

Finanzausgleich und Föderalismus: Zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz*

Christoph A. Schaltegger

Universität Basel und Universität St. Gallen

René L. Frey

Universität Basel

Zusammenfassung

Finanzausgleich und Föderalismus sind eng miteinander verbunden. Die Finanzordnung regelt das föderale Zusammenleben und damit den Wettbewerb unter den Gliedstaaten. Die Schweiz hat sich für eine weitgehend dezentrale Kompetenzverteilung von Staatsaufgaben und Steuern entschieden. Neben Vorteilen bringt dies auch Probleme mit sich. Aufgabe des Finanzausgleichs ist, diese Probleme zu verringern, ohne dass die Vorteile verloren gehen. Der heutige Finanzausgleich der Schweiz weist diesbezüglich Schwächen auf: Allokations- und Umverteilungsziele werden vermischt. Die Autonomie der Kantone wird unnötig eingeschränkt. Als Folge zahlreicher Teilreformen der letzten Jahrzehnte ist das Transfersystem nicht mehr steuerbar. Unter der Bezeichnung „Neuer Finanzausgleich“ ist zur Zeit eine grundlegende Reform zur Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen im Gange. Diese besteht aus einer Aufgabenentflechtung, der Neuregelung der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit im Bundesstaat sowie einem gezielten Ressourcen- und Belastungsausgleich. Noch offen ist, wie die Reform im

*Die Autoren haben sich in Gutachten (Frey et al., 1994; Frey und Schaltegger, 2001) zum Neuen Finanzausgleich (im Auftrag der Konferenz der Kantonsregierungen KdK und des Eidgenössischen Finanzdepartements EFD) mit der vorliegenden Thematik befasst. Sie danken allen, die zahlreiche Fassungen von Berichten, Aufsätzen und Vorträgen kritisch kommentiert haben, insbesondere auch einem anonymen Gutachter der „Perspektiven der Wirtschaftspolitik“ für Verbesserungsvorschläge.

Interesse eines lebensfähigen Föderalismus langfristig institutionell gesichert werden kann.

1. Einleitung

Jahrzehntelang fristete das föderale Staatsordnungssystem in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion ein Schattendasein. Im Glauben an die Wirksamkeit finanzpolitischer Globalsteuerung wurde das Gewicht lange auf zentralstaatliche Entscheidungsstrukturen gelegt. Der Föderalismus als Mittel zur Kontrolle staatlicher Macht und Wahrung kultureller Vielfalt fand wenig Interesse. Dies hat sich geändert. Wallace E. Oates (1999, 1120), einer der Begründer der ökonomischen Theorie des fiskalischen Föderalismus, schrieb unlängst in einem Übersichtsbeitrag: „Fiscal decentralization is en vogue“. Vor allem zwei Gründe sind dafür verantwortlich: Erstens förderten die Schwierigkeiten der makroökonomischen Globalsteuerung die Renaissance der dezentralen Finanzpolitik. Zweitens zeigten regionale Autonomiebewegungen in verschiedenen Ländern, dass die zentralstaatliche Koordination den lokal und regional unterschiedlichen Bedürfnissen und Verhältnissen nur ungenügend gerecht werden kann.

In der Diskussion um die Möglichkeiten und Grenzen der dezentralen Finanzpolitik stellt sich die Frage einer ebenengerechten Ausgestaltung der Finanzkompetenzen. In einer föderalen Finanzordnung haben die nachgeordneten Gebietskörperschaften eine mehr oder weniger ausgeprägte Entscheidungsautonomie bei der Wahrnehmung von Aufgaben und ihrer Finanzierung. Damit sind sowohl *allokative* als auch *distributive Probleme* verbunden. Zur Bewältigung dieser Probleme benötigen föderale Staaten ein System von Finanz- und Lastenausgleichszahlungen unter den Gliedstaaten.

Der in der Schweiz 1959 eingeführte und seither mehrmals angepasste Finanzausgleich wird dieser Aufgabe nur teilweise gerecht. Er ist im Laufe der Zeit zu einem unübersichtlichen Geflecht von vertikalen Finanztransfers mit unklaren Wirkungen geworden (KdK und EFD, 1999). Zu Beginn der neunziger Jahre ist daher eine grundlegende Reform eingeleitet worden. Sie ist Anfang 2002 in die parlamentarische Phase getreten (Schweizerischer Bundesrat, 2001) und kann, sofern alle weiteren Hürden (darunter mindestens eine Volksabstimmung) genommen werden, im Jahre 2006 in Kraft treten.

Im vorliegenden Beitrag werden die schweizerische Finanzordnung und der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen untersucht. Abschnitt 2 behandelt die theoretischen Grundlagen des fiskalischen Föderalismus und die Begründung von Finanztransfers zwischen den Gliedstaaten. In Abschnitt 3 werden der schweizerische Fiskalföderalismus und die Wirkung des bisherigen Finanzausgleichs behandelt. Abschnitt 4 stellt das Reformpaket „Neuer Finanzausgleich“ vor und diskutiert seine Implikationen. Abschnitt 5 analysiert denkbare künftige Fehlentwicklungen. Abschnitt 6 fasst die Hauptergebnisse zusammen.

2. Grundzüge einer föderalen Finanzordnung

Ausgangspunkt der finanzwissenschaftlichen Diskussion um Reformen des Finanzausgleichs bildet die *Theorie des fiskalischen Föderalismus* (Oates, 1972). Diese geht davon aus, dass die dezentrale Leistungserstellung mit allokativen Vorteilen verbunden ist, weil den regional unterschiedlichen Präferenzen besser entsprochen werden kann als in einem zentralistischen System. Die Entscheidungsträger vor Ort wissen zudem besser über die lokalen Gegebenheiten Bescheid als zentrale Verwaltungsstellen. Bei zentralstaatlichen Lösungen zeigt sich in der Regel ein Mangel an Sensitivität für regionale Besonderheiten. Einheitliche Standards bewirken, dass die Versorgung mit öffentlichen Leistungen im Zentralstaat stärker vom Optimum abweicht als in Bundesstaaten.

Verfügen die nachgeordneten Gliedstaaten über Entscheidungsautonomie bezüglich Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen, so stehen sie in einer Wettbewerbsbeziehung zueinander. Bürger und Firmen haben die Möglichkeit, jenen Gliedstaat als Wohn- beziehungsweise Betriebsort zu wählen, der ihnen das attraktivste Verhältnis von öffentlichen Leistungen und dafür verlangten Steuerpreisen bietet. Gemäss Tiebout (1956) stellt diese „Abstimmung zu Fuss“ einen Mechanismus zur Aufdeckung der individuellen Präferenzen für öffentliche Güter dar. Der föderale Wettbewerb funktioniert jedoch nur dann befriedigend, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Die fiskalisch äquivalente Finanzierung der öffentlichen Güter ist dabei von entscheidender Bedeutung (Olson, 1969): Aufgabenkompetenzen müssen so den staatlichen Ebenen zugewiesen werden, dass Skalenerträge im Konsum öffentlicher Leistungen genutzt und räumlich externe Effekte (Spillovers) internalisiert werden (fiscal equivalence). Nur dann korrespondieren die Nutzniesser und Kostenträger für öffentliche Güter in räumlicher Hinsicht.¹ Nach Blankart (2001) sollte zusätzlich institutionelle Kongruenz gewährleisten, dass die Entscheidungsbefugten auch die Kostenträger sind.²

