Studien zeigen, sind «special districts» um so effizienter, je umfassender ihre demokratischen Institutionen sind, d. h., je mehr sie FOCJ und je weniger sie Zweckverbänden gleichen.

Dass FOCJ viel Neues bringen, zeigt der Vergleich mit den Kantonen Aargau und Freiburg, wo die Gemeindeverbände unter bestimmten Bedingungen direktdemokratische Volksrechte vorsehen, aber im Gegensatz zu FOCJ keine eigene Steuerhoheit besitzen. Solange jedoch solche Verbände keine eigenen Steuern erheben dürfen, sind sie immer stark von den Gemeindebehörden abhängig, wodurch dann auch die direkte Demokratie an Kraft verliert.

Funktionale Körperschaften entstehen nur, wenn die Mitglieder von neuen FOCJ, die bestimmte staatliche Leistungen übernehmen und damit den bisherigen Anbietern zu Einsparungen verhelfen, steuerlich angemessen entlastet werden. So wird die hier vorgeschlagene fünfte Freiheit besonders wirksam, wenn die existierenden Gebietskörperschaften veranlasst werden, «Steuerpreismenüs» festzulegen. Diese geben an, wie viele Steuerprozent für eine bestimmte staatliche Leistung aufgewendet werden. Solche Steuerpreise können dann zur Berechnung der Steuersenkungen für partiell aus nur einzelnen Funktionen austretende Körperschaftsteile verwendet werden. Dies garantiert, dass schon die potentielle Gründung von FOCJ die bisherigen staatlichen Anbieter zwingt, sich Rechenschaft über die präzisen Kosten zu geben.

Der hier gemachte Vorschlag bricht mit einigen vertrauten Denkgewohnheiten. Tatsächlich wird eine extreme, aber keine utopische Form des Föderalismus vertreten. Im Gegensatz zu den meisten politischen Reformvorschlägen wird nicht eine weitere Vereinheitlichung und Harmonisierung angestrebt. Mit FOCJ soll die Vielfalt – eine der entscheidenden Stärken der Schweiz – gepflegt und weiterentwickelt werden.

* Bruno Frey ist Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik an der Universität Zürich. Reiner Eichenberger ist Leiter des Seminars für Finanzwissenschaft an der Universität Freiburg.