

Föderalismus stärkt die Leistungsfähigkeit der Schweiz

Der Schweizer Föderalismus hat nicht ausgedient. Im Gegenteil: Eine dezentrale Finanzierung und Bereitstellung öffentlicher Güter stärkt die Leistungsfähigkeit des Staates.

Heiko Burret, Lukas A. Schmid

Abstract Seit einigen Jahren sind in der Schweiz eine rückläufige Verbundenheit der Bevölkerung mit dem Föderalismus und eine Aushöhlung der föderalen Strukturen zu beobachten. Sind dies Indizien dafür, dass der Föderalismus als tragende Säule des Staatswesens überholt ist? Empirische Untersuchungen zeigen, dass der Wettbewerbsföderalismus der Leistungsfähigkeit und der Effizienz des öffentlichen Sektors zuträglich ist und der Bewältigung von wirtschaftspolitischen Herausforderungen wie soliden Staatsfinanzen, Wirtschaftswachstum und Regulierung dient. Es drängt sich somit keine grundlegende Reform der föderalen Strukturen auf. Um den Zentralisierungs- und Verflechtungstendenzen entgegenzuwirken und den Föderalismus für die Zukunft zu stärken, bedarf es jedoch einer Neujustierung des Finanzausgleichs und einer Rückbesinnung auf das Subsidiaritätsprinzip und den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz.

Unter dem Eindruck der weltweiten Bestrebungen zur Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben in den Neunzigerjahren konstatierte der US-Ökonom Wallace E. Oates in einem viel beachteten Beitrag, der Föderalismus sei «en vogue».¹ Eine solche Einschätzung wäre heute wohl vermessen: In den vergangenen Jahren waren in vielen Ländern ein Anstieg der staatlichen Aktivitäten (Staatsquote) sowie Tendenzen zur Zentralisierung und zum Vollzugsföderalismus festzustellen.

Auch in der Schweiz sind eine nachlassende Verbundenheit der Bevölkerung mit dem Föderalismus und eine Zunahme der Zentralisierung von Kompetenzen und Aufgabenverflechtungen zwischen dem Bund und den Kantonen nicht von der Hand zu weisen. Dies gilt ungeachtet der weitreichenden Föderalismusreform durch die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vor zehn Jahren.²

Vor diesem Hintergrund ist zu klären, welche Berechtigung die kantonale Eigenständigkeit und die damit verbundenen föderalen Grundsätze wie die «fiskalische Äquivalenz» und das

«Subsidiaritätsprinzip» (siehe *Kasten*) in Zeiten globaler Märkte und hoher Mobilität der Produktionsfaktoren noch haben. Um Erkenntnisse hierzu zu erlangen, untersucht eine von den Autoren mitverfasste Studie die Wirkungen des Schweizer Föderalismus auf unterschiedliche Aspekte der staatlichen Leistungsfähigkeit.³

Theorie bringt wenig Klarheit

Aus theoretischer Sicht ist der Zusammenhang zwischen Föderalismus und staatlicher Leistungsfähigkeit nicht eindeutig. Befürworter einer dezentralen Finanzierung und Bereitstellung öffentlicher Güter betonen insbesondere die Vorteile aufgrund der grösseren Nähe zwischen Bürgern und politischen Akteuren. Diese betreffen etwa den Abbau von Informationsasymmetrien und die Möglichkeit, auf lokal unterschiedliche Bedürfnisse der Nutzer einzugehen.

Ein weiterer Vorteil liegt in dem föderalen «Labor», das ein dezentrales Experimentieren mit neuen politischen Ideen erlaubt. In einem wettbewerblichen Prozess der Auslese von Versuch und Irrtum können sich dabei effiziente

Aufgabenteilung in einem föderalen Staat

Dem Subsidiaritätsprinzip zur Folge sind öffentliche Leistungen grundsätzlich von der untersten staatlichen Ebene zu erbringen. Eine Übertragung auf eine höhere staatliche Ebene (z. B. den Bund) sollte nur dann erfolgen, wenn die untere Ebene die Leistung nicht erbringen kann.

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz («perfect mapping») besagt, dass die Personenkreise der Nutzer, Kosten- und Entscheidungsträger öffentlicher Leistungen möglichst übereinstimmen sollten. Entscheidet ein Bürger über die Bereitstellung einer staatlichen Leistung und profitiert von dieser, sollte er diese auch finanzieren. Damit verbleiben Entscheidung, Verantwortung und Haftung in einer Hand.

1 Oates (1999).

2 Schaltegger et al. (2017).

3 Feld et al. (2017).



Blick von der Rigi auf die ressourcenstarken Kantone Zug und Schwyz mit Zugsee (links).

Problemlösungen entwickeln und durch Nachahmung verbreiten. Die Vorteile föderaler Strukturen dürften insbesondere zum Tragen kommen, wenn die Dezentralisierung einen Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften anstösst. In Analogie zum Markt sollte der gliedstaatliche Wettbewerb um mobile Produktionsfaktoren Anreize schaffen, eine attraktive Standortpolitik zu betreiben und öffentliche Güter möglichst effizient und in Übereinstimmung mit den lokalen Präferenzen bereitzustellen.

Demgegenüber argumentieren Kritiker, der föderale Wettbewerb führe zu einem ruinösen Abwärtswettlauf bei den Steuersätzen und Regulierungen («race to the bottom»). Ärmere Regionen würden im Steuerwettbewerb um mobile Produktionsfaktoren gegen reichere Regionen nicht bestehen können und daher immer weiter zurückfallen. Dies antizipierend, dürften Effizienzanstrengungen bei den ärmeren Regionen von Anfang an unterbleiben. Zudem sei der Wohlfahrtsstaat gefährdet, wenn ärmere Bürger dorthin wandern, wo sie höhere Transfers bekommen, und wohlhabendere Bürger dort-

hin gehen, wo sie niedrigere Steuern zahlen. Schliesslich werden die Vorteile von Dezentralisierung mit Verweis auf das Vorliegen von Externalitäten und Grössenvorteilen sowie auf die erhöhte Komplexität von Mehrebenensystemen bezweifelt. Finanztransfers sind zwar grundsätzlich dazu geeignet, mögliche Nachteile von Steuerwettbewerb und externen Effekten abzugelten, jedoch bergen sie die Gefahr, Fehlanreize zu setzen, die Ineffizienzen fördern.

Angesichts dieser vielfältigen Wirkungskanäle wird klar: Der Zusammenhang zwischen Föderalismus und einer effizienten öffentlichen Leistungserbringung lässt sich nicht anhand eines einzelnen Indikators überprüfen. Eine Aussage zum Zusammenhang zwischen Föderalismus und staatlicher Effizienz gelingt nur, wenn verschiedene Indikatoren in die Betrachtung einbezogen werden.

Steuerwettbewerb funktioniert

Der theoretische Zusammenhang zwischen Föderalismus und Effizienz basiert insbesondere

auf einem funktionierenden Wettbewerb zwischen den föderalen Gebietskörperschaften. Für die Schweiz zeigen die Forschungsergebnisse, dass die Kantone ihre finanzpolitischen Entscheidungen nicht isoliert treffen, sondern in Abhängigkeit von der Finanzpolitik anderer Kantone.⁴ Die Gebietskörperschaften nutzen also ihre Steuerautonomie, um sich im föderalen Wettbewerb zu engagieren. Passend dazu lassen sich die Steuerzahler in der Regel dort nieder, wo sie die angenehmsten Steuerbedingungen finden.⁵ Der Steuerwettbewerb scheint dabei weder den Wohlfahrtsstaat noch die Leistungserbringung durch die öffentliche Hand zu gefährden. Ein Abwärtswettlauf findet tendenziell nicht statt.

Angesichts des gliedstaatlichen Wettbewerbs verwundert es nicht, dass Studien eine disziplinierende Wirkung des Schweizer Föderalismus auf die öffentlichen Finanzen und die Grösse des öffentlichen Sektors finden. So weisen die stärker föderal organisierten Kantone und Gemeinden tendenziell niedrigere Schulden, Einnahmen und Ausgaben und damit eine niedrigere Staatsquote auf.⁶ Im Einklang mit internationaler Evidenz haben die föderalen Finanztransfers hingegen eine ausgabenerhöhende Wirkung.⁷ Für Politiker scheint es demnach attraktiv, die durch Transfers vereinnahmten zusätzlichen Mittel zu verausgaben, anstatt sie – zumindest teilweise – für Steuersenkungen zu verwenden. In der Volkswirtschaftslehre wird dies als «Fliegenpapierereffekt» bezeichnet: Geschenktes Geld bleibt dort kleben, wo es hinfliegt.

Wohlstand als Indikator

Als Indikator für eine effiziente Staatsführung bietet sich auch der Wohlstand einer Volkswirtschaft an. Dieser spiegelt sich insbesondere in der wirtschaftlichen Entwicklung, für die vor allem Investitionen und der darin enthaltene technische Fortschritt bedeutsam sind. Der Einfluss von Föderalismus auf die ausländischen Direktinvestitionen hängt dabei vom Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft ab: Die Anzahl staatlicher Ebenen hat nur in den Nicht-OECD-Staaten einen schädlichen Einfluss auf die Höhe der empfangenen Direkt-

investitionen – nicht jedoch in den OECD-Staaten. In den entwickelten Volkswirtschaften sind die Direktinvestitionen signifikant höher, wenn der Körperschaftssteuersatz im Geberland über jenem im Empfängerland liegt. Dieses Ergebnis ist für die Schweiz vor dem Hintergrund der subnationalen Steuerautonomie und der gegenwärtigen Diskussion um eine Reform der Unternehmensbesteuerung von besonderem Interesse.

Passend dazu zeigt sich, dass der Schweizer Wettbewerbsföderalismus für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und das Wirtschaftswachstum der Kantone nicht schädlich ist. Entgegen häufigen Vermutungen besteht ein positiver Zusammenhang zwischen Steuerwettbewerb und wirtschaftlicher Entwicklung. Im Gegensatz dazu legt die Analyse einen schädlichen Einfluss des Schweizer Finanzausgleichssystems auf die wirtschaftlichen Erfolgsvariablen nahe, wobei der Effekt nach der NFA etwas schwächer ausfällt. Dieses Ergebnis ist aufgrund von methodischen Schwierigkeiten zwar vorsichtig zu interpretieren, es deutet aber darauf hin, dass die Ausgestaltung des Finanzausgleichssystems für dessen Wachstumswirkung relevant ist.

Der negative Wachstumseffekt steht vermutlich im Zusammenhang mit den geringen beziehungsweise negativen «Margen» auf zusätzliche Unternehmensgewinne im Finanzausgleich. Die Marge gibt an, wie viel einem Kanton nach der Umverteilung durch den Finanzausgleich aus zusätzlichem Steuersubstrat effektiv bleibt. Entscheidend ist dabei, ob die aufgrund des erhöhten Ressourcenpotenzials veränderte NFA-Zahlung mit den höheren Steuereinnahmen kompensiert werden kann. Eine negative Marge für Nehmerkantone bedeutet, dass der Verlust an Transferzahlungen die zusätzlichen Steuereinnahmen übersteigt. Damit sind die Anreize zur Pflege der eigenen Steuerbasis geringer, je niedriger die Marge ist. Die Margen lagen 2016 in 13 der 19 Nehmerkantone im negativen Bereich. So führte ein von einem Unternehmen erwirtschafteter Neugewinn von 100 Franken in diesen Kantonen zu keiner Verbesserung, sondern zu einer Belastung der kantonalen Finanzen in Höhe von 1 bis 14 Franken. Die Geberkantone verfügten im Jahr 2016 hingegen über positive Margen.⁸

4 Feld und Reulier (2009), Eugster und Parchet (erscheint demnächst).

5 Schmidheiny (2006), Brühlhart et al. (2012).

6 Freitag und Vatter (2004), Feld und Kirchgässner (2003), Feld et al. (2010).

7 Schaltegger und Feld (2009).

8 Schaltegger und Leisibach (2017).

Die Studie liefert zudem Hinweise auf einen funktionierenden «Laborföderalismus» in der Schweiz. So nutzen die Kantone ihren gesetzgeberischen Handlungsspielraum bei der Regulierung unterschiedlich. Die Regulierungslandschaft zeichnet sich dabei insbesondere durch (sprach)regionale und siedlungstopografische Unterschiede aus: Beispielsweise regulieren die urbanen sowie die französisch- und italienischsprachigen Kantone umfassender als die ländlichen Kantone der Deutschschweiz. Ein Unterbietungswettbewerb im Sinne einer zunehmenden Deregulierung oder eine konvergierende Entwicklung des Regulierungsumfangs sind weder gegenwärtig noch für die Vergangenheit auszumachen.

Anpassungsbedarf bei der NFA

Die empirischen Arbeiten verdeutlichen, dass der Schweizer Wettbewerbsföderalismus einer effizienten Staatsführung in vielerlei Hinsicht zuträglich ist. So fördert der Föderalismus die staatliche Leistungsfähigkeit sowie die Bewältigung bedeutender wirtschaftspolitischer Herausforderungen wie solide Staatsfinanzen, Wirtschaftswachstum und Regulierung. Aus diesen Erkenntnissen lassen sich keine grundlegenden Veränderungen der föderalen Strukturen ableiten.

Allerdings läuft das erfolgreiche Schweizer Föderalismus-Modell Gefahr, infolge der Problematik der negativen Anreize innerhalb des Ressourcenausgleichs zu erlahmen. Zudem drohen die komplexen Aufgabenverflechtungen zwischen den staatlichen Ebenen mit entsprechenden Verbundfinanzierungen das System auszuhöhlen. Um diesen Entwicklungen entgegenzuwirken und den Wettbewerbsföderalismus für die Zukunft zu sichern, sollte der Finanzausgleich neu justiert und die Aufgabenentflechtung vorangetrieben werden. Innerhalb des Ressourcenausgleichs könnte etwa eine geringere Gewichtung der Unternehmensgewinne in der Berechnung der Transferzahlungen zur Stärkung der kantonalen Standortpolitik beitragen. Bei einer weiteren Aufgabenreform sollten das Subsidiaritätsprinzip und der Gedanke der fiskalischen Äquivalenz wieder gestärkt werden.



Heiko Burret
Dr. rer. pol., Forschungsreferent am Walter Eucken Institut, Freiburg im Breisgau

Lukas A. Schmid
Wissenschaftlicher Assistent an der Universität Luzern

Literatur

Brühlhart, M., Jametti, M. und Schmidheiny, K. (2012). Do Agglomeration Economies Reduce the Sensitivity of Firm Location to Tax Differentials?, in: *Economic Journal*, 122: 1069–1093.

Eugster, B. und Parchet, R. (erscheint demnächst). Culture and Taxes, *Journal of Political Economy*.

Feld, L.P. und Kirchgässner, G. (2003). The Impact of Corporate and Personal Income Taxes on the Location of Firms and on Employment: Some Panel Evidence for the Swiss Cantons, in: *Journal of Public Economics*, 87: 129–155.

Feld, L.P. und Reulier, E. (2009). Strategic Tax Competition in Switzerland: Evidence from a Panel of the Swiss Cantons, in: *German Economic Review*, 10: 91–114.

Feld, L.P., Kirchgässner, G. und Schaltegger, C.A. (2010). Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss State and Local Governments, in: *Southern Economic Journal*, 77: 27–48.

Feld, L.P., Schaltegger, C.A., Burret, H.T., Schmid, L.A. et al. (2017). Föderalismus und Wettbewerbsfähigkeit in der Schweiz, *NZZ Libro*, Zürich.

Freitag, M. und Vatter, A. (2004). Föderalismus und staatliche Verschuldung: ein makro-quantitativer Vergleich, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 33: 175–189.

Oates, W.E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism, in: *Journal of Economic Literature*, 37: 1120–1149.

Schaltegger, C.A. und Feld, L.P. (2009). Do Large Cabinets Favor Large Governments? Evidence on the Fiscal Commons Problem for Swiss Cantons, in: *Journal of Public Economics*, 93: 35–47.

Schaltegger, C.A. und Leisibach, P. (2017). Wenn Unternehmensgewinne die Kantonsfinanzen belasten, *Neue Zürcher Zeitung* vom 14. Februar 2017.

Schaltegger, C.A., Winistörfer, M.M. und Fässler, L. (2017). Verflechtungen bedrohen Föderalismus, in: *Die Volkswirtschaft*, 12: 42–45.

Schmidheiny, K., (2006). Income Segregation and Local Progressive Taxation: Empirical Evidence from Switzerland, in: *Journal of Public Economics*, 90: 429–458.