In der Realität sind diese Bedingungen mehr oder weniger stark verletzt. Erstens führen Externalitäten zwischen den Gebietskörperschaften zu Wohlfahrtsverlusten. Zweitens lassen sich bei dezentraler Bereitstellung öffentlicher Leistungen steigende Skalenerträge in deren Nutzung nicht ausschöpfen (Gordon, 1983). Bei Externalitäten kann es sich sowohl um grenzüberschreitende *Nutzen-Spillovers* (beispielsweise bei zentralörtlichen Infrastrukturleistungen wie Krankenhäuser oder Theater) als auch um *Kosten-Spillovers* (beispielsweise grenzüberschreitende Lärm- und Schadstoffemissionen) handeln. In der politischen Diskussion dominieren vor allem die Nutzen-Spillovers von städtischen Zentren. Die Kernstädte können in einen finanziellen „Teufelskreis“ geraten, weil auch Personen aus angrenzenden Gebietskörperschaften

1. Breton (1965) spricht in diesem Zusammenhang von „perfect mapping“.

2. Die Idee der institutionellen Kongruenz basiert auf finanztheoretischen Überlegungen von Wicksell (1898).

zentralörtliche Leistungen in Anspruch nehmen, ohne dafür einen adäquaten Steuerpreis entrichten zu müssen. Die reichen Bevölkerungsgruppen der Kernstädte sehen sich dadurch einer immer höheren Steuerbelastung ausgesetzt. Sie weichen ihr durch Wegzug in den Agglomerationsgürtel aus. Zurück bleiben Gruppen mit geringer Steuerkraft und hohen Ansprüchen an den Staat. Der sich kumulativ verstärkende Prozess der Suburbanisierung entzieht den Städten allmählich die finanzielle Basis zur Bereitstellung zentralörtlicher Leistungen und gefährdet ihre Funktionsfähigkeit im globalen Standortwettbewerb (Frey, 1996).

Zur Lösung dieser *urbanen Krise* drängt sich in erster Linie die *Abgeltung der Spillovers* auf. Sind die Verhandlungskosten der beteiligten Parteien nicht zu hoch, so werden Verhandlungen zwischen den involvierten Parteien – im Sinne von Coase (1960) – zu einer effizienten Lösung führen und damit die Äquivalenz von Nutzern und Kostenträgern sicherstellen.³ Anders formuliert: Die Verlagerung zentralörtlicher Aufgaben auf die nächsthöhere Ebene ist weder notwendig noch effizient. Sie verteilt die Steuerlast auf alle Gliedstaaten und führt dadurch zu einer *Überzentralisierung* mit entsprechenden Wohlfahrtsverlusten (Eichenberger, 1994). Trotzdem fand in der Vergangenheit die Zentralisierung regionaler Aufgaben häufig die Zustimmung sowohl des Zentralstaates als auch der Gliedstaaten. Beide versprechen sich davon individuelle Vorteile: Der Zentralstaat kann zusätzliche Kompetenzen wahrnehmen, und die Gliedstaaten sind in der Lage, ihre öffentlichen Güter durch andere Gebietskörperschaften mitfinanzieren zu lassen (Weingast, Shepsle und Johnson, 1981).

Eng verbunden mit räumlichen Externalitäten im wettbewerblichen Föderalismus sind *fiskalische Externalitäten*. Diese entstehen, wenn nicht berücksichtigt wird, dass durch den Wegzug aus einem Gliedstaat in einen anderen im Abwanderungsgebiet die Steuerlast zur Bereitstellung der öffentlichen Leistungen für die verbleibende Bevölkerung steigt und entsprechend im Zuwanderungsgebiet sinkt (Mieszkowski und Zodrow, 1989). Im Endeffekt können freie Faktorwanderungen zu einer ineffizienten räumlichen Struktur führen. Will man dieses Problem des Steuerwettbewerbs beheben, so dürfen von den Gliedstaaten entweder ausschliesslich Äquivalenzsteuern erhoben oder es müssen Transfers zwischen den Gliedstaaten ausgerichtet werden (Buchanan, 1950).⁴ Der Besteuerung nach dem Äquivalenzprinzip sind Grenzen gesetzt. Unterstellt man Nichtrivalität und damit steigende Skalenerträge

3. Inman und Rubinfeld (1997) argumentieren, dass es eine Reihe von Gründen gibt, weshalb private Verhandlungen unter den nachgeordneten Gliedstaaten der USA scheitern und sich die erhofften Effizienzsteigerungen nicht ausschöpfen lassen. Hauptgrund ist die Schwierigkeit, die durch den Verhandlungsprozess generierten Wohlfahrtsgewinne fair aufzuteilen (Cooter, 1982). Dies ist jedoch nicht zwingend. Pommerehne und Krebs (1991) zeigen für die Agglomeration Zürich, dass Verhandlungen zwischen der Stadt und den umliegenden Gemeinden durchaus zur Abgeltung von Nutzen-Spillovers führen können. Ähnliches lässt sich für die Nordwestschweiz (Region Basel) nachweisen.
4. Zur optimalen Ausgestaltung eines Transfersystems zur Internalisierung fiskalischer Externalitäten vgl. Dahlby (1996).

Finanzausgleich und Föderalismus

in der Nutzung öffentlicher Leistungen, so werden Grenzkostenpreise die anfallenden Durchschnittskosten zur Bereitstellung der Leistungen nicht decken können. Der Wettbewerbsdruck der freien Faktorwanderung zwingt die Gliedstaaten, ihre Steuerpreise auf das Niveau der Grenzkosten zu senken. Daraus folgt eine Unterversorgung. Im Extremfall werden gar keine öffentlichen Leistungen mehr angeboten (Sinn, 1997).

Der Staat hat neben Versorgungs- auch Umverteilungsaufgaben. Diese sind durch den Steuerwettbewerb ebenfalls gefährdet. Transferempfänger haben Anreize, sich in Gebietskörperschaften zu begeben, wo grosszügige Sozialleistungen ausgerichtet werden. Reiche Einkommensschichten haben umgekehrt Anreize, durch Wegzug in steuergünstigere Gliedstaaten sich dieser Belastung zu entziehen. Bei dezentraler Umverteilung resultiert im Endeffekt eine völlig segmentierte Gesellschaft, in der arme und reiche Einkommensschichten in separaten Gebietskörperschaften leben. Gemäss Stigler (1957) und Musgrave (1959) muss Umverteilung daher eine Aufgabe des Zentralstaates sein.

Diese Sicht vernachlässigt den institutionellen Rahmen, in dem Umverteilung stattfindet. Buchanan und Tullock (1962) argumentieren, dass die Mitglieder eines Gliedstaats auf Verfassungsebene ein Interesse haben, sich auf Umverteilungsregime zu einigen. In einem Gesellschaftsvertrag können sie sich so gegen die Unsicherheit zukünftiger, unverschuldeter Einkommensausfälle absichern. Zudem können sich die reichen Einkommensschichten durch Umverteilung gegen Übergriffe der armen Schichten auf ihren Reichtum schützen (Brennan, 1973). Feld (2000) liefert empirische Unterstützung für diese These. Anhand einer Untersuchung für die Schweiz zeigt er, dass dezentrale Umverteilung⁵ durch geeignete institutionelle Rahmenbedingungen tatsächlich möglich ist. Als geeignete institutionelle Faktoren, welche die dezentrale Umverteilung in der Schweiz stützen, sieht er die Harmonisierung von gewissen Umverteilungsprogrammen, die stark progressiv ausgestaltete direkte Einkommensteuer des Bundes und die nach dem Umlageverfahren organisierte staatliche Altersvorsorge (AHV). Daneben ist das Bürgerortsprinzip bei Fürsorgeleistungen geeignet, transferbedingte Wanderungen in grossem Stil zu verhindern. Als bedeutenden Einflussfaktor wertet Feld überdies die direkten Volksrechte, die im Sinne einer prozeduralen Fairness zur Stabilisierung der dezentralen Umverteilung beitragen.

