
Zukunftstauglicher Föderalismus – Wie ihn die Globalisierung fordert, fördert und formt

REINER EICHENBERGER/YVES KLÄY/DAVID STADELMANN

Inhaltsübersicht

I. Abstract	7
II. Einleitung	8
III. Globalisierung fördert den Föderalismus	9
IV. Globalisierung fordert den Föderalismus	12
V. Zukunftstauglicher Föderalismus	13
A. Patentrezept Steuerautonomie.....	13
B. Wiederherstellung der institutionellen Kongruenz.....	15
1. Zerlegung von Steuerpflicht und Wahlrecht zwischen Wohn- und Arbeitsort.....	15
2. Finanzausgleich ohne negative Anreize.....	16
C. Wirkungsvollere Information der Bürger.....	17
D. Markt für gute Politiker	19
VI. Auflösung und Wiederherstellung der institutionellen Kongruenz	20
A. Steuerüberwälzung bricht institutionelle Kongruenz	20
B. Schuldenkapitalisierung und institutionelle Kongruenz.....	21
VII. Folgerungen	24
Literaturverzeichnis	25

I. Abstract

Der Föderalismus im Sinne kleinräumiger Dezentralisierung und lokaler Finanzautonomie steht vor gewaltigen Herausforderungen. Die starke wirtschaftliche und politische Globalisierung bereitet dem Föderalismus einerseits Probleme, andererseits eröffnet sie ihm auch grosse Chancen. In diesem Beitrag diskutieren wir, welche institutionellen Reformen die Probleme mindern und die Chancen nutzbar machen könnten. Als besondere Herausforderung erweist sich, dass mit der zunehmenden Mobilität von Arbeit und Kapital die Kosten und Nutzen staatlicher Tätigkeit vollständiger und schneller auf den Faktor Boden überwälzt werden. Die Bodenbesitzer tragen die Steuerlast und schöpfen die Vorteile aus den Leistungen ab, haben aber oft nicht die entsprechenden politischen Mitentscheidungsrechte. Damit reduziert sich die durch Föderalismus angestrebte institutionelle Kongruenz. Wir diskutieren, wie die institutionelle Kongruenz wiederhergestellt werden könnte.

II. Einleitung

- 2 Föderalismus im Sinne kleinräumiger Dezentralisierung und lokaler Finanzautonomie stärkt die Anreize der relevanten politischen Handlungsträger – der Wähler, Politiker und Interessengruppen – eine Politik zu verfolgen, die die Wohlfahrt im gesamten Staatswesen mehrt.¹ Wichtig dafür sind insbesondere zwei Wirkungsmechanismen: das Ausmass der institutionellen Kongruenz, d.h. die Deckungsgleichheit der Gruppen der Nutzer, Entscheider und Zahler in einer Gebietskörperschaft,² sowie die Abwanderungs- und Widerspruchsmöglichkeiten der Bürger gemäss dem Konzept von «exit, voice, and loyalty» von HIRSCHMAN.³ Die Funktionsfähigkeit dieser beiden Mechanismen wird stark durch die Mobilitäts- und Informationskosten der Bürger bestimmt. Diese wiederum werden durch gesellschaftliche Entwicklungen getrieben, die heute unter dem Begriff «Globalisierung» zusammengefasst werden: die sinkende Bedeutung räumlicher Entfernung für den Transfer von Gütern, Dienstleistungen, Personen und Information. Dieser Beitrag konzentriert sich auf die Auswirkungen der Globalisierung auf die Erfolgsbedingungen des Föderalismus.
- 3 Mit der Globalisierung wachsen die wirtschaftlichen Interdependenzen sowie die wirtschaftlichen Räume. Damit dürften auch die Gruppen der Nutzer und Zahler staatlicher Leistungen anwachsen. Entsprechend müssten nach dem Prinzip der institutionellen Kongruenz auch die Kreise der Entscheider wachsen und Entscheidungen zunehmend auf die nationale oder gar supranationale Ebene verlagert werden. Doch auch das Gegenteil könnte passieren: Die Globalisierung befeuert den nationalen und insbesondere den regionalen und lokalen Standortwettbewerb. Um darin erfolgreich zu sein, müssen Staaten und Gebietskörperschaften eigenständige, bürgerfreundliche und ihren Verhältnissen angepasste Politik betreiben können. Dazu benötigen sie deutlich mehr Entscheidungskompetenz. Diese erhalten sie durch eine Stärkung des Föderalismus im Sinne grosser lokaler Autonomie mit institutioneller Kongruenz.
- 4 Mit der Globalisierung verändern sich auch die Abwanderungs- und Widerspruchsmöglichkeiten sowie die Loyalität der Bürger. Das prägt die Politik. Durch die Senkung der Informations- und Mobilitätskosten nehmen die Abwanderungsmöglichkeiten der Bürger zu. Die verschiedenen Formen der Wanderung lassen die technischen, budgetären sowie intergenerationellen externen Effekte und Spillover wachsen. Weil die Ausländer- und Auswärtigenanteile zunehmen, haben immer mehr Steuerzahler keine Bürgerrechte und keine politischen Mitgestaltungsrechte an ihrem Wohnsitz. Dadurch sinkt ihr Interesse an der lokalen Politik, was es wiederum für die Medien unattraktiver macht,

¹ OATES, Federalism; Dazu auch EICHENBERGER/STADELMANN, Reformprogramm.

² BLANKART, Föderalismus; BLANKART, Finanzen.

³ HIRSCHMAN.

