

"Föderalismus in Bewegung -
wahr steuert Helvetia?"

(Gregory Neugebauer, 2000)

Verlag Franz Eber, Zürich

pp. 149 - 155

Schweiz der Zukunft – Schweiz der demokratisch-funktionalen Regionen

Reiner Eichenberger und Bruno S. Frey

Die Kritik am Schweizer Föderalismus hat Hochkonjunktur. Etwas stereotyp wird immer wieder behauptet, die heutigen Körperschaften seien zu klein, die Politik zu uneinheitlich und die Wirtschaft zeige, wo's lang geht: Erfolg durch Kooperation und Fusion. Deshalb müssten Gemeinden und Kantone fusionieren oder wenigstens vermehrt mittels Zweckverbänden, Konkordaten und privatrechtlichen Verträgen kooperieren sowie ihre Politik harmonisieren. Diese Forderungen werden hier als verfehlt zurückgewiesen und ein alternativer Vorschlag vorgebracht. Die schweizerischen Institutionen sollen zwar in der Tat erneuert werden – aber ganz anders als oben gefordert, denn die Probleme sind ganz anderer Natur:

Erstens sind die heutigen Einheiten nicht generell zu klein. Für viele Aufgaben haben sie die richtige Grösse, und für andere sind sie sogar zu gross. Zweitens sind die traditionellen Reformvorschläge für die Bürger allzu oft nachteilig, weil sie den Wettbewerb zwischen Regierungen einschränken und die demokratische Kontrolle schwächen. Und drittens sind die Reorganisationsbestrebungen der Wirtschaft ganz anders zu interpretieren. Erfolgreiche Unternehmungen konzentrieren sich auf ausgewählte Märkte und ihre Kernkompetenzen. Sie sind keine «Gemischtwarenläden», sie schaffen dezentrale und flexible Entscheidungsstrukturen, und sie sind stark kundenorientiert. Mit anderen Worten: Sie sind das pure Gegenteil traditioneller staatlicher Einheiten.

Zusammenarbeit mittels den heutigen Kooperationsinstrumenten und Fusionen versprechen folglich kaum Erfolg. Fruchtbare Reformen müssen Kooperationen und Dezentralisierung optimieren, indem sie die direkte Demokratie und den Föderalismus stärken und den Politikern grössere Anreize geben, die Präferenzen der Bürger zu erfüllen. Solche Reformen verlangen nach einer neuen Art besonders

flexibler, demokratischer politischer Einheiten, die sowohl die Koordination zwischen bestehenden Körperschaften als auch eine weitergehende Dezentralisierung erleichtern. Nur so lässt sich verhindern, dass entweder zu viel und in für die Bürger nachteiliger Weise oder aber zu wenig koordiniert wird, weil keine befriedigenden Instrumente zur Verfügung stehen. Dieses Dilemma heutiger Koordination wird nun ausführlicher diskutiert. Darauf aufbauend bringen wir unseren Reformvorschlag vor.

Kooperation: Zuviel, zuwenig und mit viel zuwenig Demokratie

Oft erscheint den Politikern der Kooperationsbedarf offensichtlich, während sich die Bürger vehement gegen die konkreten Zusammenarbeits- und Fusionsvorhaben wehren. In solchen Fällen liegen zumeist nicht die Bürger falsch, sondern sie sind zu Recht gegen «Kooperation» misstrauisch, weil die heutigen Kooperationsmodelle inflexibel sind und an einem Demokratiedefizit leiden. Fusionen betreffen notwendigerweise alle Kantons- und Gemeindeaufgaben, auch diejenigen, die die betreffenden Körperschaften effektiv und zur Zufriedenheit der Bevölkerung erfüllen. Die Fusionsvorteile bei der Erbringung einzelner staatlicher Leistungen werden deshalb zumeist durch Nachteile in anderen Bereichen überkompensiert. In den heute erlaubten funktionalen Kooperationsformen hingegen, insbesondere den vielen Gemeinde- und Zweckverbänden, verfügen die Bürger nur in Ausnahmefällen über direkt-demokratische Instrumente und dürfen die Verbandsexekutive nicht selbst bestimmen. Zumeist wählen sie nur ihre Gemeindepolitiker, diese wählen Gemeindevertreter für die Verbandsversammlung, diese wählt den Vorstand, und dieser schliesslich wählt einen Geschäftsführer für die laufenden Geschäfte. Offensichtlich besitzen die Bürger in solchen Delegationspyramiden kaum Einfluss, und die Verbandsspitze handelt entsprechend selbstherrlich. Dabei dürfte es die Bürger kaum beruhigen, dass ihre demokratischen Rechte in den immer wichtiger werdenden Kantonskonkordaten noch stärker beschnitten werden und in den zuweilen als besonders «modern und

flexibel» gepriesenen privatrechtlichen Vereinbarungen zwischen Gebietskörperschaften mittels Verträgen, Aktiengesellschaften oder Gesellschaften mit beschränkter Haftung praktisch inexistent sind.