Aus dem Genannten liesse sich der Schluss ziehen, eine Zentralisierung von Ausgaben- und Einnahmenkompetenzen sei in Bereichen von Vorteil, in denen räumliche und fiskalische Externalitäten auftreten, steigende Skalenerträge in der Nutzung bestehen und Umverteilungsziele verfolgt werden. Eine solche Lösung geht davon aus, der Staat könne Entscheide im Sinne eines benevolenten und vollständig informierten Akteurs treffen. Geht man realistischerweise davon aus, dass der politische Wettbewerb unvollständig ist

5. Der grundlegende Beitrag zur dezentralen Umverteilung stammt von Pauly (1973). Aus seiner Sicht kann die dezentrale Umverteilung paretoeffizient sein, wenn interdependente Nutzenfunktionen zwischen immobilien Haushalten bestehen.

und die Akteure auch an der Ausweitung ihres eigenen Handlungsspielraums interessiert sind, so stellt sich die Frage nach geeigneten Restriktionen für die politischen Akteure. Brennan und Buchanan (1980) sehen im fiskalischen Föderalismus, besonders im *Steuerwettbewerb*, eine Möglichkeit zur Beschränkung staatlicher Macht. Regierungen sind gezwungen, auf die Interessen mobiler Produktionsfaktoren Rücksicht zu nehmen, weil sie sonst Steuererträge verlieren. Zudem ermöglichen dezentrale Aufgaben- und Steuerkompetenzen, dass Bürger die Leistungen ihrer eigenen Körperschaft im Sinne von „Benchmarks“ mit jenen benachbarter Gebiete vergleichen können. Sie setzen diese Informationen dann bei ihren Entscheidungen an der Wahlurne ein. Vergleichsweise erfolgreiche Regierungen werden wiedergewählt, während erfolglosen die Abwahl droht. Auf diese Weise entsteht durch den fiskalischen Föderalismus ein wettbewerblicher Druck auf Grund nicht nur von Wanderungs-, sondern auch von Urnenentscheidungen (Salmon, 1987). In der Terminologie von Hirschman (1970): Im Föderalismus werden die beiden Steuerungsmöglichkeiten „exit“ und „voice“ verknüpft.

Um die Nachteile des fiskalischen Wettbewerbs zu mildern und gleichzeitig die Vorteile einer dezentralen Zuteilung von Aufgaben- und Einnahmenkompetenzen zu kombinieren, braucht es ein System von Transferzahlungen zwischen den Gliedstaaten. Der Finanz- und Lastenausgleich umfasst vertikale Zahlungen zwischen Gebietskörperschaften unterschiedlicher Ebenen wie auch horizontale Transfers zwischen Gliedstaaten der gleichen staatlichen Ebene. Als allokatives Ziel verfolgt er die Internalisierung von räumlichen und fiskalischen Externalitäten. Als distributives Ziel wird eine Umverteilung von reichen zu armen Regionen vorgenommen.

3. Föderalismus und Finanzausgleich in der Schweiz

Der dezentrale Staatsaufbau gehört – zusammen mit der direkten Demokratie⁶ – zu den wichtigsten politischen Strukturprinzipien der Schweiz. Neben dem Bund haben auch die 26 Kantone eigene Verfassungen. Den rund 3000 Gemeinden wird im Rahmen der kantonalen Ordnungen ebenfalls eine hohe Autonomie gewährt. Der Föderalismus schweizerischer Prägung geht davon aus, dass eine Aufgabe in die kantonale Kompetenz fällt, so lange sie nicht durch die Bundesverfassung explizit eingeschränkt wird. Das gleiche gilt für die Steuern: Die Kantone dürfen alle Abgaben erheben, die nicht ausschliesslich dem Bund zugewiesen sind. Da Verfassungsänderungen einer Volksabstimmung bedürfen, bei der die Mehrheit der Stimmenden wie auch die Mehrheit der Kantone zustimmen müssen (obligatorisches Referendum), sind die Hürden für Änderungen sehr hoch.

6. Für einen Überblick zum Einfluss der direkten Demokratie auf die staatliche Leistung vgl. Kirchgässner, Feld und Savioz (1999).

Finanzausgleich und Föderalismus

Mit einem Anteil von fast 75 Prozent der gesamten Staatsausgaben kommt im schweizerischen Bundesstaat den nachgeordneten Gliedstaaten eine bedeutende finanzielle Stellung zu (vgl. Abbildung 1). Der Anteil der eigenen Einnahmen der Kantone und Gemeinden macht 62 Prozent aus. Die Differenz wird durch den vertikalen Finanzausgleich geschlossen. Dem Bund stehen die Mehrwertsteuer und die Verbrauchsteuern als ausschliessliche Einnahmequellen zur Verfügung. Vermögen-, Besitz- und Aufwandsteuern fallen in die kantonale und kommunale Zuständigkeit. Bei den ertragsmässig wichtigen direkten Steuern (Einkommen- und Gewinnsteuer) besteht ein Konkurrenzverhältnis zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Alle drei Ebenen nutzen diese Quellen.⁷ Die kantonale Steuerautonomie ist seit 2001 durch die sogenannte „formelle Steuerharmonisierung“ leicht eingeschränkt. Die formelle Steuerharmonisierung beinhaltet die Vereinheitlichung der Steuergrundsätze und Bemessungsgrundlagen. Die Festlegung der Steuersätze und der Steuerabzüge ist nach wie vor Sache der Kantone (und Gemeinden).

Der Vergleich der Schweizer Finanzordnung mit jener von Deutschland zeigt einige grundlegende Unterschiede. Lenk und Schneider (1999) bezeichnen die deutsche Finanzordnung als *Verbundsystem*. Beim Verbundsystem mit kollektiver Verantwortlichkeit von Bund und Gliedstaaten wird von einem Zentralstaat ausgegangen, an dessen Spitze die Entscheidungsmacht konzentriert ist. Die Gliedstaaten sind stark in die Finanzwirtschaft des Bundes eingebunden. Sie besitzen, von Ausnahmen abgesehen (bes. Gewerbesteuer), keine Steuerautonomie. Die Bemessungsgrundlage und die Höhe der Steuern nachgeordneter Gliedstaaten bestimmen sich weitgehend nach dem Willen des Bundesgesetzgebers. Das Steueraufkommen wird zunächst dem Bund zugeordnet und dann nach politisch festgelegten Quoten auf Bund, Länder und Kommunen aufgeteilt. Auch auf der Ausgabenseite besteht eine starke Verflechtung sowie eine faktische Bindung der Haushalte von Bund und Gliedstaaten. Das deutsche Verbundsystem wird vor allem auf die Wirkung der konkurrierenden Gesetzgebung gemäss Artikel 74 des Grundgesetzes zurückgeführt (Blankart, 1999; Huber und Lichtblau, 1999). Die Befugnis der Länder, eigenständig gesetzgeberisch tätig zu werden, ist in vielen Bereichen beschränkt. Umgekehrt bedürfen rund 60 Prozent aller Gesetzesvorlagen auf Bundesebene der expliziten Zustimmung der Länder (Pitlik und Schmid, 2000). Die damit verbundene Kompetenzvermischung führt zu komplexen Entscheidungsstrukturen, die in der politisch-administrativen Realität einen hohen Planungs-, Steuerungs- und Kontrollaufwand nach sich ziehen. Daneben bedarf es bei der Abstimmung der einzelnen Instrumente eines hohen Informationsstandes, um eine zielgenaue Wirkung zu erreichen. Dies

7. In der theoretischen Literatur wird der gleichzeitige Zugriff verschiedener Staatsebenen auf dieselbe Steuerquelle als ineffizient betrachtet. Auf Grund des „common pool“-Charakters der Steuerquelle vernachlässigt die einzelne Gebietskörperschaft bei der Besteuerung die Auswirkungen auf die anderen Staatsebenen (vertikale Externalitäten). Im Gleichgewicht resultiert daraus tendenziell eine zu hohe Steuerbelastung (vgl. Wrede, 2000).

