



Christoph Schaltegger
Universität Luzern

Wirtschaftspodium Schweiz

Was taugt der Föderalismus?

Eine Auslegeordnung.

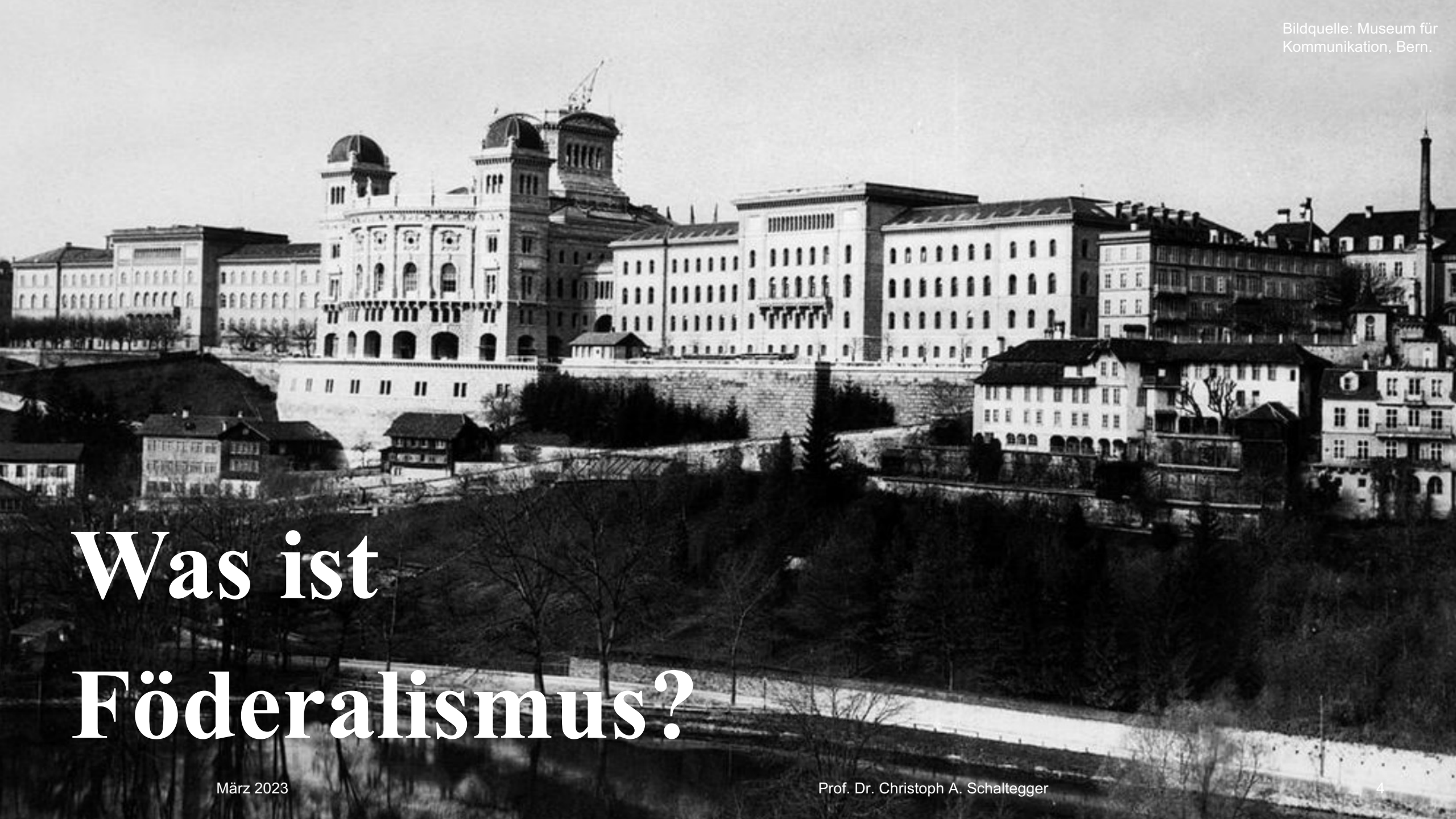
Was taugt der Föderalismus? Eine Auslegeordnung

15. März 2023

Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger
Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP)
an der Universität Luzern

INHALT

1. **Was ist Föderalismus?**
2. **Warum Föderalismus?**
3. **Föderalismus - aber wie?**
4. **Wie wirkt der Föderalismus auf die Finanzdisziplin und Umverteilung?**
5. **Dos & Don'ts: Was braucht ein lebendiger Föderalismus?**



Was ist Föderalismus?

1. WAS IST FÖDERALISMUS?



"...Zusammenschluss kleinerer politischer Einheiten zu einem grösseren selbstständigen politischen Gebilde, wobei die Selbstständigkeit der Kleinordnungen erhalten bleibt."

(Historisches Lexikon der Schweiz)

"Entfaltung von Autonomie und Eigenständigkeit soll Föderalismus ebenso ermöglichen wie die Gewährleistung von Kooperation und Integration."

(Staatslexikon)

Bundesstaatsprinzip: *"Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind."*
(Artikel 3, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft)

Warum Föderalismus?

2. ZUORDNUNG VON AUFGABEN IM BUNDESSTAAT

Normative
Grundlagen der
Dezentralisierung

Zuteilung von Aufgaben und Kompetenzen (Dezentralisierungstheorem von Oates 1972)

- Informationsvorteil lokaler Regierungen im Vergleich zu Zentralregierungen
 - Zentralregierungen stellen homogenes öffentliches Gut bereit
- ⇒ In Absenz steigender Skalenerträge & externer Effekte zwischen den Gebietskörperschaften ist eine dezentrale Bereitstellung staatlicher Leistungen mindestens so effizient wie eine zentrale Bereitstellung.

