

erschienen in sprachlich leicht überarbeiteter Form in:

Wagschal, Uwe und Hand Rentsch (Hrsg.),
Der Preis des Föderalismus,
Zürich: Orell Füssli: 177-199 (2002).

Starker Föderalismus: Drei Reformvorschläge für fruchtbaren politischen Wettbewerb

VON

Reiner Eichenberger*

Kurzzusammenfassung

Der Föderalismus der Schweiz ist reformbedürftig. Doch die gängigen Reformrezepte wie Steuerharmonisierung und Kantons- und Gemeindefusionen zielen in die falsche Richtung. Sie basieren auf unrealistischen Annahmen und verkennen die vorteilhaften direkten und indirekten Auswirkungen des Föderalismus. Erfolgversprechende Reformen müssen den föderalistischen Wettbewerb stärken. Vorgeschlagen wird erstens, die Steuererhebung so auszugestalten, dass der Steuerwettbewerb ohne verzerrende Wirkung intensiviert werden kann. Zweitens sollten die Institutionen zur interkommunalen und -kantonalen Zusammenarbeit demokratisiert und finanziell verselbständigt werden, so dass die Bürger die Politik besser kontrollieren können. Drittens sollte der föderalistische Wettbewerb durch Wanderung von Steuerzahlern und Firmen durch ein neues Element gestärkt werden: der Wanderung von Politikern.

* Prof. Dr. Reiner Eichenberger ist Leiter des Seminars für Finanzwissenschaft der Universität Fribourg (Schweiz). Er ist Mitglied des Center for Studies in Public Sector Economics der Universitäten Bern, Neuenburg und Fribourg (BENEFRI) sowie Permanent Visiting Research Fellow am Institut für empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich.
Anschrift: Av. de Beauregard 13, Universität Fribourg, CH-1700 Fribourg,
Tel. 0041 26 300 82 62/65, Fax 0041 26 300 96 78, e-mail reiner.eichenberger@unifr.ch.
Ich danke Gerald Hosp für wertvolle Verbesserungsvorschläge.

I. Einleitung

Die öffentliche Diskussion um Reformen des schweizerischen Föderalismus wird von zwei Positionen geprägt. Die einen loben die heilende Kraft des Steuerwettbewerbs und vertrauen auf Reformen wie die geplante Neuordnung des eidgenössischen Finanzausgleichs. Die anderen argumentieren, Steuerwettbewerb führe zu übermässigen Belastungsunterschieden und unterwandere die Finanzierbarkeit allgemein erwünschter Staatsaufgaben. Zudem seien viele Kantone und Gemeinden für eine effektive Aufgabenerfüllung zu klein und zu wenig bereit zusammenzuarbeiten. Daraus schliessen sie, die Steuern müssten harmonisiert, Kantone und Gemeinden fusioniert und die Zusammenarbeit verordnet werden.

Dieser Beitrag geht über diese Positionen hinaus. Die gängige Föderalismuskritik ist unfruchtbar, weil sie auf unrealistischen Annahmen beruht, nicht vergleichend vorgeht und die vorteilhaften direkten und indirekten Auswirkungen des Föderalismus verkennt. Die Reformvorschläge der Föderalismus-Befürworter weisen zwar in die richtige Richtung, vertrauen jedoch allzu stark auf die bisherigen Strukturen und gehen die Probleme zu wenig grundsätzlich an.

Ein fruchtbares Reformprogramm sollte erstens den Wettbewerb zwischen den verschiedenen „Politikanbietern“ und so ihre Anreize stärken, sich um die Präferenzen der Bürger zu kümmern, zweitens die fiskalische Äquivalenz (die Einheit von Kostenträgern und Nutzniessern öffentlicher Leistungen) erhöhen und so die Anreize der Bürger und Regierungen mehren, Kosten und Nutzen staatlicher Leistungen umfassend abzuwägen, und drittens effektive Möglichkeiten für eine problemorientierte Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften bieten.

Dazu schlägt dieser Beitrag drei institutionelle Neuerungen vor:

- Die Einkommenssteuern sollen in einer neuen Form zwischen Wohn- und Arbeitsort zerlegt werden. Pendler sollen einen Teil ihrer Steuern am Arbeitsort zahlen, aber dort auch politische Mitbestimmungsrechte erhalten. So wirkt föderalistischer Steuerwettbewerb kaum noch verzerrend und kann folglich freier spielen.

- Die Institutionen zur Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften sollen demokratisiert und finanziell verselbständigt werden, so dass die Bürger die Politik besser kontrollieren können und so ihre Kooperationsbereitschaft zunimmt.
- Der föderalistische Wettbewerb durch Wanderung von Steuerzahlern und Firmen soll durch die Wanderung von Politikern ergänzt werden.

Das weitere Vorgehen ist wie folgt: Der zweite Abschnitt geht auf die herkömmliche Föderalismusdiskussion ein. Er verweist auf vernachlässigte Stärken des Föderalismus und weist die traditionelle Kritik zurück. Der dritte Abschnitt entwickelt die eigenen Reformvorschläge. Im vierten Abschnitt werden einige Folgerungen gezogen. Die folgende Diskussion zielt auf die schweizerische Situation. Die Einsichten und Reformvorschläge können jedoch ohne grundsätzliche Vorbehalte auf andere Länder, insbesondere Deutschland und Österreich übertragen werden.

II. Erfolgsmodell Föderalismus

1. Die Stärken des Föderalismus

Die grundlegenden Beiträge zur ökonomischen Theorie des Föderalismus im Sinne ausgeprägter Dezentralisierung der Einnahme- und Ausgabekompetenzen (Tiebout 1956, Oates 1972, 1977, Frey 1977) sahen seine Vorteile in der grossen, den lokalen Nachfrageunterschieden angepassten Vielfalt des öffentlichen Leistungsangebots sowie der höheren Eigenverantwortlichkeit der lokalen Bevölkerung durch grössere fiskalische Äquivalenz. Dass der Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften auch eigennütigen Regierungen Anreize gibt, den Präferenzen der Bürger zu folgen und die öffentlichen Mittel sinnvoll einzusetzen, wurde vor allem von Brennan und Buchanan (1980) thematisiert.

