



Neue Zürcher Zeitung
8021 Zürich
044/ 258 11 11
www.nzz.ch

Medienart: Print
Medientyp: Tages- und Wochenpresse
Auflage: 114'209
Erscheinungsweise: 6x wöchentlich

Themen-Nr.: 377.003
Abo-Nr.: 1076755
Seite: 31
Fläche: 98'460 mm²

Effizienter Staat dank Föderalismus und fiskalischer Äquivalenz

*Lehren aus Theorie und Praxis für den
«Modellfall Schweiz» Von Christoph A. Schaltegger*

Der deutsche Finanzwissenschaftler Georg von Schanz hat im Jahr 1890 fünf Bände über «Die Steuern der Schweiz» publiziert. Dabei zeichnete er die Grundzüge und Entwicklungslinien aller kantonalen Steuersysteme mit grosser Sorgfalt nach. Diese Arbeit muss aufwendig gewesen sein, denn die «Sitten und Gewohnheiten, Steuertechnik, Steuerexperimente, Steuererfahrungen und Steuerkämpfe sind in jedem Kanton wieder anders nuanciert», wie er schrieb. Interessanterweise folgt aus seiner Analyse der schweizerischen Steuervielfalt nicht ein radikaler Zentralisierungs- und Harmonisierungsvorschlag. Ganz im Gegenteil resümiert Schanz, dass «[b]esser als die Grossstaaten der Ebene haben die Schweizer Berghütten und einsamen Täler den Schatz der Vergangenheit gehütet und viele Institutionen und Einrichtungen aus alter Zeit in die Gegenwart herübergerettet, die anderswo längst verblasst sind. Unmittelbar daneben pulsiert gleichwohl ein ausserordentlich reges politisches Leben mit raschestem Umsatz demokratischer Ideen, so dass die Schweiz ein Versuchsfeld des Radikalismus, aber auch ein Versuchsfeld für die Erprobung mancher Vehikel des künftigen Fortschritts der Völker geworden ist.»

Raum für innovativen Wettbewerb

Schanz hat damit einen Aspekt des Föderalismus beschrieben, der über 100 Jahre später von Wallace E. Oates als «Laborföderalismus» in der ökonomischen Literatur Eingang gefunden hat. Die Kraft des Föderalismus liegt im Wesentlichen darin, dass er Raum für politische Experimente bietet. Innovationen lassen sich in gesellschaftlichen Ordnungen in der Regel nicht rational planen. Es bedarf unterschiedlicher politischer Gestaltungswürfe, die das Wissen der Gesellschaft in einem Prozess der wettbewerblichen Auslese von Versuch und Irrtum als Entdeckungsverfahren fortlaufend infrage stellen. Gut 20 Jahre vor Oates wies

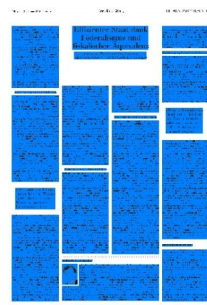
bereits der Basler Ökonom René L. Frey auf diesen oft vernachlässigten Aspekt des Föderalismus hin. Er zitierte den ehemaligen Landammann und Ständerat Raymond Broger, der an der Innerrhoder Landsgemeinde vom April 1976 meinte: «Es gibt überhaupt fast nichts, was dem Bund selbst in den Sinn gekommen ist. Fast alles hat er den Kantonen aus ihren praktischen Experimentierfeldern abgeschaut.»

Die wichtige Erkenntnis daraus ist, dass ein föderaler Staatsaufbau am besten mit weitgehend selbstverantwortlichen Gliedstaaten zu organisieren ist, damit genügend Anreize für Politikexperimente bestehen. Dies ist zentral, weil Pioniere immer auch das Risiko des Scheiterns einkalkulieren müssen. Verbleibt im Erfolgsfall kaum ein Teil des Gewinns beim Innovator, verkommt der Föderalismus zum «Schlafmützen- und Subventionswettbewerb»; der Innovationsanreiz verblasst.

Die ökonomische Föderalismusforschung begann in den 1970er Jahren. Allerdings zunächst nicht mit der Analyse des «Laborföderalismus»,

«Die Kraft des Föderalismus liegt im Wesentlichen darin, dass er Raum für politische Experimente bietet.»

sondern mit dem «Dezentralisierungstheorem». Wallace E. Oates nahm dabei die Theorie der öffentlichen Güter auf und zeigte, dass der Föderalismus die unterschiedlichen staatlichen Leistungen am effizientesten nach dem Subsidiaritätsprinzip den unterschiedlichen Staatsebenen nach ihrem Wirkungssperimeter zuordnet. Wo homogene Präferenzen, eine breite Nutzenstreuung, Unteil-



Neue Zürcher Zeitung
8021 Zürich
044/ 258 11 11
www.nzz.ch

Medienart: Print
Medientyp: Tages- und Wochenpresse
Auflage: 114'209
Erscheinungsweise: 6x wöchentlich

Themen-Nr.: 377.003
Abo-Nr.: 1076755
Seite: 31
Fläche: 98'460 mm²

barkeiten und abnehmende Durchschnittskosten herrschen, bietet sich bei der Bereitstellung eine höhere staatliche Ebene an. Wo regional stark unterschiedliche Ansprüche an den Staat bestehen, ist eine tiefere staatliche Ebene geeigneter. Ziel dieses institutionellen Designs des Föderalismus ist nicht nur eine perfekte Zuordnung der öffentlichen Leistungen auf mehrere Ebenen des Staates, sondern dieses Design will auch die korrespondierende Steuerquelle nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz erschliessen. Damit verbleiben Entscheidung, Bereitstellung und Finanzierung von staatlichen Leistungen in der gleichen Verantwortung nach dem Prinzip Haftung, Kontrolle und Risiko in einer Hand.

In der Realität ist eine perfekte Zuordnung nicht möglich, denn je nach öffentlich angebotener Leistung wäre aufgrund der Präferenzen, der Nutzenstreuung und der Skaleneffekte eine jeweils andere optimale Grösse der Gebietskörperschaft nötig. Niemand würde behaupten, dass Hochschulbildung und Spitalplanung idealerweise von der gleichen Staatsebene angeboten wird wie Familienzulagen, Krippenplätze oder Sozialhilfe. Derzeit in der Schweiz gelegentlich geforderte Kantonsfusionen wären daher in aller Regel suboptimal. Die Effizienzsteigerung im einen Bereich erkaufte man

sich mit einem Effizienzverlust im anderen. Die Stärkung der fiskalischen Äquivalenz bei nicht perfekt zugeordneten öffentlichen Leistungen gelingt im Föderalismus besser über einen Finanzausgleich im Sinne eines Arrangements zur fairen Kostenaufteilung. Dementsprechend sieht auch die Bundesverfassung in Art. 135 vor, dass zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen ein angemessener Ressourcen- und Lastenausgleich vorgenommen wird. Ein guter Teil des Lastenausgleichs liesse sich am effizientesten über direkte Verhandlungen zwischen den Gebietskörperschaften organisieren. Indem die Kantone miteinander Verträge schliessen, können Trittbrettfahrer in die Pflicht genommen sowie Skaleneffekte genutzt werden und trotzdem unterschiedliche Ansprüche an den Staat gewährleistet bleiben.

Im Zweifel ist die dezentrale Kompetenzzuordnung oft auch dann vorteilhaft, wenn die Nutzenstreuung über die Gliedstaatengrenze hinausreicht und Skaleneffekte nicht voll genutzt sind. Erstens stärkt die dezentrale Aufgabenwahrnehmung die Bürgernähe und damit die Verantwortlichkeit der Politik. Zweitens bieten eine Vielzahl an Gebietskörperschaften die Möglichkeit, dass Bürger «mit den Füßen abstimmen» und so neben den demo-

kratischen Mitsprachemöglichkeiten auch über individuelle Sanktionsmöglichkeiten verfügen. Letztlich reduziert ein kleinräumiger Föderalismus auch das Erpressungspotenzial des einzelnen Gliedstaats gegenüber der Zentralregierung, während Grossregionen oft als «too big to fail» gelten.

Formeln gegen das Trittbrettfahren

Föderalismus bringt neben den erwähnten Vorteilen insbesondere dann finanzpolitische Risiken mit sich, wenn die Grundsätze der fiskalischen Äquivalenz in der Politik zu wenig Beachtung finden. Besonders gefährlich ist dies, wenn mehrere Gebietskörperschaften die gleiche Steuerquelle nutzen und auch verantworten sollten. Solche Verbundeinnahmen stellen eine gemeinsame Ressource dar, die als «fiskalische Allmende» gerne übernutzt wird. Haftung, Kontrolle und Risiko fallen auseinander und geben Anreize, sich als Trittbrettfahrer zusätzliche Leistungen auf Kosten Dritter zu genehmigen. Augenscheinlich ist dieses Problem beim Finanzausgleich. Es gibt empirische Hinweise, dass Transferzahlungen an einen Gliedstaat die Ausgabenneigung stärker erhöhen als Einnahmen, die man aus eigenen Steuerquellen alimentieren muss. Transferzahlungen verursachen moralische Risiken, weil die Budgetbeschränkung bei den politischen Verantwortungsträgern als dehnbar wahrgenommen wird. Solche Risiken des «Bail-out» sind besonders dann manifest, wenn die Transferzahlungen durch geschicktes Lobbying diskretionär festgesetzt werden können.

Um Probleme im kooperativen Föderalismus durch solche «weichen» Budgetbeschränkungen zu verhindern, ist es wichtig, die Finanzbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften mit klaren Regeln abzusichern. In der Schweiz wird diesem Gedanken durch die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung NFA seit 2008 nachgelebt, so dass individuelle Transferzahlungen im Rahmen des Ressourcen- und des Lastenausgleichs weitgehend politikunabhängig und formelbasiert erfolgen. Zudem steuern fiskalische Budgetbeschränkungen wie die Schuldenbremse die meisten öffentlichen Haushalte auf Kantons- und Bundesebene. Wichtig ist aber auch, dass die Kreditmärkte ihre Disziplinierungsfunktion zur Sicherung der fiskalischen Äquivalenz wahrnehmen können. Eine «Vergemeinschaftung» der gliedstaatlichen Verschuldung ist deshalb abzulehnen. Von Vorteil wäre hingegen eine regelgebundene Insolvenzordnung für staatliche Schuldner.



Neue Zürcher Zeitung
8021 Zürich
044/ 258 11 11
www.nzz.ch

Medienart: Print
Medientyp: Tages- und Wochenpresse
Auflage: 114'209
Erscheinungsweise: 6x wöchentlich

Themen-Nr.: 377.003
Abo-Nr.: 1076755
Seite: 31
Fläche: 98'460 mm²

Teure schleichende Zentralisierung

Dem Föderalismus im Bundesstaat ist allerdings meist eine inhärente Instabilität eigen. Der gefährlichste Trend wird dabei als schleichende Zentralisierung bezeichnet. Es wirkt die ausgeprägte Anziehungskraft des «zentralen Etats» mit zunehmenden Verbundfinanzierungen und Verbundaufgaben. In der Schweiz hat sich der Begriff «Vollzugsföderalismus» eingebürgert. Dieser Prozess schreitet auch nach Einführung der NFA unvermindert voran. Seit dem 28. November 2004 zählen Marc Winistörfer und der Autor 96 Gesetzeserlasse auf Stufe Verfassung, Gesetz oder Verordnung, die eine Kompetenzverschiebung im Bundesstaat zur Folge hatten. Eine formelle Abtretung von Kompetenzen vom Bund an die Kantone konnte für den untersuchten Zeitraum nicht gefunden werden. Dagegen hatten über 80% der Kompetenzverschiebungen eine Verflechtung und knapp 20% eine Zentralisierung zur Folge. Unklare Kompetenzen verursachen dabei Ineffizienzen – teure und bürgerferne Lösungen sind das Resultat. Auch hier ist das Problem eine Missachtung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Bundesstaaten geraten immer stärker in die sogenannte Politikverflechtungsfalle, bei der kaum noch Spielraum für politische Experimente besteht. Der Status quo wird zementiert, und statt der Suche nach Innovationen dominieren Verteilungskämpfe über die Nutzung gemeinsamer Ressourcen das Geschehen.

Der Föderalismus wird bei der schleichenden Zentralisierung sowohl von der zentralen Ebene als auch von den Gliedstaaten unterhöhlt. Während es für die Bundesebene interessant ist, neue Politikfelder zu erschliessen, ist es für die Gliedstaaten attraktiv, Verantwortung abzutreten und sich an gemeinsamen Ressourcen zu beteiligen, solange die angestammten Steuerkompetenzen bei ihnen verbleiben. Besonders offensichtlich wird dies beim Harmonisierungsdruck, der durch die kantonalen Fachkonferenzen aufgebaut wird. Als Resultat nimmt die kartellartige Verflechtung laufend zu – Haftung, Kontrolle und Risiko werden auf unterschiedliche Akteure verteilt.

Dem problematischen Trend des kooperativen Föderalismus zur schleichenden Zentralisierung sollte mit institutionellen Vorkehrungen begegnet werden. Vetomöglichkeiten im Rahmen des Referendumsrechts sind besonders effektive Hüter eines langfristig stabilen und sich selbst durchsetzenden Föderalismus, wie Lars P. Feld, Jan Schnellenbach und der Autor argumentieren. Gelegentlich wird im

Sinne von «checks and balances» auch eine verfassungsgerichtliche Prüfung der Bundesgesetze auf

ihre Föderalismustauglichkeit vorgeschlagen. Die ausländischen Erfahrungen damit sind allerdings wenig ermutigend, im Zweifel scheinen bundesstaatliche Institutionen wie eine Verfassungsgerichtsbarkeit eher harmonisierungsfreudig zu wirken, als sich einer schleichenden Zentralisierung entgegenzustellen. Den Schutz der gliedstaatlichen Vielfalt beurteilen sie aus Gründen der Ungleichbehandlung oft als rechtsstaatlich problematisch.

Forschungsergebnisse für die Schweiz

Versucht man die Ergebnisse aus mehr als 40 Jahren Forschung zum Finanzföderalismus zusammenzufassen und auf ihre Bedeutung für die derzeitigen Herausforderungen in der Schweiz zu verdichten, kristallisieren sich aus Sicht des Autors fünf Hypothesen heraus:

- Der Föderalismus mit weitgehend selbstverantwortlichen Kantonen bietet für die Schweiz auch heute noch viele Vorteile. Zentral ist dabei der dauernde Anreiz, sich durch innovative Politikexperimente zu verbessern. Der Prozess von Versuch und Irrtum generiert Wissen über die Funktionsfähigkeit von gesellschaftlichen Gestaltungsentwürfen, die ein rational und zentral geplantes Staatssystem so nicht hervorzubringen vermag.
- Damit die Vorteile des Föderalismus zum Tragen kommen, muss das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz strikt eingehalten werden. Staatsaufgaben müssen ebenengerecht zugeordnet bzw. ent-

«Dem problematischen Trend zur schleichenden Zentralisierung sollte mit institutionellen Vorkehrungen begegnet werden.»

flochten werden und gleichzeitig die dafür notwendigen Steuerquellen erschlossen und dem adäquaten demokratischen Entscheidungssystem in der entsprechenden Jurisdiktion zugeordnet werden. Haftung, Kontrolle und Risiko gehören in eine Hand – entweder beim Kanton oder beim Bund, dem Trennungsprinzip folgend.

- Der Finanzausgleich sollte nicht nur zum Abbau von Disparitäten eingesetzt werden, sondern auch dort, wo die fiskalische Äquivalenz aufbricht, weil



Neue Zürcher Zeitung
8021 Zürich
044/ 258 11 11
www.nzz.ch

Medienart: Print
Medientyp: Tages- und Wochenpresse
Auflage: 114'209
Erscheinungsweise: 6x wöchentlich

Themen-Nr.: 377.003
Abo-Nr.: 1076755
Seite: 31
Fläche: 98'460 mm²

beispielsweise die Nutzenstreuung über die Kantons Grenzen erfolgt. Der Finanzausgleich soll verhindern, dass es im Föderalismus Trittbrettfahrer gibt, die sich auf Kosten Dritter finanzieren. Der Finanzausgleich kann diese Probleme in der Regel adäquater adressieren als Kantonsfusionen.

► Viele Probleme im Föderalismus entstehen erst, wenn die fiskalische Äquivalenz missachtet wird. Verbundaufgaben und -finanzierungen, Defizitübernahmen und erst recht die schleichende Zentralisierung bergen Risiken, weil der mittelfristige Haushaltsausgleich von den politischen Handlungsträgern leicht als dehnbar erachtet wird. Darunter leidet die Finanzdisziplin. Die dem Föderalismus inhärente Dynamik kann durch eine regelgebundene Finanzpolitik stabilisiert werden. Schuldenbremsen, ein weitgehend politikunabhängiger und formelbasierter Finanzausgleich sowie funktionierende Kreditmärkte und transparente Insolvenzregeln stärken den Föderalismus.

► Ein vitaler Föderalismus benötigt einen starken Bund und starke Kantone. Der Bund muss institutionell so stark sein, dass er den Subventions- und Transferbegehren der Kantone effektiv widerstehen kann und die Marktdisziplin bei der Kreditfinanzierung aufrechterhält, indem er eine Vergemeinschaftung von Schulden strikt ablehnt. Die Kantone müssen institutionell so stark sein, dass der Bund nicht schleichend die Kontrolle über ihre Aufgabenerfüllung übernimmt.

WEITERFÜHRENDE LITERATUR

► Feld, Lars P.; Schaltegger, Christoph A. und Schnellenbach, Jan (2008): On Government Centralization and Fiscal Referendums. *European Economic Review* 52, 611–645.

► Frey, René L. (1977): Zwischen Föderalismus und Zentralismus – ein volkswirtschaftliches Konzept des schweizerischen Bundesstaats. Bern, Lang.

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

► Oates, Wallace E. (2005)– Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance* 12, 349–373.

► Schaltegger, Christoph A. und Winistörfer, Marc (2014): Zur Begrenzung der schleichenden Zentralisierung im Schweizerischen Bundesstaat. *Ordo – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 65, 183–228.

► Schanz, Georg von (1890): Die Steuern der Schweiz in ihrer Entwicklung seit Beginn des 19. Jahrhunderts. Stuttgart, Cotta'sche Buchhandlung.



Neue Zürcher Zeitung
8021 Zürich
044/ 258 11 11
www.nzz.ch

Medienart: Print
Medientyp: Tages- und Wochenpresse
Auflage: 114'209
Erscheinungsweise: 6x wöchentlich

Themen-Nr.: 377.003
Abo-Nr.: 1076755
Seite: 31
Fläche: 98'460 mm²

CHRISTOPH A. SCHALTEGGER



pfi. · Der 1972 in Basel geborene und ausgebildete Christoph A. Schaltegger gehört zu denjenigen Ökonomen, die es verstehen, akademischen Erfolg mit wirtschaftspolitischer Relevanz zu verbinden. Seit seiner Summa-cum-laude-Dissertation zum Thema «Fiscal Institutions in the Swiss Federalism» widmet er sich vor allem finanzwissenschaftlichen Fragen, wobei er diese oft mit politökonomischen Ansätzen verbindet. Zusammen mit dem deutschen Wirtschaftsweisen Lars P. Feld gehörte Schaltegger zu den frühen Verfechtern von Schuldenbremsen und Dezentralisierung. Seine umfangreiche akademische Publikationsliste enthält zahlreiche empirische Arbeiten mit Daten aus der Schweiz. Schaltegger hat sich an der Universität St. Gallen habilitiert, ist

seit 2010 Ordinarius für Politische Ökonomie an der Universität Luzern und designierter Gründungsdekan von deren Wirtschaftswissenschaftlicher Fakultät. Seit 2011 wirkt er auch als Direktor am Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht an der Universität St. Gallen. Konkrete wirtschaftspolitische Erfahrung sammelte er von 2006–07 als Referent des Schweizer Finanzministers Hans-Rudolf Merz sowie 2008–10 als für Steuerfragen zuständiges Mitglied der Geschäftsleitung des Wirtschaftsdachverbandes Economiesuisse. Er hat zudem zahlreiche Studien für Bund, Kantone und Gemeinden verfasst.