über lokale Politik zu berichten. Wichtig ist dabei nicht nur die kurzfristige Mobilität, sondern auch die langfristige. Weil es aus Sicht von Eltern immer unwahrscheinlicher wird, dass ihre Kinder dereinst am gleichen Ort wohnen, lohnt es sich für sie immer weniger, sich für die langfristige Attraktivität des Standortes einzusetzen. Hinzu kommt ein bisher in der akademischen und öffentlichen Diskussion stark vernachlässigter Aspekt: Mit der zunehmenden Mobilität von Arbeit und Kapital werden die Kosten und Nutzen staatlicher Tätigkeit vollständiger und schneller auf den Faktor Boden überwälzt. Die Bodenbesitzer tragen die Steuerlast und schöpfen die Vorteile aus den Leistungen ab, haben aber oft nicht die entsprechenden politischen Mitentscheidungsrechte. Damit reduziert sich die durch Föderalismus angestrebte institutionelle Kongruenz.

Im Folgenden erörtern wir, wie die Globalisierung den Föderalismus fördert (Abschnitt III) und fordert (Abschnitt IV). Darauf aufbauend überlegen wir, wie der Föderalismus fitter für die sich schnell globalisierende Welt gemacht werden kann und stellen einige der von uns vertretenen institutionellen Reformen vor (Abschnitt V). Sodann greifen wir die schrumpfende institutionelle Kongruenz durch die zunehmende Bedeutung der Kapitalisierung von Kosten und Nutzen staatlicher Tätigkeit in den Bodenpreisen auf und diskutieren, wie die institutionelle Kongruenz wiederhergestellt werden könnte (Abschnitt VI). Abschliessend werden die Argumente zusammengefasst (Abschnitt VII).

III. Globalisierung fördert den Föderalismus

Die Globalisierung und die damit einhergehende Senkung der Informations- und Mobilitätskosten verändern die Bedeutung von Föderalismus und Dezentralisierung über wenigstens sechs Kanäle:

Erstens hängt der Wohlstand von Ländern zunehmend von ihren Erfolgen im globalen Markt und Standortwettbewerb ab. Früher genügte es, leicht besser als die Nachbarn und die direkten Konkurrenten zu sein. Zunehmend muss aber mit den weltbesten Ländern und Regionen mitgehalten werden. Wettbewerbsfähigkeit eines Standorts bedingt hohe Produktivität. Diese folgt aus guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, welche wiederum aus guter Wirtschafts- und Sozialpolitik entsteht. Gute Politik resultiert aus guten politischen Institutionen, die den relevanten politischen Handlungsträgern, also den Bürgern und Politikern, starke Anreize geben, wohlfahrtssteigernde Politikalternativen auszuloten. Ein wichtiger Anreizmechanismus für Bürger und Politiker zum Auffinden guter Politikalternativen ist Eigenverantwortung auf allen Ebenen und damit effektive Dezentralisierung. Deren Kraft spiegelt sich nicht nur

in der breiten wissenschaftlichen Literatur,⁴ sondern auch in der wirtschaftlichen Situation der Länder Europas. Unseres Erachtens ist der deutschsprachige Raum unter anderem deshalb wirtschaftlich recht erfolgreich, weil er im Unterschied zu allen anderen europäischen Sprachräumen in fünf stark dezentralisierte und teils kleine unabhängige Staaten aufgeteilt ist – Deutschland, Österreich, Schweiz, Liechtenstein und am Rande Luxemburg – die in einem intensiven Konkurrenzkampf stehen und zwischen denen gute Problemlösungen besonders leicht übernommen werden können. Ähnlich beruht der Erfolg der skandinavischen Länder auch auf intensivem Wettbewerb untereinander: Abhängig von der Definition konkurrieren hier drei bis fünf unabhängige Staaten miteinander. Zusätzlich zeichnen sich ihre Gemeinden durch eine im Vergleich zu anderen Ländern hohe Autonomie aus und befinden sich ebenfalls in einem intensiven Wettbewerb miteinander.

- 8 Zweitens führt die wachsende wirtschaftliche Verflechtung innerhalb Europas und der EU im Zuge der Globalisierung dazu, dass die wirtschaftlich stärkeren Länder zunehmend Transfers zugunsten der wirtschaftlich schwächeren Länder leisten müssen. Das können sie umso besser, je finanzkräftiger sie selbst sind. Finanzstark können aber nur jene Länder sein, die ihre Mittel sparsam und wirkungsvoll einsetzen. Dazu müssen sie sich auf die Verbesserung der eigenen institutionellen Rahmenbedingungen konzentrieren. Voraussetzung dafür ist insbesondere in grossen Staaten wie Deutschland aber auch Frankreich eine effektivere Dezentralisierung und Stärkung der Eigenverantwortung der kleineren und grösseren Gebietskörperschaften.
- 9 Drittens benötigen gerade auch die wirtschaftlich weniger erfolgreichen Länder Europas dringend mehr Dezentralisierung. Griechenland ist das am stärksten zentralisierte Land des Euro-Raums, und Portugal folgt auf dem zweiten Platz.⁵ Genau so ist auch Frankreich stark zentralisiert, mit ähnlichen, aber besser verborgenen Problemen. Hingegen ist Italien durchschnittlich und Spanien vergleichsweise stark dezentralisiert, beide aber in ineffektiver Weise. Abgesehen von den Ausnahmen Baskenland und Navarra können ihre Regionen die Höhe ihrer Einkommenssteuern nicht selbst festlegen und sind stark auf Transfers der Zentralregierungen angewiesen, was verzerrte Anreize setzt. Damit ist die institutionelle Kongruenz massiv verletzt und die Eigenverantwortung entsprechend tief.
- 10 Viertens verliert die nationale Einbettung für Gebietskörperschaften an Bedeutung. Da die Globalisierung den Zugang zum Weltmarkt erleichtert, wird die

⁴ z.B. OATES, Federalism; BLANKART, Finanzen; CHRISTL ET AL.; FILIPPETTI.

⁵ Jeweils gemessen an der inneren Dezentralisierung im Sinne der Selbstverantwortung und Unabhängigkeit von Regionen und Gemeinden (siehe dazu DIAZ CAYEROS, SORENS und LADNER ET. AL.).

Einbettung in einen grossen nationalen Binnenmarkt weniger wichtig. An deren Stelle tritt die Einbettung von Städten und Regionen in den internationalen Markt. Erfolgreiche Unternehmen aus den einzelnen Regionen müssen sich der internationalen Konkurrenz stellen und nicht nur der nationalen. Damit wird die lokale und regionale Standortattraktivität immer wichtiger: Regionen und ihre Gemeinden müssen in der Lage sein, sich schnell und flexibel an internationale Veränderungen anzupassen. Dies dürfte in Zukunft in vielen Regionen die Bindung an die Nationalstaaten schwächen und den Ruf nach mehr Unabhängigkeit und somit den Föderalismus stärken.⁶

Fünftens dürfte mit den sinkenden Mobilitäts- und Informationskosten die räumliche Segregation zunehmen. Die wirtschaftlichen Tätigkeiten und damit die Arbeitsplatzwahl werden ortsunabhängiger. Neue technische Möglichkeiten zur virtuellen Kontaktaufnahme und virtuellen Treffen verstärken diesen Trend. Bürger können ihre Wohn- und Geschäftssitze freier und somit zunehmend nach ihren persönlichen Präferenzen für Steuern und öffentliche Leistungen wählen. Damit dürften sich Individuen mit ähnlicher Nachfrage nach öffentlichen Leistungen verstärkt räumlich sammeln. In der Folge werden sich die politischen Präferenzen zunehmend regional unterscheiden. Dies erhöht den Bedarf an regional differenzierter Politik und damit an Föderalismus und Dezentralisierung, was wiederum mehr Flexibilität und Anpassungsfähigkeit auf der Ebene der Gebietskörperschaften erfordert.

Sechstens stehen wirtschaftlich besonders erfolgreiche Regionen, die zumeist in ihrem Land über Finanzausgleichssysteme die schwächeren Regionen mittragen, zunehmend in einem globalen Standortwettbewerb. Darin haben unabhängige Städte und Regionen gegenüber solchen mit politisch stark gebundenen Händen Vorteile. Das illustrieren die wirtschaftlich besonders erfolgreichen Städte Singapur und (bisher) auch Hongkong. Diese Stadtstaaten sind wirtschaftlich weit erfolgreicher als die anderen Städte ihrer Region, weil ihre Regierungen wesentlich bessere Anreize und Möglichkeiten haben, eine effizienzorientierte Politik zu verfolgen.⁷ Beispiele für den Erfolg stark unabhängiger Städte sind auch Basel und Genf. Beide haben weniger als 200'000 Einwohner. Abgesehen von einigen Steuerparadiesen gibt es auf der Welt wohl nur ganz wenige so kleine Städte mit ähnlich grosser wirtschaftlicher und politischer Bedeutung. Auch Basel und Genf verdanken ihre Erfolge grossenteils ihrer im internationalen Vergleich sehr hohen politischen Unabhängigkeit.

Insgesamt trifft die traditionelle und planerische Sicht, dass die politischen Grenzen mit den wirtschaftlichen Räumen korrespondieren sollten, mit fortschreitender Globalisierung immer weniger zu. Gerade wenn die wirtschaftli-

⁶ Dazu ALESINA/SPOLAORE.

⁷ EICHENBERGER/FUNK, Stadtstaaten.

chen und politischen Räume nicht zusammenfallen, weil erstere in mehrere unabhängige politische Einheiten aufgeteilt sind, ist der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Einheiten besonders intensiv. Das bringt einerseits Probleme, aber andererseits zwingt der Wettbewerb die Politiker, die Anliegen der Bürger ernster zu nehmen, als sie es sonst tun würden.

IV. Globalisierung fordert den Föderalismus

- 14 Die fortschreitende Globalisierung macht Föderalismus zwar wichtiger, gefährdet aber gleichzeitig seine Funktionsfähigkeit. Insbesondere kann die erhöhte Mobilität die institutionelle Kongruenz schwächen und die Bereitschaft der Bürger verändern, bei für sie unbefriedigender Politik abzuwandern, Widerstand zu leisten oder sich loyal zu verhalten (entsprechend dem Konzept von «exit, voice, and loyalty» von HIRSCHMAN).⁸
- 15 Die zunehmende Mobilität in Form von Pendelverkehr und Migration innerhalb und zwischen Ländern stärkt zwar auf den ersten Blick die Abwanderungsmöglichkeiten. Je leichter die Bürger die Abwanderungsoption wählen können, desto grösser ist der Druck auf die Regierungen, auf die Wünsche der Bürger einzugehen. Gleichzeitig nehmen mit häufigerer Abwanderung aber auch die externen Effekte zu und die institutionelle Kongruenz ab. Arbeits- und Wohnort sind zusehends nicht mehr deckungsgleich. So nutzen Pendler die öffentlichen Leistungen der Gebietskörperschaften, in denen sie arbeiten. Die Arbeitsorte wiederum haben verschiedene Möglichkeiten, die Pendler über die Steuern für Kapitalgesellschaften oder Steuerexport etwa mittels überhöhter Gebühren für manche Leistungen indirekt steuerlich zu belasten. All dies geschieht aber, ohne dass die Belasteten über die Steuern und Leistungen mitentscheiden können. Zunehmende Migration verursacht ebenfalls Externalitäten zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften. So sind Migranten in den Gebietskörperschaften, wo sie ihre Ausbildung erhalten, zumeist Nettobezüger von Leistungen. Hingegen sind sie typischerweise da Nettozahler, wo sie während ihrer Arbeitsjahre leben.
- 16 Die Globalisierung beeinflusst auch die Widerspruchsmöglichkeiten der Bürger in vielfältiger Weise. Widerspruch findet heute zumeist in der Form demokratischen politischen Engagements statt. Mit zunehmender Mobilität kennen die Einwohner die genauen Bedingungen vor Ort aber schlechter, was wirkungsvollen Widerspruch erschwert. Immer mehr Einwohner und Nutzer öffentlicher Leistungen haben kein Wahl- und Stimmrecht, weil sie nicht die Staatsbürgerschaft ihrer Wahlheimat besitzen, nur einen zweitrangigen Wohnsitz (etwa als Wochenaufenthalter) haben oder Pendler sind. Gleichzeitig sinkt

⁸ HIRSCHMAN.

mit der Distanz zum Ort, wo die politischen Rechte ausgeübt werden könnten, auch das Interesse und die Möglichkeiten sich über die anstehenden Politikmassnahmen zu informieren. Ebenso sinkt die Bereitschaft zur Ausübung ehrenamtlicher politischer Tätigkeiten. Wer neu an einen Ort hingezogen ist oder erwartet, dass er oder spätestens seine Nachkommen dereinst an einem anderen Ort leben werden, ist weniger bereit, ein öffentliches Ehrenamt zu übernehmen und sich in Details der lokalen Politik einzuarbeiten.

Schliesslich dürfte auch die Loyalität zum Wohnort und zum ursprünglichen Heimatort mit zunehmender gegenwärtiger und erwarteter Mobilität aufgrund der Globalisierung abnehmen. Loyalität und Verbundenheit zu einem Ort und seinen Mitbürgern werden mitunter von persönlichen Kontakten geprägt. Das Engagement für die Gemeinschaft etwa in der Form ehrenamtlicher Tätigkeiten hängt stark davon ab, ob man von anderen Mitbürgern persönlich dazu aufgefordert wird, sich zu engagieren. Je kürzer jemand an einem Ort wohnt, desto kleiner ist die Wahrscheinlichkeit, dass man angefragt wird und sich entsprechend engagiert. 17

Die angesprochenen Mechanismen schwächen nicht nur das demokratische Engagement der Bürger, sondern sie dürften auch ihre Steuermoral mindern.⁹ Die Loyalität zum Wohnort, das Ausmass der eigenen politischen Rechte, das Gefühl etwas bewirken zu können sowie die bisherige Verweildauer stärken die Steuermoral und damit die Bereitschaft, seine eigenen Steuern ordentlich zu bezahlen sowie andere dazu anzuhalten. 18

V. Zukunftstauglicher Föderalismus

Die zunehmende Globalisierung macht Föderalismus wichtiger, aber auch problematischer. Deshalb gilt es, den Föderalismus möglichst globalisierungstauglich zu gestalten. Verschiedene Vorkehrungen können helfen, die institutionelle Kongruenz und die Widerspruchsmöglichkeiten der Bürger zu stärken. 19

A. Patentrezept Steuerautonomie

Regelmässig wird vorgeschlagen, die Anreize zu einem haushälterischen Umgang mit den öffentlichen Mitteln durch die Einführung von formellen Schuldenbremsen zu stärken. Die Wirksamkeit von Schuldenbremsen hängt aber 20

⁹ FELD/FREY; FREY/TORGLER; TORGLER ET AL.; DI GIOACCHINO/FICHERA; MATTHAEI ET AL.

selbst vom Ausmass der lokalen Steuerautonomie ab.¹⁰ Wenn Gebietskörperschaften keine eigenen Steuern erheben können, sind sie häufiger dazu gezwungen, notwendige Ausgaben über Neuverschuldung zu finanzieren. Gleichzeitig steigt die Wahrscheinlichkeit, dass höhere staatliche Ebenen ihre Schulden und damit auch Zinszahlungen übernehmen (Bailout). Der erwartete Bailout wiederum erhöht die Anreize der Entscheidungsträger der Gebietskörperschaften, übermässige Ausgaben zu tätigen und die Verschuldung zu erhöhen.¹¹ Illustrativ dafür ist das völlig unterschiedliche Verhalten von deutschen Bundesländern sowie «normalen» spanischen Regionen einerseits und Schweizer Kantonen sowie den autonomen spanischen Regionen Baskenland und Navarra andererseits. Erstere können bei Überschuldung nichts anderes tun, als die Zentralregierung um Hilfe bitten. Weil die Zentralregierung und alle Bürger wissen, dass die Länder keine anderen Möglichkeiten haben, kurzfristig ihre Einnahmen zu erhöhen, bleibt der Zentralregierung praktisch nichts anderes, als die hilfesuchenden Länder zu unterstützen. Das antizipieren die Länder und verhalten sich gerade dann fiskalisch undiszipliniert, wenn es ihnen besonders schlecht geht und sie deshalb mit Bundeshilfe rechnen können.¹² Für Schweizer Kantone und spanische Regionen mit Steuerautonomie hingegen lohnt es sich weitaus weniger, die Zentralregierung um Unterstützung anzugehen. Autonomen Gebietskörperschaften hilft die Regierung typischerweise nicht sofort, sondern verlangt zuerst von ihnen, dass sie vermehrt auf ihre eigenen Finanzierungsmöglichkeiten zurückgreifen und die eigenen Steuern erhöhen. Das macht hohe Schulden für die Bevölkerung und Politiker der Gebietskörperschaften viel unattraktiver und gibt ihnen Anreize, eine vernünftige Finanzpolitik zu verfolgen. Folglich sind Schuldenbremsen und Steuerautonomie keinesfalls Substitute. Vielmehr sind sie Komplemente. Die Steuerautonomie stärkt den politischen Willen zur Einhaltung der Schuldenbremse.

- 21 Der gezielte Ausbau der Steuerautonomie hilft, die Schwächung der Loyalität und damit der Steuermoral infolge der Zunahme der Mobilität zu kompensieren. Das Ausmass von Steuerehrlichkeit und Schattenwirtschaft hängen von vielerlei Faktoren ab.¹³ Die Bereitschaft der Bürger, die Steuergesetze auch ohne strenge staatliche Überwachung und Strafen zu befolgen, hängt unter anderem vom Ausmass ihrer Mitentscheidungsmöglichkeiten und vom Grad der lokalen Autonomie ab.¹⁴
- 22 Natürlich ist Dezentralisierung nur eine der institutionellen Bedingungen für eine vernünftige Finanzpolitik. Grosse wissenschaftliche Aufmerksamkeit hat

¹⁰ FELD/KIRCHGÄSSNER; SALVI ET AL.

¹¹ JENNES.

¹² FINK/STRATMANN.

¹³ SCHNEIDER ET AL.; ALM; SLEMROD; BANI-MUSTAFA ET. AL.

¹⁴ FREY/TORGLER; TORGLER ET AL.; GANGL/TORGLER ; LOPEZ-LABORDA ET AL.

bisher vor allem der Einfluss der direkten Demokratie auf die öffentlichen Finanzen erfahren.¹⁵ Gemäss dieser Literatur führt direkte Demokratie zu einer besseren und stabilitätsorientierteren Finanzpolitik.¹⁶ Dabei begünstigen und verstärken sich direkte Demokratie und Dezentralisierung gegenseitig.¹⁷ In Referenden sind die Bürger zentralisierungskritischer als nationale Parlamente, und Dezentralisierung gibt den Bürgern Anreize, politisch informiert zu sein. Zudem verlieren die traditionellen Einwände gegen direkte Demokratie an Kraft – wer kann schon ernsthaft dagegen sein, dass die Bürger über ihr eigenes Geld selbst entscheiden? Während die positiven Wirkungen von direkter Demokratie vor allem innerhalb der USA und der Schweiz wissenschaftlich gut belegt sind, gibt es keinen Grund anzunehmen, dass ihre Wirkung in den europäischen Ländern anders sein soll.¹⁸ Auch die bisherigen Erfahrungen in Deutschland bestätigen dies. Dort haben insbesondere Bayern und Hamburg auf kommunaler Ebene direktdemokratische Instrumente eingeführt und damit gute Erfahrungen gemacht.¹⁹

B. Wiederherstellung der institutionellen Kongruenz

1. Zerlegung von Steuerpflicht und Wahlrecht zwischen Wohn- und Arbeitsort

Eine Stärkung der institutionellen Kongruenz erfordert Dezentralisierung von Steuer- und Ausgabenkompetenzen. Insbesondere sollte den Gebietskörperschaften das Recht gegeben werden, über einen eigenen Hebesatz an der Einkommenssteuer zu partizipieren. Diese altbekannte Forderung erachten jedoch viele Politiker und auch Ökonomen als problematisch. Tatsächlich fordert die Mobilität den traditionellen Föderalismus, in dem die Bürger bisher fast ausschliesslich an ihrem jeweiligen Wohnort steuerpflichtig und wahlberechtigt sind. Die Regierungen der Gebietskörperschaften haben nur schwache Anreize, sich um die Interessen der Zupendler zu kümmern, was angesichts der steigenden Mobilität der Bürger zusehends problematisch ist. Besonders gilt dies in Agglomerationen, wo viele Bürger weit mehr Zeit am Arbeitsort als am Wohnort verbringen und dort auch viele öffentliche Leistungen beanspruchen. 23

¹⁵ siehe z.B. MATSUSAKA, Effects; FELD/MATSUSAKA; MATSUSAKA, Public; EICHENBERGER/SCHAFFER.

¹⁶ z.B. KIRCHGÄSSNER ET AL.; FUNK/GATHMANN.

¹⁷ EICHENBERGER, Benefits; FELD ET AL.

¹⁸ KIRCHGÄSSNER ET AL.

¹⁹ ASATRYAN/DE WITTE; ASATRYAN ET. AL.; REHMET/JÜRGENS.

- 24 Wir schlagen vor, die Steuern sowie das Wahlrecht der natürlichen Personen zwischen Wohn- und Arbeitsort zu zerlegen.²⁰ Die Pendler sollen am Arbeitsort ein Teilwahlrecht erhalten, das ihrem finanziellen Beitrag entspricht. Im Idealfall würden die Aufgaben der heutigen politischen Gemeinden je nach ihrer Nutzung durch Pendler auf zwei neue spezialisierte Gemeinden aufgeteilt, die «Nachtaufenthalter-Gemeinde» (Wohngemeinde) und die «Tagesaufenthalter-Gemeinde» (Arbeitsgemeinde). So können die Pendler diejenigen Leistungen mitfinanzieren und mitgestalten, die sie besonders intensiv nutzen, wie z.B. Strassen, öffentliche Verkehrsmittel und Kultur. Für Leistungen hingegen, die sie nicht oder viel weniger beanspruchen, wie z.B. Schulen oder allgemeine Verwaltung, hätten sie weder finanzielle Pflichten noch politische Rechte. Beide spezialisierten Gemeinden hätten das Recht, eigene Hebesätze für die Einkommenssteuer festzulegen und würden ihren Bürgern Wahl- und Stimmrecht einräumen. Über die Steuersätze hätten alle Mitglieder der jeweiligen Gemeinden zu bestimmen. Die Steuer- und Wahlrechtszerlegung würde auch helfen, die grössten Probleme des heutigen Steuerwettbewerbs zu lösen. Sie stärkt in den Arbeitsorten die finanziellen Möglichkeiten und Anreize der Entscheidungsträger, die öffentlichen Leistungen auch auf die Präferenzen der Pendler auszurichten. Umgekehrt können Gemeinden kaum mehr auf eine Tiefsteuerstrategie als reine Wohnorte setzen. Wer im Steuerwettbewerb erfolgreich sein will, muss immer auch gute Bedingungen für Arbeitsplätze bieten.

2. Finanzausgleich ohne negative Anreize

- 25 Die Gebietskörperschaften eines Landes oder einer Region haben zumeist ganz unterschiedliche Ressourcenpotentiale und Belastungen durch ihre Aufgaben. Deshalb braucht es und gibt es zumeist einen gewissen Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften. Dieser sollte möglichst wenig Fehlanreize schaffen. Dafür sollte er möglichst ungebunden aufgrund der normierten Finanz- oder Steuerkraft der Gebietskörperschaften sowie der geographischen (unveränderbaren) Standortvorteile sowie -nachteile, die die Kosten der Erbringung öffentlicher Leistungen beeinflussen, erfolgen.
- 26 Allerdings haben auch die heute üblichen finanzkraftbasierten Finanzausgleichsmodelle negative Anreizwirkungen. So machen sie es für die Entscheidungsträger einer Gebietskörperschaft tendenziell unattraktiver, die Finanzkraft zu verbessern, weil dann ihre Ablieferungen an den Finanzausgleich zunehmen würden. Das trifft besonders für die Empfänger- oder Nehmerkörperschaften zu. Da die meisten Finanzausgleichssysteme die Finanzkraft der Empfänger auf ein Niveau anheben, das nahe am Durchschnitt liegt, wird eine Veränderung der

²⁰ dazu EICHENBERGER, Reformvorschläge.

Finanzkraft unter dieser Schwelle vollständig durch die Abnahme der Transferzahlungen kompensiert. Die Regierungen und Steuerzahler der Empfänger-Körperschaften haben also nichts von der Verbesserung ihrer Finanzkraft. Tatsächlich aber könnte der Finanzausgleich leicht so ausgestaltet werden, dass er positive Anreize zur Verbesserung der Finanzkraft gibt. Dafür sollten die Ausgleichszahlungen nicht sofort fallen oder noch besser sogar während vier bis acht Jahren steigen, wenn es einer Gebietskörperschaft gelingt, ihre Finanzkraft zu erhöhen. So könnte den Gebietskörperschaften eine Art Bonus für eine erfolgreiche, nachhaltige Finanzpolitik ausgerichtet werden. Wichtig ist dabei, dass nur Verbesserungen belohnt werden, nicht aber Verschlechterungen abgestraft werden. Denn falls auch bei Verschlechterungen zusätzliche Abzüge eingeführt würden, müssten die Gebietskörperschaften bei einer Verbesserung ihrer Finanzkraft Rückstellungen für eine mögliche Wiederverschlechterung der Finanzkraft bilden, wodurch die positive Wirkung der Anreize für Verbesserungen neutralisiert würden. Aus dem gleichen Grund funktioniert auch die auf den ersten Blick naheliegende Lösung, einfach vier bis acht Jahre alte Daten für die Berechnung der Ausgleichszahlungen zu verwenden, nicht.

Leistungen zwischen Gebietskörperschaften könnten vermehrt durch leistungsbezogene Ausgleichszahlungen abgegolten werden. Deren Wirksamkeit illustriert das System zur Finanzierung der kantonalen Universitäten in der Schweiz. Die Schweizer Kantone haben untereinander vereinbart, dass die Universitätskantone pro Student und je nach Studienfach von den Herkunftskantonen der Studierenden mit rund 10'000 CHF bis 50'000 CHF jährlich entschädigt werden. Das macht es für die Universitätskantone attraktiv, ihre Universitäten gut auszustatten und gute Leistungen anzubieten, um möglichst viele auswärtige und einheimische Studierende an die eigene Universität zu locken. Dank diesem System können ärmere Kantone auch bei sehr hoher Mobilität der Studierenden eigene Universitäten haben, und dank diesem System sind die Schweizer Universitäten im internationalen Vergleich finanziell gut aufgestellt.

27

C. Wirkungsvollere Information der Bürger

Entscheidend für die Funktionsfähigkeit aller demokratischen Institutionen ist die Informiertheit der Wähler. Sie kann auf verschiedene Weise verbessert werden. Ein wichtiger Mechanismus ist die Dezentralisierung selbst. Bekanntlich sind die Aufnahme und Verarbeitung politischer Informationen ein öffentliches Gut. Deshalb sind viele Wähler rational uninformiert.²¹ Während die zunehmende globale Mobilität die Anreize und Möglichkeiten der Bürger, sich zu

28

²¹ Zu «rational ignorance» siehe MUELLER, S. 303 ff.

informieren, so wie oben geschildert noch zusätzlich schwächt, gibt es im Föderalismus eine Gegenkraft: Gerade weil hier die Unterschiede hinsichtlich der Politik der verschiedenen Gemeinden und Kantonen gewichtig sind, haben die Bürger einen Anreiz, sich über die Politik in ihrem Wohnort und möglichen alternativen Wohnorten zu informieren, weil ihnen diese Information für die Wohnsitzwahl und damit eine sehr private Entscheidung nützlich ist.

- 29 Eine Institution, die die Information der Bürger ganz direkt verbessert, sind von der Bevölkerung gewählte, spezielle Kritik- und Beratungsgremien. Sie haben keinerlei eigene Entscheidungskompetenzen, sondern nur und einzig die Aufgabe, die Politikvorschläge der Regierung vor den definitiven Entscheidungen und nach ihrer Umsetzung kritisch-konstruktiv zu analysieren und die Bevölkerung und die politischen Entscheidungsträger zu informieren.²² Diese Gremien stellen in gewisser Weise eine Weiterentwicklung von Rechnungshöfen dar. Durch die Volkswahl und die Möglichkeit, schon vor Entscheidungen zu kritisieren und informieren, sind sie aber viel wirkungsvoller und einflussreicher. Tatsächlich existiert dieses Konzept nicht bloss in der Theorie, sondern in allen Schweizer Gemeinden, in denen die Bürger die wichtigsten Entscheidungen in Gemeindeversammlungen selbst treffen (wo über die Hälfte der Bevölkerung wohnt). Je nach Kanton haben diese Gremien, die Rechnungsprüfungs-, Finanz- oder Geschäftsprüfungskommissionen genannt werden, unterschiedlich weitreichende Kompetenzen, insbesondere können sie in einigen Kantonen schon vor statt nur nach Entscheidungen sowie zu Einzelgeschäften statt nur zum gesamten Budget Stellung nehmen. Ihre Mitglieder haben viel bessere Anreize als normale Oppositionspolitiker, Regierungsvorschläge konstruktiv zu kritisieren. Während Oppositionsparteien zumeist selbst die Regierungsmacht anstreben und deshalb vor allem die Arbeit der Regierung zu blockieren versuchen und ihre Leistungen stereotyp schmähen, wollen die Mitglieder von Rechnungsprüfungskommissionen zumeist als solche wiedergewählt werden. Ihre Wiederwahlchancen sind dann am höchsten, wenn sie die Regierungsvorschläge konstruktiv verbessern. Gemäss unseren Untersuchungen²³ steigt die Qualität der Finanzpolitik der Gemeinden mit den Kompetenzen ihrer Rechnungsprüfungskommission stark an. Selbstverständlich ist das Konzept von Rechnungsprüfungskommissionen nicht nur auf Gemeinden mit Gemeindeversammlungen anwendbar. Vielmehr könnten und sollten Rechnungsprüfungskommissionen auch auf höheren staatlichen Ebenen eingerichtet werden. In Gebietskörperschaften mit Versammlungsdemokratie wirken die Rechnungsprüfungskommissionen praktisch automatisch auch als Gegenvorschlagskommissionen. Vielerorts können sie selbst konkrete Gegenvorschläge zum Vorschlag der Regierung vorbringen, über die dann die Bevölkerung abstimmt. Falls

²² Dazu ausführlich SCHELKER/EICHENBERGER.

²³ SCHELKER/EICHENBERGER.

sie dieses Recht nicht haben, können einzelne Bürger ihre Argumente aufgreifen und darauf aufbauend Gegenvorschläge an der Bürgerversammlung lancieren. In Gebietskörperschaften ohne Versammlungsdemokratie wäre es u.E. sinnvoll, die Rechnungsprüfungskommission als eine Art Gegenvorschlagskommission auszugestalten, die den Bürgern konkrete Alternativen zum Vorschlag von Regierung und Parlament vorlegen kann. So könnte dann Regierung und Parlamentsmehrheit nicht mehr so einfach argumentieren, ihr eigener Vorschlag sei «alternativlos».

D. Markt für gute Politiker

Fast überall müssen die Kandidaten für lokale und regionale politische Ämter (und auch auf nationaler Ebene) nicht erst zur Amtsausübung, sondern schon zum Wahlzeitpunkt oder gar eine gewisse Zeit davor in der betreffenden Gebietskörperschaft Wohnsitz haben. Dies führt zu einem Mangel an fähigen Politikern, der durch die Globalisierung noch verstärkt wird. Wenn wirtschaftliche Unternehmungen nur noch Geschäftsführungs- sowie Aufsichtsratsmitglieder anstellen dürften, die schon vor ihrer Bewerbung am Firmenstandort Wohnsitz haben, würden das wohl die meisten Menschen für absoluten Unsinn und für volkswirtschaftlich enorm teuer halten. Es ist unklar, weshalb die Wohnsitzregel in der Politik weniger schädlich sein soll. Trotzdem wurde sie da bisher kaum hinterfragt. 30

Viele Probleme der Gebietskörperschaften beim Finden kompetenter Politiker könnten einfach überwunden werden, indem die widersinnigen Wohnsitzregulierungen aufgehoben werden.²⁴ Mit einer solchen Deregulierung der Politik würde die Kandidatur und Amtsführung durch auswärtige Kandidaten sowie die gebietskörperschaftübergreifende Ämterkumulation möglich. So entstände ein effektiver Markt für Gebietskörperschaftspolitiker. Für Jung und Alt würde es wieder attraktiv, in die Politik einzusteigen. Politiker könnten ihr Wissen in mehreren Gebietskörperschaften und da einsetzen, wo es am meisten gebraucht wird. So hätten sie viel stärkere Anreize als heute, grosse Sachkompetenz zu erwerben und im Sinne der Bevölkerung zu politisieren. Als Beispiel kann die allgemeine sparsame Mittelverwendung und Steuersenkungen dienen. In geschlossenen politischen Märkten haben Politiker kaum Interesse an Budgetkürzungen und Steuersenkungen. Denn sie erschweren nur ihre zukünftige Arbeit. In einem offenen Markt sind die Anreize viel stärker. Da lohnt es sich für Politiker, einen guten Ruf als effizienzorientierte Sparfuchse aufzubauen, weil sie damit ihre Wahlchancen in anderen Gebietskörperschaften verbessern können. 31

²⁴ Dazu EICHENBERGER/FUNK, Deregulation.

- 32 Natürlich gibt es gegen diesen Vorschlag vielerlei Einwände. So wird immer wieder behauptet, die Bürger würden keine auswärtigen Politiker wählen. Selbst wenn dies stimmen würde, wäre es kein Argument gegen eine Öffnung von politischen Märkten, da die Bürger ja weiterhin einheimische Politiker wählen könnten. Darüber hinaus belegen die Erfahrungen aus den wenigen heute schon offenen Märkten für Gebietskörperschaftspolitiker – etwa Bürgermeister in Deutschland und ganz besonders in Baden-Württemberg, aber auch Gemeindepräsidenten in einzelnen wenigen Schweizer Kantonen – das pure Gegenteil. So sind in Baden-Württemberg 80 Prozent der Bürgermeister Auswärtige. Entgegen einem Standardeinwand ist die Deregulierung der Politik nicht teuer. Zwar müssen dann die Politiker anständig finanziell entschädigt werden. Verglichen mit den Löhnen für die anderen Gemeindeangestellten geht es dabei aber um sehr wenig Geld, und die Gewinne aus der Verbesserung der Politik dürften weit grösser als die Kosten sein.

VI. Auflösung und Wiederherstellung der institutionellen Kongruenz

A. Steuerüberwälzung bricht institutionelle Kongruenz

- 33 Das bisher Gesagte baut wie die moderne politisch-ökonomische Theorie des Föderalismus auf dem Konzept der institutionellen Kongruenz auf. Das Problem dabei ist, dass bei der Anwendung dieses Konzepts bisher ein entscheidender Aspekt vernachlässigt wurde. Institutionelle Kongruenz zielt auf die möglichst grosse Einheit der Gruppen der Nutzer, Zahler und Entscheider. Wer die Entscheider über öffentliche Leistungen sind, erscheint einigermassen klar. Aber wer sind die Zahler und Nutzer? In politischen und öffentlichen Diskussionen wird zumeist angenommen, dass die Zahler die Steuerzahler sind, und die Nutzer die Einwohner. Doch Steuern werden zumeist zu einem guten Teil überwälzt.
- 34 Die entscheidende Frage ist deshalb, wer wirklich die Steuern trägt. Die ökonomische Theorie lehrt, dass es die immobilere Produktionsfaktoren sind, die der Steuerlast wenig gut ausweichen können.²⁵ Kennzeichnend für föderalistische Einheiten ist aber gerade, dass die Faktoren Arbeit und Kapital über die Gebietskörperschaftsgrenzen hinweg sehr mobil sind. Mit der im Zuge der Globalisierung steigenden Mobilität wird die Steuerlast deshalb weitgehend auf

²⁵ BLANKART, Finanzen.

den Faktor Boden überwälzt, oder mit anderen Worten: die Steuern kapitalisieren negativ im Bodenwert.^{26, 27} Das gilt umgekehrt auch für die Staatsleistungen. Alles, was den Einwohnern Nutzen bringt, kapitalisiert positiv im Bodenwert. Deshalb sind die wahren Steuerzahler, also jene die die Steuern tatsächlich tragen, die Landbesitzer. Hingegen werden die Arbeitnehmer und Kapitaleigentümer für von ihnen zu bezahlende hohe Steuern durch tiefere Bodenpreise kompensiert. Die Entscheider aber sind vor allem die Einwohner, wohingegen die Landbesitzer nur eingeschränkt Wahl- und Stimmrecht haben, sofern sie nicht in der betreffenden Gebietskörperschaft wohnen. Somit ist die tatsächliche institutionelle Kongruenz unter Berücksichtigung der Steuerüberwälzung viel kleiner als die formelle Institutionelle Kongruenz unter Vernachlässigung der Steuerüberwälzung.

Auch Staatsschulden kapitalisieren im Bodenwert,²⁸ weil die Schuldenlast höhere Steuern oder eine Einschränkung des Finanzspielraums in der Zukunft und damit eine tiefere Standortattraktivität bringt. Die Schulden von Gebietskörperschaften und Staaten, zwischen denen die Bürger hinreichend mobil sind, belasten deshalb nicht die zukünftigen Generationen, sondern die heutigen Bodenbesitzer.²⁹ Weil die Vermieter von Wohnraum infolge der heutigen Ausgestaltung des Wahl- und Stimmrechts nur einen kleinen politischen Einfluss haben und die Mietmärkte oft reguliert sind, steigen die Staatsschulden mit steigendem Mieteranteil.³⁰ 35

B. Schuldenkapitalisierung und institutionelle Kongruenz

Die Kapitalisierung der Steuern und Schulden im Bodenpreis muss vergleichend analysiert werden. In einem föderalistischen Staat treffen die übermäßigen Steuern und Schulden, denen keine äquivalenten Staatsleistungen gegenüberstehen, die heutigen Bodenbesitzer. Damit wird der Kampf um Steuern, 36

²⁶ OATES, Effects; YINGER; STADELMANN bietet eine Literaturübersicht.

²⁷ Die Kapitalisierung wird hauptsächlich durch die Nachfrage nach Boden getrieben (STADELMANN/BILLON Variables; STADELMANN/BILLON Persist). Eine rationale Person will nur in einer Gemeinde wohnen, wenn Nachteile infolge hoher Steuern, tiefer Staatsleistungen oder anderer Eigenschaften (wie mangelnde Zentrumsnähe, Aussicht, etc.) durch entsprechend tiefere Wohnkosten kompensiert werden. Falls die Kompensation nicht ausreicht, ziehen Einwohner weg, wodurch die Wohnkosten so lange fallen, bis sie die anderen Nachteile kompensieren. Wenn die Kompensation hingegen zu gross ist, ist die Gemeinde für Mieter attraktiv. Dann wollen zusätzliche Personen zuziehen, wodurch die Wohnkosten so lange steigen, bis die Kompensation genau den erfahrenen Nachteilen entspricht.

²⁸ DALY; AKAI; STADELMANN/EICHENBERGER, Capitalize

²⁹ EICHENBERGER/STADELMANN, Protect.

³⁰ STADELMANN/EICHENBERGER, Consequences.

Schulden und Ausgaben zu einem Kampf zwischen den gegenwärtigen Bodenbesitzern und den Mietern. Die zukünftigen Einwohner sind vor der Belastung durch heute angehäuften Schulden geschützt.³¹ In einem Zentralstaat hingegen, aus dem die Bürger wegen seiner Grösse oder anderer Wanderungskosten nicht leicht abwandern können, belasten die Schulden auch die zukünftigen Anbieter des Faktors Arbeit sowie auch jene Teile des Kapitals, die relativ immobil sind. Die hohe Schuldenlast wird dereinst durch hohe Steuern finanziert werden müssen und die heutigen Anreize zu sparsamer und effizienzorientierter Politik werden damit im Zentralstaat noch kleiner: Die heutigen hohen Schulden lasten weniger auf den heutigen Bürgern und Politikern, sondern auf den zukünftigen. