

Eine Buchbesprechung

„Der Preis des Föderalismus“ von Uwe Wagschal und Hans Rentsch (Herausgeber).
2002, Zürich : Orell Füssli, 419 Seiten, ISBN 3-280-05040-5

Durch: Dr. des. Christoph A. Schaltegger, Eidgenössische Steuerverwaltung

Föderalismus: ein kontrovers diskutiertes Thema...



Die Schweiz wird als ein klassischer Föderalstaat bezeichnet. Neben der direkten Demokratie ist das bundesstaatliche Prinzip in der öffentlichen Debatte eine identitätsstiftende Institution. Doch wie in anderen Staaten unterliegt die föderale Struktur auch in der Schweiz einem Wandel der Zeit. Zentrifugale und zentripetale Kräfte wirken gegeneinander, so dass sich die relativen Gewichte der Ebenen stetig verändern. Schon kurz nach der Gründung des modernen Bundesstaats 1848 wurde über die richtige Struktur wie auch die adäquate Kompetenzverteilung zwischen den Staatsebenen kontrovers diskutiert. So stiess beispielsweise die starke Stellung der Gliedstaaten bei zentralstaatlichen Entscheidungen auf unterschiedliche Begeisterung. Die Aufteilung des Parlamentes in National- und Ständerat empfanden viele als Fremdkörper. Für Jonas Furrer, erster Bundespräsident der Schweiz, war es

sogar „das Widerwärtigste“, da eine solche Zweiteilung jede gesetzgeberische Tätigkeit bremsen müsse. Für andere hingegen sollte vor allem der Ständerat überstürzte und voreilige Entscheidungen verhindern und das Gewicht der Kantone im Bund stärken. Auch heute ist die institutionelle Ausgestaltung des Föderalismus in der Schweiz umstritten. Im Zusammenhang mit der Globalisierung und der politischen und wirtschaftlichen Integration der Europäischen Union wird seit Beginn der 1990er Jahre wieder intensiv über Veränderungen am Schweizer Bundesstaat debattiert.

... auch bei der Avenir Suisse

Im April 2002 hat der Schweizer Think-Tank Avenir Suisse eine Konferenz unter dem Titel „Der Preis des Föderalismus“ organisiert, um die Diskussion auf die Kostenaspekte des in der Schweiz praktizierten Föderalismus zu konzentrieren. Der nun vorliegende Herausgeberband stellt eine Zusammenstellung der Tagungsbeiträge dar. Dabei kommen international renommierte Forscher ökonomischer, politologischer wie auch juristischer Fachrichtung und kantonale sowie nationale Politiker zur Sprache. In einem ersten Teil befassen sich die Autoren Jan-Erik Lane, Gebhard Kirchgässner, Marc-Jean Martin und Nils Soguel mit der Frage der Staatsgrösse. Besonders der Beitrag von Gebhard Kirchgässner untersucht unterschiedliche Hypothesen zur Frage des Zusammenhangs zwischen Föderalismus und Staatsquote in systematischer Weise. Interessanterweise kann er die von Avenir Suisse implizit aufgestellte Hypothese, der Schweizer Föderalismus verlange einen Preis, der seinen Nutzen heute nicht mehr rechtfertige, nicht unterstützen. Im Gegenteil, Kirchgässners Literaturrecherche zur empirischen Evidenz sowie seine eigene Untersuchung deuten darauf hin, dass fiskalischer Föderalismus eher zu einer tieferen Staatsquote führt. Geht man davon aus, dass es institutioneller Reformen bedarf, um den Anstieg der Staatsquote und der Verschuldung in der Schweiz begrenzen können, dann wäre also eine Veränderung der föderalen Struktur im Sinne grösserer Einheiten ein wenig erfolgsversprechender Weg. Dies zeigt auch die empirische Arbeit von Lüchinger und Stutzer (2002) zur Fusion von Gemeinden im Kanton Solothurn eindrücklich. In keinem Fall konnten die Kosten der Kernverwaltung durch

Zusammenlegung gesenkt werden. Im Gegenteil, die Kosten stiegen sogar mehr als in vergleichbaren Gemeinden, die nicht fusionierten. Ähnliches lässt sich auch von Gemeindereformen in Deutschland und Schweden beobachten, die zwar jeweils mit dem Kostenargument gerechtfertigt wurden, diese Hoffnung aber nicht erfüllen konnten. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen ist es umso erstaunlicher, dass Hans Rentsch in seinem Beitrag zur Tagungszusammenfassung gerade grosszügige Gebietszusammenlegungen als Strategie für mehr Wettbewerb und weniger Finanzausgleich und damit einer tieferen Staatsquote lobpreist.

Steuerwettbewerb und Finanzausgleich: Wie erreicht man die richtige Balance?

Im zweiten Teil des Buches wird der Frage nachgegangen, ob Steuerwettbewerb als Modell noch eine Zukunft hat. Wie nicht anders zu erwarten war, gehen die Meinungen bei Kurt Schiltknecht und Rudolf Strahm weit auseinander. Während Schiltknecht die Vozüge eines starken fiskalischen Wettbewerbs zur Zählung der Politik und zum Schutz der Bürger vor der steuerlichen Ausbeutung durch einen staatlichen Leviathan in den Vordergrund stellt, vertritt Strahm genau die gegenteilige Auffassung. Der Staat hat die Bürger vor den Ineffizienzen und den ungerechten Verteilungswirkungen des Steuerwettbewerbs zu schützen. Neben den beiden politischen Statements zeigt Lars Feld in einer sehr differenzierten Analyse des Schweizer Steuerwettbewerbs, dass dessen Vorteile vor allem im Bereich der effizienten Bereitstellung öffentlicher Leistungen zu sehen sind. Andererseits sprechen die empirischen Ergebnisse dafür, dass der Steuerwettbewerb Probleme schafft, Umverteilungspolitik dezentral durchzuführen. Wie Feld jedoch betont, hat die Schweiz einige institutionelle Vorkehrungen getroffen, damit die dezentrale Umverteilung nicht zur befürchteten Segregation der Einkommensklassen führt. Namentlich die stark progressive direkte Bundessteuer und die AHV stellen solche Stützen der dezentralen Umverteilungspolitik dar. Reiner Eichenberger plädiert in seinem innovativen Beitrag für eine Ergänzung des Steuerwettbewerbs durch politischen Wettbewerb. Politische Unternehmer sollen sich nicht nur an ihrem Wohnsitz zur Wahl stellen dürfen, sondern einem Manager gleich Möglichkeiten ausserhalb seines Kantons / seiner Gemeinde systematisch für den Aufbau einer eigenen Reputation nutzen können. Eichenberger verspricht sich damit eine Belebung des Wahlwettbewerbs durch eine grössere Auswahl an Kandidaten für das Elektorat.

Im dritten Teil des Buches wird der Fokus auf die Ausgestaltung und die Wirkung von Finanzausgleichssystemen gelegt. Den meisten föderalen Staaten ist ein solches System von Finanztransfers zwischen den Gliedstaaten und den gliedstaatlichen Ebenen eigen. In der Schweiz wird seit über 10 Jahren an einer Reform des geltenden Regimes gearbeitet. Der Beitrag eines Vaters dieses Projekts, der die Neugestaltung über all die Jahre prägend mitbeeinflusste, ist in diesem Zusammenhang besonders interessant. René Freys Aufsatz stellt einerseits die Reform des Finanzausgleichs illustrativ und prägnant dar. Andererseits beurteilt er die Reformanstrengungen aus finanzwissenschaftlicher Sicht. Während er das ganze Reformvorhaben als eigentlichen Meilenstein hin zu einem effizienteren und effektiveren Ausgleichsmechanismus bewertet, steht er insbesondere der Ausgestaltung des sogenannten Härteaushleichs als systemfremdem Element kritisch gegenüber.

Gross = Gut?

Der vierte Abschnitt befasst sich schliesslich mit Reform und Entscheidungsblockaden im Föderalismus. Wie der Aufsatz von George Tsebelis zeigt, besitzt die Schweiz mit der starken Stellung der Kantone bei zentralstaatlichen Entscheidungen und den Referendumsrechten des Volkes starke Veto-Positionen, die den Spielraum für die Regierung einengen. Damit geht ein sogenannter „status-quo-bias“ einher. Das heisst, institutionelle Reformen haben es in der Schweiz besonders schwierig, weil die Möglichkeiten zur Verhinderung politischer Optionen stark ausgebaut sind. Beat Kappeler beklagt die starken Veto-Positionen im Schweizer Föderalismus. Nach seiner Meinung verlangt die Globalisierung eine Abkehr von der Politik des Ausgleichs und des regionalen

Umverteilens. Stattdessen müssten die „Motoren“ unserer Volkswirtschaft durch Bildung von grossräumigen Clustern gestärkt werden. Auch wenn man mit Kappeler einig geht, dass es kompetitiver institutioneller Strukturen bedarf, damit die Gliedstaaten langfristig attraktiv bleiben, so ist schwer nachzuvollziehen, weshalb die schiere geografische Grösse dazu einen entscheidenden Beitrag liefern sollte. Ist die Anpassungsfähigkeit an sich verändernde Rahmenbedingungen, die Bürgernähe der politischen Entscheidungen, die Effizienz der administrativen Strukturen, der Anreiz zur Fiskaldisziplin durch grössere Einheiten besser gewährleistet? Betrachtet man beispielsweise die Benchmark-Studien der BAK Basel Economics, die jährlich weltweit die Performance von Regionen vergleicht, dann zeigt sich dort jedenfalls nicht, dass grosse Regionen systematisch kompetitiver agierten als kleine.

Der Beitrag von Charles Blankart ist in diesem Zusammenhang von besonderem Interesse. Seine detaillierte Analyse der historischen Entwicklung der Gemeindeautonomie und ihr Einfluss auf die Prosperität einer Gebietskörperschaft macht deutlich, dass grossräumige Gebietszusammenlegungen als Strategie zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Begründung mangeln. Ein optimaler Föderalisierungsgrad lässt sich nicht bestimmen, denn er stellt das Ergebnis eines Wettbewerbsprozesses dar. Um die Voraussetzungen für kompetitive Gliedstaaten zu schaffen, bedarf es also keiner Gebietsreformen, sondern institutioneller Reformen, die einen effizienten Wettbewerb unter den Gliedstaaten erlauben. Sind diese gegeben, wird der optimale Föderalisierungsgrad als Ergebnis aus dem gliedstaatlichen Wettbewerb generiert. Solche Reformen betreffen vor allem die Finanzverfassung und aktuell den Finanzausgleich. Gelingt es, die Selbstverantwortung der Gebietskörperschaften wieder zu stärken, den Vollzugsföderalismus zu begrenzen und die partnerschaftliche Zusammenarbeit zur Lösung von Spillover-Problemen wie auch zur Ausschöpfung von Skalenvorteilen zu stärken, sind die Voraussetzungen für einen effizienten Wettbewerb unter den Gliedstaaten gut.

Zusammenfassung

Schliesslich bietet der Beitrag von Hans Rentsch eine Zusammenfassung der Tagungsbeiträge. Sein Fazit zum Ergebnis der Tagung fällt dabei kritisch aus. Einerseits ist ihm sicherlich beizupflichten, dass es für die Wirkungen des föderalen Systems helvetischer Prägung auf die Performance der Schweiz in unterschiedlichsten Bereichen noch viele offenen Fragen gibt. Gerade aus diesem Blickwinkel ist es ein Verdienst von Avenir Suisse, der Forschung zu diesem Thema wieder einen Impuls zu verleihen. Andererseits fällt es schwer, der Argumentation von Rentsch zu folgen, wenn er meint, dass es sich bei den Resultaten der vorgestellten Arbeiten um „selektive Wahrnehmungen“ des in der Schweiz praktizierten Föderalismus handle. Die Referenten würden die Wirkung des fiskalischen Wettbewerbs überschätzen und die wachstumshemmenden Kräfte der Umverteilung und des Protektionismus im Föderalismus unterschätzen. Es ist gefährlich, aus einer Reihe von anekdotischen Beobachtungen wie den Koordinationsschwierigkeiten zwischen den kantonalen Schulplanungen oder der örtlichen Vergabe von Bauaufträgen zu schliessen, der Föderalismus in der Schweiz sei generell ineffizient. Auch wenn sich in der Schweiz mit ihrer föderalen und direktdemokratischen Tradition selbstverständlich nicht alle politischen Entscheidungen im nachhinein als richtig erwiesen haben und es der Schweiz gegenwärtig an Wachstumsimpulsen mangelt, sollte man vorsichtig mit dem Ruf nach einer starken politischen Führung sein. Systematische empirische Evidenz deutet darauf hin, dass die Alternativen mit stärkeren politischen und zentralstaatlichen Kompetenzen sowie grösseren Gliedstaaten jedenfalls nicht besser abschneiden.

*Dr. des. Christoph A. Schaltegger
Eidgenössische Steuerverwaltung
Eigerstrasse 65
3003 Bern*