



WESTFÄLISCHE
WILHELMS-UNIVERSITÄT
MÜNSTER

Machen FOCJ glücklicher?

Eine kritische Darlegung eines alternativen Föderalismuskonzepts
und seiner möglichen Happiness-Effekte

von Basanta E. P. Thapa

eingereicht im März 2009
am Institut für ökonomische Bildung

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	1
Das Konzept der FOCJ.....	2
1. funktionale Spezialisierung.....	2
2. territoriale Überlappung.....	3
3. innerer und äußerer Wettbewerb.....	3
4. Jurisdiktion mit Steuerhoheit.....	3
Flexible Anpassung an die „Geographie der Probleme“	4
Ausgewogene Privatisierung.....	4
Fachleute als Politiker: Mehr Transparenz	4
Beispiele für mögliche FOCJ.....	5
Föderalismustheoretische Grundlagen des FOCJ-Konzepts.....	6
Prinzip der fiskalischen Äquivalenz.....	6
„voting by feet“	7
<i>Economies of scale</i> , das Fusionsprinzip und Präferenzkosten.....	7
Happiness-Auswirkungen der FOCJ.....	8
Direkte Demokratie und Happiness.....	9
<i>Special districts</i>	9
Indirekte Herleitung der Happiness-Effekte der FOCJ	10
Kritik am FOCJ-Konzept.....	11
Überforderung des Bürgers.....	11
„voting without feet“ – tatsächlich?	12
Das Problem der Nutzung von <i>economies of scale</i> unter gegebenen Bedingungen.....	12
Keine Lösung für echte öffentliche Güter	13
Fazit	13
Literaturverzeichnis.....	15
	0

Einleitung

Die ökonomische Happiness-Forschung ist noch eine junge Forschungsrichtung, welche aber nichtsdestotrotz von manchen als eine „revolution in economics“¹ bezeichnet wird. Indem „Happiness“ im Sinne von persönlichem Glück und Lebenszufriedenheit als das übergeordnete Ziel allen wirtschaftlichen Strebens angenommen wird müssen nicht nur einige althergebracht wirtschaftswissenschaftliche Modelle überdacht werden, sondern es bietet sich eine neue Perspektive bei der Analyse wirtschaftspolitischer Maßnahmen. Man mag argumentieren, dass in demokratischen Regierungsformen die Zustimmung oder Ablehnung einzelner Maßnahmen durch die Wahlberechtigten ein Proxy für die von diesen wahrgenommenen Auswirkungen auf ihre Happiness darstellt und daher das Ziel wirtschaftspolitischer Maßnahmen ohnehin immer die Maximierung der Happiness ist. In den Wirtschaftswissenschaften ist dieser Blickwinkel, zumindest in seiner jetzigen Form, neu.

Die ökonomische Happiness-Forschung ist stark empirisch getrieben, alle erdenklichen Faktoren in Gesellschaft, Wirtschaft und täglichem Leben werden auf ihre Effekte auf die Lebenszufriedenheit der Menschen hin untersucht.

Konsequenterweise wird in zahlreichen Studien versucht, den Einfluss des politischen Systems auf die Zufriedenheit der Bürger zu ermitteln.² Die Ergebnisse dieser Untersuchungen sind jedoch Gegenstand einer intensiven Debatte, da die begrenzte Fallzahl und unausgewogene Zusammensetzung der politischen Systeme auf der Erde keine eindeutigen Resultate zulässt.

Umso schwerer ist es, Aussagen über die Happiness-Effekte einer alternativen Föderalismusform wie dem FOCJ-Konzept von FREY & EICHENBERGER zu treffen. Nichtsdestotrotz behauptet FREY, dass von der Einführung von FOCJ ein positiver Einfluss auf die Happiness der Bevölkerung erwartet werden könne.³ Diese These zu überprüfen ist Gegenstand dieser Hausarbeit.

In einem ersten Teil soll daher zunächst das Konzept der FOCJ vorgestellt werden. Der zweite Teil zeigt die föderalismustheoretischen Grundlagen des Konzepts auf und wie die

¹ Frey 2008

² einen Teilüberblick bietet Cummins 1996, andere Studien sind z.B. Dorn et al. 2005, Frey & Stutzer 1999, Frey & Stutzer 2000, Inglehart & Klingemann 2003 oder Inglehart 2006

³ Frey 2008, S. 198

durch die ökonomische Theorie des Föderalismus erkannten Probleme des klassischen Föderalismus durch FOCJ gelöst werden sollen. Im dritten Teil wird die Argumentation für die positive Happiness-Wirkung des FOCJ-Konzepts dargelegt und schließlich im vierten Teil werden die wichtigsten Kritikpunkte an den FOCJ aufgezeigt und ihre Bedeutung für die Happiness-Einschätzung des Konzepts evaluiert. Die Hausarbeit schließt mit einem Fazit, in dem die Kernpunkte rekapituliert werden.