Das Demokratiedefizit heutiger Koordinationsmechanismen bewirkt, dass Politiker in diesen Institutionen von den Präferenzen der Bürger abweichen und in diesem Sinne ineffiziente Politik betreiben. Überdies haben Politiker handfeste Anreize, aktiv für solche Effizienz mindernde Kooperation einzutreten. In Kooperationsinstitutionen können sie ungestörter politisieren als auf Gemeinde- und Kantonsebene, wo dauernd Referenden und Initiativen drohen und Fehlentscheide die Wiederwahl gefährden. Zugleich schwächt Kooperation und Harmonisierung den Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften. Viele Politiker wirken lieber in einem «Politik-Kartell» mit, als dauernd aneinander gemessen zu werden. Was dann zum Beispiel so schön Steuerharmonisierung heisst, stellt sich als Preiskartell heraus. Harmonisierung schwächt auch die fiskalische Äquivalenz, die Einheit von Nutzern und Zahlern staatlicher Leistungen. Immer häufiger geben Gemeinden und Kantone das Geld anderer politischer Einheiten aus. Dann aber fordern selbst vernünftige Bürger möglichst hohe Ausgaben – schliesslich zahlen andere. Das induzierte Ausgabenwachstum (die Subventionen für die Krankenkassenprämien sind ein Beispiel) kommt manchen Politikern und Beamten zugute.

Die Tendenz zu ineffizienter Koordination wird verstärkt, weil die Gemeinde- und Kantonsbehörden wenig Anreize haben, zusammenzuarbeiten, um tatsächlich die Effizienz zu steigern. Sie besitzen für viele Leistungen ein Monopol und können die Kosten übermässiger Eigenbrötelei zu einem guten Teil mittels kantonalem und eidgenössischem Finanzausgleich auf andere Einheiten abwälzen.

Optimale Kooperation dank demokratisch-funktionalen Regionen

Ein vernünftiges Ausmass an Kooperation und Dezentralisierung kann sich mit den heutigen politischen Institutionen nicht entwickeln. Dazu sind sowohl die Anreize der Politiker wie auch der

Bürger zu stark verzerrt. Reformvorschläge dürfen sich deshalb nicht darauf beschränken, Fusionen von Kantonen und Gemeinden zu fordern. Vielmehr müssen neue institutionelle Bedingungen geschaffen werden, in denen die Politiker und die Bürger unverzerrte Anreize haben, die Vor- und Nachteile von Zentralisierungs- und Dezentralisierung abzuwägen. Dies trifft nur zu, wenn die Politiker auch in den Kooperationsinstitutionen stark an die Präferenzen der Bürger gebunden sind, die fiskalische Äquivalenz gestärkt wird, indem die finanzielle Autonomie der Kooperationsinstitutionen vergrössert wird, und die Kooperationsinstitutionen flexibel den tatsächlichen Problemen angepasst werden können. Unser Konzept der FOCJ (von «Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions») zielt genau darauf, diese Bedingungen bestmöglich zu erfüllen. Solche funktionale, überlappende, wettbewerbliche Jurisdiktionen bestimmen sich nach ihren Funktionen und können sich deshalb überlappen; sie konkurrieren um Gemeinden und Bürger und verfügen über umfassende (direkt-)demokratische Institutionen; und sie sind Jurisdiktionen mit Steuerhoheit. Damit unterscheiden sich FOCJ grundsätzlich von den heutigen Gebietskörperschaften, die viele Funktionen gleichzeitig zu erfüllen versuchen und geographisch völlig inflexibel sind. Sie unterscheiden sich aber auch von den heutigen funktionalen Einheiten, insbesondere den Zweckverbänden und Konkordaten, indem sie den Bürgern umfassende demokratische Rechte geben und finanziell selbständig sind.

FOCJ können grösser, aber auch kleiner als die heutigen Aufgabenträger sein. 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, Raumplanung), vom Bund (z.B. Umweltschutzvorschriften) oder gar der EU (z.B. Freihandel) bereitgestellt werden.

Das Konzept der FOCJ ist prozessorientiert. Deshalb darf nicht detailliert vorgeschrieben werden, welche Funktionen sie erbringen, wie viele FOCJ es geben sollte oder wo ihre Grenzen verlaufen. Ent-

scheidend ist, dass die Gemeinden und Gemeindeteile selbst FOCJ gründen können. Sie müssen die Möglichkeit haben, bei bereits existierenden FOCJ möglichst einfach aus- und einzutreten, wenn es ihre Bürger wünschen. 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. Sie garantiert, dass FOCJ ein flexibles Netz von demokratischen Regierungseinheiten bilden, das sich der «Geographie der Probleme» anpasst.