Christoph A. Schaltegger und René L. Frey

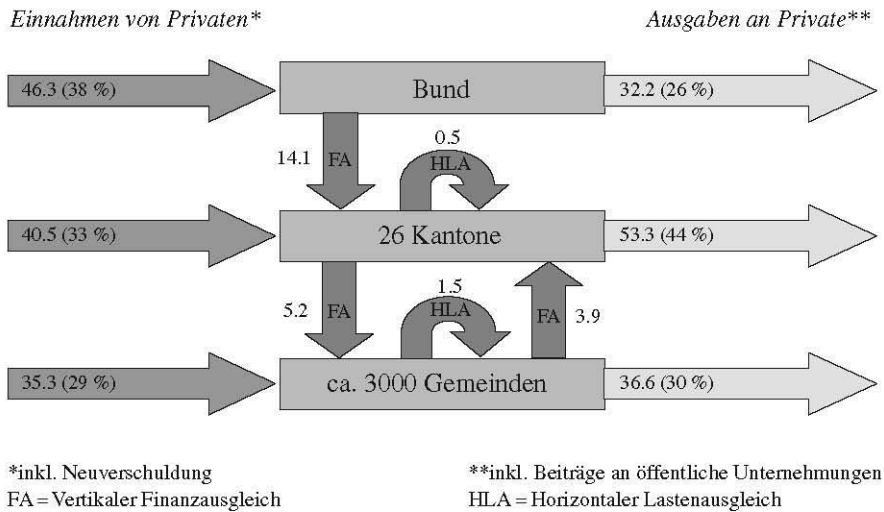


Abbildung 1 Föderativstruktur der Schweiz, 1999 (in Milliarden Franken)

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grund Öffentliche Finanzen der Schweiz 1999.

wiederum bewirkt eine hohe Regelungsdichte, deren Wirkung oft unklar bleibt. Scharpf (1985) spricht von der „Politikverflechtungsfalle“, in der sich der deutsche Föderalismus befindet, weil keine institutionell getrennte Entscheidungskompetenz für die Gebietskörperschaften vorliegt. Von Weizsäcker (1987) kommt zu einem ähnlichen Befund und spricht vom „Pseudoföderalismus“. Obwohl auch die Schweizer Finanzordnung einige Verbundelemente auf der Einnahmen- und Ausgabenseite zwischen Bund und Kantonen kennt, ist die Entscheidungskompetenz institutionell getrennt. Dies ist der entscheidende Unterschied zwischen dem deutschen und dem Schweizer Föderalismus.

Der heutige Finanzausgleich wurde in der Schweiz 1959 eingeführt. Im Laufe der Jahrzehnte hat er sich zu einem unsystematischen, undurchsichtigen und nicht mehr steuerbaren System von vertikal ausgerichteten Finanztransfers vom Bund an die Kantone weiterentwickelt. Ein horizontaler Finanzausgleich, wie er dem deutschen Länderfinanzausgleich zu Grunde liegt, existiert in der Schweiz nicht. Doch wirken auch in der Schweiz die vertikalen Finanztransfers insofern im Sinne eines horizontalen Ausgleichs, als die Mittel vor allem durch die finanzstarken Kantone aufgebracht werden. Bei gewissen finanzschwachen Kantonen, wie beispielsweise Uri und Jura, machen die Finanztransfers des Bundes knapp die Hälfte der gesamten Einnahmen aus (vgl. Tabelle 1).

Der heutige Finanzausgleich (vgl. Stalder, 1999) gliedert sich in vier Hauptteile: Kantonsanteile an Bundeseinnahmen, projektgebundene Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes an die Kantone, Kantonsanteile am Gewinn der Zentralbank und an Treibstoffabgaben sowie, von unten nach oben fließend,

Finanzausgleich und Föderalismus

Kantonsbeiträge an die Sozialwerke des Bundes. Finanziert wird der Finanzausgleich zum Einen aus dem dafür reservierten Anteil von 30 Prozent des Ertrags der Direkten Bundessteuer (Einkommensteuer für natürliche und juristische Personen),⁸ zum Anderen aus der Gesamtheit der Bundeseinnahmen. Die zwischenstaatlichen Geldströme sind zu rund drei Vierteln zweckgebunden und zu einem Viertel zweckfrei (vgl. Tabelle 1).

Die Höhe der Transfers bemisst sich meist nach einem Index, der die Finanzkraft der Kantone widerspiegeln soll (vgl. Tabelle 1). Er umfasst vier Komponenten: das kantonale Pro-Kopf-Einkommen, die kantonalen und kommunalen Steuereinnahmen pro Einwohner, die kantonale Steuerbelastung und den Anteil an Berggebiet. Etwa ein Drittel aller Transferzahlungen sind nach der Finanzkraft der Kantone abgestuft (vgl. Abbildung 2). Die Umverteilungswirkung des Finanzausgleichs im eigentlichen Sinn beträgt rund zwei Milliarden Franken (etwa 1,3 Mrd. €) (KdK und EFD, 1999). Die Umverteilungswirkung des Finanzausgleichs wird heute sowohl vom Bund als auch von den Kantonen als ungenügend betrachtet (KdK und EFD, 2000).

Im Laufe der Zeit haben sich auch auf der Ausgabenseite Verbundelemente zwischen Bund und Kantonen etabliert. Das Bildungs-, Kultur- und Gesundheitswesen fallen zwar schwergewichtig in die Zuständigkeit der Kantone (und Gemeinden). Beim Sozial- und Verkehrswesen sowie beim Umweltschutz, der Raumordnung und der Landwirtschaft teilen sich jedoch die Ebenen die Verantwortung. In seiner Wirkung begünstigt der Ausgabenverbund den *Vollzugsföderalismus* und schränkt die Autonomie der Kantone ein (Spillmann, 1997). Trotz dieser Entwicklung kann gemäss Feld und Schneider (2001) beim Schweizer Föderalismus auf der Ausgabenseite auch heute noch von einer vergleichsweise grossen Autonomie der nachgeordneten Gliedstaaten gesprochen werden.

4. Die Neugestaltung der Aufgabenverteilung und des Finanzausgleichs in der Schweiz

Um den Trend zum Vollzugsföderalismus zu bremsen und die Steuerbarkeit und Wirksamkeit des Finanzausgleichs zu verbessern, haben die Bundesregierung und die Kantone gemeinsam eine weitreichende Reform der föderalen Finanzbeziehungen eingeleitet. Der *Neue Finanzausgleich (NFA)* besteht aus fünf Elementen: Aufgabenentflechtung, Verbesserung der vertikalen Zusammenarbeit Bund-Kantone, Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit (horizontaler Lastenausgleich), Abbau interkantonomer Disparitäten (Finanzkraft- und Finanzbedarfsausgleich) sowie Erleichterung der Systemumstellung (Härteausgleich).