Positive Analyse
der
Dezentralisierung

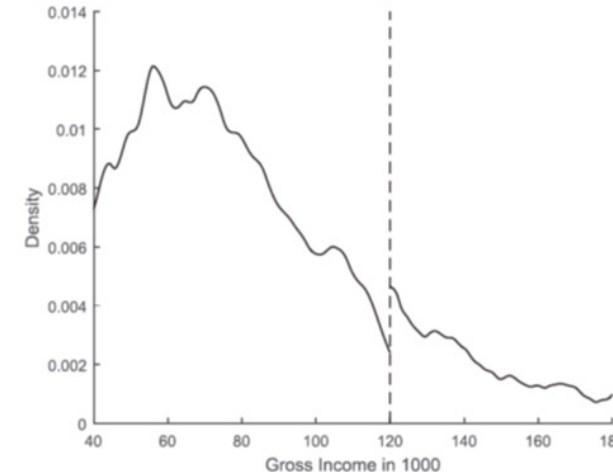
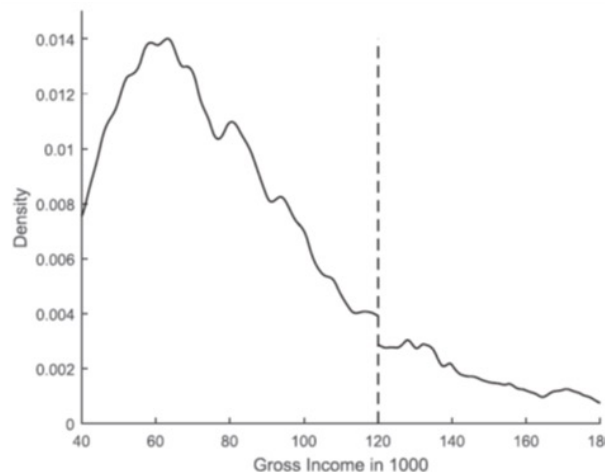
Bedienung räumlich heterogener Präferenzen (Modell von Tiebout 1956)

- Gemeinden stellen ein den Individuen bekanntes Paket an öffentlichen Leistungen und Steuern bereit
 - Mobile Individuen wählen ihren Wohnsitz entsprechend ihrer Präferenzen für öffentliche Güter und Steuern
 - Steuern $\triangleq$ Preis (Äquivalenzprinzip)
- ⇒ Freiheit durch Wahlmöglichkeit ("Voting by feet"): Pareto-effizienter Steuerwettbewerb

2. FISKALISCH MOTIVIERTE WANDERUNG?

Binnenmobilität von Zuwanderern (Schmidheiny und Slotwinski 2018)

- Untersuchung des Steuerregimewechsels
 - Quellenbesteuerung → ordentliche Besteuerung
 - Für Ausländer nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz
 - ▶ **Veränderung der Steuerbelastung je nach Wohnsitzgemeinde und Einkommen**
- Signifikant erhöhte Wahrscheinlichkeit (> 20 %-Pkt.) eines Wegzugs aus Hochsteuergemeinde bei Regimewechsel für hohe Einkommen

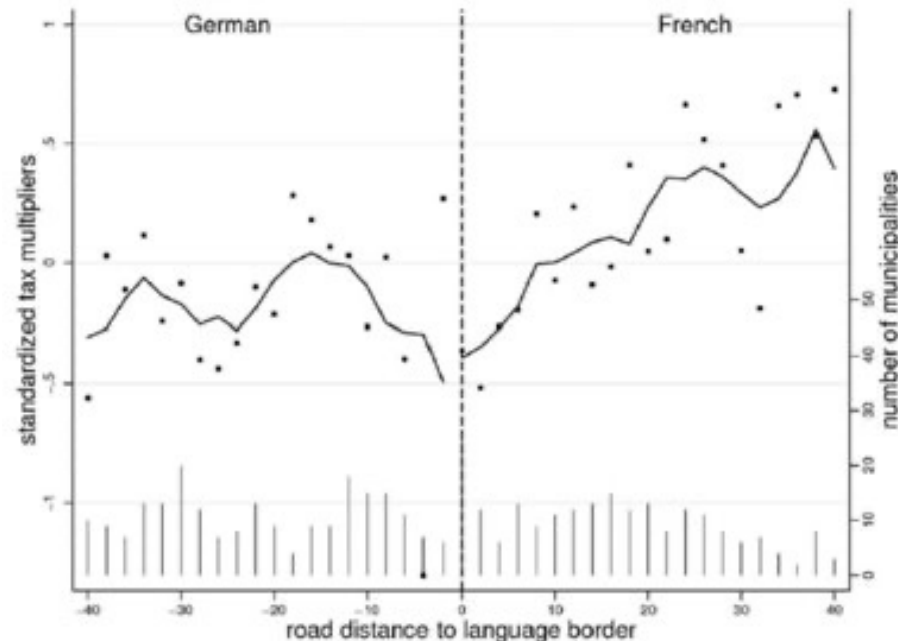


Einkommensverteilung in Hochsteuer- (linke Abbildung) und Niedrigsteuergemeinden (rechte Abbildung) für Ausländer ohne Daueraufenthaltsgenehmigung in den ersten 5 Jahren ihres Aufenthalts

2. RACE TO THE BOTTOM?

Strategische Reaktion von Gemeinden

- Schweizer Gemeinden reagieren zumeist mit Steuererhöhungen auf Steuersenkungen (und umgekehrt) von Nachbargemeinden (Parchet 2019)
- **Evidenz gegen «Race to the Bottom»**
- Untersuchung an der Sprach- und Kulturgrenze: Steuerwettbewerb hindert Gemeinden, ihre kulturell bevorzugten Steuersätze festzulegen (Eugster und Parchet 2019)



2. FÖDERALISMUS UND DER STAAT

Zähmung der staatlichen Macht

- Steuerappetit des Leviathans eingrenzen (Brennan und Buchanan 1980)
 - Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften zwingt zu Effizienz
 - "Exit option"
- "Yardstick Competition" (Besley und Coate 2003)
- Markterhaltender Föderalismus (Qian und Weingast 1997)

Evidenz für die Schweiz (Brülhart und Jametti 2019)

- Kleinheit/Steuerwettbewerb verhindert Überbesteuerung in „Leviathan-Gemeinden“, d.h. in Gemeinden mit schwach ausgeprägter direkter Demokratie
- Föderalismus noch bedeutender für andere (nicht direktdemokratische) Länder

2. DEZENTRALISIERUNG SCHAFFT INNOVATIONSLABOR

"Eine der glücklichen Begleiterscheinungen des Föderalismus ist, dass ein mutiger Gliedstaat als Labor dient, und so neue soziale und ökonomische Experimente ausprobiert, falls es die Bevölkerung wünscht, ohne damit ein Risiko für die gesamte Nation darzustellen"

Louis Brandeis (*1856 †1941)

US-amerikanischer Jurist

Erster jüdische Richter am Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten



"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."