Die neuere Literatur zeigt, dass der föderalistische Wettbewerb tatsächlich spielt (siehe Oates 1999, Kirchgässner 2001 sowie die Beiträge von Feld und Kirchgässner in diesem Band). Überdies stärkt Föderalismus die Funktionsfähigkeit der Demokratie durch zwei Kanäle (Eichenberger 1994):

a) Fokussierung auf sparsame Mittelverwendung

Die lokale Steuerautonomie verändert die Entscheidungsperspektive der Bürger und den politischen Diskurs grundlegend. Solange die Steuersätze einheitlich sind, kann in Gebietskörperschaften nur entschieden werden, *wofür* Geld ausgegeben wird. Folglich versucht jede gesellschaftliche Gruppe, einen möglichst grossen Anteil der staatlichen Mittel auf ihre Projekte zu lenken. Für allgemeine Sparsamkeit setzt sich jedoch niemand ein. Wenn hingegen die Steuersätze lokal bestimmt werden, können die Bürger auch entscheiden, *wieviel* Geld ausgegeben und ob die Steuern gesenkt werden sollen. Dadurch erst entstehen die für das Funktionieren demokratischer Entscheidungen so wichtigen Anreize, für einen sparsamen und effektiven Mitteleinsatz einzutreten und politische Geschäfte aus einer gesellschaftlichen Perspektive zu betrachten.

b) Endogene Stärkung der Demokratie

Da die demokratischen Rechte der Bürger auf lokaler Ebene typischerweise stärker ausgebaut sind, fördert Dezentralisierung die demokratische Kontrolle. Gleichzeitig macht Föderalismus die Demokratie funktionsfähiger, indem er die Anreize der Bürger stärkt, über politische Fragen informiert zu sein. In zentralistisch organisierten Staaten haben die Individuen kaum private Vorteile, wenn sie politisch gut informiert sind. Politisch informiert zu sein ist deshalb ein öffentliches Gut, und viele Bürger bleiben „rationale Ignoranten“. In stark dezentralisierten Ländern hingegen ist es für jeden einzelnen nützlich, über die Politik der verschiedenen Gebietskörperschaften informiert zu sein, weil er die Information für private Wohnort- und wirtschaftliche Standortentscheidungen brauchen kann.

2. Die traditionelle Föderalismuskritik – Ergebnis eines Nirwana-Ansatzes

Die herkömmliche Föderalismuskritik nimmt kaum ernsthaft Bezug auf die Einsichten der ökonomischen Theorie des Föderalismus. Den Einwänden ist allen gemein, dass sie einem „Nirwana-Ansatz“ entspringen. Sie messen die reale, unvollkommene Welt mit Steuerwettbewerb an einer *wettbewerbslosen Idealwelt* mit Politikern, die allwissende Engel sind, also die Präferenzen der Bürger sowie die optimale Politik genau kennen und keinerlei eigene Ziele verfolgen. Doch

- Politiker sind *keine allwissenden Engel*. Deshalb ist föderalistischer Wettbewerb wichtig. Er zwingt die Politiker, auf die Präferenzen der Bürger Rücksicht zu nehmen und die knappen Mitteln sparsam einzusetzen, und er generiert Informationen über die Präferenzen der Bürger.
- Die reale Alternative zu formeller Uneinheitlichkeit und Wettbewerb ist nicht Einheitlichkeit und Abwesenheit von Wettbewerb. Bei formeller Vereinheitlichung und Harmonisierung einzelner Variablen *verlagert sich der Wettbewerb* auf andere Variablen und die informellen Unterschiede nehmen zu.

Die Vor- und Nachteile von Föderalismus müssen deshalb durch Vergleiche realer Institutionen und realistischer Vorschläge evaluiert werden. Im folgenden wird argumentiert, dass die traditionelle Föderalismuskritik einer solchen vergleichenden Perspektive nicht standhält.

a) Behauptung "Lokale Steuerautonomie führt zu ruinösem Steuerwettbewerb"

Argumentiert wird, der Steuerwettbewerb zwinge die Regierungen, die Steuersätze immer weiter zu senken, so dass schliesslich der Staat ausblute und allgemein erwünschte Leistungen unbezahlbar würden. Solche Befürchtungen sind jedoch aus mehreren Gründen unnötig.

Erstens führt oft gerade Steuervereinheitlichung zu ruinösem Wettbewerb. Wenn Regierungen Steuerzahler und Firmen nicht mehr mit tiefen Steuersätzen anlocken können, müssen sie andere Instrumente einsetzen, insbesondere Steuerschlupflöcher und höhere Subventionen. Im Unterschied zu Steuersatzwettbewerb verschlingen aber Subventionswettläufe Ressourcen und führen genau so wie Steuerschlupflöcherkonkurrenz zu grösseren Ungleichheiten. Im Unterschied zu tiefen Steuersätzen kommen Steuerschlupflöcher, Subventionen und andere gezielte Zuwendungen zumeist nur einzelnen Personen und gut organisierten Gruppen zu. Beispiele sind aussergewöhnliche Infrastrukturleistungen für Unternehmungen, Lohn- und Ausbildungssubventionen, oder Verkauf und Vermietung von staatseigenem Land und Immobilien zu Vorzugskonditionen. Es scheint, dass Gebietskörperschaften mit ausgeprägter Steuerautonomie diese Art der „Wirtschaftsförderung“ zurückhaltender einsetzen als solche ohne lokale Steuerautonomie.

Zweitens dienen Steuern der Finanzierung öffentlicher Leistungen. Die Bürger wandern nur ab, wenn das Verhältnis von Leistungen und Steuern schlecht ist. Dann jedoch ist Abwanderung nicht schädlich, sondern wohlfahrtsstiftend: Sie lenkt die Bürger dahin, wo die Leistungen besonders effizient erbracht werden können, und sie zwingt die Regierungen und Verwaltungen, auf die Präferenzen der Bürger einzugehen.

Drittens konnte die These vom ruinösen Steuerwettbewerb bisher nicht bestätigt werden. Das zeigt sich insbesondere auch in der Schweiz. Weil hier der föderalistische Steuerwettbewerb fast ausschliesslich auf die direkten Steuern wirkt, müssten sie verglichen mit den indirekten Steuern im internationalen Vergleich unbedeutend sein. Tatsächlich trifft genau das Gegenteil zu. Das Verhältnis von direkten zu indirekten Steuern ist in der Schweiz sehr hoch. Zudem erheben alle Kantone trotz Steuerwettbewerb Steuern auf Vermögen, einer besonders mobilen Steuerbasis, die selbst in zentralisierten Staaten oft nicht besteuert wird. Schliesslich hat der intensive Steuerwettbewerb auch die Besteuerung von Unternehmensgewinnen und -kapital nicht nachhaltig erodiert. So ist der Anteil dieser Steuern sowohl am gesamten Steueraufkommen wie auch am Bruttosozialprodukt in der Schweiz grösser als etwa in Deutschland (siehe Huber 1997).

b) Behauptung „Umverteilung wird unmöglich“

Argumentiert wird, starke Dezentralisierung erschwere die Einkommensumverteilung, weil die Besserverdienenden der Umverteilung ausweichen und in steuergünstige Gebietskörperschaften abwandern. Tatsächlich aber sind die einkommensspezifische Segregation, die interregionalen Einkommensunterschiede sowie die Sonderstellung der politischen und wirtschaftlichen Zentren in vielen zentralistischen Staaten weit ausgeprägter als in der Schweiz. Augenfälligstes Beispiel ist Italien, wo das Nord-Süd Gefälle trotz formeller Einheitlichkeit riesig ist.