8. Von diesen 30 Prozent werden 17 Prozent nach Aufkommen und 13 Prozent nach der Finanzkraft an die Kantone verteilt.

Tabelle 1 Index der Finanzkraft für 2002/2003, Anteil des Finanzausgleichs an den Kantoneinnahmen sowie Anteil der zweckgebundenen vertikalen Transfers, 1999

Kantone	Index der Finanzkraft (Schweizer Durchschnitt = 100)	Anteil Einnahmen aus Finanzausgleich (%)	Anteil zweck- gebundene Mittel (%)
<i>Finanzstarke Kantone</i>			
Zug	216	26.1	38.4
Basel-Stadt	173	10.8	71.2
Zürich	160	15.1	66.5
Genève	141	9.7	61.1
Nidwalden	129	39.6	82.6
Basel-Landschaft	120	15.0	71.4
<i>Mittelstarke Kantone</i>			
Schwyz	112	40.4	51.3
Schaffhausen	107	17.7	69.8
Aargau	97	19.3	70.8
Vaud	94	19.1	77.4
Thurgau	83	25.7	77.3
Solothurn	82	26.8	77.8
Glarus	82	26.8	59.0
Ticino	82	23.3	74.1
St. Gallen	80	24.9	79.5
Graubünden	77	47.1	87.7
Luzern	67	27.9	77.0
Uri	64	48.8	89.7
Appenzell Ausserrhoden	63	29.6	69.8
Appenzell Innerrhoden	62	38.7	80.1
<i>Finanzschwache Kantone</i>			
Bern	57	28.2	78.9
Neuchâtel	55	38.8	81.7
Fribourg	51	35.3	80.1
Obwalden	35	44.5	79.3
Jura	34	48.6	84.8
Valais	30	41.7	72.8
Schweiz	100	23.1	74.9

Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement 1999

4.1. Aufgabenentflechtung

Ein Kernstück der Reform stellt die Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen dar. Von 31 bisherigen Gemeinschaftsaufgaben sollen 15 vollständig in die Verantwortung der Kantone und sechs in diejenige des Bundes verlagert werden. Damit wird ein Finanzvolumen von insgesamt etwa einer Milliarde

Finanzausgleich und Föderalismus

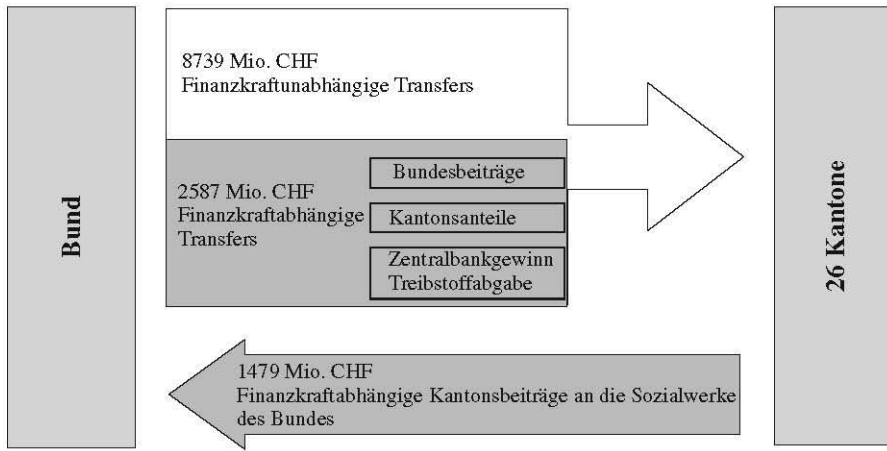


Abbildung 2 Transferzahlungen zwischen Bund und Kantonen, 1993

Quelle: EFD und KdK, 1996.

Franken (gegen 700 Mio. €) entflochten. Dies entspricht wertmässig einem Anteil von je nach Kanton 40 bis 60 Prozent des heutigen Aufgabenverbunds, der neu der Verantwortung einer einzigen Staatsebene zugewiesen wird (Siegenthaler und Wettstein, 2001).

Die Aufgabenentflechtung stellt ein ambitioniertes Vorhaben dar. Vor dem Hintergrund der Theorie des *Rent seeking*⁹ überrascht nicht, dass im Vernehmlassungsverfahren¹⁰ mehrere Interessenorganisationen dagegen opponiert haben. Die Dezentralisierung von Aufgaben bedeutet für sie eine Beschränkung des politischen Einflusses auf Höhe und Verteilung von Transferzahlungen. Die Interessenorganisationen werden in ihrer Opposition durch diejenigen Fachressorts des Bundes und der Kantone unterstützt, die bis anhin durch selektive Zuteilung von finanziellen Mitteln Macht hatten und nun durch die Dezentralisation auf 26 Kantone oder den Übergang von projektbezogenen zu pauschalen Transfers diese teilweise verlieren. Inwiefern die Interessengruppen und Fachämter die Aufgabenentflechtung noch gefährden können, bleibt abzuwarten.

9. Zur Theorie des *Rent seeking* vgl. z.B. Tollison und Congleton (1995).

10. Im rechtlich vorgeschriebenen vorparlamentarischen Vernehmlassungsverfahren prüft der Bund, wie sich die Kantone, Verbände, Gewerkschaften und sonstigen Interessenorganisationen zu geplanten Verfassungsänderungen oder Gesetzen stellen. Das Vernehmlassungsverfahren erleichtert es der Regierung, „referendumssichere“ Vorlagen auszuarbeiten. Der Vernehmlassungsbericht zum NFA ist unter www.efd.admin.ch/dok/publik/index.htm abrufbar.

4.2. Vertikale Zusammenarbeit

Die Zweckbindung zahlreicher vertikaler Finanztransfers sowie deren Bemessung nach der Höhe der Projektkosten und der Finanzkraft der Kantone bewirkt, dass sich diese bei hohen Beitragssätzen primär darum bemühen, hohe Bundesbeiträge zu erhalten. Solche Anreize verzerren die Aufgabenprioritäten, schränken die Autonomie der Kantone ein und führen zu unnötig hohen Kosten bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

Zur Lösung dieses Problems sieht das Reformpaket eine neue Form der vertikalen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen vor. Diese ist analog zum *New Public Management* konzipiert (vgl. Frey, 1995). Bei Aufgaben mit nationalen Anliegen, für deren Durchführung jedoch Kosten- und Informationsvorteile auf dezentraler Ebene bestehen, beschränkt sich der Bund in Zukunft darauf, strategische Entscheidungen zu treffen. Die Kantone als Vollzugsinstanzen sind für die operativen Belange zuständig. Der Bund muss seine Anliegen partnerschaftlich mit den Kantonen aushandeln. Die Ergebnisse solcher Verhandlungen werden in *Programmvereinbarungen* festgehalten. Dabei besteht die Leistung der Kantone in der Berücksichtigung übergeordneter Interessen, jene des Bundes in *Globalbeiträgen* für Programme, nicht wie bis anhin in zweckgebundenen Beiträgen an Einzelprojekte. Diese neue vertikale Zusammenarbeit soll eine effizientere Mittelverwendung gewährleisten, weil die Kantone den Einsatz der Bundesmittel innerhalb des ausgehandelten Rahmens eigenständig optimieren können.

Das *partnerschaftliche Element* der Leistungsvereinbarung ist im vorliegenden Reformentwurf noch nicht konsequent ausgestaltet. Beispielsweise soll der Bund die Möglichkeit haben, durch einen einseitigen Rechtsakt notfalls eine Subventionsverfügung zu erlassen. Auch sind Vorkehrungen geplant für den Fall, dass Verhandlungen zwischen dem Bund und einem Kanton scheitern. Damit wird dem Bund a priori eine stärkere Verhandlungsposition zugestanden als den Kantonen. Weiter ist vorgesehen, dass „Fehlverhalten“ der Kantone sanktioniert werden kann. Um die spezifischen Interessen der Städte und Gemeinden, welche im schweizerischen Bundesstaat im Prinzip keine direkten Beziehungen zum Bund haben, zu berücksichtigen, soll der Bund zudem direkt hoheitlich handeln können. Diese Punkte widersprechen dem Subsidiaritätsgedanken und sollten durch echt partnerschaftliche Lösungen ersetzt werden (Frey und Schaltegger, 2001).