Raymond Broger (*1916 †1980)

Schweizer Politiker (CVP)

Landammann Appenzell Innerrhoden | Nationalrat | Ständerat

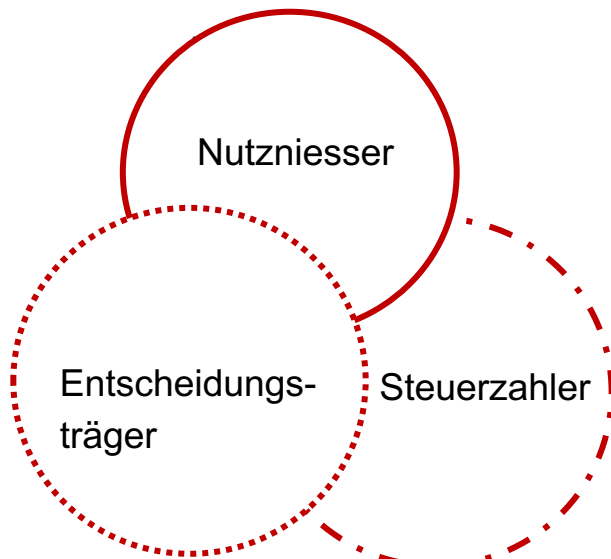
Föderalismus – aber wie?

3.

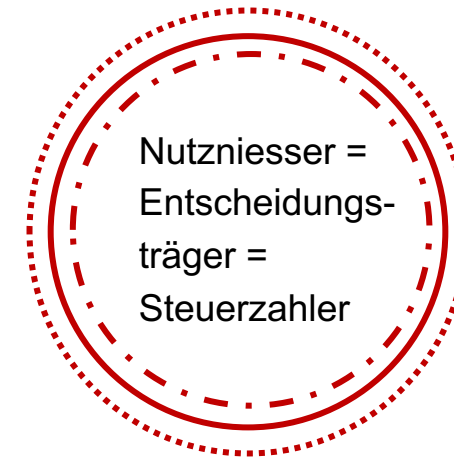
FISKALISCHE ÄQUIVALENZ (OLSON 1969)

Problematik: Horizontale und vertikale Externalitäten

- **Horizontale** Externalitäten: Internalisierung durch Finanzausgleich
- **Vertikale** Externalitäten durch Ausgaben- und Einnahmenverbünde: adressieren mit Haftungsprinzip (fiskalische Äquivalenz)



➤ Institutionelle Inkongruenz



➤ Institutionelle Kongruenz

Eigene Darstellung nach
Blankart 2017.

Für den Föderalismus ist es essentiell, eine Situation der institutionellen Kongruenz herzustellen.

3. SKALENERTRÄGE & AUTONOMIE

Bei vielen staatlichen Gütern & Dienstleistungen, ist die optimale Grösse weit unter der, welche die nationalen Ebene bereitstellt.

- Betrifft die meisten allokativen Güter und Dienstleistungen (Tresch 2008)
 - z.B. Buslinien, Bibliotheken oder Müllabfuhr
 - Breiter Konsens in der Literatur
- Zentralstaatliche Aufgaben
 - Stabilisierungspolitik (breiter Konsens, siehe Tresch 2008)
 - Umverteilung (👉 Feld et al. 2021)
 - Klassische Staatsfunktionen (Verteidigung)

Auch ein Zentralstaat braucht lokale Verwaltungsstrukturen

- Verwaltungs-/ Vollzugsföderalismus als Zwischenform

⇒ **Nur wenn auch Autonomie und Entscheidungskompetenzen dezentralisiert werden, lassen sich Vorteile von Dezentralisierung realisieren.**