Vorteile von demokratisch-funktionalen Regionen

FOCJ weisen gegenüber traditionellen Körperschaften gewichtige Vorteile auf. Die starken demokratischen Instrumente und die Austrittsoption hilft den Bürgern, ihre Präferenzen deutlich auszudrücken und die Regierung wirksam zu kontrollieren. Die funktionale Konzentration von FOCJ macht es leicht, 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.

Sodann öffnen FOCJ den «Markt für Politik». Fachspezialisten für die betreffenden Funktionen erhalten gute Wahlchancen. Weil die zeitliche Belastung von FOCJ-Politikern vergleichsweise gering ist, können mehr Bürger politische Ämter übernehmen. In FOCJ können sich auch «Einthemengruppierungen» (wie zum Beispiel Umweltorganisationen) in den politischen Prozess einbringen. Sie müssen nicht mehr wie heute zu allen Fragen Stellung beziehen, sondern können sich auf die ihnen wirklich wichtigen Funktionen konzentrieren. Damit erhöhen FOCJ nicht nur die Effizienz politischer

Zusammenarbeit, sondern geben den Bürgern auch neue Möglichkeiten, ihre Probleme selbständig in demokratischer Weise zu lösen. Mit FOCJ werden die Bürger deshalb vermehrt für Zusammenarbeit eintreten, wenn sie denn vorteilhaft ist, und gleichzeitig verstärkt nach Dezentralisierung und den lokalen Gegebenheiten angepassten Lösungen streben, wo Harmonisierung weniger wichtig ist.

Behauptungen gegen demokratisch-funktionale Regionen

Manche Politiker bezeichnen das Konzept der FOCJ als «völlig unrealistisch», andere als «nichts Neues». Dies ist genau so widersprüchlich wie unzutreffend.

Dass FOCJ realistisch sind, belegen u.a. die mit FOCJ verwandten Zürcher Schulgemeinden, die über voll ausgebaute direkt-demokratische Institutionen und Steuerhoheit verfügen. Immer wichtiger werden funktionale Körperschaften auch in den USA. Dort erfüllen sog. «special districts» die unterschiedlichsten Funktionen z.B. in den Bereichen Umweltschutz, Transport und Polizei. Wie wissenschaftliche 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 traditionellen politischen Körperschaften. Dies gilt auch für den Vergleich mit direkt-demokratischen Zweckverbänden. Dies zeigen die Erfahrungen der Kantone Aargau und Freiburg, wo Gemeindeverbände unter bestimmten Bedingungen direkt-demokratische Volksrechte vorsehen dürfen, aber im Gegensatz zu FOCJ keine eigene Steuerhoheit besitzen:

- Solange die Verbände keine eigenen Steuern erheben können, sind sie immer stark von den Gemeindebehörden abhängig. Verbandsämter sind deshalb vergleichsweise unattraktiv und wenig umworben. Kampfwahlen finden kaum statt. Als Gemeindevertreter werden typischerweise Personen delegiert, die dem Verband freundlich gesinnt sind und «konstruktiv mitarbeiten» wollen. Deshalb existiert in den Verbänden kaum eine organisierte Opposition, die Referenden verlangt und die Vorschläge der Mehrheit offen

bekämpft. Demzufolge verliert auch die direkte Demokratie ihre Bedeutung.

- Solange die Verbände von den Gemeinden finanziell abhängig sind, können sie nur der Kooperation zwischen Gemeinden und damit tendenziell der Zentralisierung dienen. FOCJ hingegen können auch Funktionen grösserer Gebietskörperschaften übernehmen und dienen damit auch der Dezentralisierung.

Voraussetzungen für demokratisch-funktionale Regionen

Funktionale Körperschaften entstehen nur, wenn die Mitglieder neuer 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, den Steuerzahlern «Steuerpreismenüs» vorzulegen. Diese geben an, wieviele 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. Schon die Möglichkeit, neue FOCJ zu gründen, zwingt die bisherigen staatlichen Anbieter, sich über die Kosten klar zu werden und sie zu reduzieren.

Der Idee der FOCJ ist sicher ungewöhnlich und geht weit über die von andern gemachten Vorschläge zur Gebietsreform hinaus. Tatsächlich wird hier eine extreme, aber keine utopische Form des Föderalismus vertreten. Im Gegensatz zu den meisten vorliegenden Reformvorschlägen, die auf Vereinheitlichung und Harmonisierung setzen, bezwecken FOCJ, die entscheidende Stärke der Schweiz – nämlich die Vielfalt – zu pflegen und zugunsten von Bürgern und Wirtschaft weiterzuentwickeln.

Literaturhinweise

Das Konzept der FOCJ wird ausführlich dargestellt in: Frey Bruno S.: Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ, Tübingen 1997.

Frey Bruno S. und Eichenberger, Reiner: The New Democratic Federalism for Europe: Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions. Cheltenham: Elgar, 1999.