4.3. Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Bis Mitte des 20. Jahrhunderts hat der grösste Teil der schweizerischen Bevölkerung im gleichen Kanton gewohnt, gearbeitet und öffentliche Leistungen in Anspruch genommen. Heute pendeln Arbeitskräfte über Kantons-, ja sogar Landesgrenzen. Dies ist bei der heutigen hohen Mobilität in der Schweiz darum leicht möglich, weil die Kantone im Vergleich zu den Gliedstaaten der meisten anderen Länder sehr klein sind. Sie haben im Durchschnitt eine

Finanzausgleich und Föderalismus

Fläche von 1587 km² und 275.000 Einwohner. Öffentliche Leistungen eines Gliedstaats werden daher immer häufiger auch durch Angehörige anderer Gliedstaaten in Anspruch genommen. Fehlende Mitbestimmungsrechte und unzureichende Beiträge an die Kosten von zentralörtlichen Leistungen führen zu einer suboptimalen Versorgung. Um dieses Problem der räumlichen Nutzen-Spillovers zu lösen, sieht der Neue Finanzausgleich das Element „Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit mit horizontalem Lastenausgleich“ vor.

Die *Spillover-Abgeltung* ist zunächst Sache der beteiligten Gebietskörperschaften. Der Bund stellt lediglich die dafür benötigten Instrumente zur Verfügung. Bereits haben 22 der 26 Kantone eine Rahmenvereinbarung als Grundlage für konkrete Kooperations- und Abgeltungsverträge unterzeichnet. Damit partnerschaftliche Lösungen zwischen gleichberechtigten Kantonen (beziehungsweise Gemeinden) zustande kommen, müssen vom Leistungsanbieter gewisse Gegenleistungen erbracht werden: Schaffung von Kostentransparenz, Gewährung von gleichen Rechten und Pflichten für die beteiligten Kantone sowie Institutionalisierung der Mitbestimmung durch die zahlenden Kantone. Die vorgeschlagene Lösung kann als Annäherung an die *variable Geometrie* oder *fiskalische Äquivalenz* betrachtet werden: Die räumlichen Kreise der Nutzniesser, Kostenträger und Entscheidungsträger von öffentlichen Leistungen werden flexibel an sich verändernde Situationen angepasst. An die Stelle von – in der Schweiz politisch kaum zu realisierenden – Kantonsfusionen als institutionelle Anpassung an das Städte- und Agglomerationswachstum tritt die funktionale Lösung.

Allerdings ist zu befürchten, dass die Nutzniesserkantone es vorziehen werden, weiterhin die Rolle von „Trittbrettfahrern“ einzunehmen (vgl. z.B. Huber, 2001). Der Neue Finanzausgleich sieht daher vor, dass der Bund auf Antrag der Kantone einen *Vertragszwang* ausüben kann, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind (KdK und EFD, 1999). Das Erzwingen der Abgeltung von Spillovers ist ein „Systemmangel“ (Frey und Schaltegger, 2001). Nach Coase (1960) ermöglicht gerade das freiwillige Aushandeln das individuelle Ausloten von Vor- und Nachteilen der gemeinsamen Bereitstellung und Finanzierung von öffentlichen Leistungen und dadurch paretoeffiziente Lösungen. Das Gegenargument lautet, dass in der Praxis Verhandlungen zwischen Kantonen mit hohen Transaktionskosten verbunden seien. Der vom Bund zu verordnende Vertragszwang stellt nach dieser Sicht ein Mittel zur Senkung von Verhandlungskosten dar. Doch gerade bei der interkantonalen Zusammenarbeit sind Verhandlungen in der Regel nur unter einer sehr kleinen Zahl von Kantonen erforderlich. Hohe Verhandlungskosten als Grund für die Verhinderung einer effizienten Lösung auf freiwilliger Basis dürften daher kaum ins Gewicht fallen. Es genügt, wenn der Bund den Gliedstaaten Instrumente zur Bewältigung ihrer eigenen Probleme zur Verfügung stellt, so wie der Staat mit dem Vertragsrecht privaten Akteuren ermöglicht, durch Verhandlungen selbst Interessenkonflikte (z.B. zwischen Verkäufer und Käufer eines Gutes) zu lösen.

4.4. *Abbau interkantonaler Disparitäten*

Ein weiteres Reformelement der föderalen Finanzbeziehungen in der Schweiz verfolgt distributive Zielsetzungen. Diese sollen in Zukunft sauber von Allokationszielen getrennt werden – nach der Regel: für jedes Ziel ein Instrument, und zwar das jeweils geeignetste. Der sogenannte *Ressourcen- und Belastungsausgleich* besteht aus drei Instrumenten (vgl. Abbildung 3).

Als Ersatz für den bisherigen Index der Finanzkraft, der aus einem Sammelsumrium von Einzelindikatoren zusammengesetzt ist (vgl. Abschnitt 3), wurde ein sogenannter Ressourcenindex entwickelt. Der *Ressourcenausgleich* zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kantonen soll sich neu nach dem kantonalen Steuerpotenzial richten (sog. „Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage“, vgl. Fischer, 2001). Im Gegensatz zu heute wird die Höhe der Transfers beim Ressourcenindex nicht mehr durch unterschiedliche Ausschöpfung des kantonalen Steuerpotenzials durch die Kantone zu beeinflussen sein.

Über einen vom Bund finanzierten *geografischen Belastungsausgleich* soll dem unterschiedlichen Finanzbedarf der Berggebiete, der sich aus „Kosten der Weite“ bei dünner Besiedelung und schwierigen naturräumlichen Verhältnissen ergibt, Rechnung getragen werden. Der ebenfalls vom Bund finanzierte *soziodemografische Belastungsausgleich* berücksichtigt finanzielle Zusatzbelastungen von Ballungsgebieten, die sich aus ihrer „ungünstigen“ Bevölkerungszusammensetzung ergeben. Als Resultat der Suburbanisierung ist der Anteil von Bevölkerungsgruppen, die deutlich höhere Ansprüche an die Gemeinwesen stellen, als ihrer Steuerleistung entspricht, in den Kernstädten im Vergleich sowohl zum Agglomerationsumland wie auch zum nationalen Durchschnitt, weit überdurchschnittlich.

Wie stark die Ausgleichswirkung des Neuen Finanzausgleichs sein soll, ist eine politische Frage. Vorgesehen ist, das Umverteilungsvolumen gegenüber heute um etwa 50 Prozent zu erhöhen, von rund 2 auf über 3 Milliarden Franken pro Jahr (1,4 bzw. 2 Mrd. €). Der Ressourcenausgleich wird zum Teil von den ressourcenstarken Kantonen, zum Teil vom Bund finanziert. Die Mittel für den geografischen sowie für den soziodemografischen Ausgleich werden ausschliesslich vom Bund aufgebracht (vgl. Abbildung 3).