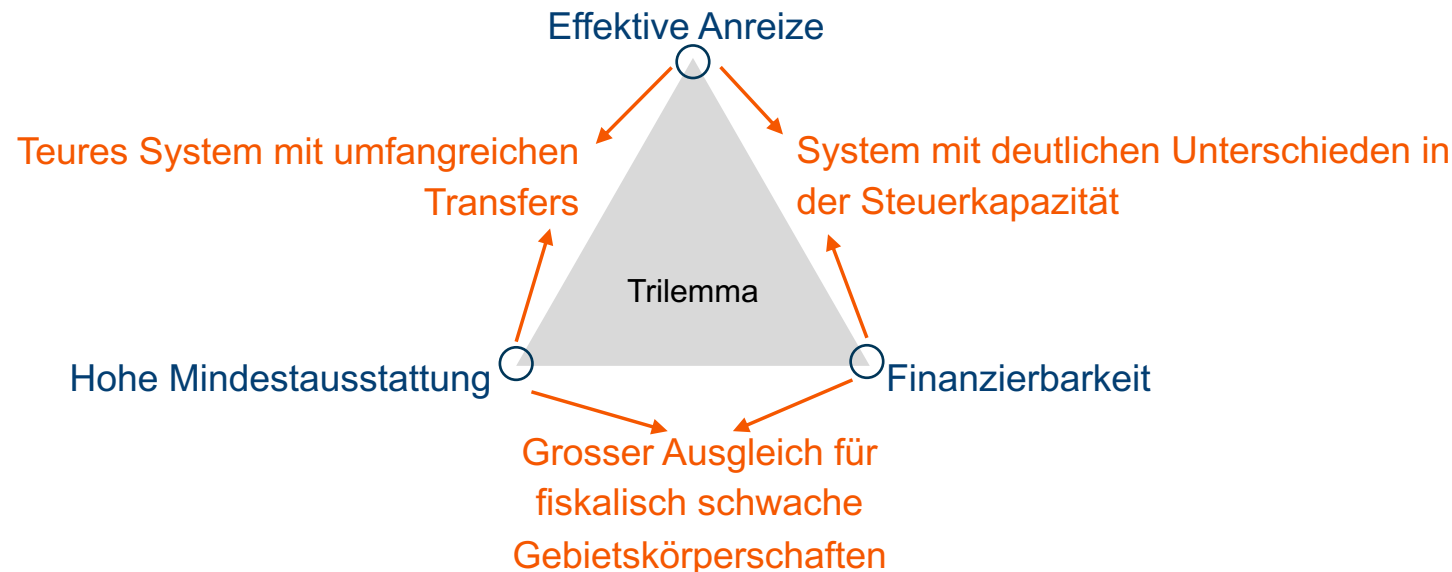
3. SPANNUNGSFELD FINANZAUSGLEICH

Ziele eines Finanzausgleichs zwischen den Gebietskörperschaften

Ressourcen- und Lastenausgleich

- Internalisierung von externen Effekten $\Rightarrow$ Fiskalische Äquivalenz
- Umverteilung zwecks Kohäsion und aus normativen Beweggründen
- Instrument gegen "Race to the Bottom"

Zielkonflikte eines Finanzausgleichs



3. **SCHWEIZER FINANZAUSGLEICH** (LEISIBACH UND SCHALTEGGER 2019)

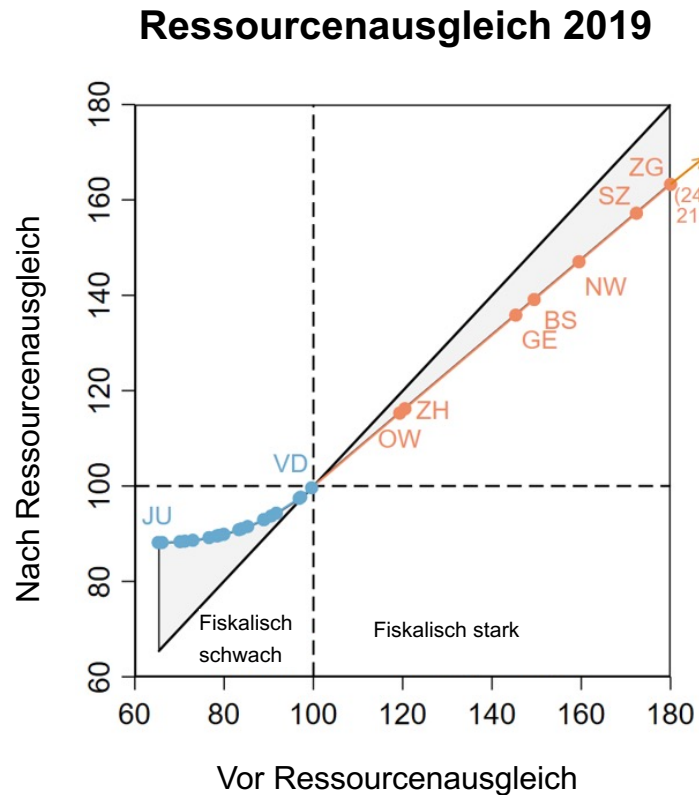
Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) seit 2008

- Ressourcenausgleich ist für über 80 % der Umverteilung zwischen den Kantonen und dem Bund verantwortlich (4.7 Mrd. CHF in 2023)

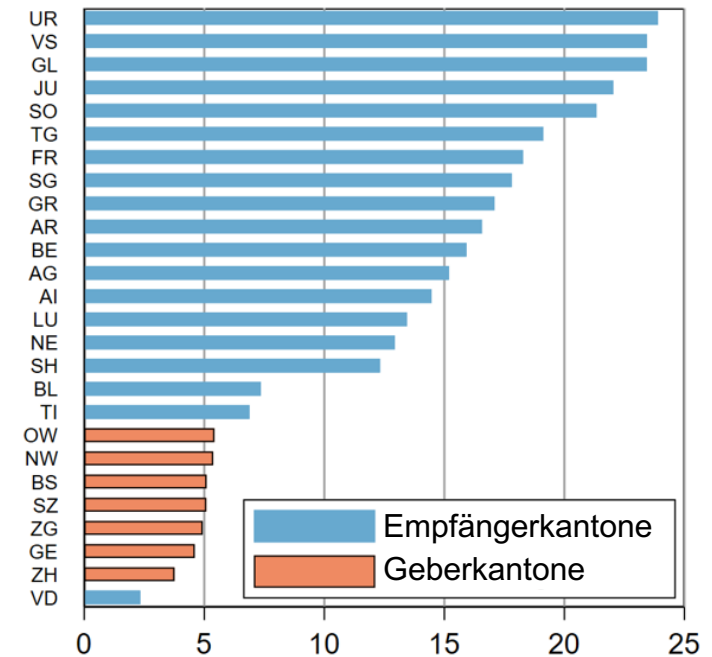
Anreizwirkung des Finanzausgleichs

- Nettomarge der neu angezogenen Unternehmensgewinne, d.h. Steuereinnahmen minus marginale Abschöpfungsrate

3. SCHWEIZER FINANZAUSGLEICH (LEISIBACH UND SCHALTEGGER 2019)



Marginale Absorptionsraten für neue Ressourcen 2019



- Implizite Steuer auf neue Einkommen/Vermögen/Gewinne

3. SCHLEICHENDE ZENTRALISIERUNG IM FÖDERALISMUS



Zentralstaaten dehnen in föderalen Staaten im Verlaufe der Zeit ihre Zuständigkeit auf Kosten der Gliedstaaten aus.

- Popitz'sches Gesetz (nach Hermann Eduard Johannes Popitz *1884 †1945)
- Zahlreiche Mechanismen bspw. Attraktivität von Transfers für lokale Politiker und Bürokratie
- Potenzielle Konsequenz: Verflechtungen & Vollzugsföderalismus (Scharpf et al. 1976)
 - ⇒ Aufweichung der fiskalischen Äquivalenz und Übernutzung der fiskalischen Allmende

"Der Bund kann nur Gesetze für alle machen. Er kann nicht ein Gesetz schaffen für Appenzell, eines für Basel und eines für Genf. Daher kommt es auch, dass so viele Leute in diesem Lande unzufrieden herumlaufen. Jeder muss Konfektion tragen, niemand hat mehr einen Massanzug."