Starke Dezentralisierung unterwandert die Sozialpolitik nicht, weil zum einen die Umverteilungsfunktion leicht auf Ebene des Bundesstaates geregelt werden kann. Zum anderen betreiben auch Gebietskörperschaften eine weitreichende Einkommensumverteilung, wie verschiedene wissenschaftliche Studien zeigen (für die USA Gold 1991, die Schweiz Feld 2000, für Belgien Ashworth, Heyndels und Smolders 2002). Offensichtlich stärkt Dezentralisierung die lokale Verwurzelung der Bürger, was gleichzeitig die Mobilität senkt und die Bereitschaft zu lokaler Umverteilung erhöht.

c) Behauptung „Viele Einheiten sind zu klein, um wirtschaftlich überlebensfähig zu sein“

Grosse Einheiten sind im Durchschnitt wirtschaftlich nicht leistungsfähiger als kleine. Während viele kleine Kantone sehr erfolgreich sind, kämpfen manche grosse mit schwerwiegenden Problemen. Zudem gibt es keine Hinweise auf allgemeine Grössenvorteile bei der Erbringung öffentlicher Leistungen von Gebietskörperschaften mit Steuerautonomie und damit starken Effizienzreizen (Schaltegger 2001 sowie Stutzer und Lüchinger 2002). Grössenvorteile existieren nur für einzelne Leistungen. Für viele andere steigen die Kosten mit zunehmender Körperschaftsgrösse.

Partielle Grössenvorteile sind aber kein Argument für Fusionen, da sie durch funktionale Zusammenarbeit sowie die Auslagerung an private Anbieter, die mehrere politische Einheiten gleichzeitig versorgen, viel effektiver ausgenutzt werden können (siehe dazu auch Abschnitt III.2.). Zudem wird durch Fusion aus kleinen schwachen Einheiten nicht einfach eine grosse leistungsfähige Einheit, sondern oft nur eine Gruppe von kleinen schwachen Einheiten mit einem gemeinsamen Verwaltungsüberbau. Aber auch Fusionen von schwachen und starken Einheiten bringen zumeist keine wirklichen Gewinne, sondern lenken nur die Umverteilungsströme um. So fördern heute manche Kantone Fusionen von Gemeinden, die den Finanzausgleich belasten, mit finanziell besser gestellten Gemeinden. Dadurch werden aber nur gut sichtbare und statistisch erfasste Finanzausgleichszahlungen durch von aussen kaum sichtbare und statistisch nicht erfasste Geldströme zwischen den Fusionspartnern ersetzt, die genau so problematische Anreizwirkungen haben.

d) Behauptung „Föderale Mehrebenensysteme sind für die Bürger unübersichtlich“

Die Komplexität von Mehrebenensystemen muss mit derjenigen zentralisierter Einheiten verglichen werden. Diese aber ist nur bei oberflächlicher Betrachtung kleiner. Während bei Dezentralisierung die lokalen Entscheidungen in demokratischen und öffentlichen Verfahren gefällt werden, werden sie bei Zentralisierung in nicht-öffentlichen Verhandlungen zwischen den verschiedenen Ministerien und Verwaltungseinheiten getroffen – zumeist unter Einbezug manch gut organisierter Interessengruppen und Ausschluss der schwach organisierten Konsumenten und Steuerzahler. Für die Bürger sind solche Verhandlungsprozesse völlig undurchsichtig. Sie bieten der Verwaltung einen grossen Spielraum, und der wird nur allzu oft zuungunsten der Bürger genutzt.

e) Behauptung „Stark dezentralisierte Systeme sind zu langsam“

Regelmässig wird beklagt, die Schweiz sei heute wegen ihrer starken Dezentralisierung reformunfähig. Doch die gleiche Klage ertönt fast in jedem Land. Während in Deutschland das Wort „Reformstau“ von der Gesellschaft für deutsche Sprache zum Wort des Jahres 1997 erklärt wurde, leiden auch viele noch stärker zentralisierte Staaten wie Frankreich oder Italien an Reformblockaden. Vergleichend betrachtet ist die Schweiz heute in vielen wichtigen Politikbereichen sehr fortschrittlich, etwa in der Drogenpolitik, der Verkehrspolitik oder der Altersvorsorge.

III. Notwendige Reformen

Die bisherigen Überlegungen zeigen, dass starke Dezentralisierung viele Vorteile und weniger Nachteile als oft behauptet bringt. Natürlich aber bedeutet das keinesfalls, das föderalistische System der Schweiz sei perfekt. Übermässige Harmonisierung und Zentralisierung der einen Politikbereiche gehen einher mit übertriebenem Kantönlicheit in anderen. Das lässt sich gut erklären (dazu Eichenberger 2000). Während lokale Regierungen die Einnahmeseite des Staatshaushalts gerne zentralisieren, um dem sie einschnürenden Steuerwettbewerb zu entfliehen und von höheren Bundeszuweisungen zu profitieren, möchten sie möglichst viele Ausgabe- und Regulierungskompetenzen behalten. Längerfristig aber führt die Zentralisierung der Einnahmeseite dann auch zur Zentralisierung der Ausgabeseite. Die Bürger hingegen fühlen, dass Zentralisierung ihren Einfluss schwächt und versuchen deshalb, sie zu verhindern. Zentralisierung erfolgt deshalb selten offen und in klaren Schritten, sondern zumeist schleichend und für die Bürger kaum kontrollierbar.

Reformen sollten deshalb gleichzeitig die lokalen wirtschaftlichen und politischen Märkte öffnen, die nachteiligen Auswirkungen des Wettbewerbs minimieren und die effizienzorientierte Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften erleichtern. Dafür sind die herkömmlichen Rezepte nicht ausreichend, auch nicht die Neuordnung des eidgenössischen Finanzausgleichs. Zwar ist die allgemeine Orientierung dieses Projekts – Aufgabenentflechtung, Ausbau der ungebundenen Einkommenstransfers und stärkere

Orientierung an der Finanzkraft statt der Steuerbelastung der Kantone – unbedingt zu begrüßen.¹ Sie lässt jedoch die oben diskutierten Probleme des heutigen Föderalismus unberührt. Die folgenden Reformvorschläge zielen auf diese Probleme. Sie sollen nicht andere Reformvorhaben ersetzen, sondern fruchtbar ergänzen und eine weiterführende Perspektive bieten.