4.5. *Kompensationslösung für Verluste durch die Systemumstellung*

Der Übergang vom alten Finanzausgleich zum neuen System wird für einige Kantone eine Einbusse an Finanztransfers vom Bund mit sich bringen. Im Abstimmungskampf würde schwer zu erklären sein, warum heute ausgesprochen finanzschwache Kantone als Verlierer der Reform erscheinen, selbst wenn dies nach den neuen Kriterien der Ressourcenkraft und der Sonderlasten gerechtfertigt ist. Um das Risiko eines politischen Scheiterns des Neuen Finanzausgleichs zu mildern, ist ein *Härteaushgleich* geschaffen worden. Er soll 430 Millionen Franken betragen. Finanziert wird er zu zwei Dritteln vom Bund und zu einem Drittel von den Kantonen. Der

Finanzausgleich und Föderalismus

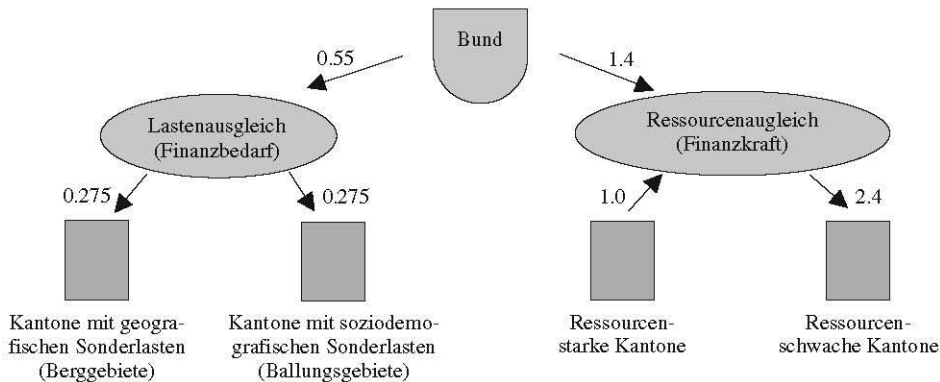


Abbildung 3 Disparitätenabbau gemäss Neuem Finanzausgleich (in Milliarden Franken)

Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement, 2002

Härteausgleich kann als Versuch interpretiert werden, die Reformgewinne fair aufzuteilen.

Der Härteausgleich ist auf Kritik gestossen. Huber (2001) beispielsweise befürchtet, dass er nicht nur während einer Übergangsphase gewährt wird, sondern sich als dauernder Bestandteil des Finanzausgleichs etabliert. In diesem Falle würde ein Teil der Effizienz- und Innovationsgewinne der gesamten Aufgabenentflechtung und Neugestaltung der vertikalen und horizontalen Finanzbeziehungen verloren gehen. Auch das zentrale Anliegen der Reform, die Stärkung der Eigenverantwortung der Kantone, wäre gefährdet.

Um die Kosten dieser politischen Korrekturübung möglichst tief zu halten, schlagen Frey und Schaltegger (2001) vor, dass nur finanzschwache Kantone vom Härteausgleich profitieren sollen. Zudem sollte er als „Auslaufmodell“ konzipiert werden: Kantone, welche nach einer Übergangszeit nicht mehr finanzschwach sind, sollen aus dem Härtefonds keine Transfers mehr erhalten. Das gleiche gilt für Kantone, welche in Zukunft neu finanzschwach werden. Der Reformvorschlag stellt ja gerade für diesen Fall geeignete Auffangnetze durch den Ressourcen- und Belastungsausgleich zur Verfügung.

5. Institutionelle Sicherung des Neuen Finanzausgleichs

In der Vergangenheit war in den meisten föderalen Staaten eine Tendenz zur schleichenden Zentralisierung der Staatstätigkeit auszumachen, eine Entwicklung, auf die 1927 bereits Popitz hingewiesen hat (vgl. auch Riker,

1964). Die Schweiz stellt in dieser Beziehung keine Ausnahme dar. Der Neue Finanzausgleich mit seinen bloss drei – gegenüber heute 35 bis 40 – „Finanzausgleichstöpfen“ könnte diese Tendenz noch erleichtern. In Zukunft wird es bedeutend einfacher sein als bisher, finanzstarke Kantone zu einer immer weiter gehenden Umverteilung zu zwingen.¹¹ Die Nivellierung durch den Ressourcen- und Belastungsausgleich würde gewisse Vorteile der Reform teilweise wieder zunichte machen.

Brennan und Buchanan (1980) haben gezeigt, dass die Zentralisierung der Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen kein naturgesetzliches Phänomen, sondern das Ergebnis der Kartellneigung von nachgeordneten Gebietskörperschaften ist. Politiker versuchen nur allzu gern, den Systemwettbewerb unter den Gliedstaaten zu unterbinden. Der „Preis des Staates“ ist dann überall gleich hoch, und fiskalisch motivierte Wanderungen werden weitgehend verhindert. Ein anderes Mittel der Kartellisierung besteht darin, durch *nationale Mindeststandards* den föderalen Wettbewerb auf der Leistungsseite der Kantone einzuengen.

Um die unbestreitbaren Vorteile des Neuen Finanzausgleichs langfristig zu sichern, sollten derartige Kartellbestrebungen in der Schweiz unterbunden werden. Wie könnte dies geschehen? In einem Vergleich der Schweiz mit Deutschland liefert Blankart (1999) empirische Evidenz dafür, dass das *Referendum* die Zentralisierung der Staatstätigkeit am wirksamsten zu bremsen vermag. Auch Schaltegger und Feld (2001) zeigen, dass dieses Instrument in der Schweiz eine wirksame institutionelle Sicherung gegen eine übermässige Zentralisierung darstellt. Solche Erfahrungen legen es nahe, die Reform des Finanzausgleichs durch direktdemokratische Schranken auf Verfassungsebene, vor allem in Form des obligatorischen Referendums bei Änderungen wichtiger Elemente des Finanzausgleichs, zu schützen.

6. Schlussfolgerungen

Finanzausgleich und Föderalismus sind eng miteinander verbunden. Die Finanzordnung regelt das föderale Zusammenleben und damit den Wettbewerb unter den Gliedstaaten. Bei effizienter Ausgestaltung kommen die Stärken des Föderalismus stärker zum Tragen. Im Vordergrund steht dabei die Berücksichtigung von regional und lokal unterschiedlichen Präferenzen. Der föderale Wettbewerb fördert Innovation und Effizienz und kontrolliert im Sinne von *Checks and Balances* die staatliche Machtentfaltung.

11. Nach Auffassung von Stucky (2002) stellt das fakultative Referendum (50.000 Stimmbürger/innen können eine nationale Volksabstimmung verlangen) einen unzureichenden Schutz der ressourcenstarken Kantone gegen die „Ausbeutung“ durch die zahlenmässig stärkeren ressourcenschwachen Kantone dar. Er fordert die Aufnahme einer verfassungsmässigen Maximallimite von 7 Prozent der Steuerressourcen eines Kantons für Zwecke des Finanzausgleichs (obligatorische Volksabstimmung).

Finanzausgleich und Föderalismus

Die Stärken des Föderalismus sind an eine Reihe von *Bedingungen* geknüpft. Erstens muss die räumlich-institutionelle Äquivalenz von Einnahmen und Ausgaben einigermaßen gegeben sein. Zweitens muss ein Ausgleich zwischen den Gliedstaaten dafür sorgen, dass der Wettbewerb der Systeme nicht ruinös wirkt und als ungerecht empfunden wird. Der heutige schweizerische Finanzausgleich erfüllt diese Voraussetzungen nur teilweise. Das interkantonale Transfersystem mit seinen Mischfinanzierungen und Verbundaufgaben hat in der Vergangenheit einen Trend hin zum Vollzugsföderalismus bewirkt. Eine Neuordnung der zwischenstaatlichen Transfers ist daher angezeigt. Die Reform des schweizerischen Finanzausgleichs verfolgt denn auch die Entflechtung und Dezentralisierung von öffentlichen Aufgaben. Dadurch soll die finanzielle Autonomie der Kantone wieder gestärkt werden. Die Reform umfasst darüber hinaus die Neugestaltung der vertikalen Zusammenarbeit, die Neugestaltung der vertikalen Finanzströme in Analogie zum New Public Management, die Internalisierung von Spillovers durch Einführung eines interkantonalen Lastenausgleichs sowie den gezielten Finanzkraft- und Finanzbedarfsausgleich. Zur Wahrung des auf diese Weise zu reformierenden Schweizer Föderalismus braucht es allerdings noch institutionelle Sicherungen. Ansonsten wird auch in diesem Land die schleichende Zentralisierung der Staatstätigkeit weiter gehen.