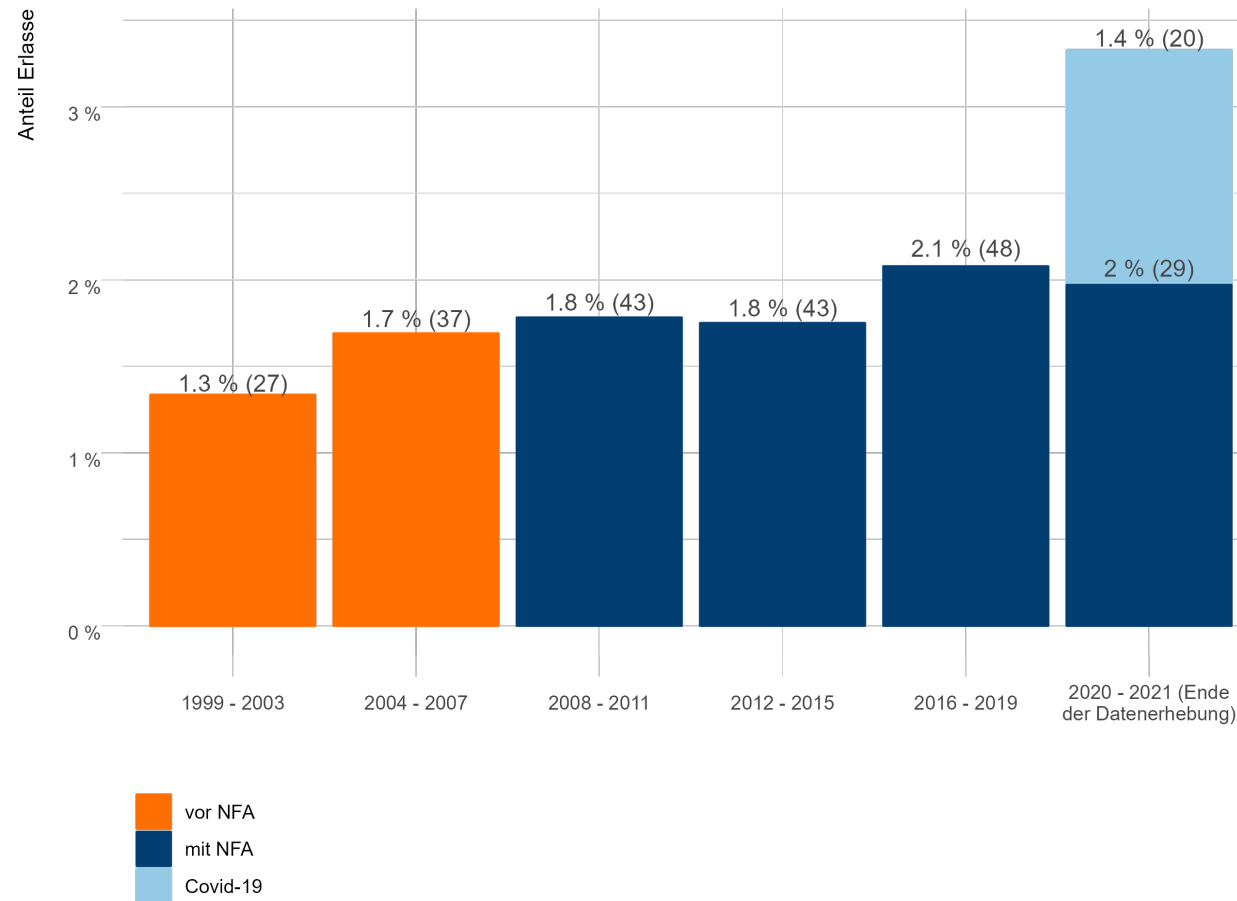
Willi Ritschard (*1918 †1983)

Schweizer Politiker (SP)