1. Steuerzerlegung zwischen Wohn- und Arbeitsort mit Mitbestimmung

a) Anreizverzerrung durch Besteuerung nach dem Wohnortsprinzip

Die Anreize der Regierungen, eine effektive Finanzpolitik zu betreiben, werden nicht nur durch die zunehmenden und undurchsichtigen Finanzströme zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden geschwächt, sondern auch durch das heutige Steuersystem. Da die Bürger normalerweise nur an ihrem Wohnort steuerpflichtig und wahlberechtigt sind, haben die Regierungen der Kantone und Gemeinden nur schwache Anreize, sich um die Interessen der Zupendler zu kümmern. Besonders problematisch ist dies in Agglomerationen, wo viele Bürger weit mehr Zeit am Arbeitsort als am Wohnort verbringen und dort auch viele öffentliche Leistungen beanspruchen.

b) Steuerzerlegung mit Mitbestimmung

Es drängt sich deshalb auf, die Steuern der natürlichen Personen zwischen Wohn- und Arbeitsort zu zerlegen. Zwar wurde dies schon verschiedentlich vorgeschlagen. Die bisherigen Forderungen waren jedoch immer mit dem grundsätzlichen Mangel behaftet, dass die Pendler zwar bezahlen, nicht aber über die Mittelverwendung mitbestimmen sollten, und deshalb die fiskalische Äquivalenz und damit die Anreize zu effizienter Leistungserbringung nicht gestärkt worden wären.

¹ Schädlich ist hingegen das Bemühen, die Ausgleichszahlungen auf möglichst aktuelle Daten abstützen. Denn solange die Einkommenszuschüsse von der *gegenwärtigen* Finanzlage oder -kraft der Empfänger abhängen, mindern sie die Anreize der politischen Entscheidungsträger, die Finanzlage zu verbessern. Wenn hingegen die Einkommenszuschüsse aufgrund der Finanzlage der letzten oder vorletzten Legislaturperiode bemessen würden, würden die Ausgleichszahlungen bei erfolgreicher Politik nicht sofort zurückgehen. Dadurch würden die Anreize der Entscheidungsträger gestärkt, die Finanzlage stetig zu verbessern.

Eine effizienzorientierte Lösung muss den Pendlern nicht nur finanzielle Pflichten auferlegen, sondern auch politische Rechte einräumen. Die Pendler sollten ein partielles Stimmrecht erhalten, das ihrem finanziellen Beitrag entspricht.

c) Das Konzept der Infrastrukturnutzergemeinde

Idealerweise könnten die Aufgaben der heutigen politischen Gemeinden je nach ihrer Nutzung durch Pendler auf zwei neue politische Einheiten aufgeteilt werden, die Einwohnergemeinde und die Infrastrukturnutzergemeinde, die die Einwohnern und die Zupendlern umfasst. So können die Pendler diejenigen Leistungen mitfinanzieren und mitgestalten, die sie besonders intensiv nutzen (wie Strassen, öffentliche Verkehrsmittel und Kulturangebot). Bezüglich der Leistungen hingegen, die sie nicht oder viel weniger beanspruchen (z.B. Schulen, allgemeine Verwaltung), hätten sie weder finanzielle Pflichten noch politische Rechte.

Beide Gemeinden hätten das Recht, eigene Hebesätze auf der Einkommenssteuer festzulegen und würden ihren Bürgern Stimm- und Wahlrecht einräumen. Zudem wäre es denkbar, dass die Infrastrukturnutzergemeinde die Pendler nicht in gleichem Ausmass wie die Einwohner besteuern und ihre Stimmen entsprechend der Steuerbelastung gewichten würde. Über die Steuersätze hätten alle Mitglieder der jeweiligen Gemeinden zu bestimmen. Zudem könnte es den Herkunftsgemeinden der Pendler überlassen werden, ob sie ihre Wegpendler gleichermassen besteuern wie „normale“ Einwohner.

Die Steuererlegung mit Mitbestimmung stärkt die Effizienzanreize. Die Besteuerung der Pendler erweitert den finanziellen Spielraum und damit das öffentliche Angebot in den heute stark geforderten Arbeitsorten und gibt diesen Anreize, eine arbeitsplatzfreundliche Politik zu verfolgen und bei der Ausgestaltung öffentlicher Leistungen auf die Präferenzen der Pendler Rücksicht zu nehmen. Gleichzeitig bestehen keine Anreize, die Pendler übermässig zu besteuern, weil sonst die Arbeitsplätze an Orte mit besseren Preis-Leistungsangeboten abwandern.

2. Zusammenarbeit und funktionaler Föderalismus durch FOCJ

a) Mängel heutiger Kooperationsformen

Für die Erbringung mancher Funktionen wäre es sinnvoll, wenn die Gemeinden und Kantone stärker zusammenarbeiten würden. Doch das stösst oft auf entschiedenen Widerstand der Bevölkerung. Der Grund dafür ist jedoch nicht, dass die Bürger grundsätzlich gegen Kooperation sind, sondern dass aus ihrer Sicht die heutigen Kooperationsinstitutionen wie Zweckverbände und Konkordate, gemeinsam betriebene Aktiengesellschaften sowie Kooperationsverträge oft unbefriedigende Resultat erbringen, weil sie an einem ausgeprägten Demokratiedefizit leiden sowie finanziell abhängig und deshalb wenig flexibel sind. Beides soll für die am stärksten institutionalisierte Kooperationsform, den Zweckverbänden, verdeutlicht werden:

Demokratiedefizit. In Zweckverbänden verfügen die Bürger nur in Ausnahmefälle über wirkungsvolle direkt- und repräsentativ-demokratische Instrumente. 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 oder schlägt ihn der Verbandsversammlung zur Wahl vor. Offensichtlich besitzen die Bürger in solchen Delegationspyramiden kaum Einfluss, und die Verbandsspitzen handeln entsprechend selbstherrlich. Noch schlechter sieht es für die Bürger in den zuweilen als besonders modern und flexibel gepriesenen privatrechtlichen Vereinbarungen zwischen Gebietskörperschaften mittels Verträgen, Aktiengesellschaften oder Gesellschaften mit beschränkter Haftung aus, wo die Transparenz noch kleiner ist, insbesondere weil zumeist unter Ausschluss der Öffentlichkeit entschieden wird.