Literaturverzeichnis

- Blankart, Charles B. (1999), Die schleichende Zentralisierung der Staatstätigkeit: Eine Fallstudie, *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 119, 331–50.
- Blankart, Charles B. (2001), *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, 4. Auflage, München, Vahlen.
- Brennan, Geoffrey (1973), Pareto Desirable Redistribution: The Non-Altruistic Dimension, *Public Choice* 14, 43–67.
- Brennan, Geoffrey und James M. Buchanan (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Breton, Albert (1965), A Theory of Government Grants, *Canadian Journal of Economics and Political Science* 31, 175–187.
- Buchanan, James M. (1950), Federalism and Fiscal Equity, *American Economic Review* 40, 583–599.
- Buchanan, James M. und Gordon Tullock (1962), *The Calculus of Consent, Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Coase, Ronald H. (1960), The Problem of Social Cost, *Journal of Law and Economics* 3, 1–44.
- Cooter, Robert (1982), The Cost of Coase, *Journal of Legal Studies* 11, 1–33.
- Dahlby, Bev (1996), Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants, *International Tax and Public Finance* 3, 397–412.
- Eichenberger, Reiner (1994), The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization, *Kyklos* 47, 403–20.

Christoph A. Schaltegger und René L. Frey

- Feld, Lars P. (2000), *Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution*, Tübingen, Mohr.
- Feld, Lars P. und Schneider, F. (2001), Zum Wandel des föderalistischen Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsspektrums: Österreich und die Schweiz im Vergleich, mimeo, Universität St. Gallen.
- Fischer, Roland (2001), Expertenbericht betreffend aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG)/Ressourcenindex im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA).
- Frey, René L. (1995), New Public Management und Finanzausgleich, in: Peter Hablützel et al. (eds.), *Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*, Bern, Stuttgart, Wien, Haupt, 425–437.
- Frey, René L. (1996), *Stadt: Lebens- und Wirtschaftsraum. Eine ökonomische Analyse*, Zürich, vdf.
- Frey, René L. et al. (1994), *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen*. Expertise zu den Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes an die Kantone im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren.
- Frey, René L. und Christoph A. Schaltegger (2001), *Ziel- und Wirkungsanalyse des Neuen Finanzausgleichs*. Bericht zu Handen der Eidg. Finanzverwaltung und der Konferenz der Kantonsregierungen. 14. Mai 2001. www.unibas.ch/wwwz/wipo.
- Gordon, Roger H. (1983), An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism, *Quarterly Journal of Economics* 98, 567–586.
- Hirschman, Albert O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge/Mass., Harvard University Press.
- Huber, Bernd und Karl Lichtblau (1999), Reform der deutschen Finanzverfassung – die Rolle des Konnexitätsprinzips, *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 44, 69–93.
- Huber, Christian (2001), Der Neue Finanzausgleich – mehr als eine Umverteilungsübung, *Neue Zürcher Zeitung* 158 vom 11.7.2001, 15.
- Inman, Robert P. und Daniel L. Rubinfeld (1997), Rethinking Federalism, *Journal of Economic Perspectives* 11, 43–64.
- Kirchgässner, Gebhard, Lars P. Feld und Marcel R. Savioz (1999), *Die direkte Demokratie*, Basel, Genf, München, Vahlen.
- Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD) (1999), *Der Neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen*. Schlussbericht der Projektorganisation an den Bundesrat.
- Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD) (1996), *Der Neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen*. Grundzüge.
- Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD) (2000), *Der Neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen*. Bericht über die Vernehmlassung.
- Lenk, Thomas und Friedrich Schneider (1999), Zurück zum Trennsystem als Königsweg zu mehr Föderalismus in Zeiten des „Aufbau Ost“?, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 219, 409–435.
- Mieszkowski, Peter and George R. Zodrow (1989), Taxation and the Tiebout Model: The Differential Effects of Head Taxes, Taxes on Land Rents, and Property Taxes, *Journal of Economic Literature* 27, 1098–1146.
- Musgrave, Richard A. (1959), *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economics*, McGraw Hill, New York.

Finanzausgleich und Föderalismus

- Oates, Wallace E. (1972), *Fiscal Federalism*. New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, Wallace E. (1999), An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature* 37, 1120–1149.
- Olson, Mancur (1969), The Principle of „Fiscal Equivalence“: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, *American Economic Review* 59, 479–487.
- Pauly, Mark V. (1973), Income Redistribution as a Local Public Good, *Journal of Public Economics* 2, 35–58.
- Pitlik, Hans und Günther Schmid (2000), Zur politischen Ökonomie der föderalen Finanzbeziehungen in Deutschland, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 49, 100–124.
- Pommerehne, Werner W. und Susanne Krebs (1991), Fiscal Interactions of Central City and Suburbs: The Case of Zurich, *Urban Studies* 28, 783–801.
- Popitz, Johannes (1927), Der Finanzausgleich, *Handbuch der Finanzwissenschaft* 2, 338–375.
- Riker, William H. (1964), *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown.
- Salmon, Pierre (1987), Decentralisation as an Incentive Scheme, *Oxford Review of Economic Policy* 3, 24–43.
- Schaltegger, Christoph A. und Lars P. Feld (2001), On Government Centralization and Budget Referendums, Evidence from Switzerland, CESifo Working Paper 615.
- Scharpf, Fritz W. (1985), Die Politikverflechtungsfalle, *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323–356.
- Schweizerischer Bundesrat (2001), *Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA)* vom 14. November 2001.
- Siegenthaler, Peter und Gérard Wettstein (2001), Finanzausgleich – alle können Gewinner sein, *Neue Zürcher Zeitung* 182 vom 9.8.2001, 13.
- Sinn, Hans-Werner (1997), Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb, *Schriften des Vereins für Socialpolitik* 253, 9–60.
- Spillmann, Andreas (1997), Finanzausgleichsreformen – für das nächste Jahrhundert, *Die Volkswirtschaft* 10/97, 12–18.
- Stalder, Kurt (1999), *Föderalismus und Finanzausgleich*, Schriftenreihe der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen: Solothurn, FkF.
- Stigler, George J. (1957), The Tenable Range of Functions of Local Government, in: Joint Economic Committee (ed.) *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 213–219.
- Stucky, Georg (2002), Finanzausgleich – wer schützt die Geberkantone?, in *Neue Zürcher Zeitung* 15, vom 19.1.2002, 16.
- Tiebout, Charles M. (1956), A Pure Theory of Local Expenditure, *Journal of Political Economy* 64, 416–424.
- Tollison, Robert D. and Roger D. Congleton (1995), *The Economic Analysis of Rent Seeking*, International Library of Critical Writings in Economics 49, Aldershot, Elgar.
- Weingast, Barry R., Kenneth A. Shepsle und Christopher Johnson (1981), The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics, *Journal of Political Economy* 89, 642–664.
- Weizsäcker, Carl Christian von (1987), Föderalismus als Verjüngungskur, in: Heinz Buhofer (Hrsg.), *Liberalismus als Verjüngungskur*, Zürich und Wiesbaden, 217–223.
- Wicksell, Knut (1898), *Finanztheoretische Untersuchungen: Nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens*, Jena, Fischer.
- Wrede, Matthias (2000), Shared Tax Sources and Public Expenditures, *International Tax and Public Finance* 7, 163–175.

Abstract: *The fiscal constitution governs the federal system and thus the competition among member states. In Switzerland tax competence and spending decisions are highly decentralised. In order to make such a system operational an intergovernmental transfer system is needed. Today it does not work in a satisfactory manner, however. In particular, the autonomy of the cantons is in danger. Therefore, the federal government and the cantons have commonly decided to launch an ambitious reform programme. The so-called "new fiscal equalisation system" includes the decentralisation of public tasks, the reorganisation of the vertical and horizontal co-operation among jurisdictions and the equalisation of fiscal resources and burdens.*