Das Konzept der FOCJ

Die *Functionally Overlapping Competing Jurisdictions* (FOCJ) sind ein alternatives Föderalismuskonzept, welches maßgeblich von FREY, EICHENBERGER und ihren weiteren Schweizer Kollegen geprägt wurde. Inspiriert durch die Schweizer *Zweckgemeinden* und die US-amerikanischen *special districts* entwickeln sie unter Beachtung der Ergebnisse der ökonomischen Föderalismustheorie ein Föderalismusmodell, welches effizienter und demokratischer sein soll als die dominierenden Formen des Föderalismus und gleichzeitig durch seinen postnationalistischen Charakter eine Option für die Weiterentwicklung der Europäischen Union⁴ sowie eine mögliche Form einer „Weltregierung“⁵ darstellt.

Das Modell lässt sich am Besten durch die Betrachtung seiner vier konstitutiven Eigenschaften sowie einiger ausgewählter abgeleiteter Charakteristika. Es sei darauf hingewiesen, dass die folgende Darstellung ausschließlich den Standpunkt von FREY, EICHENBERGER ET AL. Wiedergibt, während die Kritik im zweiten Kapitel folgt.

1. funktionale Spezialisierung

Ein FOCUS (von FREY ET AL. vorgeschlagener Singular von FOCJ) stellt im Gegensatz zu den bestehenden generalistischen Gebietskörperschaften, die alle möglichen verschiedenen öffentlichen Dienstleistungen erbringen, nur ein bestimmtes öffentliches Gut bzw. Güterbündel zur Verfügung. Die Bündelung oder Aufteilung der Aufgaben erfolgt nach Effi-

⁴ Eichenberger 1996

⁵ Eichenberger & Frey 2002

ziengkriterien, was durch den Wettbewerbsdruck und die innere Kontrolle, denen ein FOCUS ausgesetzt ist, gewährleistet wird.

2. territoriale Überlappung

FOCJ besitzen kein territoriales Monopol. Sinnvollerweise überschneiden sich FOCJ verschiedener Funktionen, aber auch FOCJ gleicher Funktion können auf dem gleichen Gebiet existieren (z.B. mehrere Schul-FOCJ in der gleichen Stadt⁶).

3. innerer und äußerer Wettbewerb

Die Mitgliedschaft in einem FOCJ ist für den Bürger oder die Gemeinde (je nach Zielgruppe des FOCUS) grundsätzlich frei wählbar. Ebenso können jederzeit neue FOCJ gegründet werden. Hierdurch entsteht zum einen ein disziplinierender Wettbewerbsdruck, zum anderen eine Zielgruppendifferenzierung, wodurch die Gemeinde oder der einzelne Bürger sich jene öffentliche Dienstleistung auswählen kann, die am ehesten seinen Anforderungen entspricht.

Desweiteren sind die FOCJ intern demokratisch organisiert, d.h. es besteht ein politischer Wettbewerb um die Führung des FOCUS, was wiederum dafür sorgt, dass der FOCUS seine Dienstleistungen an die Wünsche seiner Klienten anpasst.

4. Jurisdiktion mit Steuerhoheit

FOCJ sind staatliche Teilkörperschaften im Sinne der klassischen föderalen Gebietskörperschaften, jedoch ohne deren territoriale Bindung. Sie sind daher demokratisch aufgebaut und besitzen das Recht, Steuern zu erheben. Dies ermöglicht zusätzlich eine Preisdifferenzierung zwischen den FOCJ. Außerdem verleiht es bei politisch gewünschter Zwangsmitgliedschaft (z.B. bei FOCJ für soziale Umverteilung) eine vorteilhafte Legitimität. Desweiteren sind die Klienten eines FOCUS nicht nur Kunden, sondern auch Bürger, was einen wesentlichen Unterschied in der Geisteshaltung der Individuen bedeutet.⁷

⁶ Frey 2008, S. 192

⁷ Frey 2005, S. 83ff.

Flexible Anpassung an die „Geographie der Probleme“

Durch ihren offenen Charakter können FOCJ, anders als starr zugeschnittene Gebietskörperschaften, flexibel auf neue Situationen reagieren. Leicht können Gemeinden oder Bürger ein oder austreten um somit die FOCJ entsprechend der „Geographie der Probleme“⁸ zuzuschneiden. Ebenso können Aufgaben übernommen oder ausgegliedert werden, um einen maximalen Effizienzgrad zu erreichen, wozu jeder FOCUS durch den bestehenden Wettbewerbsdruck animiert wird.

Ausgewogene Privatisierung

„FOCJ werden sich [...] nicht auf die Produktion von Leistungen konzentrieren, sondern auf ihre Bereitstellung.“⁹ Dies führt zu einer effizienzorientierten Form des Outsourcings, die sowohl zur ideologisch motivierten Überprivatisierung als auch zur machtpolitisch motivierten Unterprivatisierung, welche beide in klassischen demokratischen Regierungsformen beobachtet werden können, im Gegensatz steht.