Nationalrat | Bundesrat | Bundespräsident 1978

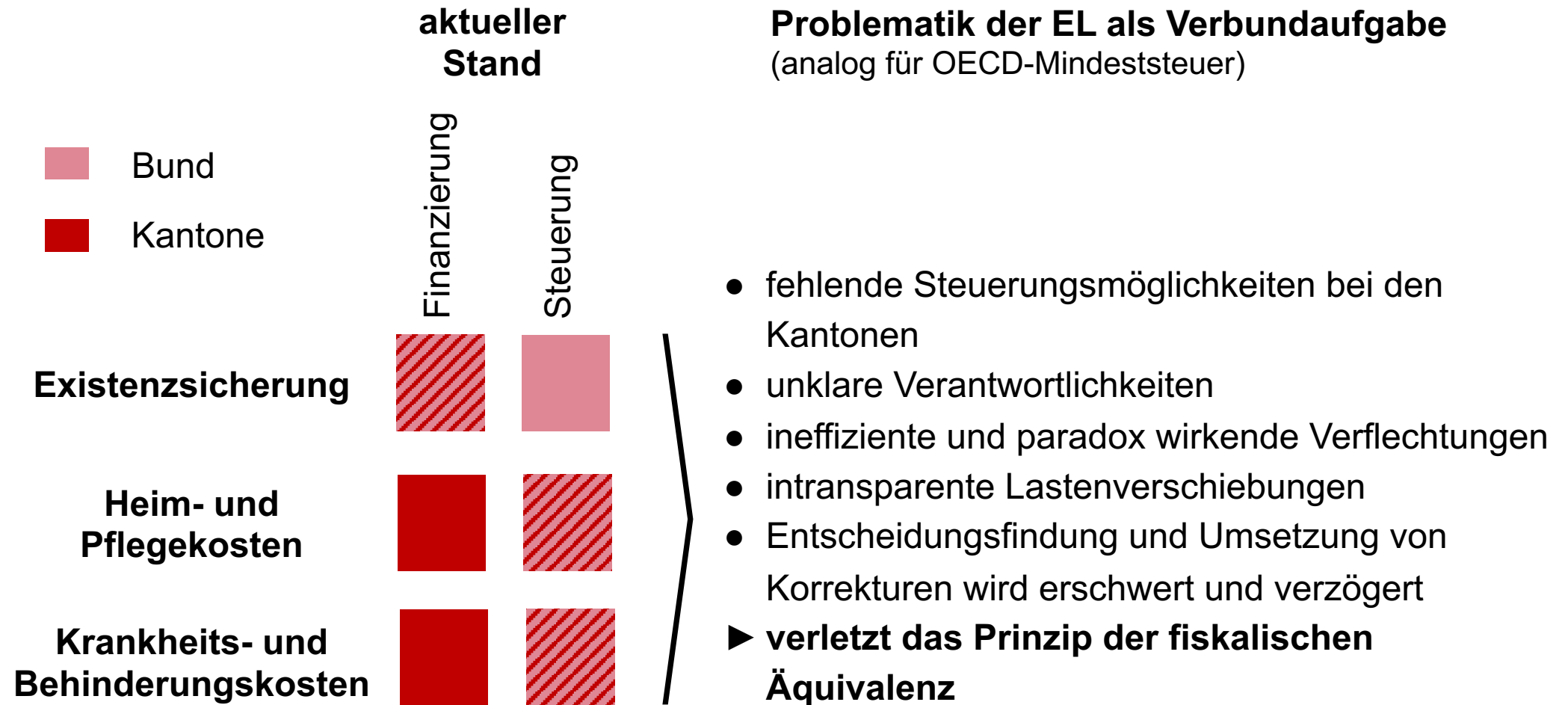


3. SCHLEICHENDE ZENTRALISIERUNG IM FÖDERALISMUS

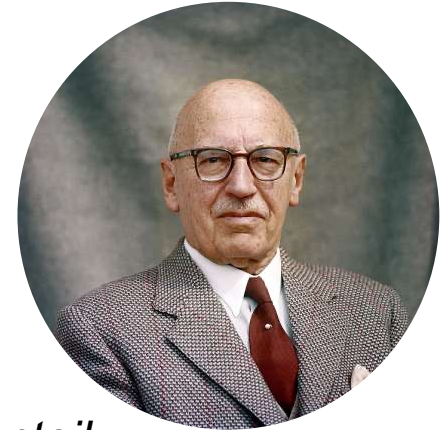


Quelle: Schaltegger, Portmann & Winistörfer (2023).

3. BEISPIEL FÜR SCHÄDLICHE VERFLECHTUNGEN



"Die steuerliche Zentralisation führt eine politische Zentralisation nach sich und untergräbt damit das Fundament des föderativen Staates. [...] So ist es auch bei uns gegangen: Der Bund brauchte neue Einnahmen, er brauchte neue Steuern. Die Kantone haben sich zuerst dagegen gesperrt, die haben das Gefühl gehabt, jetzt greife man in etwas hinein, das ihnen gehört. Deshalb haben sie vom Bund eine Entschädigung verlangt. Sie haben gleichsam eine Verzichtsprovision für sich ausbedungen. Sie haben sich mit einem Anteil – entschuldigen Sie das Wort – bestechen lassen."



Ernst Wetter (*1877 †1963)

Schweizer Politiker (FDP)

Nationalrat | Bundesrat | Bundespräsident 1941

Wie wirkt der Föderalismus auf die Finanzdisziplin und Umverteilung?

4. FÖDERALISMUS UND FINANZDISZIPLIN

"...stärker föderal organisierte Kantone und Gemeinden [weisen] tendenziell niedrigere Schulden, Einnahmen und Ausgaben und damit eine niedrigere Staatsquote auf." (Burret und Schmid 2018 basierend auf Freitag und Vatter 2004; Feld und Kirchgässner 2003, Feld et al. 2010).

Die internationale Evidenz zeigt, dass Dezentralisierung mit tieferen Schulden und einer höheren Finanzdisziplin einhergeht (Schaltegger und Portmann im Erscheinen, basierend auf Feld et al. 2011; Baskaran 2012; Asatryan et al. 2015; Salvi et al. 2020).

Föderalismus geht zumeist mit einem qualitativ besseren und effizienter bereitgestellten staatlichen Angebot einher. (Schaltegger und Portmann im Erscheinen basierend auf Goel et al. 2017; Martinez-Vázquez et al. 2017; Diaz-Serrano und Meix-Llop 2019; Athias und Schneider 2021).

4. FÖDERALISMUS UND UMBERTEILUNG (FELD, FREY, SCHALTEGGER & SCHMID 2021)

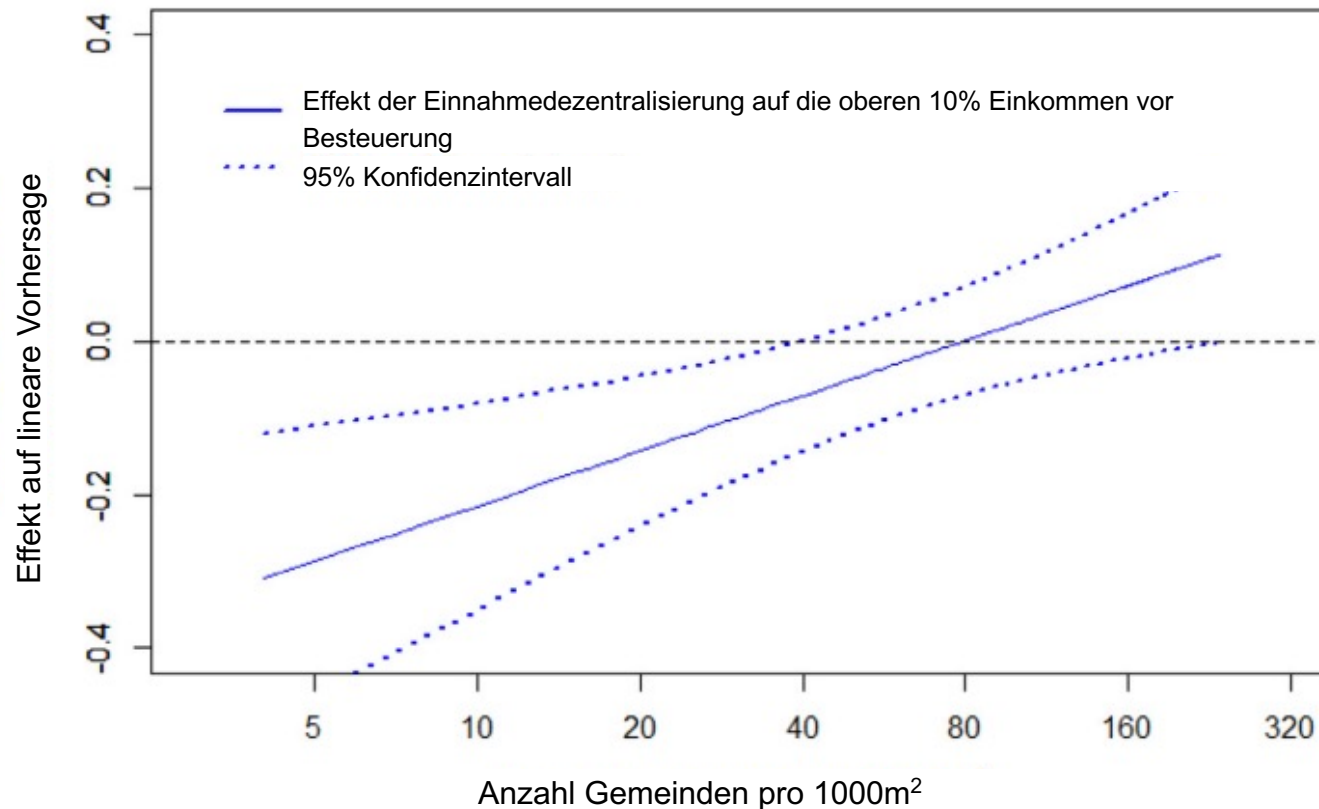
Umverteilung ist nach traditioneller Sichtweise eine zentralstaatliche Aufgabe

- Im Widerspruch zur allgemeinen Praxis
- Wie wird die Umverteilung durch den Föderalismus beeinflusst?

Vorgehen

- Panelanalyse Schweizer Kantone von 1945-2014
- Untersuchung der Wirkung fiskalischer Dezentralisierung auf Einkommensungleichheit (Gini-Koeffizient, Anteile der Spitzeneinkommen)
- Die Identifizierung des Effekts basiert auf intertemporalen Veränderungen der fiskalischen Dezentralisierung, definiert als der kommunale Anteil an den (gesamten kantonalen) Steuereinnahmen
 - Einbeziehung des Interaktionseffekts von Dezentralisierung und Fragmentierung
 - Instrumentalvariablen-Ansatz für Variation der fiskalischen Dezentralisierung

4. FÖDERALISMUS UND UMVERTEILUNG



(Feld u.a. 2021)

Fiskalische Dezentralisierung reduziert Ungleichheit von Einkommen vor und nach Besteuerung (Feld et al. 2021)

- Vorausgesetzt, dass Fragmentierung gering ist

Richtiges Mass an Einnahmeautonomie und Fragmentierung entscheidend (Feld und Schaltegger 2017)

- Bei gewissen Aufgaben ist nationaler Vollzug sinnvoll

Staatliche Rahmenbedingungen

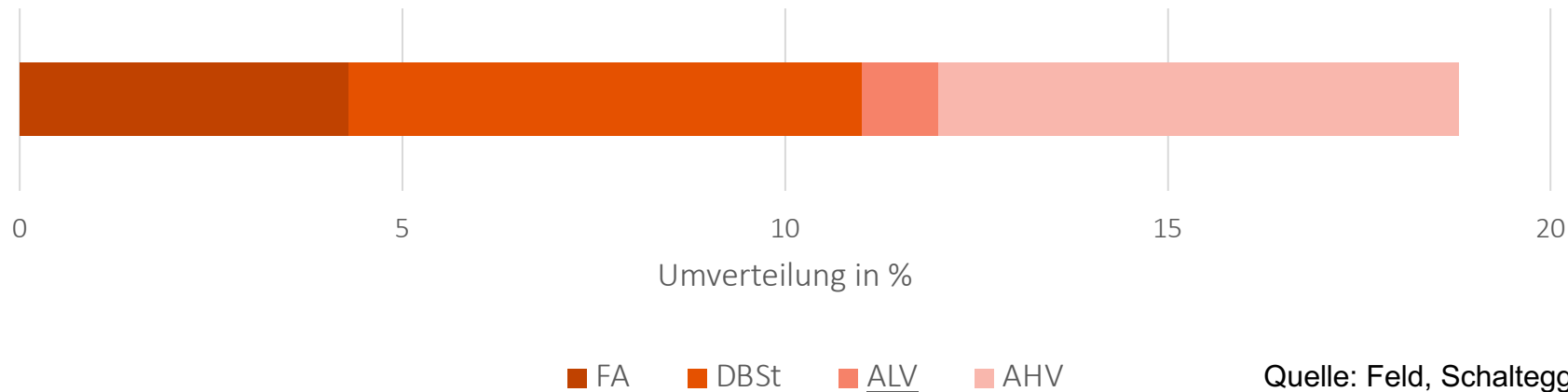
- z.B. an die Bedürfnisse vor Ort angepasste Bildungsangebote

5. FÖDERALISMUS UND UMVERTEILUNG

Erhalt des Äquivalenzprinzips ist kein Selbstläufer

- Mechanismen der schleichenden Zentralisierung gilt es weiter zu erforschen
- Balance zwischen Anreizkompatibilität und Umverteilung im NFA bleibt Herausforderung
 - Siehe ebenfalls Feld. et al. (2021) zu Risiko und Stabilisierungs- und Umverteilungspolitik

«Langfristige kantonale Einkommen von einem Franken unter nationalen Durchschnitt werden durch fiskalische Mechanismen auf 80 Rappen (unter dem nationalen Durchschnitt) reduziert.»



Dos & Don'ts: Was braucht ein lebendiger Föderalismus?

- Hinreichende Autonomie der Gliedstaaten bei Einnahme- und Ausgabengestaltung
- Kompetenzzuordnung anhand des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz und der Subsidiarität
- Hinreichender Fragmentierungsgrad für Vergleichbarkeit
- Vertikale wie horizontale Solidarität durch Finanzausgleichssystem unter Beibehaltung von Anreizen zu Pflege der Steuerbasis
- Einhaltung einer «no-bailout»-Mentalität (moralisches Risiko)
- Akkommodierende Institutionen des Zentralstaates zur Stabilisierung und Risikostreuung
 - bspw. Sozialversicherungen, Arbeitslosenversicherung, Ausgleichssystem

5. DON'TS

- Keine Vergemeinschaftung durch Verbundaufgaben und Verbundfinanzierungen
 - Anreiz der Gliedstaaten Kompetenzen gegen Entschädigung zu tauschen vermindern
- Keine Regulierung ohne Finanzierung
 - Vierte Staatsebene (zwischen Zentral- und Gliedstaaten) ohne demokratische Kontrolle verhindern
- Keine Finanzierung ohne Kompetenz
- Keine Gebietszusammenlegung ohne Bedürfnisnachweis
 - CH: Gemeindefusionen haben keinen Spareffekt zur Folge (Studerus 2016)



IWP

Wirtschaftspolitik für alle.

Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik
an der Universität Luzern



REFERENZEN

Asatryan, Z., Feld, L. P. & Geys, B. (2015). Partial Fiscal Decentralization and Sub-National Government Fiscal Discipline: Empirical Evidence From OECD Countries. *Public Choice*, 163(3-4), 307–320.

Athias, D. & Schneider, R. (2021). The Impact of Political Representation on the Provision of Public Goods and Services. *Fiscal Studies*, 42(2), 367–381.

Baskaran, T. (2012). Tax Decentralization and Public Deficits in OECD Countries. *Publius-the Journal of Federalism*, 42(4), 688–707.

Besley, T. & Case, A. (2003). Political Institutions and Policy Choices: Evidence from the United States. *Journal of Economic Literature*, 41(1), 7–73.

Blankart CB. *Öffentliche Finanzen in der Demokratie: eine Einführung in die Finanzwissenschaft*. 9th ed. München: Verlag Franz Vahlen; 2017.

Brennan, G. & Buchanan, J. M. (1980). *The Power to Tax: Analytic Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.

Brühlhart, M. & Jametti, M. (2019). Does Tax Competition Tame the Leviathan? *Journal of Public Economics*, 177, 104037.

Burret, H. T. & Feld, L. P. (2018). Vertical Effects of Fiscal Rules: The Swiss Experience. *International Tax and Public Finance*, 25(3), 673–721.

REFERENZEN

- Burret, H. T. & Schmid, L. A. (2018). Föderalismus stärkt die Leistungsfähigkeit der Schweiz. *Die Volkswirtschaft*, 24. Verfügbar unter:
<https://dievolkswirtschaft.ch/de/2018/05/foederalismus-schmid-burret-06-2018/>
- Diaz-Serrano, L. & Meix-Llop, E. (2019). Decentralization and the quality of public services: Cross-country evidence from educational data. *Environment and Planning C-Politics and Space*, 37(7), 1296–1316.
- Eugster, B. & Parchet, R. (2019). Culture and Taxes. *Journal of Political Economy*, 127(1), 296–337.
- Feld, L. P., Schaltegger, C. A. & Studerus, J. (2018). Risk Sharing, Regional Stabilization, and Redistribution: The Role of Fiscal Mechanisms in Switzerland. *Oxford Economic Papers-New Series*, 73(2), 601–622. <https://doi.org/10.1093/oep/gpaa036>
- Feld, L. P., Frey, C., Schaltegger, C. A. & Schmid, L. A. (2021). Fiscal Federalism and Income Inequality: An Empirical Analysis for Switzerland. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 185, 463–494.
- Feld, L. P., Kirchgässner, G. & Schaltegger, C. A. (2010). Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss State and Local Governments. *Southern Economic Journal*, 77(1), 27–48.

REFERENZEN

- Freitag, M. & Vatter, A.. Föderalismus und staatliche Verschuldung: ein makro-quantitativer Vergleich. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 33, 175–189.
- Freitag, M. & Vatter, A. (2008). Decentralization and fiscal discipline in sub-national governments: Evidence from the Swiss federal system. *Publius-the Journal of Federalism*, 38(2), 272–294.
- Goel, R. K., Mazhar, U., Nelson, M. A. & Ram, R. (2017). Different forms of decentralization and their impact on government performance: Micro-level evidence from 113 countries. *Economic Modelling*, 62, 171–183.
- Leisibach, P. & Schaltegger, C. A. (2019). Zielkonflikte und Fehlanreize: Eine Analyse der Anreizwirkungen im Schweizer Finanzausgleich. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 20(3), 254–280. <https://doi.org/10.1515/pwp-2018-0012>
- Martinez-Vázquez, J. & Searle, B. (Hrsg.). (2007). *Fiscal Equalization*. Boston, MA: Springer.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149.
- Parchet, R. (2019). Are Local Tax Rates Strategic Complements or Strategic Substitutes? *American Economic Journal: Economic Policy*, 11(2), 189–224.

REFERENZEN

- Qian, Y. & Weingast, B. R. (1997). Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 83–92.
- Salvi, M., Schaltegger, C. A. & Schmid, L. (2020). Fiscal Rules Cause Lower Debt: Evidence from Switzerland's Federal Debt Containment Rule. *Kyklos*, 73(4), 605–642.
- Schaltegger, C. A., Portmann, M. & Winistörfer, M. M. (2023). Durcheinanderland Schweiz. *Weltwoche*, 04.02.2023, S. 37.
- Schaltegger, C. A., Winistörfer, M. M. & Fässler, L. (2017). Verflechtungen bedrohen Föderalismus. *Die Volkswirtschaft*, (10), 42–45.
- Scharpf, F. W., Reissert, B., & Schnabel, F. (1976). Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg/Ts.: Scriptor Verlag.
- Schmidheiny, K. & Slotwinski, M. (2018). Tax-induced mobility: Evidence from a foreigners' tax scheme in Switzerland. *Journal of Public Economics*, 167, 293–324.
- Studerus, Janine (2016). «Fiscal effects of voluntary municipal mergers in Switzerland». Universität St. Gallen.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424.
- Tresch, R. W. (2008). *Public Sector Economics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Economics.
For Society.

Economics
For Society

Replay schauen auf  **YouTube**