Finanzielle Abhängigkeit. Die heutigen Kooperationsinstitutionen dürfen nicht selbst Steuern erheben. Deshalb bleiben sie immer stark von den Behörden der Mitgliedsgemeinden abhängig. Die Entscheidungswege sind entsprechend lange und schwerfällig. Die Verbandsämter sind deshalb vergleichsweise unattraktiv und Kampfwahlen selten. Die Anreize eines einzelnen Gemeindevertreters, die Verbandsführung wirkungsvoll zu kontrollieren, sind minim, weil er die ganze Arbeitslast zu tragen hat, während sich die Nutzen auf alle Verbandsgemeinden verteilen. Deshalb werden zumeist den Verbänden besonders freundlich gesinnte Personen als Gemeindevertreter delegiert, was die kritische Kontrolle zusätzlich schwächt.

b) Das Konzept der FOCJ

Die heutigen Kooperationsinstrumente versprechen also kaum Erfolg. Deshalb macht es wenig Sinn, mehr Zusammenarbeit im Rahmen dieser Institutionen zu fordern. Vielmehr müssen neue institutionelle Bedingungen geschaffen werden, die den relevanten Entscheidungsträgern bessere Anreize und Möglichkeiten geben, die Leistungen möglichst effizient zu erbringen. Insbesondere sollten die Politiker in den Kooperationsinstitutionen enger an die Präferenzen der Bürger gebunden und die finanzielle Autonomie der Kooperationsinstitutionen vergrössert werden. Zudem müssen sich die Kooperationsinstitutionen flexibel den tatsächlichen Problemen anpassen können.

Das Konzept der FOCJ (von „Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions“, dazu Frey und Eichenberger 1999) ist genau auf diese Bedingungen zugeschnitten. Solche funktionale, überlappende und wettbewerbliche Jurisdiktionen bestimmen sich nach ihrer Funktion und können 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 erfüllen müssen und geographisch inflexibel sind. Sie unterscheiden sich aber auch von den heutigen funktionalen Einheiten, insbesondere den Zweckverbänden, indem sie den Bürgern umfassende demokratische Rechte geben und finanziell selbständig sind.

Mitglieder von FOCJ sind normalerweise Gemeinden und Kantone oder Teile davon. Für einzelne Funktionen kann sogar die Mitgliedschaft von Individuen vorgesehen werden. FOCJ können grösser oder kleiner als die heutigen Aufgabenträger sein. Sie können Aufgaben über die Grenzen der heutigen Gebietskörperschaften hinweg und besonders effizient erfüllen. Dies gilt für Aufgaben, die heute von den Gemeinden (z.B. Grundschule, Polizeileistungen, Wasserversorgung), den Kantonen (z.B. Universitäten, Gesundheitswesen, Raumplanung) und dem Bund (z.B. Umweltvorschriften, viele Regulierungsfunktionen) erbracht werden.

c) Vorteile von FOCJ

FOCJ weisen gegenüber traditionellen Körperschaften gewichtige Vorteile auf. Die starken direkt- und repräsentativ-demokratischen Instrumente und die Austrittsoption helfen den Bürgern, ihre Präferenzen deutlich auszudrücken und die Entscheidungsträger wirksam zu kontrollieren. Die funktionale Konzentration dieser Einheiten macht es leicht, ihre Effizienz

zu beurteilen. Dank ihrer räumlichen Flexibilität können sie zunehmende Skalenerträge ausnützen. Ihre Steuerautonomie vermittelt starke Anreize, die Mittel sparsam einzusetzen. Wenn es sich als vorteilhaft erweist, werden sie die Leistungen vom günstigsten Anbieter einkaufen („Outsourcing“). Insofern helfen sie, den öffentlichen Sektor zurückzudrängen.

Weil FOCJ selbständige Jurisdiktionen sind, entscheidet die Mehrheit ihrer Gesamtbevölkerung. Die einzelnen „Mitgliedsgemeinden“ haben typischerweise kein Veto, deshalb werden die Entscheidungswege kürzer und flexibler. Sodann öffnen FOCJ den „Markt für Politik“. Fachspezialisten erhalten gute Wahlchancen. Weil die zeitliche Belastung der Politiker in diesen funktionalen Einheiten vergleichsweise gering ist, können mehr Bürger politische Ämter übernehmen. Zugleich können sich „Einthemengruppierungen“ (wie beispielsweise Umweltorganisationen) leichter 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. Schliesslich bleibt zu betonen, dass unter dem Wettbewerbsdruck durch FOCJ auch die bisherigen Leistungserbringer effizienter werden.

d) FOCJ – ein realistischer Vorschlag

Gegen FOCJ werden ähnliche Einwände vorgebracht wie gegen den heutigen Föderalismus. Aber auch sie sind bei vergleichender Betrachtung nicht stichhaltig (dazu ausführlich Frey und Eichenberger 1999, S. 9ff.). Auch wird regelmässig behauptet, das Konzept der FOCJ sei unrealistisch. Tatsächlich trifft das Gegenteil. Illustrativ ist das Beispiel des Kantons Zürich mit seinen mit FOCJ verwandten Schulgemeinden. Diese Spezialgemeinden erbringen ausschliesslich schulische Erziehung, oft für mehrere politische Gemeinden oder Teile von Gemeinden zugleich. Vielerorts gibt es voneinander unabhängige Schulgemeinden für die Unter- und die Oberstufe, die unterschiedliche geographische Gebiete abdecken, weil die Einzugsgebiete von Ober- und Unterstufenschulen ganz unterschiedlich sind. Wie FOCJ verfügen die Zürcher Schulgemeinden über voll ausgebaute direkt-demokratische Institutionen und Steuerhoheit, d.h. sie erheben wie die politischen Gemeinden eigene Einkommens- und Vermögenssteuern.

In internationaler Perspektive sind die Zürcher Schulgemeinden kein Einzelfall. Besonders wichtige Rolle spielen funktionale Körperschaften in den USA. Dort erfüllen sog. „special districts“ und „single purpose jurisdictions“ die unterschiedlichsten Funktionen, z.B. in den Bereichen Erziehung, Transport, Polizei oder Wasserversorgung. Wie wissenschaftliche Studien zeigen, sind special districts um so effizienter, je umfassender ihre demokratischen Institutionen sind, d.h. je ähnlicher sie FOCJ und je unähnlicher sie Zweckverbänden sind (Mehay 1984). Solche funktional spezialisierten Einheiten sind im Gegensatz zu „all purpose jurisdictions“ auch fähig, funktionspezifische Grössenvorteile in der Produktion öffentlicher Leistungen auszunützen. Während die Gesamtkosten funktional spezialisierter Einheiten mit zunehmender Grösse sinken, steigen sie bei normalen Gemeinden, weil Grösse für viele Funktionen nachteilig ist und die Bürger die Kontrolle verlieren (Zax 1989).

Die Vorteile von FOCJ können an zwei Beispielen verdeutlicht werden:

e) Kultur-FOCUS Thuricum²

Das Kulturangebot der Stadt Zürich gilt als typische zentralörtliche Leistung mit positiven Spillovers auf die Nachbargemeinden. Die Stadt hat jedoch zunehmend Schwierigkeiten, die grossen Kulturinstitute weiterhin zu finanzieren. Deshalb müssen die Umlandgemeinden unfreiwillige und freiwillige Beiträge an das städtische Kulturangebot entrichten, und das Opernhaus wurde kantonalisiert. Während den Zahlungen keine entsprechende politische Mitgestaltungsmöglichkeiten der Bevölkerung der Umlandgemeinden gegenüberstehen³, führt die Kantonalisierung keinesfalls zu einer Internalisierung der Spillovers. Einzelne Gemeinden im Kanton müssen einen finanziellen Beitrag leisten, obwohl sie kaum vom Kulturangebot profitieren. Gleichzeitig leisten viele ausserkantonale Gemeinden keine Beiträge, obwohl ihre Bürger das Kulturangebot intensiv nutzen.

² FOCUS ist der Singular von FOCJ, und Thuricum der lateinische Name Zürichs.

³ Zuweilen wird einzelnen Politiker der Umlandgemeinden ein beschränktes Mitbestimmungsrecht eingeräumt, z.B. indem sie in Verwaltungsräte der Kulturinstitute gewählt werden. Davon profitiert jedoch die Bevölkerung der Umlandgemeinden höchstens sehr indirekt.

Eine Alternative bildet die Gründung eines auf die Bereitstellung von Kulturleistungen im Raume Zürich spezialisierten FOCUS, nennen wir ihn Kultur-FOCUS Thuricum. Er würde wohl viele, aber nicht alle Gemeinden des Kantons Zürich sowie Gemeinden aus angrenzenden Kantonen umfassen. Die Einwohner der Mitgliedsgemeinden müssten einerseits die Steuern des Kultur-FOCUS bezahlen, könnten andererseits aber die Kulturpolitik mitbestimmen. Die Mitgliedschaft in diesem FOCUS könnte für die Gemeinden freiwillig sein. Ihre Anreize, dem Kultur-FOCUS beizutreten, könnten auch darin bestehen, dass seine Einwohner das Kulturangebot zu Spezialpreisen nutzen könnten, wohingegen Nicht-Mitglieder die höheren Normalpreise entrichten müssten.

In Kultur-FOCJ wären dank der grösseren geographischen Basis mehr Mittel für die Kulturaufgaben verfügbar. Gleichzeitig hätten ihre Regierungen stärkere Anreize als heute die Stadt- und die Kantonsregierungen, eine qualitäts- und kostenbewusste Kulturpolitik zu betreiben, die sich an den Präferenzen aller betroffenen Einwohner orientiert, nicht nur an den Stadtbewohnern. Bei Wahlen in einem Kultur-FOCUS wäre die Kulturpolitik und ihre Kosten das Hauptthema. Die Bürger könnten das Kulturbudget gezielt festlegen und direkt auf die Verteilung der Mittel auf die verschiedenen Kulturanbieter einwirken. Für die verschiedenen Ämter könnten vermehrt Fachspezialisten kandidieren.

f) Autobahn-FOCUS Schweiz+

Der Bau- und Unterhalt der Schweizer Autobahnen ist heute wenig sachgerecht organisiert. Während die Kantone die Autogahnen projektieren, übernimmt der Bund einen grossen Teil der Projektkosten. Dadurch sind die Anreize der Kantone gross, die Autobahnen übermässig grosszügig auszustatten (dazu Blöchliger 2000). Eine Alternative zu dieser Kompetenzaufteilung wäre die Zentralisierung aller Aufgaben beim Bund. Doch die Anreize der Bundesverwaltung, die Autobahnen unter Abwägung aller Kosten und Nutzen zu planen und zu betreiben, wären ebenfalls klein. Als Alternative bietet sich die Gründung eines *Autobahn-FOCUS Schweiz+* an, der sinnvollerweise die Schweizer Autobahnen sowie einige dringend notwendige Anschlussstrecken an ausländische Netze umfassen könnte, etwa die noch zu bauende Zufahrt zum österreichischen Autobahnnetz im Rheintal.

Ein solcher Autobahn-FOCUS wäre sowohl für Projektierung, Bau, Betrieb und Finanzierung der Autobahnen zuständig und könnte sich aus eigenen Einkommens- und

Verkehrssteuer finanzieren. Die Autobahn-FOCUS Mitglieder wären die einzelnen Automobilisten. Sie könnten die FOCUS-Regierung wählen und durch Referenden und Initiativen mitbestimmen.

Eine Autobahn-FOCUS-Regierung hätte viel wirkungsvollere Anreize als die Bundes- und Kantonsregierungen, die Autobahnen effizient zu betreiben, insbesondere auch die Zeitkosten der Bürger zu berücksichtigen und den Verkehrsfluss zu optimieren. Während heute die Automobilisten Staus hilflos ausgeliefert sind und sie die mitverantwortlichen Politiker und Beamten nicht zur Verantwortung ziehen können, wären Staus und andere die Autofahrer besonders interessierenden Aspekte wie Sicherheit und durchgehend ausgebaute Verbindungen zentrale Wahlkampfthemen. Auch die Chancen von Road-Pricing, dem aus ökonomischer Sicht optimalen Instrument zur Internalisierung der externen Umwelt- und Staukosten des Strassenverkehrs, hätte viel bessere Realisierungschancen. Der heutige Widerstand der Bürger dürfte v.a. zwei Ursachen haben (siehe auch Güller 2002). Die Bürger befürchten zum einen, dass solche Strassenbenutzungsgebühren nicht durch andere Steuersenkungen kompensiert werden und so zu einer Erhöhung der Gesamtsteuerbelastung führen. Zum anderen besteht die Gefahr, dass Staugebühren zwar die Verkehrsnachfrage effizient regeln, aber gleichzeitig der Regierung Anreize geben, den Verkehrsraum noch zu verknappen um so zusätzliche Staus zu schaffen und die Einnahmen aus Staugebühren zu erhöhen.⁴ Diese Gefahren drohen bei einem demokratischen Autobahn-FOCUS nicht. Da dieser nur für die Autobahnen zuständig ist, können die Bürger die Mittelverwendung einfach kontrollieren und eine kompensierende Senkung der anderen Steuern durchsetzen sowie eine Verknappung des Strassenraums verhindern.

3. Öffnung des Marktes für Politik

a) *„Voting by feet“ – ein teurer Mechanismus*

Föderalismus schöpft seine Kraft aus dem Wettbewerb der verschiedenen Gebietskörperschaften um Steuerzahler, Kapital und Arbeitsplätze. Diese Art des

⁴ Dass diese Gefahr tatsächlich existiert, zeigt das Beispiel von Lyon, wo kürzlich ein Privatunternehmen eine gebührenpflichtige Entlastungsstrasse baute. Um die Einnahmen zu sichern, veranlasste sie die Stadtregierung, die Alternativrouten zu schliessen (Güller 2002, S. 9).

Wettbewerbs ist aber volkswirtschaftlich teuer, weil er von der Wanderung von Bürgern und Firmen lebt. Zudem wirkt er asymmetrisch zugunsten der besonders mobilen Personen und Faktoren, also tendenziell zugunsten der finanziell Bessergestellten, von Alleinstehenden sowie von Kapital. Die Wanderung der Bürger von schlecht zu besser regierten Orten kann jedoch auf einfache Weise wirkungsvoll ergänzt werden: durch die Wanderung von Politikern in die Gegenrichtung.

b) Wanderung von Politikern statt Bürgern

Dies ist heute in fast allen Ländern per Gesetz verboten. Die lokalen politischen Märkte sind praktisch vollständig geschlossen. Politiker müssen ihren Wohnsitz nicht nur während ihrer Amtszeit, sondern schon vor dem Wahltag am Ort ihrer politischen Tätigkeit haben. Dadurch wird es erfolgreichen Amtsträgern verunmöglicht, in anderen Gebietskörperschaften für ein Amt zu kandidieren. Sie müssten zuerst ihr bisheriges Amt aufgeben, umziehen und sich dann zur Wahl stellen – auf die Gefahr hin, dass sie nicht gewählt werden und dann ohne Amt dastehen. Zudem verbietet die Wohnsitzerfordernis den Politikern, in mehreren Gemeinden oder Kantonen gleichzeitig (Teilzeit-)Ämter zu halten. Dadurch wird nicht nur der politische Wettbewerb und die Spezialisierung der Amtsinhaber unnötig eingeschränkt, sondern die Probleme vieler Körperschaften verschärft, überhaupt einigermaßen geeignete Kandidaten zu finden.

Angesichts dieser Probleme liegt der Reformvorschlag auf der Hand und ist denkbar einfach. Der politische Prozess muss dereguliert werden, so dass ein nationaler, oder noch besser ein globaler Markt für gute Politik entsteht (siehe Eichenberger 2001). Dazu muss die Wohnsitzpflicht am Wahltag aufgehoben werden. Sinnvoll wäre es auch, die Wohnsitzpflicht zur Amtsausübung aufzuheben, so dass Politiker in mehreren Gemeinden oder Kantonen gleichzeitig politische Ämter ausfüllen können. Als weiterer Schritt sollten die Entschädigungen so erhöht werden, dass Politiker stärkere Anreize haben, in anderen Gemeinden und Kantonen zu kandidieren. Schliesslich könnte auch die Direktkandidatur von juristischen Personen statt wie heute nur von Individuen zugelassen werden.

c) Vorteile der „Deregulierung der Politik“

Die Aufhebung der Wohnsitzpflicht verändert den „Markt für Politik“ nachhaltig. Die Vergrößerung des Kandidatenangebots erhöht die Wahrscheinlichkeit optimaler Besetzungen und den Wettbewerbsdruck. Die Anreize der Politiker nehmen zu, sich an Wahlversprechen zu halten und die Politik an den Interessen der Bürger auszurichten, weil Ehrlichkeit und Erfolge in einer Gebietskörperschaft die Reputation und damit die Wahlchancen in anderen Körperschaften erhöhen. Insgesamt besteht eine gewisse Analogie zum Abbau protektionistischer Hürden in der Wirtschaft.

Besonders fruchtbar wirkt sich die Deregulierung in kleinräumigen politischen Systemen aus. Heute fällt es kleinen Gemeinden oft sehr schwer, qualifizierte Kandidaten für alle Ämter zu finden. Kandidatenmangel ist sogar eines der wesentlichen Argumenten von Kantonsregierungen, Gemeindefusionen zu fordern und durchzusetzen. Sobald hingegen Politiker in mehreren Gemeinden gleichzeitig Ämter übernehmen können und dafür auch angemessene Anreize vorgesehen werden, dürfte der Mangel an qualifizierten Kandidaten verschwinden. Dann lohnt es sich für Politiker, ihr Wissen und Erfahrung mehreren Gemeinden zur Verfügung zu stellen.

Auch ein Vergleich mit der Wirtschaft illustriert, wie einschneidend die heutigen Wohnortsvorschriften in der Politik sind. So darf heute eine Lokalpartei nur Politiker aufstellen, die schon vor ihrer Kandidatur in der betreffenden Gemeinde wohnten, und sie darf ihre Dienste nur einer Gemeinde anbieten. Auf private Unternehmen übertragen würde dies bedeuten, dass diese nur Topmanager und Verwaltungsräte anstellen dürfen, die bereits am Ort des Firmensitzes wohnen, und sie nur einen Kunden haben dürfen. Es ist offensichtlich, dass die Wirtschaft unter diesen Bedingungen sofort zusammenbrechen würde.

d) Deregulierung der Politik – ein realistischer Vorschlag

Gegen das Konzept der Deregulierung der Politik werden vielerlei Einwände vorgebracht. Sie werden von Eichenberger (2001, S. 53ff.) aus vergleichender Perspektive diskutiert und zurückgewiesen. Hier soll lediglich anhand zweier Beispiele gezeigt werden, dass die Öffnung der Politik ein realistisches Konzept ist und entgegen allen Einwänden bestens funktioniert.

Bürgermeister in Deutschland. Als Bürgermeister können auch Personen kandidieren, die nicht in der betreffenden Gemeinde oder Stadt Wohnsitz haben. So ist es absolut üblich, dass erfolgreiche Bürgermeister eines Ortes in anderen, zumeist grösseren Orten kandidieren und bei Wahlerfolg dann das neue Amt annehmen und umziehen. Diese Regelung wird heute von den Wählern und Politikern allgemein als sinnvoll und völlig normal betrachtet, obwohl für die anderen lokalen Politiker, insbesondere Parlamentsmitglieder, die Wohnsitzpflicht zum Wahlzeitpunkt gilt.

Gemeindepräsidenten im Kanton St. Gallen. In einigen wenigen Schweizer Kantonen können auf Gemeindeebene auch Ortsfremde kandidieren (Fahrni 2002).⁵ In den meisten Kantonen wird der gesetzliche Spielraum aber kaum genutzt, weil die Gemeindepolitiker vergleichsweise schlecht bezahlt sind. Die Ausnahme bildet der Kanton St.Gallen, wo Gemeindepräsidien typischerweise Vollämter oder wenigstens gewichtige Teilämter sind. Tatsächlich werden mittlerweile viele Gemeindepräsidentenstellen national ausgeschrieben, auch in der Tagespresse. Oft kandidieren gleich mehrere auswärtige Kandidaten, und oft werden Auswärtige gewählt. Das System wird heute von den betroffenen Lokalpolitikern anerkannt und als vorteilhaft beurteilt (Egli 2002).

VI. Folgerungen

Der Schweizer Föderalismus ist reformbedürftig. Drei Probleme stehen im Vordergrund: Die Besteuerung nach dem Wohnortsprinzip kann zu beträchtlichen Verzerrungen führen, die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und Gemeinden leidet an einem Demokratiedefizit und ist oft wenig entwickelt, und „voting by feet“ ist ein teurer und träger Wettbewerbsmechanismus. Die traditionellen Reformrezepte wie Steuerharmonisierung, Gemeinde- und Kantonsfusionen sowie Reformen des Finanzausgleichs vermögen diese Probleme nicht zu lösen. Deshalb wird in diesem Beitrag vorgeschlagen

⁵ Ein bemerkenswertes, wenn auch weniger flexibles Modell existiert im Kanton Fribourg, wo zwar keine ortsfremden Politiker als Kandidaten auftreten dürfen, aber Gemeinden den gesamten Gemeinderat von anderen Gemeinden übernehmen können.

- die persönlichen Einkommenssteuern und die politischen Mitbestimmungsrechte zwischen dem Wohn- und Arbeitsort aufzuteilen, so dass der föderalistische Steuerwettbewerb weniger Verzerrungen verursacht und folglich frei spielen kann;
- durch die Zulassung von FOCJ als funktional spezialisierte Gemeinden die interkommunale und -kantonale Zusammenarbeit zu demokratisieren und finanziell zu verselbständigen, so dass die Kontrolle durch die Bürger wieder funktioniert und der Widerstand der Bürger gegen sinnvolle Kooperationsvorhaben abnimmt; und
- den föderalistischen Wettbewerb durch Wanderung von Steuerzahlern und Firmen durch den Wettbewerb durch Wanderung von Politikern zu ergänzen.

Diese drei Massnahmen bringen vielerlei Vorteile, wie eine vergleichende Analyse zeigt. Sie können sowohl einzeln wie auch als Paket umgesetzt werden. Letzteres ist jedoch besonders vorteilhaft, weil sich die positiven Wirkungen der drei Massnahmen gegenseitig verstärken. So können FOCJ ihre Aufgaben insbesondere dann effektiv erfüllen, wenn ihre Politiker nicht aus dem geographischen Raum des FOCUS kommen müssen, sondern auf einem nationalen oder vielleicht sogar internationalen „Markt für gute Politik“ rekrutiert werden können. Gleichzeitig dürften internationale Ausschreibungen von politischen Ämtern in FOCJ bei der Bevölkerung auf weniger Bedenken stossen als in normalen Gemeinden. Schliesslich wird die Zuteilung der heutigen Gemeindeaufgaben auf eine Einwohner- und eine Infrastrukturnutzergemeinde um so fruchtbarer, wenn die beiden neuen Gemeindetypen unterschiedliche geographische Räume abdecken können und so Eigenschaften von FOCJ annehmen.

Literatur

- Ashworth, John, Bruno Heyndels and Carine Smolders (2002). Redistribution as a local public good: An empirical test for Flemish municipalities. *Kyklos* (erscheint demnächst).
- Blöchli, Hansjürg (2000). Ein teures und unwirksames Unterfangen? Die Bundesfinanzierung des kantonalen Strassenbaus. *Neue Zürcher Zeitung*, Nr. 109, 11. Mai 2000: 15.
- Brennan, Geoffrey und James M. Buchanan (1980). *The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Egli, Andreas (2002): Deregulierung der Politik: Interviews mit 15 Politikern im Kanton St. Gallen. Seminararbeit, Universität Fribourg. <http://www.unifr.ch/finwiss>
- Eichenberger, Reiner (1994). The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization. *Kyklos* 47: 403-420.
- Eichenberger, Reiner (2000). Föderalismus: Eine politisch-ökonomische Analyse der Vorteile, Widerstände und Erfolgsbedingungen. *Verwaltung und Management* 6: 18-28.
- Eichenberger, Reiner (2001). Bessere Politik dank Deregulierung des politischen Prozesses. *Analyse und Kritik* 23: 43-60.
- Fahrni, Oliver (2002). Regulierung und Deregulierung der schweizerischen Kommunalpolitik. Seminararbeit, Universität Fribourg. <http://www.unifr.ch/finwiss>
- Feld, Lars P. (2000), Tax Competition and Income Redistribution: An Empirical Analysis for Switzerland. *Public Choice* 105: 125-164.
- Frey, Bruno S. und Reiner Eichenberger (1999). *The New Democratic Federalism for Europe: Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions*. Cheltenham: Elgar.
- Frey, René L. (1977). *Zwischen Föderalismus und Zentralismus*. Bern: Lang.

- Gold, Steven D. (1991). Interstate Competition and State Personal Income-Tax Policy in the 1980s. In Daphne A. Kenyon und John Kincaid (Hrsg.). *Competition among States and Local Governments*. Washington D.C.: The Urban Institute Press: 205-217.
- Güller, Peter (2002). Road Pricing im internationalen Vergleich – Konzepte und Akzeptanz. *Die Volkswirtschaft* 75 (Heft 5): 8-13.
- Huber, Bernd (1997). Der Steuerwettbewerb: Gefahr oder Chance? *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 23: 242-256.
- Kirchgässner, Gebhard (2001). The Effects of Fiscal Institutions on Public Finance: A Survey of the Empirical Evidence. CESifo Working Paper No. 617, 2001.
- Mehay, Stephen L. (1984). The effect of governmental structure on special district expenditures. *Public Choice* 44 339-348.
- Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, Wallace E. (1977). *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington, Mass.: D.C. Heath.
- Oates, Wallace E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature* 37: 1120-1149.
- Schaltegger, Christoph (2001). Ist der Schweizer Föderalismus zu kleinräumig? *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 7: 1-18.
- Stutzer, Alois und Simon Lüchinger (2002). Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung. Eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 8 (erscheint demnächst).
- Tiebout, Charles M. (1956). A pure theory of local expenditure. *Journal of Political Economy* 64: 416-424.
- Zax, Jeffrey S. (1989). Is there a Leviathan in your neighborhood? *American Economic Review* 79: 560-567.