Fachleute als Politiker: Mehr Transparenz

Aus der funktionalen Spezialisierung sowie der inneren demokratischen Organisation ergibt sich ein politischer Wettbewerb von Fachleuten, anstatt von generalistischen Berufspolitikern wie im klassischen Föderalismus, um die Ämter eines FOCUS. Dies erhöht zum einen durch die Fachkompetenz der gewählten Manager die Effizienz der FOCJ, zum anderen wird durch die ständige Konkurrenz von Quereinsteigern die Bildung von „politicians' cartels“¹⁰ erschwert. „Politicians as well as public officials prefer less visible informal ‚technical‘ cooperation, on which the citizens have little, if any influence.“¹¹ Der regelmäßige Eintritt von Außenseitern in das System sorgt dafür, dass die formalen Prozeduren eher eingehalten werden, also die Transparenz und somit auch die Möglichkeit demokratischer Kontrolle zunehmen. „Die funktionale Fokussierung hilft auch *Einthemengruppierungen*, sich in den politischen Prozess einzubringen.“¹² Dies bedeutet erneut mehr Kontrolle und verstärkten Wettbewerb.

⁸ Eichenberger 1998, S. 42

⁹ Eichenberger 1998, S. 46

¹⁰ Frey 2008, S. 194

¹¹ Eichenberger & Frey 2002, S. 269

¹² Eichenberger 1998, S. 46

Beispiele für mögliche FOCJ

Als Beispiele für Funktionen von FOCJ zählen FREY & EICHENBERGER „schools, police, hospitals, power plants, and defense“¹³ auf, aber auch Schwimmbäder und Bibliotheken¹⁴. Sie sehen FOCJ ausdrücklich nicht nur auf die sich aufdrängenden Klubgüter beschränkt, sondern schlagen sie auch bei Gütern vor, die das Kriterium der Ausschließbarkeit nicht erfüllen. Derartige FOCJ wären allerdings durch eine politisch beschlossene Zwangsmitgliedschaft gekennzeichnet, um Trittbrettfahren zu verhindern.¹⁵

EICHENBERGER gestaltet als konkretes Beispiel den „Kultur-FOCUS Thuricum“ für die Kulturleistungen der Stadt Zürich aus. Die Kulturleistungen Zürichs wurden früher durch die Stadt finanziert, aber auch von den umliegenden Gemeinden genutzt. Dieser Verstoß gegen das fiskalische Äquivalenzprinzip führte langfristig dazu, dass die Kultureinrichtungen Zürichs kantonalisiert und somit auf alle Gemeinden des Kantons verteilt wurden. Allerdings zahlen so auch Gemeinden, die eher die Kultureinrichtungen anderer urbaner Zentren nutzen, für die Theater und Museen Zürichs, während benachbarte Gemeinden anderer Kantone weiterhin von der Finanzierung ausgenommen sind. Desweiteren verstößt diese Regelung weiterhin gegen das Demokratieprinzip, da „den Zahlungen [der Gemeinden des Kantons] keine entsprechende politische Mitgestaltungsmöglichkeiten der Bevölkerung der Umlandgemeinden gegenüberstehen.“¹⁶ Dem vorgeschlagenen Kultur-FOCUS hingegen würden eben jene Gemeinden beitreten, die das Kulturangebot der Stadt Zürich intensiv nutzen, wobei hier der Anreiz z.B. in vergünstigten Eintrittspreisen für die Bürger der FOCUS-Mitgliedsgemeinden liegen würde. Durch die demokratische interne Organisation des FOCUS haben die Mitglieder ein direktes Mitspracherecht und die gewählten Manager des FOCUS wären zudem den Mitgliedsgemeinden Rechenschaft schuldig. Hieraus ergibt sich sicherlich eine bedarfsgerechtere Kulturpolitik als in der jetzigen Situation, bei der die Kulturleistungen der Stadt Zürich durch einen Kulturrat bestimmt werden, dessen Ratsmitglieder vom Kanton ernannt werden und somit dem politischen Kalkül der Verantwortlichen andere Loyalitäten zugrunde liegen.

¹³ Frey & Eichenberger 1996, S. 317

¹⁴ Casella & Frey 1992, S. 642

¹⁵ Frey & Eichenberger 1996, S. 320

¹⁶ Eichenberger 2002, S. 14

Föderalismustheoretische Grundlagen des FOCJ-Konzepts

Das FOCJ-Konzept von FREY & EICHENBERGER versucht, die Erkenntnisse der ökonomischen Föderalismustheorie in eine praktizierbare föderalistische Ordnung zu übersetzen. Insbesondere für die im nächsten Kapitel folgende Betrachtung ihrer Argumentation zu den Happiness-Effekten der FOCJ ist es hilfreich, das größtenteils föderalismustheoretische Fundament ihrer Thesen offenzulegen.

Prinzip der fiskalischen Äquivalenz

Eine wichtige Grundlage für das FOCJ-Konzept ist das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, welches im Wesentlichen auf OLSON und OATES zurückgeht. Aus der Eigenschaft „Nicht-Ausschließbarkeit“ öffentlicher Güter und der räumlichen Festlegung föderaler Untereinheiten ergeben sich bei der Bereitstellung der öffentlichen Güter durch eine lokale Jurisdiktion plausibel annehmbare Externalitäten, in der Föderalismustheorie „spillovers“ genannt. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz fordert daher aus Gründen der Paretoeffizienz die Übereinstimmung von Leistungsempfängern und Steuerzahlern.¹⁷ Da es in der klassischen, territorial geordneten Form des Föderalismus unmöglich ist, die Grenzen der Nutzung der verschiedenen öffentlichen Güter und die Grenzen der Jurisdiktionen Einklang zu bringen („perfect mapping“¹⁸), kommt OATES mit seinem Dezentralisierungstheorem zu dem Schluss, dass öffentliche Güter immer von der niedrigstmöglichen föderalen Teiljurisdiktion erbracht werden sollte.

Die funktionale und post-territoriale Verfassung der FOCJ zielt also darauf ab, eben jene fiskalische Äquivalenz bzw. „perfect mapping“ von öffentlichem Gut und bereitstellender Jurisdiktion herzustellen.

¹⁷ Olson 1969, S. 483

¹⁸ Oates 2005, S. 351

„voting by feet“

Stark vereinfacht dargestellt sieht TIEBOUT¹⁹ die Gemeinden (oder sonstige föderale Gliedereinheiten) als Anbieter verschiedener Bündel von öffentlichen Dienstleistungen zu unterschiedlichen Preisen (Steuern). Unter Annahme vollständiger Mobilität werden die Bürger also ihren Wohnsitz genau dorthin verlegen, wo die Kombination aus öffentlich bereitgestelltem Dienstleistungsbündel und zu zahlenden Steuern am genauesten ihren Präferenzen entspricht. Neben der optimierten Entsprechung von Bürgerpräferenzen und lokal bereitgestellten öffentlichen Dienstleistungen entsteht so auch ein Wettbewerb um die steuerzahlenden Bürger, was die Jurisdiktionen zu ständiger Verbesserung ihres Angebotes treibt und voraussichtlich zur Ausprägung von Preis- und Zielgruppendifferenzierung führen wird.

Trotz seiner sehr starken und abstrakten Annahmen wird das TIEBOUT-Modell von der Empirie nicht eindeutig falsifiziert.²⁰ Ein wesentliches Problem bei der Übertragung des TIEBOUT-Modells in die Realität ist die Intransparenz der jeweiligen Dienstleistungs-Steuer-Kombinationen für den Bürger. Im FOCJ-Konzept wird diese Intransparenz durch die funktionale Differenzierung und die klare Zuordnung der einzelnen Steuer auf den entsprechenden FOCUS verhindert.

Die freie Wahl der Mitgliedschaft im FOCJ-Modell greift eben dieses „voting by feet“ auf und soll so Wettbewerb zwischen den Jurisdiktionen und Preis- und Zielgruppendifferenzierung erzeugen, während das Hauptproblem des „voting by feet“, die Verzerrung der Migrationsentscheidung durch andere Faktoren neben dem lokalen Dienstleistungs-Steuer-Bündel, wie z.B. Arbeitsplätze, familiäre Bindungen, Klima etc.,²¹ umgangen wird.

Economies of scale, das Fusionsprinzip und Präferenzkosten

Auch bei öffentlichen Gütern, insbesondere solchen, die mit einer realwirtschaftlichen Produktion verbunden sind, können durch größere Produktionsmengen Effizienzvorteile, also Skalenerträge, erreicht werden.²² Dies spricht für eine Flexibilität beim Zuschnitt föderaler Hoheitsgebiete und deren funktionale Differenzierung, da verschiedene Güter ver-

¹⁹ Tiebout 1956

²⁰ Dowding, John & Biggs 1994

²¹ Dahlberg & Fredriksson 2001

²² Ostrom 1999, S. 71

schiedene optimale Produktionsgrößen aufweisen. *Economies of scale* auszunutzen ist ein zentrales Motiv der FOCJ.²³

Das Fusionsprinzip geht von monofunktionalen Körperschaften aus und reduziert Verwaltungskosten durch das Zusammenlegen passender Körperschaften.²⁴ Die hohe Adaptionsfähigkeit der FOCJ bei der Übernahme neuer Aufgaben, Fusion mit anderen FOCJ oder Ausgliederung von Aufgaben stellt hierfür beste Voraussetzungen. Zudem schafft der Wettbewerbsdruck einen Anreiz, die sich bietenden Synergieeffekte auch auszunutzen.

Ein gewichtiges Argument für Oates Dezentralisierungstheorem sind Präferenzkosten, d.h. die Abweichung der bereitgestellten öffentlichen Dienstleistungen von den Präferenzen der Bürger, die logischerweise umso größer wird, je mehr Bürger die Gebietskörperschaft umfasst.²⁵

Die mögliche Reduktion der Ressourcenkosten für die Bereitstellung der öffentlichen Güter durch Skalenerträge und Synergieeffekte bei der Vergrößerung der Jurisdiktion gegen die dabei unweigerlich steigenden Präferenzkosten auszubalancieren ist keine einfache Aufgabe. Die Flexibilität der FOCJ gepaart mit ihrer demokratischen Kontrolle sollte das Erreichen einer akzeptablen Balance eher ermöglichen als die schwer veränderlichen Grenzen territorial festgelegter multifunktionaler Gebietskörperschaften.

Happiness-Auswirkungen der FOCJ

Wie bereits in der Einleitung erwähnt beruht die Happiness-Forschung vor allem auf empirischen Untersuchungen. Da es sich bei den FOCJ leider um ein fiktives Konzept handelt, ist diese Art der Beweisführung nicht möglich. FREY führt stattdessen einige allgemeine Eigenschaften der FOCJ als Argumente für die positiven Happiness-Auswirkungen des Modells an, sowie insbesondere die empirisch untersuchten Vorteile der Direktdemokratie, welche ja das Leitbild für die interne Organisation der FOCJ darstellt. Beides soll

²³ Frey 2008, S. 194

²⁴ Eser 1991, S. 33

²⁵ Oates 1972, S. 54-63

im Folgenden dargelegt werden und desweiteren noch ein kurzer Blick auf die *special districts* in den USA geworfen werden.

Direkte Demokratie und Happiness

In FREY 2008 wird als ein wesentliches Argument für die positiven Auswirkungen der FOCJ auf die Happiness ihrer Bürger die von EICHENBERGER & FREY vorgeschlagene direkt-demokratische Verfassung der FOCJ hervorgebracht. Diese Annahme fußt auf der These, dass direkte Demokratie die Happiness der Bürger steigert, vor allem wegen präferenznäherer Politikergebnisse und dem prozeduralen Nutzen aus der Partizipation, d.h. dem Gefühl, sich politisch eingebracht zu haben und Kontrolle über sein Leben zu haben.²⁶

Ein zentrales Problem der Happiness-Forschung im Bereich direkte Demokratie ist allerdings die geringe Fallzahl, da wirkliche direkte Demokratie weltweit eigentlich nur in der Schweiz beobachtbar ist. FREY & STUTZER behelfen sich, indem sie ihre Vergleichsstudie zwischen den einzelnen Schweizer Kantonen vornehmen, welche unterschiedliche Niveaus direkter Demokratie aufweisen. Ihre Ergebnisse, die einen positiven Zusammenhang zwischen direkter Demokratie und Happiness zeigen, sind inzwischen allerdings widerlegt worden. Bei DORN ET AL. war nach der Einführung einer auf sprachraumspezifischen Unterschieden bei den Angaben auf der Happiness-Skala basierenden Kontrollvariable kein signifikanter Zusammenhang zwischen Grad der direkten Demokratie und Happiness mehr nachweisbar.

Bis an dieser Front neue Erkenntnisse gewonnen werden, muss das Argument der Happiness-Steigerung durch die direkt-demokratische innere Verfassung der FOCJ also außer acht gelassen werden.

Special districts

In den Vereinigten Staaten sind FOCJ-ähnliche *special districts* seit Jahrzehnten ein wichtiger und erfolgreicher Teil der öffentlichen Verwaltung. "The number of special districts increased from 18,823 in 1962 to 31,555 by 1992 – an increase of about 68 percent."²⁷ Sie nehmen verschiedenste Aufgaben wahr, vom Brandschutz über regionale Infrastruktur wie

²⁶ siehe z.B. Frey 2008, S. 61-71, Frey & Stutzer 2000 und Frey & Stutzer 2002

²⁷ Stephens & Wikstrom 1998, S. 129

Wasser, Krankenhäuser und Entsorgung sowie Schulen, Bibliotheken und Wasserschutz. Auch wenn es leider keine Studien zu den Happiness-Effekten von *special districts* gibt, so lässt sich aus den zahlreichen privaten Initiativen zur Gründung solcher *special districts*²⁸ schließen, dass diese tatsächlich zur Befriedigung sonst unbeachteter Präferenzen genutzt werden. Auch die Nutzung von *economies of scale* ist belegt.²⁹ Mangels empirischen Datenmaterials können die *special districts* also nicht zum direkten Beleg der Happiness-Effekte der FOCJ herangezogen werden, aber zumindest die vorhergesagten allgemeinen Auswirkungen wie „perfect mapping“, das Nutzen von Skalenerträgen und eine Senkung der Präferenzkosten können so indirekt bestätigt werden. Eine Studie zu FOCJ-ähnlichen Schulgemeinden in der Schweiz stützt diese Ergebnisse.³⁰

Indirekte Herleitung der Happiness-Effekte der FOCJ

FREY 2008 legt seinem Standpunkt, dass das FOCJ-Konzept sich positiv auf die Happiness der Bürger auswirkt, eine recht lose Argumentationskette zugrunde. In der Happiness-Forschung konnte gezeigt werden,³¹ was die ökonomische Föderalismusforschung theoretisch schon lange behauptet (s. vorheriges Kapitel): Dezentralisierung fördert die Zufriedenheit der Bürger. Auch FOCJ stellen eine Form der Dezentralisierung dar, insofern ist dieses Ergebnis wohl weitestgehend übertragbar.

Warum FOCJ aber glücklicher machen sollen als klassische Formen der Dezentralisierung, dafür bringt FREY nur indirekte Argumente:³²

1. Die Dienstleistungen der FOCJ sind aufgrund ihrer funktionellen Spezialisierung von höherer Qualität.
2. Die freie Wahl der Mitgliedschaft ermöglicht den Bürgern das Ausdrücken ihrer Präferenzen, den Wechsel zu einem diesen besser entsprechenden FOCUS oder das Ausüben von Druck auf den eigenen FOCUS zur Befriedigung dieser Präferenzen.
3. FOCJ nutzen Economies of Scale.

²⁸ Farmer 2008, S. 142

²⁹ Stephens & Wikstrom 1998, S. 134

³⁰ Stadelmann 2005

³¹ Frey 2008, S. 69f

³² Frey 2008, S. 193f

4. Die innere demokratische Verfassung führt durch die Rechenschaftspflicht gegenüber den Bürger zu besseren und effizienteren Dienstleistungen.

Neben diesen explizit genannten Faktoren lassen sich aus den zuvor beschriebenen Eigenschaften weitere Argumente für eine indirekte Förderung der Happiness gewinnen.

Die Happiness-Vorteile des FOCJ-Konzepts stehen und fallen also mit ebendiesen behaupteten Eigenschaften. Daher sollen diese im nächsten Kapitel kritisch untersucht werden.

Kritik am FOCJ-Konzept

Ob FOCJ jedoch halten können, was FREY & EICHENBERGER von ihnen versprechen und somit auch die Annahmen über die Happiness-Auswirkungen wie obig gezeigt richtig sind, dazu gibt es geteilte Meinungen. Einige der sich aufdrängenden Kritikpunkte sollen im Folgenden erörtert werden.

Überforderung des Bürgers

Bereits in ebenenreichen klassischen Föderalismusformen wie etwa dem bundesdeutschen verlieren Bürger schnell den Überblick, welche Ebene für was zuständig ist und ob sie sich mit Fragen und Wünschen an Gemeinde, Kreis, Land oder Bezirksregierung wenden sollen. Bei sich organisch wandelnden, funktional differenzierten FOCJ scheint dieses Problem ungleich größer, zumal es nun häufig sogar in der Verantwortung des Bürgers ist, seine Mitgliedschaften zu entscheiden. Es bleibt fraglich, ob der positive Happiness-Effekt aus den besseren und genauer angepassten öffentlichen Dienstleistungen tatsächlich den negativen Effekt durch die Vielzahl von Entscheidungen und die zeitraubende Aufgabe der Auswahl und Überwachung der FOCJ für den Einzelnen aufwiegt. Zumal einige Studien darauf hinweisen, dass Fragen der Regierung, Verwaltung und öffentlicher Dienstleistungen in der Liste der für die Happiness bedeutsamen Faktoren sehr weit unten rangiert.³³

FREY argumentiert hierzu, dass gerade die funktionale Differenzierung die Unübersichtlichkeit der Aufgaben lichtet und die Möglichkeit der direktdemokratischen Partizipation

³³ Cummins 1996, S. 319ff

das Informationsbedürfnis zu diesem Thema hebt. Allerdings zeigen die Erfahrungen aus real existierenden funktional differenzierten Verbänden, dass Aufgabentrennung eher zu einer Aufmerksamkeitsstreuung und somit zunehmendem Desinteresse der Bürger führt, wie die extrem niedrigen Wahlbeteiligungen in der deutschen Sozialversicherung³⁴ oder direktdemokratisch organisierten amerikanischen *special districts*³⁵ zeigen.

Es kann also eher davon ausgegangen werden, dass die Bürger im FOCJ-System einen prozeduralen Disnutzen erfahren, der nicht unbedingt durch die angeführten positiven Nutzen aus den Ergebnissen der FOCJ aufgewogen wird.

„voting without feet“ – tatsächlich?

Ein wesentliches Argument für die FOCJ ist die verbesserte persönliche Präferenz Erfüllung durch die freie Wahl des den Bedürfnissen des Individuums am genauesten entsprechenden FOCUS. VANBERG³⁶ führt hierzu jedoch an, dass im FOCJ-Konzept offen bleibt, welche FOCJ einzelne Bürger oder nur ganze Gemeinden aufnehmen. So kann davon ausgegangen werden das zahlreiche FOCJ aus Gründen der technischen Realisierbarkeit ihre Mitgliedschaft auf die Gemeindeebene beschränken. In diesem Fall können die einzelnen Bürger wie im klassischen Föderalismus ihren Präferenzen erneut nur durch Migration Ausdruck verleihen, da sie nun auf Gemeindeebene in einen Dienstleistungs-Steuer-Bündel gezwungen werden, das möglicherweise ihren Präferenzen absolut nicht entspricht.

Dieses Argument mag also in Ballungsräumen, in denen viele FOCJ um Einzelmitglieder konkurrieren, zutreffen, aber in ländlicheren Regionen muss es zurückgewiesen werden. Eine größere Präferenznähe von FOCJ darf also nicht allgemein angenommen werden, womit ein wesentliches Argument für ihre positiven Happiness-Effekte wegfällt.

Das Problem der Nutzung von *economies of scale* unter gegebenen Bedingungen

Zwei der genannten Vorteile von FOCJ sind die Nutzung von Skalenerträgen sowie die Freiheit, einen FOCUS zu verlassen bzw. einen Konkurrenz-FOCUS zu gründen. BLANKART & BORCK weisen darauf hin, dass beide Eigenschaften nicht gleichzeitig mit der

³⁴ Zimmermann 1962, S. 293

³⁵ Stephens & Wikstrom 1998, S. 129

³⁶ Vanberg 2000

weiteren Bedingung der freien Preis- bzw. Steuererhebung durch die FOCJ zu den genannten Ergebnissen führen können:

“In non-increasing returns industries, individuals will switch to other suppliers if the prices assigned to them are above costs. Competition would lead to marginal cost pricing for each publicly supplied good and (since consumers ‘sort’ into homogeneous FOCJ) collective choice would be immaterial. By contrast, in increasing returns industries, collective decisions on charging different prices may be enforceable because competition is generally prevented. Hence an institutional choice has to be made between either competition with one price or regulated monopolies with collective price setting and price discrimination”³⁷

Economies of scale können oft nur auf Kosten von Preisfreiheit und Wettbewerb genutzt werden und andersherum. Auch diese drei Eigenschaften wurden als Happiness-relevant aufgeführt, können aber nur teilweise anerkannt werden.

Keine Lösung für echte öffentliche Güter

„Eine Antwort darauf, welchen Vorteil FOCJ [...] noch gegenüber einer rein privaten Leistungserbringung aufweisen, bleiben die Autoren schuldig.“³⁸ Wie APOLTE richtig erkennt, scheitern FOCJ an echten öffentlichen Gütern, denn hier ist „perfect mapping“ und die Exkludierbarkeit von Nicht-Mitgliedern im FOCJ-System unmöglich. Ein solcher FOCJ müsste logischerweise den gesamten Staat bzw. bei konsequenter postnationalistischer Ausrichtung die gesamte Welt umfassen.

Mögen FOCJ also bei Klubgütern und anderen öffentlichen Dienstleistungen, bei denen es sich nicht um echte öffentliche Güter handelt, ihre Vorteile entfalten können, so können sie beispielsweise soziale Umverteilung nicht besser leisten als klassische föderalistische Strukturen. In diesem Bereich wird es also zu keinem Happiness-Gewinn kommen.

Fazit

Das FOCJ-Konzept wurde mit seinen wichtigsten Eigenschaften dargelegt und bei der Analyse seiner föderalismustheoretischen Grundlagen konnte gezeigt werden, wie dieser Vorschlag Probleme klassischer Formen des Föderalismus vermeiden will.

³⁷ Blankart & Borck 2004, S. 447f

³⁸ Apolte 1999, S. 92

Wegen des fiktiven Charakters der FOCJ kann eine klassische empirische Happiness-Untersuchung nicht durchgeführt werden und es bleibt nur ein theoretisches Herleiten von eventuellen Auswirkungen auf die Zufriedenheit der Bürger.

FREYs These von positiven Happiness-Effekten durch FOCJ ruht leider auf einem kaum ausgearbeiteten argumentativen Fundament, nämlich vor allem auf den behaupteten allgemeinen Vorteilen der FOCJ. Bei den Happiness-Effekten der Direktdemokratie, auf die FREY & EICHENBERGER zuvorderst verweisen, ist der derzeitige Stand der Forschung jedoch entgegen ihren Behauptungen, dass Direktdemokratie keine Auswirkungen auf die Zufriedenheit der Bevölkerung hat. Auch der Exkurs in die Praxis der *special districts* kann aufgrund fehlender sie betreffender Happiness-Studien nichts Wesentliches hinzufügen.

Bei der kritischen Auseinandersetzung mit dem FOCJ-Konzept werden jedoch einige Schwächen aufgedeckt, die insbesondere die geringeren Präferenzkosten und die konsequente Nutzung von *economies of scale* in Frage stellen und die Vorteilhaftigkeit von FOCJ bei echten öffentlichen Gütern verneinen. Ebenso finden sich Hinweise, dass FOCJ die Bürger durch die Menge an Entscheidungen und Wahlen belästigen.

Insgesamt zeigt sich also ein durchwachsenes Bild, das die FOCJ in einem weniger günstigen Licht darstellt als es FREY & EICHENBERGER in ihren Publikationen zu dem Thema üblicherweise tun und Grund zu einem gesunden Skeptizismus gegenüber diesem Konzept gibt. Es muss aber darauf hingewiesen werden, dass, bis FOCJ wirklich ausprobiert werden und so empirische Studien möglich werden, alle Aussagen über die Glückswirkung dieses Konzepts nur Spekulation sind.

Literaturverzeichnis

- APOLTE, Thomas (1999). „Die ökonomische Konstitution eines föderalen Systems“. Mohr Siebeck, Tübingen.
- BLANKART, Charles B. & Rainald BORCK (2004). „Local Public Finance“. In: BACKHAUS J. & R. E. WAGNER (2004). „Handbook of Public Finance“. Kluwer, Boston u.a., S. 441-476.
- CASELLA, Alessandra & Bruno S. FREY (1992). „Federalism and clubs: Towards an economic theory of overlapping political jurisdictions“. *European Economic Review*, Vol. 36, S. 639–646.
- CUMMINS, Robert A. (1996). „The Domains of Life-Satisfaction: An Attempt to Order Chaos“. *Social Indicators Research*, Vol. 38, S. 303–328.
- DAHLBERG, Matz & Peter FREHDRIKSSON (2001). „Migration and local public services“. Working paper. Nationalekonomiska institutionen, Uppsala University.
- DORN, David, Justina A.V. FISCHER, Gebhard KIRCHGÄSSNER & Alfonso SOUZA-POSA (2005). „Is It Culture or Democracy? The Impact of Democracy, Income, and Culture on Happiness“. Paper presented at the Annual Meeting of the Public Choice Society, New Orleans, March 10–13, 2005.
- DOWDING, Keith, Peter JOHN & Stephen BIGGS (1994). „Tiebout: A Survey of the Empirical Literature“. *Urban Studies*, Vol. 31, S. 767-797.
- EICHENBERGER, Reiner (1996). „Eine ‚fünfte Freiheit‘ für Europa: Stärkung des politischen Wettbewerbs durch ‚FOCJ‘“. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jg. 45, Heft 1, S. 110–130.
- EICHENBERGER, Reiner (1998). „Zweckgemeinden statt Zweckverbände!“. In: MEIER, Bruno (1998). „Der politische Raum. Beiträge zu Politik, Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft.“ Baden-Verlag, Baden. S. 39–51.

EICHENBERGER, Reiner (2002). „Starker Föderalismus: Drei Reformvorschläge für fruchtbaren politischen Wettbewerb“. In: WAGSCHAL, Uwe & Hand RENTSCH (2002). „Der Preis des Föderalismus“. Orell Füssli, Zürich. S. 177-199.

EICHENBERGER, Reiner & Bruno S. FREY (2002). „Democratic Governance for a Globalized World“. *Kyklos*, Vol. 55, S. 265–288.

ESER, Thiemo W. (1991). „Europäische Einigung, Föderalismus und Regionalpolitik“. Arbeitsbericht zum 28. Winterseminar der Gesellschaft für Regionalforschung 23.2.–2.3.1991 in Neukirchen am Großvenediger, Österreich.

FARMER, Jacye Lavalley (2008). „Institutional Collective Action and Special Purpose Governments: Special District Formation and Regional Governance“. A Dissertation submitted to the Askew School of Public Administration and Policy, Florida State University.

FREY, Bruno S. (2008). „Happiness: A Revolution in Economics“. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge.

FREY, Bruno S. (2005). „Eine flexible Weltordnung für die Zukunft“. In: RULOFF, Dieter (2005). „Welche Weltordnung?“. Sozialwissenschaftliche Studien des Schweizerischen Instituts für Auslandsforschung, Band 33. Verlag Rüegger, Zürich.

FREY, Bruno S. & Reiner EICHENBERGER (1996). „FOCJ: Competitive Governments for Europe“. *International Review of Law and Economics*, Vol. 16, S. 315–327.

FREY, Bruno S. & Alois STUTZER (2002). „Happiness and Economics: How the Economy and Institutions Affect Well-Being“. Princeton University Press.

FREY, Bruno S. & Alois STUTZER (2000). „Happiness, Economy and Institutions“. *The Economic Journal*, Vol. 110, S. 918–938.

FREY, Bruno S. & Alois STUTZER (1999). „Happiness prospers in Democracy“. *Journal of Happiness Studies*, Vol. 1, S. 79–102.

INGLEHART, Ronald (2006). „Democracy and Happiness: What Causes What?“. Paper presented at conference on human happiness at Notre Dame University, October 22–24, 2006.

OATES, Wallace E. (2005). „Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism“. *International Tax and Public Finance*, Vol. 12, S. 349–373.

- OATES, Wallace E. (1972). "Fiscal Federalism". Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- OLSON, Mancur (1969). "The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities among Different Levels of Government". *The American Economic Review*, Vol. 59, No. 2, Papers and Proceedings of the 81st Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1969), S. 479–487.
- OSTROM, Vincent (1999). "Politicentricity Part 1". In: MCGINNIS, Michael Dean (1999). "Politicentricity and Local Public Economies". University of Michigan Press, Ann Arbor. S. 55-75.
- STADELMANN, David (2005). „Sind FOCJ effizienter als herkömmliche Gemeindestrukturen? Eine empirische Analyse“. Bachelorarbeit, Universität Freiburg.
- STEPHENS, G. Ross & Nelson WIKSTROM (1998). "Trends in Special Districts". *State & Local Government Review*, Vol. 30, No. 2, S. 129-138.
- TIEBOUT, Charles M. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditure". *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, S. 416–424
- VANBERG, Viktor J. (2000). "Functional Federalism: Communal or Individual Rights?". *Kyklos*, Vol. 53, S. 363–386.
- ZIMMERMANN, Annemarie (1962). „Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung“. *Gewerkschaftliche Monatshefte*, Mai 1962, S. 290–294.