

FÖDERALISMUS UND WETTBEWERBS- FÄHIGKEIT IN DER SCHWEIZ

Überblick über die Studie von Lars P. Feld und
Christoph A. Schaltegger im Auftrag der ch Stiftung
für eidgenössische Zusammenarbeit und
des Verbands Schweizerischer Kantonalbanken

Herausgegeben von der
ch Stiftung für eidgenössische
Zusammenarbeit und
dem Verband Schweizerischer
Kantonalbanken

Föderalismus und Wettbewerbsfähigkeit in der Schweiz

Föderalismus und Wettbewerbsfähigkeit in der Schweiz

**Überblick über die Studie von Lars P. Feld und
Christoph A. Schaltegger im Auftrag der ch Stiftung
für eidgenössische Zusammenarbeit und des Verbands
Schweizerischer Kantonalbanken**

Herausgegeben von der ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit
und dem Verband Schweizerischer Kantonalbanken

Grundlage dieser Broschüre ist eine Studie von Lars P. Feld und Christoph A. Schaltegger et al. im Auftrag der ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit und des Verbands Schweizerischer Kantonalbanken, die unter dem Titel «Föderalismus und Wettbewerbsfähigkeit in der Schweiz; Staatsstrukturen für eine erfolgreiche Schweiz im 21. Jahrhundert» im September 2017 bei NZZ Libro erschien (ISBN 978-3-03810-3). Die Broschüre ist in deutscher, französischer, italienischer und englischer Sprache bei den Herausgebern erhältlich.

Bibliografische Information der Deutschen
Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese
Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2017 ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit,
Bern

Autoren: Lars P. Feld, Christoph A. Schaltegger,
Heiko T. Burret und Lukas A. Schmid

Überarbeitung und Redaktion: ch Stiftung für eidgenös-
sische Zusammenarbeit und Verband Schweizerischer
Kantonalbanken

Herstellung: NZZ Libro, Zürich

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch
begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung,
des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbil-
dungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikrover-
filmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen
und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen,
bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbe-
halten. Eine Vervielfältigung dieses Werks oder von Teil-
en dieses Werks ist auch im Einzelfall nur in den Gren-
zen der gesetzlichen Bestimmungen des
Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung
zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwi-
derhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des
Urheberrechts.



Inhaltsverzeichnis

Vorwort Präsident ch Stiftung	6
Vorwort Präsident VSKB	7
1. Einleitung	9
2. Bisherige Erkenntnisse der Föderalismusforschung	12
2.1 Chancen und Risiken des Föderalismus in der Theorie	12
2.2 Resultate der empirischen Föderalismusforschung	14
3. Forschungsbeiträge	17
3.1 Föderalismus und Attraktivität für ausländische Investitionen	17
3.2 Föderalismus und wirtschaftliche Entwicklung	18
3.3 Föderalismus und effiziente Verwaltung	19
3.4 Föderalismus und Regulierung	20
3.5 Föderalismus und Einkommens(um)verteilung	20
3.6 Föderalismus und regionale Umverteilung und Stabilisierung	22
4. Fazit	24

Vorwort Präsident ch Stiftung

Die ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit feiert dieses Jahr ihr 50-Jahr-Jubiläum. Sie wurde 1967 gegründet mit dem Zweck, dem föderalistischen Staatsgedanken verpflichtet die Zusammenarbeit unter den Kantonen und mit dem Bund sowie die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften und Kulturen zu fördern. Die ch Stiftung verkörpert somit ein zentrales Merkmal des Schweizerischen Föderalismus: Die Kooperation unter den einzelnen Gliedstaaten im Bundesstaat zum Wohle des Ganzen. Der nationale Finanzausgleich, bei dem die wirtschaftlich stärkeren Kantone die schwächeren Kantone unterstützen, ist hierfür ein gutes Beispiel.

Der Schweizerische Föderalismus zeichnet sich aber gleichzeitig auch durch einen ausgesprochen kompetitiven Charakter aus. Aufgrund der hohen Eigenständigkeit der Kantone und ihrer weitreichenden Kompetenzen in staatlichen Kernbereichen wie Bildung, Gesundheit oder Sicherheit sowie ihrer Finanzautonomie stehen die 26 Mikrostaaten in einem regen (Steuer-)Wettbewerb untereinander. Dieser Wettbewerb trägt dazu bei, dass staatliche Leistungen tendenziell bedürfnisgerechter und kostengünstiger erbracht werden, obschon die Strukturen kleinräumiger und komplexer sind als in zentralistischen Systemen. Beide Pfeiler des schweizerischen Föderalismus – Solidarität und Wettbewerb – haben zum wirtschaftlichen Erfolg unseres Landes beigetragen. Dafür gibt es inzwischen auch wissenschaftliche Belege.

Doch ist der Schweizer Föderalismus auch fit für die Zukunft? Globalisierung und zunehmende politische Kooperation auf internationaler Ebene setzen föderale Strukturen unter Druck. Die Tendenz zur Harmonisierung und Zentralisierung, d.h. die Übertragung von immer mehr Aufgaben an den Bund – sei es, um dem Ruf nach national einheitlichen Regeln zu folgen oder um völkerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen –, scheint Ausdruck davon zu sein. Das Prinzip der Subsidiarität, wonach staatliche Leistungen möglichst nah beim Bürger erbracht werden sollen und die übergeordnete Staatsebene nur diejenigen Aufgaben übernimmt, die die Kraft der untergeordneten Staatsebene übersteigen, gerät dabei immer mehr ins Hintertreffen.

Aber ist nicht gerade heute die lokale und regionale Verankerung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft umso wichtiger, wenn wir unseren Lebensraum weiterhin aktiv gestalten wollen? Auch in einer globalisierten Welt sind die Bedürfnisse an der Waadtländer Riviera oder an der Zürcher Bahnhofstrasse nicht die gleichen wie in den Freibergen oder im Unterengadin. Dank föderalen Strukturen finden wir hierzulande eine Vielfalt auf kleinstem Raum sowohl in wirtschaftlicher als auch in gesellschaftlicher und kultureller Hinsicht. Dieser Reichtum macht die Attraktivität und die Lebensqualität der Schweiz aus. Gleichzeitig setzt dies voraus, dass Unterschiede bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen nicht nur akzeptiert, sondern als Mehrwert wahrgenommen werden.

Die ch Stiftung hat deshalb gemeinsam mit dem Verband Schweizerischer Kantonalbanken bei Prof. Lars P. Feld und Prof. Christoph A. Schaltegger eine Studie in Auftrag gegeben, die der Rolle des Föderalismus für die Wettbewerbsfähigkeit und den wirtschaftlichen Erfolg der Schweiz auf den Grund geht. In der vorliegenden Broschüre werden die wichtigsten Ergebnisse der Studie in einfacher Form für ein breites Publikum zusammengefasst. Die integrale Studie ist im Buchhandel erhältlich.

Der föderale Staatsaufbau der Schweiz, verbunden mit der direkten Demokratie, ist in dieser Ausprägung einzigartig. Dieses System trägt ganz wesentlich zur Wohlfahrt und zum inneren Zusammenhalt der Schweiz bei und ist Teil unserer Identität. Dazu gilt es auch in Zukunft Sorge zu tragen. Dies setzt jedoch ein vertieftes Verständnis der Vorzüge des Föderalismus wie auch der Herausforderungen voraus, mit denen er konfrontiert ist. In diesem Sinne wünsche ich Ihnen eine anregende Lektüre dieser Broschüre.

Staatsrat Pascal Broulis,
Präsident ch Stiftung
für eidgenössische
Zusammenarbeit



Vorwort Präsident VSKB

In der Schweiz sind wir überzeugt, dass föderale oder dezentrale (im Gegensatz zu zentralistischen) Strukturen Wirtschaft und Wohlstand fördern. Dennoch ist es zweckmässig, dass wir uns auch auf einer akademischen Ebene mit dieser Thematik auseinandersetzen. Die Frage lautet demnach: Sind dezentral organisierte Länder tatsächlich wirtschaftlich erfolgreicher als zentral organisierte?

Warum aber sollte es überhaupt einen Einfluss von Föderalismus auf die Wirtschaft geben? Aus der Wirtschaftstheorie kennen wir verschiedene Transmissionskanäle: Zum einen kennen Politik und Verwaltung in dezentralen Strukturen ihre Bürgerinnen und Bürger sowie die lokalen Firmen besser und können so deren Bedürfnisse besser berücksichtigen. Folglich können sie eher das Richtige tun (höhere Effektivität). Zum anderen kennen die Mitwirkenden in dezentralen Strukturen die regionalen Gegebenheiten und Märkte besser und können so öffentliche Leistungen günstiger anbieten. Deshalb können sie das Richtige eher besser tun (höhere Effizienz). Insgesamt führt dies zu höherem Wohlstand.

Aus der empirischen Forschung ist bekannt, dass es effektiv einen signifikant positiven Einfluss des Grades der Dezentralisierung auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf und auf das BIP-Wachstum gibt. Für die Schweiz besonders interessant (und auch relevant) ist folgender Transmissionskanal: Dezentralisierung im Hochschulbereich führt zu mehr angewandter Forschung, mehr Patentanmeldungen und damit zu mehr Innovation, was die Wettbewerbsfähigkeit und den Wohlstand der entsprechenden Regionen verbessert.

Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass die Frage nach Zentralisierung oder Dezentralisierung keine Entweder-oder-Frage ist. Vielmehr gibt es für jede staatliche Aufgabe einen optimalen Dezentralisierungsgrad und folglich eine optimale Organisationsebene (in der Schweiz sind das entsprechend Bund, Kantone oder Gemeinden).

Diese Erkenntnisse bestärken die Kantonalbanken, sich für den Erhalt dezentraler Strukturen und für die föderalistische Vielfalt in der Schweiz einzusetzen. Denn: Ähnliche Aussagen wie für den Staat gelten für die Wirtschaft und für den Finanzsektor. So gibt es für

unterschiedliche Finanzdienstleistungen offenbar auch unterschiedlich grosse Versorgungsgebiete.

- Global: Im Investmentbanking gibt es aufgrund bedeutender Skaleneffekte nur wenige erfolgreiche Anbieter. Deren Marktgebiet ist die ganze Welt.
- National: Der Kapitalmarkt und das Asset Management sind primär national strukturiert.
- Regional: Wenn es um Sparen, Hypotheken oder KMU-Kredite geht, stehen Anbieter mit starker regionaler Verwurzelung im Vordergrund.

Während also Investmentbanker ihre Dienste global vermarkten, gibt es keine Institute, die weltweit Hypotheken anbieten. Diese Unterteilung der offenbar optimalen Markträume führt auch zu unterschiedlichen Geschäftsmodellen. Kantonalbanken sind primär regionale Player, die bei den regionalen Themen (Sparen, Hypotheken oder KMU-Kredite) aktiv und führend sind. Kantonalbanken betreiben «föderales Banking». Sie sind lebendiger Ausdruck einer föderalistischen Kultur und tragen zum Erfolg des «Systems Schweiz» bei:

- «Föderales Banking» ist ein Erfolgsfaktor der Kantonalbanken: Sie sind näher beim Kunden, haben profunde Kenntnisse der spezifischen Verhältnisse vor Ort und zeichnen sich durch kurze Entscheidungswege innerhalb der Region aus. Das stärkt die Effektivität und Effizienz.
- «Föderales Banking» ist ein Erfolgsfaktor des Finanzsystems: Es stellt die Grundversorgung mit Finanzdienstleistungen sicher und reduziert die systemischen Risiken. Das stärkt das Finanzsystem der Schweiz.
- «Föderales Banking» ist ein Erfolgsfaktor für die Kantone: Die Wertschöpfung (Löhne, Gewinne, Vorleistungen) fällt grösstenteils im Kanton an, und neben einem starken kulturellen Engagement in den Kantonen sind auch die Ausschüttungen an die Kantone beträchtlich (2015 Total 1530 Mio. Franken). Das stärkt die Kantone.

Man könnte auch sagen, dass die Kantone und ihre Kantonalbanken jeweils eine Symbiose bilden, weil

beide gegenseitig voneinander profitieren: Die Kantone haben ein Interesse an einer starken Kantonalbank, die Kantonalbanken haben ein Interesse an einem wirtschaftlich starken Kanton.

Vor diesem Hintergrund ist es nur naheliegend, dass sich die Kantonalbanken für «föderales Banking» als Teil des «föderalen Systems Schweiz» einsetzen. Sie engagieren sich aber auch für starke Kantone und die Optimierung der föderalistischen Struktur in der Schweiz. Deshalb haben die Kantonalbanken zusammen mit der ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit die Studie «Föderalismus und Wettbewerbs-

fähigkeit in der Schweiz» finanziert. Mögen die Erkenntnisse dieser Studie den Schweizer Föderalismus weiter verbessern und die Wettbewerbsfähigkeit und den Wohlstand der Schweiz weiter stärken.

Prof. Dr. Urs Müller,
Präsident Verband
Schweizerischer
Kantonalbanken
(VSKB)

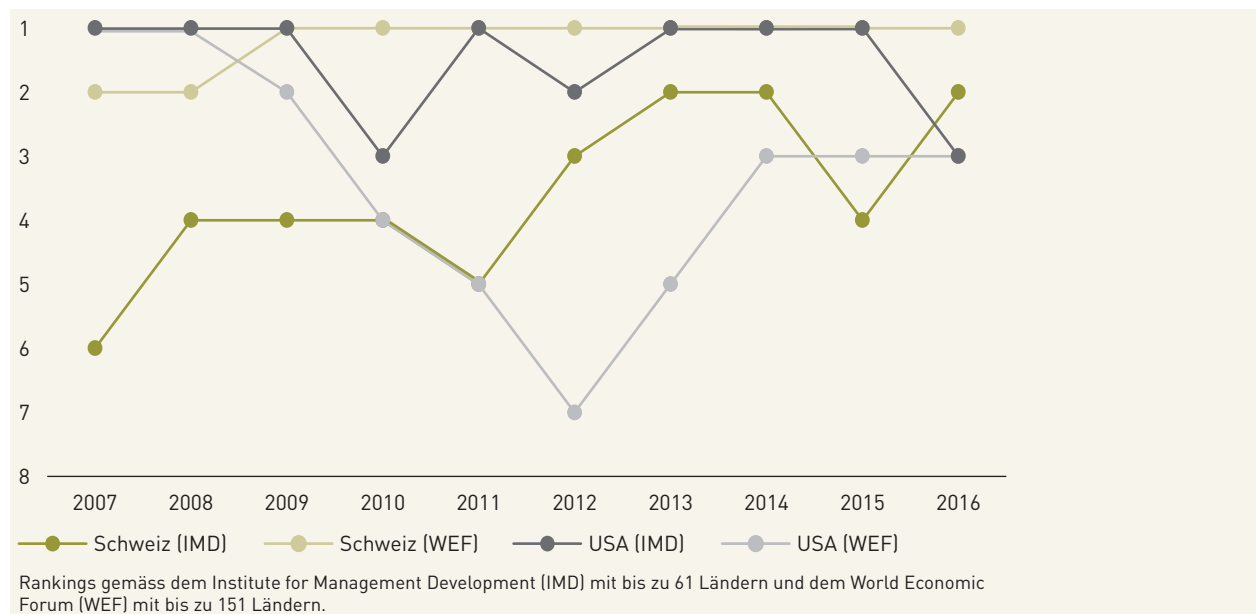


1. Einleitung

Der Föderalismus prägt die Schweiz seit der Gründung des modernen Bundesstaats im Jahr 1848. Die Kantone schlossen sich damals zur Schweizerischen Eidgenossenschaft zusammen und traten einen Teil ihrer Souveränität an den Bund ab. Obwohl seither diverse Aufgaben an den Bund übertragen wurden, zeichnen sich die Kantone noch heute durch hohe Eigenständigkeit aus. Sie geniessen insbesondere eine weitgehende Steuerautonomie und verfügen somit über eigene Einnahmen, die ihnen eine selbstbestimmte Aufgabenerfüllung ermöglichen.

Der Föderalismus steht immer wieder in der Kritik, mit seinen kleinräumigen Strukturen den Anforderungen einer zunehmend international ausgerichteten Wirtschaft nicht mehr gerecht zu werden. Betrachtet man aber die wichtigsten Länderrankings zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit (z. B. Global Competitiveness Ranking des WEF oder World Competitiveness Scoreboard des IMD), so zeigt sich, dass föderalistisch organisierte Länder wie die Schweiz, die USA, Kanada oder Deutschland regelmässig Spitzenplätze belegen (Abbildung 1).

Abbildung 1: Länderranking zur Wettbewerbsfähigkeit 2007–2016



Geschichte des Föderalismus in der Schweiz

Als wesentliches Strukturmerkmal prägt der Föderalismus die Schweiz spätestens seit der Gründung des modernen Bundesstaats im Jahr 1848. Die föderalen Ursprünge liegen jedoch weiter zurück: Die territoriale Ordnung der Alten Eidgenossenschaft und die Mediationsakte von 1803 schufen die Grundlage für das Konzept der gliedstaatlichen Eigenständigkeit. Während es in der Zeit der helvetischen Republik Bestrebungen gab, eine zentral von oben verordnete Staatsstruktur zu installieren, erkannten die französischen Besatzer den föderalistischen Staatsaufbau in der Mediationsakte als historisch gewachsen und gegeben an. Daraus resultierte bereits vor der Gründung des modernen Bundesstaats eine pragmatische Ordnung, die die Verschiedenartigkeit der Stände respektierte und in der die höchste staatliche Instanz eher eine moderierend-ausgleichende als eine obrigkeitlich-führende Rolle einnahm.

Wettbewerbsfähigkeit

Bei der Definition der Wettbewerbsfähigkeit von Ländern ist grundsätzlich zwischen preislichen und nicht-preislichen Faktoren zu unterscheiden. Die *preisliche Wettbewerbsfähigkeit* fokussiert auf die Fähigkeit einer Volkswirtschaft, ihre Produkte auf dem Weltmarkt abzusetzen und somit komparative in absolute Preisvorteile umzusetzen. Dabei spielen, neben der Produktivität der Unternehmen, Arbeitskosten, Wechselkurse und andere gesamtwirtschaftliche Preis- und Kostenfaktoren eine massgebliche Rolle. Die so definierte preisliche Wettbewerbsfähigkeit wird meist anhand von realen effektiven Wechselkursen gemessen, die die relative Entwicklung von Preisindizes, Lohnstückkosten oder Exportpreisen abbilden. Betrachtet man diese über einen längeren Zeitraum, so lassen sich zwar Aussagen über die preisliche Wettbewerbsfähigkeit ableiten, Schlüsse über die zugrundeliegenden Ursachen lassen sich jedoch daraus nicht ziehen.

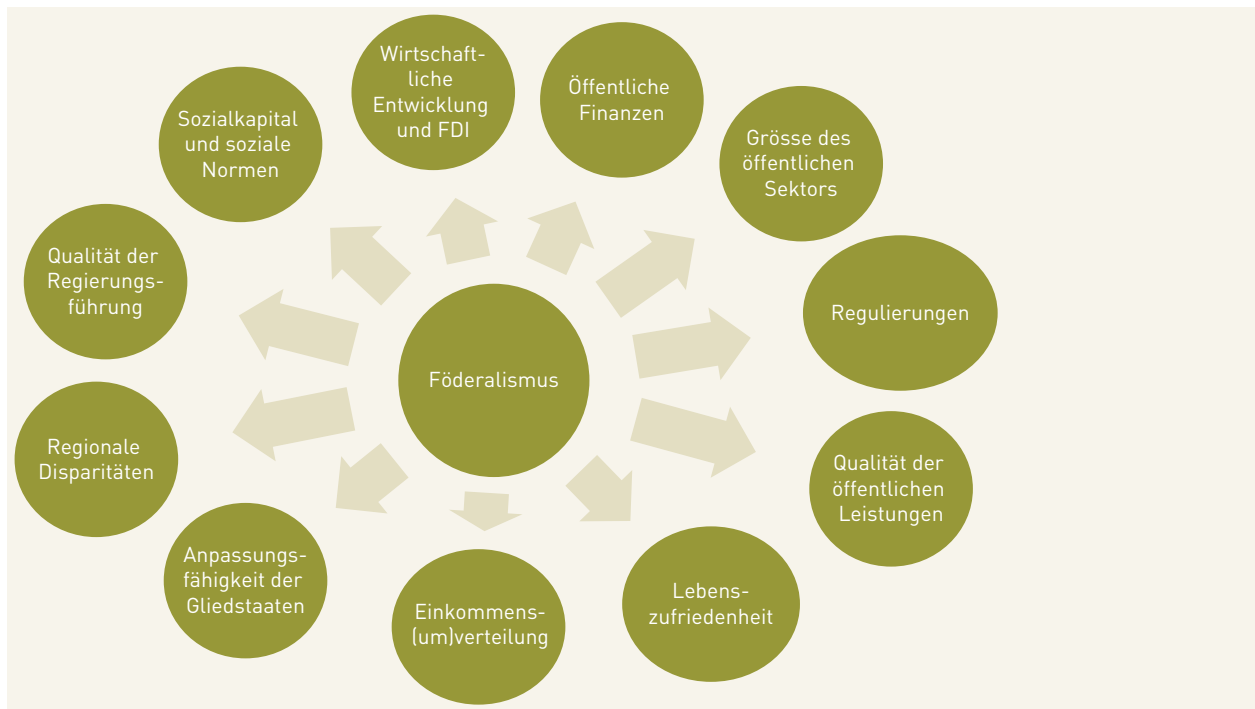
Hierfür ist eine weitergehende Analyse notwendig, die *nicht preisliche Wettbewerbsfaktoren* mit einbezieht. Diese umfassen alle staatlichen Rahmenbedingungen einer Volkswirtschaft – wie etwa das Bildungssystem, die Infrastruktur und das regulatorische Umfeld. Diese Faktoren können die Produktivität von Unternehmen beeinflussen, indem sie deren Innovationsfähigkeit und die Flexibilität der Ressourcenallokation bestimmen. Problematisch am Konzept der nicht preislichen Wettbewerbsfähigkeit ist allerdings, dass sie sich im Gegensatz zur preislichen Wettbewerbsfähigkeit nur schwer messen und in einzelne Kennzahlen fassen lässt.

Schneidet die Schweiz trotz oder gerade wegen ihres Föderalismus in diesen Rankings so gut ab?

Diese Frage steht im Zentrum der Studie im Auftrag der ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit und des Verbands Schweizerischer Kantonalbanken mit dem Titel «Föderalismus und Wettbewerbsfähigkeit in der Schweiz». Lars P. Feld (Universität Freiburg im Breisgau) und Christoph A. Schaltegger (Universität Luzern) untersuchen den Einfluss verschiedener Elemente des Föderalismus auf die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz. Wettbewerbsfähigkeit wird dabei im Wesentlichen als Summe der – staatlich beeinflussbaren – Rahmenbedingungen einer Volkswirtschaft verstanden, die sich auf die Tätigkeit der dort ansässigen Unternehmen und somit auf die Standortattraktivität eines Landes auswirken (z. B. Regulierungen, Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Leistungen wie Verkehrsinfrastruktur, Bildung usw., Abbildung 2).

Die vorliegende Broschüre gibt einen Überblick über die wichtigsten Ergebnisse und Erkenntnisse der Studie «Föderalismus und Wettbewerbsfähigkeit in der Schweiz». Entsprechend dem Aufbau der Studie wird hier zunächst der aktuelle Stand der wirtschaftswissenschaftlichen Föderalismusforschung präsentiert, die neben vielen Erkenntnissen immer noch Widersprüche und Lücken aufweist (Kapitel 2). Anschliessend werden in Kapitel 3 neue Forschungsergebnisse zu einigen offenen Fragen über den Einfluss von Föderalismus auf die Wettbewerbsfähigkeit zusammengefasst, die im Rahmen der Studie von Feld und Schaltegger vertieft untersucht wurden. Im Fazit werden die Resultate gewürdigt und Schlussfolgerungen präsentiert (Kapitel 4). In dieser Broschüre wird der Einfachheit halber auf Quellenangaben verzichtet. Die verwendete Literatur ist in der Studie umfassend dokumentiert (siehe Impressum).

Abbildung 2: Auswirkungen von Föderalismus auf verschiedene Themengebiete



2. Bisherige Erkenntnisse der Föderalismusforschung

Im Folgenden wird der aktuelle Stand der ökonomischen Föderalismusforschung vorgestellt. Kapitel 2.1 widmet sich zunächst der Theorie, in der es aus einer wirtschaftlichen Perspektive sowohl Argumente für als auch solche gegen den Föderalismus gibt. Zur Klärung dieser theoretischen Widersprüche tragen zahlreiche empirische Studien bei, die in Kapitel 2.2 zusammengefasst werden. Sowohl in der Theorie als auch in den empirischen Studien werden verschiedene Elemente des Föderalismus betrachtet, wie z. B. die Anzahl und Grösse von subnationalen Gebietskörperschaften (Fragmentierung), die Dezentralisierung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben, die Intensität des Steuerwettbewerbs sowie die Transferzahlungen zwischen den staatlichen Ebenen und/oder Gebietskörperschaften als Ausdruck der innerstaatlichen Solidarität (Finanzausgleich). Untersucht wird jeweils die Wirkung dieser einzelnen Elemente auf die Wettbewerbsfähigkeit des Landes. Um letztere zu messen, werden verschiedene Indikatoren herangezogen, wie z. B. die ausländischen Direktinvestitionen oder das Wirtschaftswachstum.

2.1 Chancen und Risiken des Föderalismus in der Theorie

Die ökonomische Föderalismusforschung beginnt in den 1970er-Jahren mit dem sogenannten Dezentralisierungstheorem. Im Wesentlichen besagt dieses, dass der Föderalismus den regional unterschiedlichen Ansprüchen an den Staat optimal gerecht werden kann. Wallace E. Oates nimmt dabei die Theorie der öffentlichen Güter auf und zeigt, dass der Föderalismus die unterschiedlichen staatlichen Leistungen nach dem Subsidiaritätsprinzip effizient der jeweils geeigneten Staatsebene zuordnen kann. Eine tiefere staatliche Ebene – z. B. Gemeinde oder Kanton – bietet sich dort an, wo regional stark unterschiedliche Ansprüche an den Staat bestehen. Als Beispiele können etwa die Bereiche Kultur, Schulwesen, lokale und regionale Verkehrsbetriebe, Wirtschaftsförderung, Tourismus oder Polizeiwesen genannt werden. Eine höhere staatliche Ebene – Kanton oder Bund – ist dann gefragt, wenn die Bürger homogenere Präferenzen haben, wenn der Nutzen einer öffentlichen Leistung breiter gestreut ist oder

sich räumlich gar nicht eingrenzen lässt, wenn alle Bürger davon profitieren können, ohne sich dabei gegenseitig zu behindern, und wenn die Durchschnittskosten mit steigender Menge abnehmen und sich sogenannte Skaleneffekte erzielen lassen (z. B. Spitäler oder Universitäten der Kantone, Sozialversicherungen des Bundes, Armee usw.). Ziel des Föderalismus ist dabei nicht nur die perfekte Zuteilung der öffentlichen Leistungserbringung an die einzelnen Staatsebenen. Auch die zur Finanzierung des Angebots erforderlichen Steuerquellen sind auf der jeweils gleichen Ebene oder vom gleichen Gemeinwesen nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz zu erschliessen. Damit bleiben Entscheidung, Bereitstellung und Finanzierung von staatlichen Leistungen in der gleichen Verantwortung nach dem Prinzip «Haftung, Kontrolle und Risiko in einer Hand».

Bürgernahe und effiziente Aufgabenerfüllung im Föderalismus

In der Realität ist eine perfekte Zuordnung öffentlicher Leistungen an die verschiedenen Staatsebenen nicht möglich, da je nach Aufgabe aufgrund der spezifischen Präferenzen, der Nutzenstreuung und der vorhandenen Skaleneffekte eine andere optimale Grösse der Gebietskörperschaft nötig wäre. Zu unterschiedlich ist die Aufgabenfülle und zu dynamisch entwickeln sich die Aufgabengebiete auf allen Staatsebenen. Die fiskalische Äquivalenz kann bei nicht perfekt zugeordneten öffentlichen Leistungen hingegen über einen Finanz- und Lastenausgleich (approximativ) erreicht werden, indem externe Effekte oder übermässige Lasten abgegolten und so die Kosten gerechter unter den Gebietskörperschaften aufgeteilt werden. Ein guter Teil der Ineffizienzen lässt sich zudem über direkte Verhandlungen zwischen den Gebietskörperschaften organisieren. Indem etwa die Kantone öffentliche Aufgaben gemeinsam angehen und miteinander Verträge schliessen, können Skaleneffekte genutzt sowie Trittbrettfahrer in die Pflicht genommen werden und trotzdem unterschiedliche Ansprüche an den Staat gewährleistet bleiben (z. B. Kulturlastenausgleich).

Hohe Qualität zu gutem Preis dank

Wettbewerbsföderalismus

Wird den Gliedstaaten im Föderalismus hinreichende Autonomie im Sinne materieller Kompetenzen und eigener Einnahmen zugestanden, über die sie frei entscheiden können, so stehen sie in einem Wettbewerbsverhältnis zueinander. Je besser die Struktur des Föderalismus den Vorgaben des Dezentralisierungstheorems – d. h. den Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz – entspricht, desto effizienter kann sich der Wettbewerb zwischen den Gliedstaaten entfalten. Dieser Wettbewerb wirkt sich konkret auf das Verhalten der politischen Entscheidungsträger aus und setzt Anreize, die Vorstellungen der Bürger zu berücksichtigen. Denn die Bürger haben die Möglichkeit, die Regierenden bei der nächsten Wahl abzustrafen oder in einen anderen Kanton bzw. in eine andere Gemeinde abzuwandern, wenn das angebotene Paket aus Steuern und Leistungen ihren Präferenzen nicht entspricht.

Diese beiden Sanktionsmöglichkeiten sind in föderalistisch organisierten Staaten besonders ausgeprägt. Einerseits ermöglicht die grössere Nähe zwischen Bürgern und politischen Entscheidungsträgern eine effektivere Kontrolle der Politik. Andererseits können die Leistungen des eigenen Kantons oder der eigenen Gemeinde mit jenen der benachbarten Kantone bzw. Gemeinden verglichen werden. Insofern entfalten die Vergleichsmöglichkeiten im Föderalismus eine Wirkung auf die Politik, ohne dass die Sanktionsmöglichkeiten von Abwahl oder Auswanderung tatsächlich angewendet werden müssen.

Letztlich legen diese Mechanismen die Bürgerpräferenzen offen und setzen zugleich Anreize für eine nah am Bürgerwillen orientierte, transparente und kostengünstige Leistungserstellung. Damit dürfte Föderalismus zu einem schlankeren Staat führen und eine verantwortungsvolle Finanzpolitik bewirken – vorausgesetzt, die Kantone und Gemeinden haften für ihr eigenes Handeln. Sie müssen die Budgetrestriktion als bindend erachten und dürfen keine explizite oder implizite Defizitgarantie durch den Bund oder die anderen Kantone bzw. Gemeinden erwarten.

«Laborföderalismus» kann politische

Innovationen fördern

Ein weiterer Vorteil des Föderalismus liegt in der grösseren Innovations- und Reformfähigkeit eines dezentralen politischen Systems. Wie in einem Labor können

in den einzelnen Kantonen oder Gemeinden neue Problemlösungen entwickelt und erprobt werden. Bewährt sich eine Lösung, so kann diese im Lauf der Zeit von den anderen Gemeinden, den Kantonen oder vom Bund übernommen werden. Gleichzeitig bleiben die Folgen allfälliger Fehlentscheidungen zumeist auf das jeweilige Gemeinwesen beschränkt, sodass der Föderalismus das Risiko von Politikexperimenten eingrenzt. Dieser «Laborföderalismus» kann insofern als ein Entdeckungsverfahren verstanden werden, in welchem Innovationen aus einem Prozess von Versuch und Irrtum entstehen. Beispielhaft sei hier die Schuldenbremse erwähnt, die im Jahr 1929 erstmals im Kanton St. Gallen eingeführt wurde. Heute kennen die Mehrheit der Kantone und der Bund eine Schuldenbremse oder eine ähnliche Budgetregel.

Nachteile und Herausforderungen

des Föderalismus

Föderalismus und die dezentrale Bereitstellung öffentlicher Leistungen können aber auch Nachteile mit sich bringen. Die Theorie weist darauf hin, dass aufgrund der zusätzlichen Verwaltungsebenen, des erhöhten Koordinationsbedarfs und der grösseren Komplexität innerstaatlicher Finanzbeziehungen wesentliche Kosten in föderalistisch organisierten Staaten anfallen können. Zudem kann es für einzelne Gemeinwesen attraktiv sein, einen Teil ihrer Finanzierungslast über Verbundfinanzierungen auf die über- oder untergeordnete Staatsebene abzuwälzen. Die Verteilung der Finanzierungslast auf möglichst viele Schultern verletzt nicht nur das Prinzip «Haftung, Kontrolle und Risiko in einer Hand», sondern reduziert auch die Transparenz. Zudem steigt dabei das Risiko der Entstehung einer sogenannten Politikverflechtungsfalle, durch die Innovationen erlahmen und Reformen durch den Druck von Interessengruppen erschwert werden können. Generell besteht die Gefahr, dass sich die öffentliche Leistungserstellung nicht wie erwartet nach den Bürgerpräferenzen, sondern nach den Forderungen einflussreicher Interessengruppen richtet, die die grössere Nähe zur Politik zur Durchsetzung ihrer Sonderwünsche effektiv zu nutzen wissen.

Weiter könnten kantonale oder kommunale Politiker versucht sein, den unbeliebten Steuerwettbewerb durch kartellähnliche Absprachen mit anderen Kantonen oder Gemeinden zu unterbinden (z. B. durch Einigung auf einen einheitlichen Steuersatz). Umgekehrt

besteht das Risiko, dass sich die Kantone oder Gemeinden im Kampf um mobile Steuerzahler gegenseitig zu unterbieten versuchen und sich dabei auf einen ruinösen Abwärtswettbewerb einlassen. Dieses auch als «race to the bottom» bezeichnete Phänomen kann letztlich zu einer Unterversorgung der Bevölkerung oder einem defizitären Finanzhaushalt führen.

Der Föderalismus kennt jedoch nicht nur Elemente des Wettbewerbs, sondern auch solche der Solidarität, wie z. B. den finanziellen Ausgleich zwischen stärkeren und schwächeren Gemeinwesen. Ist das System des Finanzausgleichs zu grosszügig ausgestaltet oder besteht gar eine implizite oder explizite Defizitgarantie durch die übergeordnete Staatsebene oder die anderen Kantone und Gemeinden, entstehen Fehlreize. Diese können dazu führen, dass die Finanzdisziplin des einzelnen Gemeinwesens nachlässt und übermässige Ausgaben getätigt werden.

2.2 Resultate der empirischen Föderalismusforschung

Um die Frage nach der tatsächlichen Wirkung des Föderalismus auf die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz beantworten zu können, sind die – teilweise widersprüchlichen – theoretischen Argumente empirisch zu überprüfen. Der aktuelle Stand der empirischen Forschung zeigt, dass tendenziell von einem günstigen Einfluss des Föderalismus auf verschiedene Indikatoren der Wettbewerbsfähigkeit auszugehen ist. So sind nach den meisten empirischen Studien föderalistische Strukturen gesunden öffentlichen Finanzen zuträglich, wobei dieser Effekt von Land zu Land unterschiedlich stark ausgeprägt ist. In Übereinstimmung damit gibt es keine Hinweise dafür, dass der Föderalismus die öffentlichen Ausgaben oder Einnahmen ansteigen lässt. Weiter scheint Föderalismus vor staatlichen Defiziten zu schützen. Ein Grossteil der Untersuchungen weist eine defizithemmende Wirkung des Wettbewerbsföderalismus nach.

Im Vergleich zur internationalen Forschung sind die Ergebnisse für die Schweiz im Bereich der öffentlichen Finanzen noch eindeutiger. So lässt sich auch hier nicht feststellen, dass der Föderalismus die Staatsschulden ansteigen liesse oder die Haushaltskonsolidierung hemmen würde. Vielmehr reduziert der Schweizer Föderalismus die Verschuldung der öffentlichen Haushalte und dämpft die staatlichen Einnahmen und Ausgaben (insbesondere für die soziale Wohlfahrt und die

Verwaltung). Allerdings scheinen die Transferzahlungen zwischen Bund und Kantonen (z. B. im Rahmen des Finanzausgleichs) diese wiederum zu erhöhen.

Problematisch ist in der Schweiz hingegen die schleichende Zentralisierung, die das Subsidiaritätsprinzip zunehmend aushöhlt und nicht selten den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz verletzt. Dieser Prozess hat sich in den letzten Jahren noch akzentuiert, sind doch in zahlreichen Politikbereichen neue Finanzierungsverflechtungen entstanden. Ein gewisser Zentralisierungsdruck geht dabei auch von Volksinitiativen aus (z. B. Zweitwohnungsinitiative). Ausserdem ist ein stärkerer Einfluss des Bundes auf den Vollzug durch die Kantone auszumachen. Ähnliche Zentralisierungstendenzen zeigen sich im Verhältnis zwischen Kantonen und Gemeinden.

Föderalismus und Wirtschaftswachstum

Der Stand der Forschung zum Zusammenhang zwischen Föderalismus und Wirtschaftswachstum lässt keine eindeutige Aussage zu. So scheinen etwa die Auswirkungen dezentraler Strukturen auf ausländische Direktinvestitionen, einer wichtigen Determinante für die wirtschaftliche Entwicklung, unterschiedlich zu sein, je nachdem, welche Länder man betrachtet. Mehrländer- und Einzelstudien zum Zusammenhang von Föderalismus und BIP können sowohl wachstumsfördernde als auch wachstumshemmende Effekte föderalistischer Elemente nachweisen.

Föderalismus und Staatsquote

Viel beachtet wird in der empirischen Forschung der Zusammenhang zwischen Föderalismus und Staatsquote, die in der Regel als Verhältnis zwischen den staatlichen Einnahmen oder Ausgaben und dem BIP gemessen wird. Grundsätzlich finden diese Studien einen dämpfenden Effekt föderaler Strukturen auf die Staatsquote, wobei dieser Zusammenhang nicht immer deutlich ist. Demgegenüber scheint sich die subnationale Steuerautonomie eindeutig hemmend auf die Grösse des öffentlichen Sektors auszuwirken. Die Ergebnisse für die Schweiz lassen darauf schliessen, dass der Föderalismus die Staatsquote reduziert. Verschiedene Studien finden zudem einen dämpfenden Einfluss des Steuerwettbewerbs auf die kantonalen Einnahmen und Ausgaben. Ausserdem lässt sich zeigen, dass finanzpolitische Entscheidungen auf kantonaler Ebene in

Abhängigkeit von der Finanzpolitik der umliegenden Kantone getroffen werden. Analoge Effekte können für die kommunale Ebene angenommen werden.

Föderalismus und Qualität öffentlicher Leistungen

Weiter darf davon ausgegangen werden, dass sich der Föderalismus positiv auf die Qualität öffentlicher Leistungen auswirkt, wobei für den Bildungsbereich eindeutige Ergebnisse vorliegen als für den Gesundheitsbereich. Werden in den Studien die Bürgerpräferenzen als Kriterium für eine effiziente Leistungserbringung herangezogen, so bestätigt sich der positive Effekt des Föderalismus. Obwohl die Anzahl empirischer Arbeiten begrenzt ist, darf ausserdem der positive Einfluss von Föderalismus auf die Lebensqualität – einen wichtigen weichen Standortfaktor – hervorgehoben werden.

Föderalismus und Ungleichheit

Verschiedene Studien untersuchen den Einfluss von Föderalismus auf die Einkommensverteilung (auf individueller Ebene) oder auf regionale Ungleichheiten, die ebenfalls als Rahmenbedingungen einer Volkswirtschaft

verstanden werden können. Inwieweit ein föderaler Staatsaufbau die Einkommensverteilung beeinflusst, bleibt jedoch nach wie vor unklar. In den bisherigen Studien werden ganz unterschiedliche Elemente des Föderalismus herangezogen, so dass keine allgemeine Aussage gemacht werden kann. Auch für die Schweiz ergibt sich ein unvollständiges Bild.

Eindeutiger sind hingegen die empirischen Ergebnisse zum Zusammenhang von Föderalismus und regionalen Ungleichheiten, wobei hier die Wirkung vom Stand der wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes abhängt: Je entwickelter eine Volkswirtschaft, desto wahrscheinlicher gleichen sich die Regionen unter dezentralen Strukturen an.

Föderalismus als Schutz vor wirtschaftlichen Schocks

Bisherige Studien deuten weiter darauf hin, dass der Föderalismus für die Gliedstaaten eine Art Versicherungsschutz gegen konjunkturelle Schwankungen bietet. Bricht beispielsweise die Wirtschaftsleistung in einem Kanton ein, können Finanzausgleichssysteme oder andere fiskalische Mechanismen wie das Sozialversicherungssystem (indirekt) stabilisierend auf den

Abbildung 3: Übersicht empirischer Ergebnisse zur föderalen Versicherungsfunktion

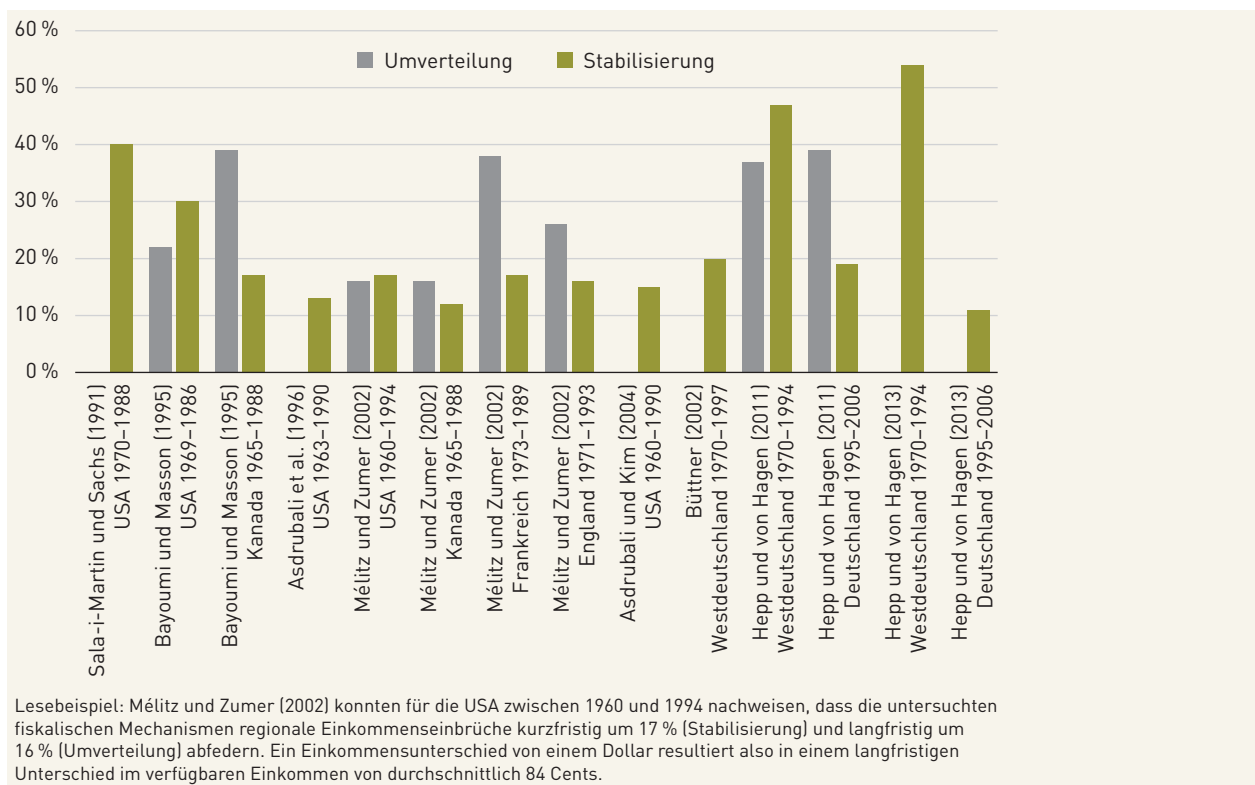
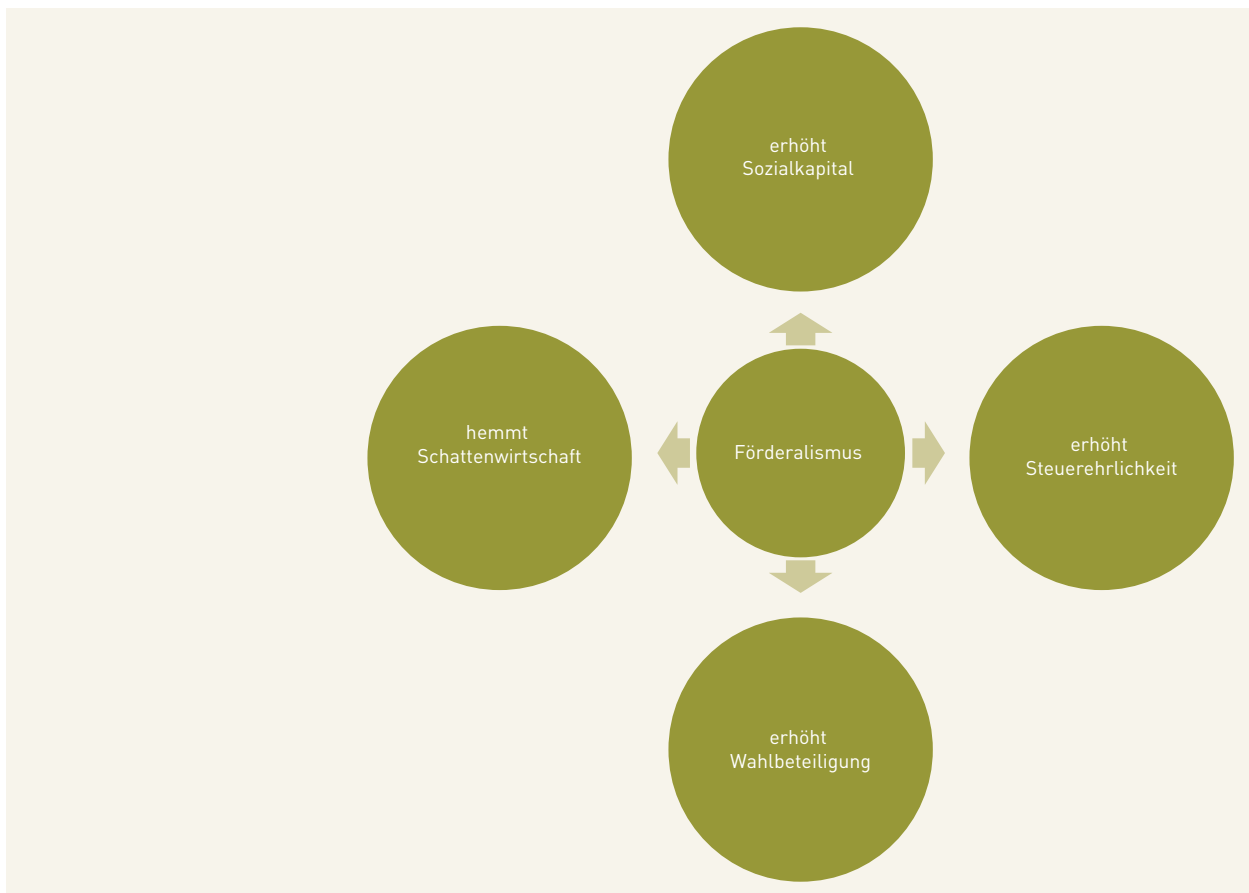


Abbildung 4: Föderalismus, Sozialkapital und soziale Normen



Kanton wirken. Die Gliedstaaten können so das Risiko von wirtschaftlichen Schocks untereinander aufteilen, also ein sogenanntes «risk sharing» betreiben (Abbildung 3). Allerdings hat die Bedeutung fiskalischer Instrumente zur Abfederung solcher Schocks in jüngerer Vergangenheit abgenommen. Die Faktormärkte, wie z. B. der Arbeits- oder der Kapitalmarkt, übernehmen heute den grössten Anteil der Umverteilungs- und Stabilisierungswirkung.

Föderalismus begünstigt die Einhaltung sozialer Normen

Es lässt sich ein positiver Einfluss des Föderalismus auf die Qualität der Regierungsführung feststellen, namentlich in Bezug auf die Korruption. Vor allem in demokratischen Staaten haben föderale Strukturen dank ihrer höheren Transparenz eine korruptionshemmende Wirkung. Ein günstiger Föderalismuseffekt kann zudem auf das Sozialkapital¹ und auf die Einhaltung sozialer Normen festgestellt werden (Abbildung 4). Die meisten Studien belegen, dass sich der Föderalismus positiv auf die Steuerehrlichkeit und hemmend auf die Schattenwirtschaft auswirkt – dies gilt auch für die Schweiz.

1 In einem systemorientierten Verständnis wird Sozialkapital als Summe von Faktoren verstanden, die das Zusammenleben und damit die gesellschaftliche Entwicklung fördern. Nach dem Soziologen Robert Putnam bedeutet soziales Kapital Vertrauen, Gegenseitigkeit und Gemeinschaftsleben (freiwillige Assoziation). Es entsteht durch die Bereitschaft der Bürger, miteinander zu kooperieren, und benötigt eine Basis des Vertrauens (soziales Vertrauen), auf der sich gegenseitige Unterstützung entwickeln kann.

3. Forschungsbeiträge

Wie der Überblick über die bisherige Föderalismusforschung zeigt, kann grundsätzlich von einem positiven Zusammenhang zwischen dem Föderalismus und verschiedenen Indikatoren der Wettbewerbsfähigkeit eines Landes ausgegangen werden, wobei teilweise Forschungslücken bestehen. Die Studie von Feld und Schaltegger nimmt diese auf und liefert zu sechs wesentlichen Indikatoren von Wettbewerbsfähigkeit neue wissenschaftliche Erkenntnisse. Dabei wird von einem breiten Konzept der Wettbewerbsfähigkeit ausgegangen, das die Auswirkungen des Föderalismus auf die staatliche Aktivität in den drei Bereichen «Allokation» (effiziente Staatsführung), «Distribution» (Einkommensverteilung) und «Stabilisierung» (konjunkturelle Entwicklung und Absicherung gegen Wachstumsschocks) einbezieht. Die entsprechenden Forschungsbeiträge werden nachfolgend kurz zusammengefasst.

3.1 Föderalismus und Attraktivität für ausländische Investitionen

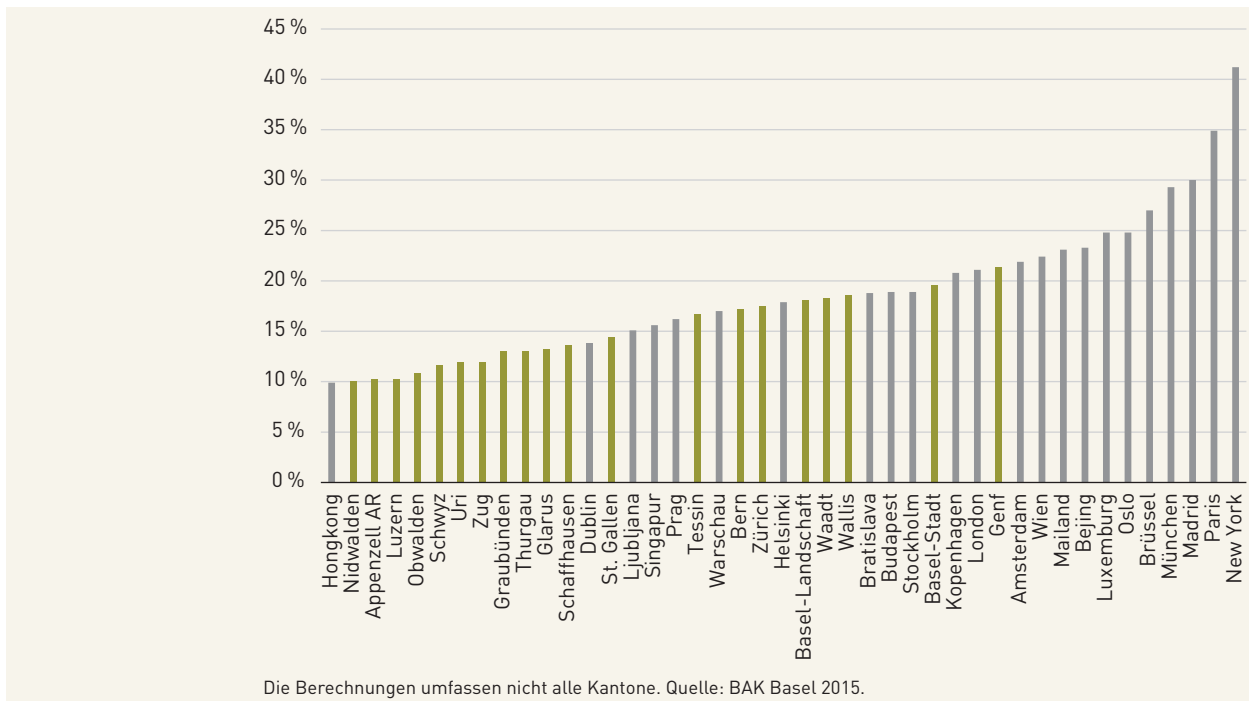
Der erste Forschungsbeitrag analysiert anhand von Daten für 187 Länder, wie sich ein föderalistischer Staatsaufbau auf ausländische Direktinvestitionen (Foreign Direct Investment, FDI) – gemessen an der Anzahl grenzüberschreitender Unternehmensakquisitionen – auswirkt. Der Einfluss des Föderalismus ist je nach Entwicklungsstand des Empfängerlandes unterschiedlich. Während sich ein abschwächender Effekt von Föderalismus auf die Attraktivität für FDI in Nicht-OECD-Staaten findet, lässt sich für OECD-Staaten kein wesentlicher Zusammenhang nachweisen. Der Föderalismus schadet folglich der Investitionsattraktivität hochentwickelter Staaten wie der Schweiz nicht.

Aus theoretischer Sicht zwingt der Wettbewerb um ausländische Investoren die Kantone zu einer attraktiven Standortpolitik. Indirekt unterstützt der Wettbewerb eine effiziente staatliche Verwaltung sowie solide öffentliche Haushalte und dürfte damit die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes erhöhen. Werden ausländische Direktinvestitionen getätigt, sorgen diese für einen höheren Kapitalbestand in einer Volkswirtschaft

und liefern wichtige technologische Impulse. Gleichzeitig kann argumentiert werden, dass föderale Mehrebenenysteme aufgrund ihrer höheren Komplexität für Investoren eine Hürde darstellen und die Standortpromotion erschweren.

Anhand eines grossen Datensets für 187 Länder über die Periode 1997 bis 2014 zeigt die internationale Untersuchung, dass der Einfluss von Föderalismus – gemessen an der Anzahl staatlicher Ebenen – auf ausländische Direktinvestitionen vom Entwicklungsstand des Empfängerlands abhängt. So wirkt sich der Föderalismus nur in Nicht-OECD-Staaten negativ auf die Attraktivität für ausländische Investitionen aus. In OECD-Staaten beeinflusst die Anzahl der staatlichen Ebenen die Investitionsattraktivität hingegen nicht. Zudem lässt sich ein wesentlich attraktiveres Investitionsklima in den OECD-Staaten nachweisen, wenn der Körperschaftsteuersatz im Herkunftsland über jenem im Empfängerland liegt. Diese Erkenntnisse sind für die Schweiz aus zwei Gründen von besonderem Interesse: Erstens wird der Rückgang von FDI in die Schweiz häufig damit erklärt, dass diese in föderalistischen Staaten aufgrund der erhöhten Komplexität geringer ausfallen als in zentral organisierten Staaten. Dieses Argument hält einer empirischen Überprüfung nicht stand. Zweitens unterstreichen die Resultate die Bedeutung der Steuerbelastung – die durch subnationalen Steuerwettbewerb gering gehalten wird – für die Anziehung von FDI. Insgesamt 19 von weltweit 29 Gebietskörperschaften, die eine effektive Durchschnittsteuerbelastung für Unternehmensgewinne von unter 20 Prozent vorsehen, sind Schweizer Kantone (Abbildung 5).

Abbildung 5: Effektive Durchschnittssteuerbelastung von Gewinnen nach Unternehmensstandort in % 2015



3.2 Föderalismus und wirtschaftliche Entwicklung

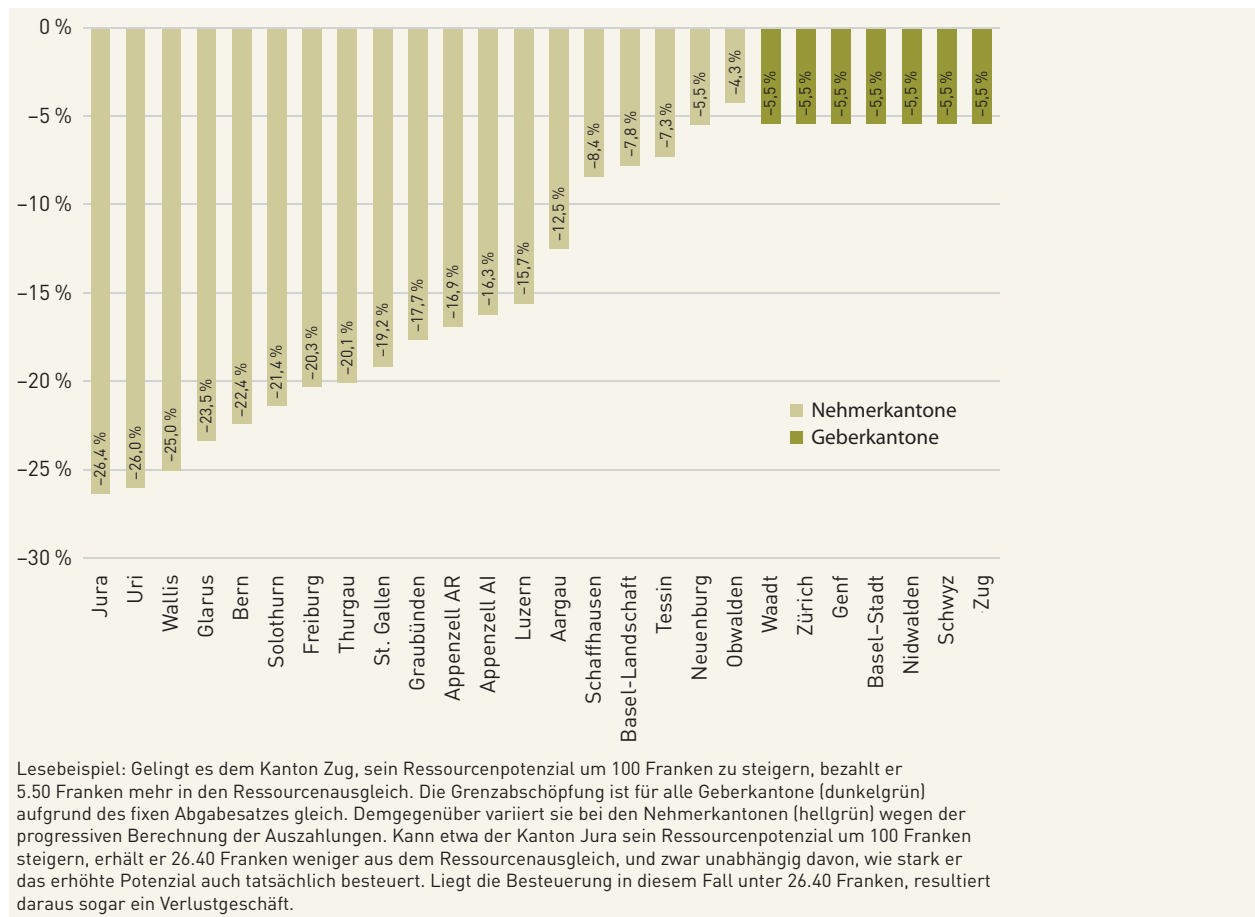
Der zweite Forschungsbeitrag untersucht mithilfe von Daten für die 26 Schweizer Kantone zwischen 1980 und 2013 die Bedeutung des Föderalismus für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und das Wirtschaftswachstum der Kantone. Die Wirkung der einzelnen Elemente des Föderalismus ist unterschiedlich. Die Wettbewerbselemente des Schweizer Föderalismus – namentlich der Steuerwettbewerb – sind der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und dem Wachstum in der Schweiz besonders zuträglich.

Die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft spiegelt sich insbesondere in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung wider. Da letztere bedeutend einfacher zu messen ist als erstere, wird hier der Zusammenhang zwischen Föderalismus und Wirtschaftswachstum am Beispiel der Schweizer Kantone untersucht. Der Föderalismus dürfte über verschiedene Kanäle auf die wirtschaftliche Entwicklung der Kantone wirken. So kann etwa die öffentliche Hand ihre Leistungen besser an die regionalen und lokalen Gegebenheiten und an sich ändernde wirtschaftliche Bedingungen anpassen. Weiter wird dem Steuerwettbewerb eine machtbe-

schränkende Wirkung hinsichtlich staatlicher Besteuerung zugeschrieben, da Standortnutzer relativ einfach von einem zum nächsten Gemeinwesen ziehen können.

Aufgrund der Untersuchung lässt sich feststellen, dass zwischen den Wettbewerbselementen des Schweizer Föderalismus, namentlich dem Steuerwettbewerb, und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bzw. dem Wirtschaftswachstum ein positiver Zusammenhang besteht. Weiter zeigt die Analyse erwartungsgemäss, dass höhere Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer mit der positiven wirtschaftlichen Entwicklung einhergehen. Die Finanzausgleichszahlungen scheinen hingegen die kantonale Leistungsfähigkeit zu beeinträchtigen. Obwohl die Resultate aufgrund der Datenlage vorsichtig zu interpretieren sind, deuten die Berechnungen doch auf einen dämpfenden Einfluss des Finanzausgleichssystems auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit hin. Immerhin hat die im Jahr 2008 in Kraft getretene Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) diesen ungünstigen Effekt des Finanzausgleichs gemildert, wenngleich weiterhin hohe Grenzabschöpfungsraten im Ressourcenausgleich bestehen (Abbildung 6).

Abbildung 6: Durchschnittliche Grenzabschöpfungsraten im Ressourcenausgleich 2017



3.3 Föderalismus und effiziente Verwaltung

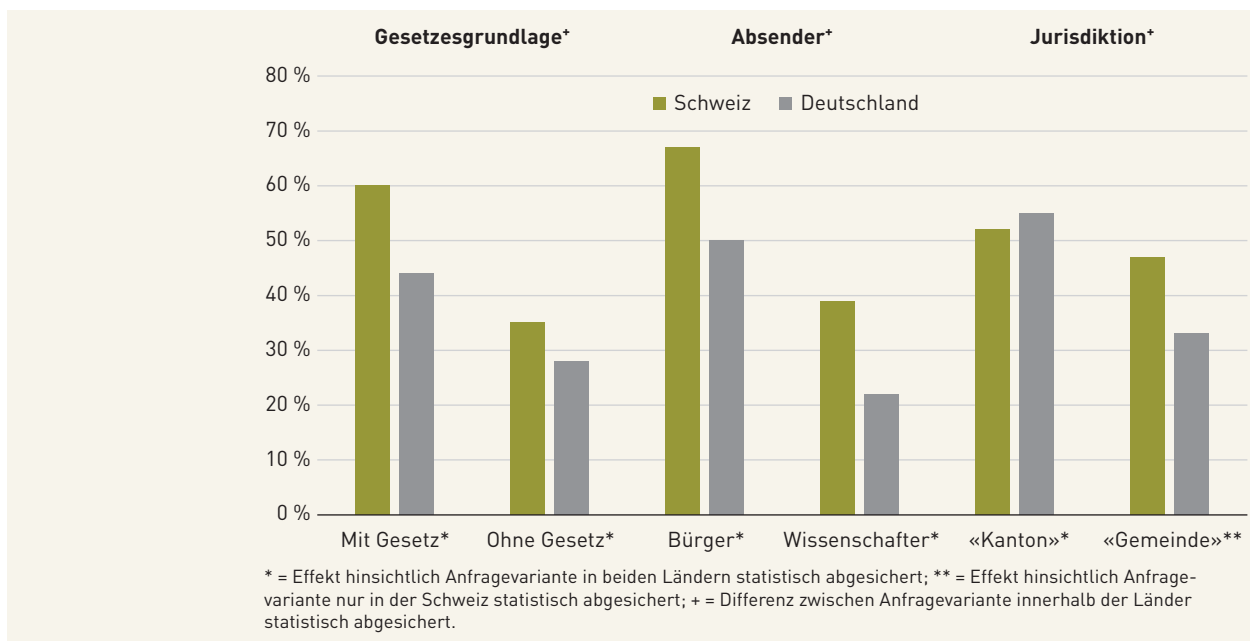
Ein dritter Forschungsbeitrag untersucht die Auswirkungen von Föderalismus auf die Effizienz staatlichen Handelns. Im Rahmen eines Feldexperiments wurde das Reaktionsverhalten von über 1000 Exekutivpolitikern in Deutschland, Italien, Frankreich und der Schweiz auf E-Mail-Anfragen untersucht. Wie die Ergebnisse zeigen, dürfte die Bereitschaft zur Information und Rechenschaftsablage von Amtsträgern in föderalistisch organisierten Staaten höher sein als in zentralistischen Ländern.

Die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes hängt unter anderem von einer effizienten Bereitstellung öffentlicher Leistungen ab. Der Schwierigkeit, staatliche Effizienz zu messen, wird in dieser empirischen Untersuchung mit einem Feldexperiment begegnet. Dabei wurden 1044 Regierungsmitglieder auf gliedstaatlicher, regionaler und lokaler Ebene angeschrieben und gebeten, drei Fragen zur Lage der öffentlichen Finanzen zu beantworten. Insgesamt wurden vier verschiedene Varianten von E-Mail-Anfragen verschickt, die sich

jeweils in zwei Punkten unterscheiden: Einerseits mit oder ohne Referenz auf eine gesetzliche Grundlage (z. B. in der Schweiz das Öffentlichkeitsgesetz) und andererseits hinsichtlich des Absenders (Bürger oder Wissenschaftler). Die meisten Rückmeldungen wurden von Exekutivmitgliedern aus der Schweiz (48 Prozent) und Deutschland (38 Prozent) verzeichnet. Die Amtsträger aus Italien (17 Prozent) und Frankreich (10 Prozent) reagierten zu selten auf die Anfragen, als dass die Antworten hätten statistisch ausgewertet werden können.

Die detaillierten Ergebnisse für Deutschland und die Schweiz in Abbildung 7 zeigen, dass die Reaktionsrate von Exekutivpolitikern höher ist, wenn die Anfrage mit Verweis auf eine gesetzliche Grundlage gestellt wird. Damit ist in den beiden föderalistisch organisierten Ländern Schweiz und Deutschland ein positiver Einfluss von Institutionen zur Stärkung der Rechenschaftspflichten auf das Handeln von Politikern festzustellen. Weiter ergeben sich systematische Unterschiede in den Reaktionsraten auf Anfragen unterschiedlicher Absender. Demnach wurde in beiden Län-

Abbildung 7: Antwortraten in Deutschland und der Schweiz



dern der zu erwartende Gleichbehandlungsgrundsatz zwischen Bürgern und Wissenschaftlern verletzt.

Die tiefen Antwortraten in Frankreich und Italien erschweren den internationalen Vergleich und lassen nur die Vermutung, aber keine gesicherte Aussage zur Hypothese zu, dass Politiker in föderalistischen Ländern mit mehreren Staatsebenen eine höhere Sensibilität für Wählerinteressen aufweisen als Amtsträger in zentralistischen Systemen.

3.4 Föderalismus und Regulierung

Neben staatlicher Effizienz dürften Regulierungen für die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft ebenfalls von entscheidender Bedeutung sein. Ein vierter Forschungsbeitrag geht deshalb der Frage nach, wie sich der Föderalismus auf die Rechtssetzungsaktivität in der Schweiz auswirkt. Eine deskriptive Auswertung der kantonalen Regulierungen zeigt, dass die Kantone ihren gesetzgeberischen Handlungsspielraum sehr unterschiedlich nutzen. Dies spricht für die Existenz eines funktionierenden föderalistischen Labors, das Raum für regulatorische Experimente bietet.

Der «Laborföderalismus» trägt der Gegebenheit Rechnung, dass sich Innovationen in gesellschaftlichen Ordnungen in der Regel nicht rational planen lassen. Stattdessen wird den einzelnen Gemeinwesen ermög-

licht, mit neuen politischen Regulierungen dezentral zu experimentieren und voneinander zu lernen.

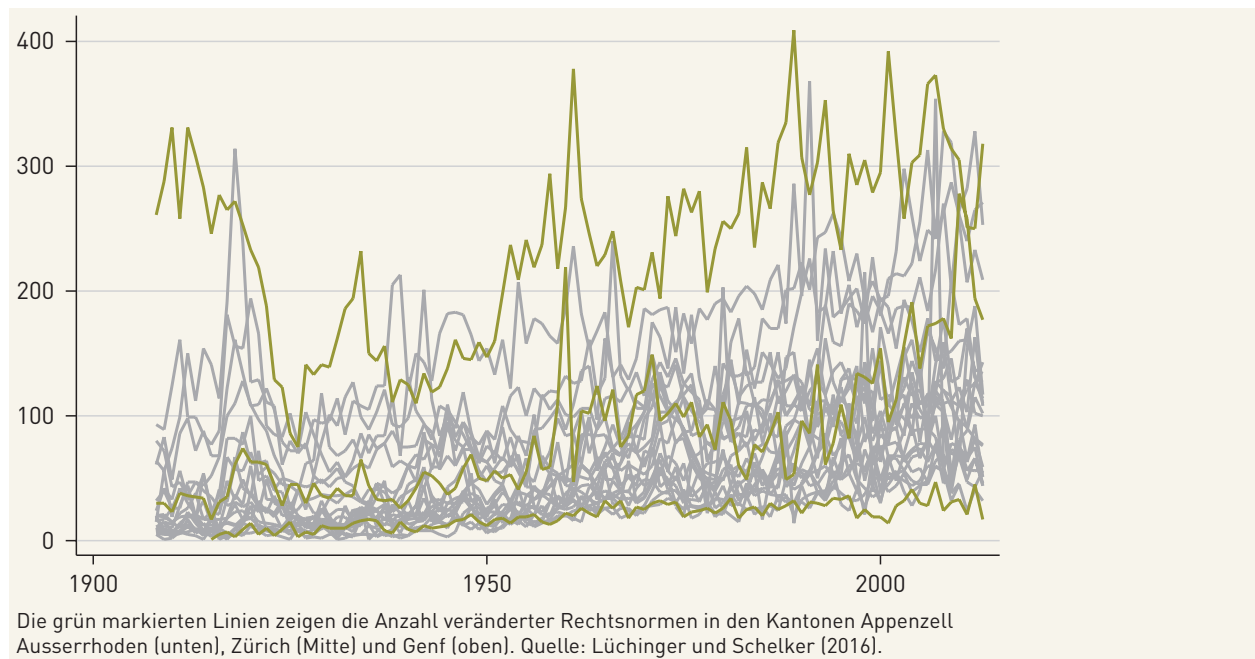
Eine deskriptive Auswertung der kantonalen Regulierungen zeigt weder Tendenzen eines Abwärtswettlaufs noch einer Angleichung zwischen den Kantonen, welche die Schweiz einer ihrer grossen Stärken berauben könnte. Vielmehr ergibt sich eine breite Heterogenität mit sprachlich-regionalen Unterschieden. So regulieren die urbanen sowie die französisch- und italienischsprachigen Kantone umfassender als die ländlichen Kantone der Deutschschweiz. Wie Abbildung 8 zeigt, handelt es sich dabei nicht um eine Momentaufnahme. Die kantonalen Regulierungsaktivitäten zeichnen sich über die Zeit durch einen volatilen Verlauf aus.

Die Ergebnisse lassen vermuten, dass die Kantone – trotz Kleinräumigkeit – genügend autonom sind, um ganz unterschiedlich zu regulieren. Diese Vielfalt ist ein Indiz für einen lebendigen Föderalismus und ein funktionierendes «Labor», das es den Kantonen ermöglicht, durch einen Prozess wettbewerblicher Auslese von Versuch und Irrtum mit neuen Lösungen zu experimentieren.

3.5 Föderalismus und Einkommens(um)verteilung

Die Verteilung der Einkommen hat sich – trotz vergleichbarer Auswirkungen aufgrund globaler Trends – in den einzelnen Industriestaaten sehr

Abbildung 8: Gesamte Regulierungsaktivität aller Kantone 1908–2013



unterschiedlich entwickelt. In einem fünften Forschungsbeitrag wird deshalb untersucht, inwiefern der Föderalismus die Einkommensverteilung und -umverteilung in der Schweiz beeinflusst. Auf der Basis von kantonalen Einkommensdaten für den Zeitraum von 1945 bis 2013 wird gezeigt, dass der Schweizer Föderalismus unter bestimmten Bedingungen zu weniger Ungleichheit bei den Einkommen führt und damit den Umverteilungsbedarf in Grenzen hält.

In der öffentlichen Debatte wird der Verteilung der Einkommen neben der Steigerung des Wohlstands grosses Gewicht beigemessen. Obwohl die grundlegenden Trends wie technologischer Wandel, Globalisierung oder demografische Veränderungen in den allermeisten Industriestaaten ähnlich sind, lassen sich bei der Entwicklung der Einkommensverteilung deutliche Unterschiede ausmachen. Gibt es in politischen Systemen Mechanismen, die die Ungleichheit begrenzen oder verstärken?

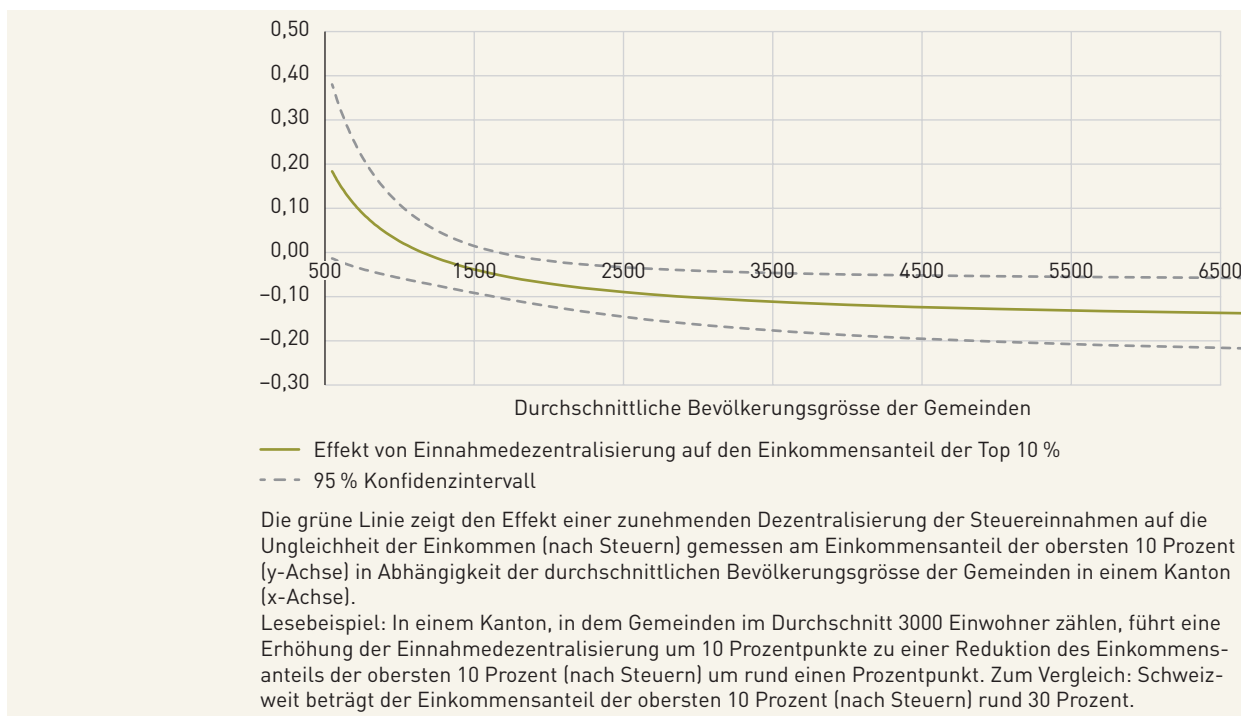
Theoretisch kann argumentiert werden, dass der Wettbewerbsföderalismus die staatliche Umverteilung erschwert. Im Kampf um gute Steuerzahler, die in der Regel sehr mobil sind, versuchen Kantone und Gemeinden, hohe Einkommen möglichst tief zu besteuern. Gleichzeitig werden die Sozialleistungen auf ein Minimum beschränkt, um eine Zuwanderung in das Sozial-

system zu verhindern. Beide Aspekte zusammen lassen eine grössere Einkommensungleichheit erwarten.

Die Resultate dieses Forschungsbeitrags bestätigen die theoretischen Befürchtungen nicht. Sie zeigen im Gegenteil eine gleichmässiger Einkommensverteilung in Kantonen mit einer höheren Dezentralisierung der Steuereinnahmen (Einnahmeautonomie) und einer grösseren Fragmentierung gemessen an der durchschnittlichen Einwohnerzahl der Gemeinden im Kanton. Dies gilt allerdings nur bis zu einem bestimmten Grad: Einnahmeautonomie reduziert die Ungleichheit nur, solange die Gemeinden nicht zu klein sind und im kantonalen Durchschnitt mindestens 1225 Einwohner zählen (Abbildung 9). Gleichzeitig reduziert eine höhere Fragmentierung die Ungleichheit nur, solange die kommunale Einnahmeautonomie, d.h. der Gemeindeanteil an den Gesamtsteuereinnahmen von Kanton und Gemeinden, nicht zu hoch ist und 53 Prozent nicht übersteigt. Ist also die Einnahmeautonomie oder die Fragmentierung zu ausgeprägt, so vergrössert der kombinierte Effekt die Ungleichheit. Es muss folglich das richtige Mass an Einnahmeautonomie und Fragmentierung vorhanden sein, damit Föderalismus zu einer gleichmässigeren Verteilung der Einkommen führt.

Dieser positive Effekt des Föderalismus ist jedoch nicht auf eine höhere Umverteilung durch Einkommensteuern zurückzuführen, sondern resultiert aus

Abbildung 9: Effekt der Einnahmedezentralisierung auf die Ungleichheit



einer gleichmässigeren Verteilung der Bruttoeinkommen (vor Steuern). Die Resultate könnten dahingehend interpretiert werden, dass von einem föderalistischen Staatsaufbau indirekte Effekte auf die Einkommensverteilung ausgehen, indem über staatliche Rahmenbedingungen (z. B. an die Bedürfnisse vor Ort angepasste Bildungsangebote) eine gleichmässigerere Verteilung der Einkommen gefördert wird.

3.6 Föderalismus und regionale Umverteilung und Stabilisierung

Ein sechster Forschungsbeitrag geht der Frage nach, ob der Schweizer Föderalismus regionale wirtschaftliche Schocks abfedern kann. Dabei wird die Rolle fiskalischer Mechanismen – wie der direkten Bundessteuer, des nationalen Finanzausgleichs oder der Transfers im Rahmen der Sozialversicherungssysteme – für die kurzfristige Stabilisierung und die langfristige Umverteilung von Einkommensunterschieden zwischen den Kantonen in der Schweiz analysiert. Die Umverteilungswirkung dieser fiskalischen Mechanismen beträgt insgesamt rund 19 Prozent. Die Stabilisierung kurzfristiger Einkommenseinbrüche beläuft sich auf knapp 10 Prozent.

Gelingt es einer Volkswirtschaft nicht, konjunkturelle Schwankungen zu glätten, dürfte deren langfristige Wettbewerbsfähigkeit Schaden nehmen. Dabei könnte der Föderalismus eine Art Versicherungsschutz für Bund und Kantone gegen unerwartete Veränderungen der Rahmenbedingungen bieten. Bricht etwa die Wirtschaftsleistung in einem Kanton ein, können Finanzausgleichssysteme den betroffenen Kantonshaushalt stabilisieren. Der föderale Staatsaufbau ermöglicht den Kantonen demnach, das Risiko wirtschaftlicher Schocks untereinander aufzuteilen.

In der Schweiz bestehen verschiedene fiskalische Mechanismen, die zur Absicherung gegen kurz- und langfristige Einkommensunterschiede zwischen den Kantonen beitragen können. Untersucht wurden der Einfluss der direkten Bundessteuer (DBSt), des nationalen Finanzausgleichs (FA) sowie der Transfers im Rahmen der Sozialversicherungssysteme des Bundes, namentlich der Arbeitslosenversicherung (ALV) und der Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV).

Wie den Abbildungen 10 und 11 zu entnehmen ist, ergibt die Analyse eine Umverteilungswirkung der untersuchten fiskalischen Mechanismen von knapp 20 Prozent. Ein langfristiger Einkommensunterschied von einem Franken resultiert demnach in einem langfristigen Unterschied im verfügbaren Einkommen nach Steuern und Transfers von durchschnittlich 81

Rappen. Die grösste Kompensationswirkung weisen die direkte Bundessteuer und die AHV mit je knapp 7 Prozent auf. Der Finanzausgleich trägt mit 4 Prozent ebenfalls wesentlich dazu bei. Dieses Resultat steht im Einklang mit entsprechenden Ergebnissen aus angelsächsischen Ländern (Abbildung 10).

Die kurzfristige Stabilisierungswirkung der untersuchten fiskalischen Mechanismen beträgt 9 Prozent, wovon der grösste Anteil auf die AHV mit 6 Prozent zurückzuführen ist. Der Grund für die im Vergleich schwächere stabilisierende Wirkung des Finanzaus-

gleichs und der direkten Bundessteuer dürfte in der konkreten Ausgestaltung dieser Systeme liegen, die eine zeitliche Verzögerung bei der Reaktion der Steuern und der Transfers auf Einkommensveränderungen beinhalten. Aus der im internationalen Vergleich eher geringen Stabilisierungswirkung lässt sich schliessen, dass in der kleinräumigen Schweiz stärker integrierte Faktormärkte, wie z. B. der Arbeits- oder der Kapitalmarkt, bereits einen grossen Teil der Einkommenseinbrüche abfedern und sich somit eine weitere Stabilisierung erübrigt (Abbildung 11).

Abbildung 10: Umverteilungswirkung fiskalischer Mechanismen

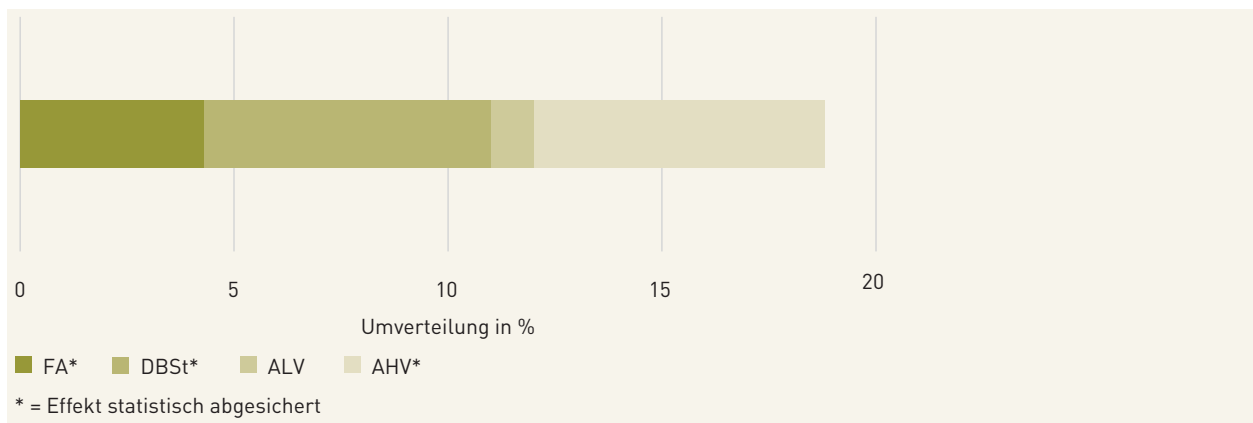
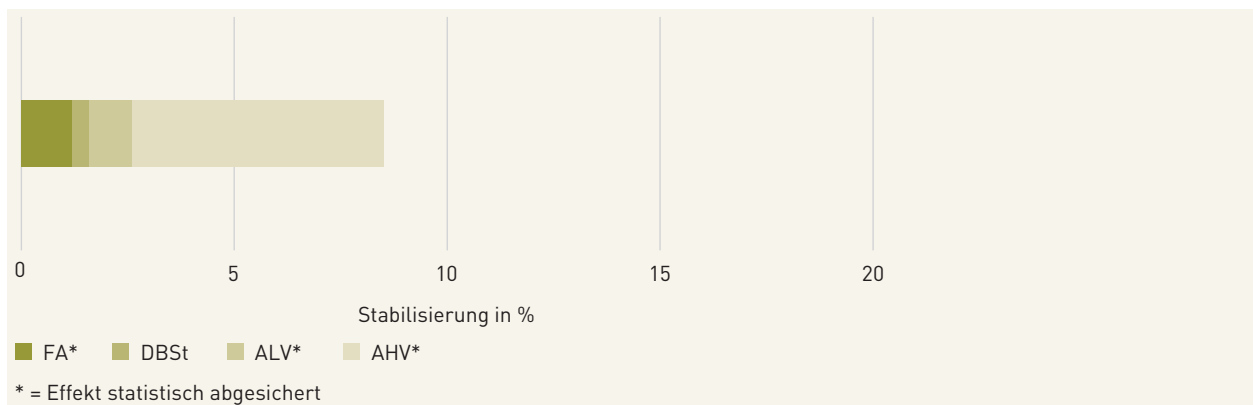


Abbildung 11: Stabilisierungswirkung fiskalischer Mechanismen



4. Fazit

Der Literaturüberblick zur bisherigen Föderalismusforschung zeigt, dass sich föderale Staatsstrukturen tendenziell positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes auswirken. Dies gilt insbesondere für die Schweiz, die von ihrem stark dezentral ausgeprägten und wettbewerbsorientierten Föderalismus bisher wirtschaftlich klar profitiert hat. Dies bestätigen auch die Erkenntnisse aus den sechs neuen Forschungsbeiträgen mit Fokus auf die Schweiz.

Der Föderalismus erlaubt es, öffentliche Leistungen an regional unterschiedliche Bedürfnisse anzupassen. Die daraus resultierenden Unterschiede im Leistungsangebot stärken die lokale Innovationsfreudigkeit und den interkantonalen Wettbewerb, der wiederum die wirtschaftliche Entwicklung begünstigt. Durch direkte Betroffenheit und Bürgernähe stärkt der Föderalismus eine effiziente Staatsführung und erhöht dank Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten das Sozialkapital und die Lebensqualität. Nicht zuletzt reduziert die föderale Staatsstruktur die Ungleichverteilung der Einkommen in der Gesellschaft und hält damit den Umverteilungsbedarf in Grenzen.

Diese Ergebnisse zeigen, dass es keiner grundlegenden Anpassung der föderalen Strukturen bedarf. Vielmehr kann der Schweizer Wettbewerbsföderalis-

mus zur Bewältigung grosser wirtschaftspolitischer Herausforderungen beitragen, indem er sich etwa positiv auf die Staatsfinanzen, das Wirtschaftswachstum oder die Einkommensverteilung auswirkt. Die Vorteile des Schweizer Föderalismus sind jedoch an Bedingungen geknüpft: Den Kantonen sollte eine hinreichende Autonomie zugestanden werden, damit der Wettbewerbs- und der «Laborföderalismus» spielen können. Weiter ist das Verhältnis zwischen Solidarität und Wettbewerb im Rahmen des Finanzausgleichs so auszubalancieren, dass es sich auch für wirtschaftlich schwächere Kantone lohnt, ihre Situation eigenständig, z. B. über die Ansiedlung von Unternehmen, zu verbessern.

Das erfolgreiche Modell des Schweizer Wettbewerbsföderalismus läuft indessen Gefahr, durch die Tendenz zu komplexen Aufgabenverflechtungen zwischen den staatlichen Ebenen mit entsprechenden Verbundfinanzierungen ausgehöhlt zu werden. Um solchen Zentralisierungs- und Verflechtungstendenzen entgegenzuwirken und den Schweizer Föderalismus für die Zukunft zu stärken, sollte dem Subsidiaritätsprinzip und dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz – der Einheit von Entscheidung, Finanzierung und Nutzung – wieder vermehrt Rechnung getragen werden.

HERAUSGEBER

ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit
www.chstiftung.ch

Verband Schweizerischer Kantonalbanken
www.kantonalbank.ch



Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit
Fondation pour la collaboration confédérale
Fondazione per la collaborazione confederale
Fundaziun per la collavuraziun federala



Verband Schweizerischer Kantonalbanken
Union des Banques Cantonales Suisses
Unione delle Banche Cantionali Svizzere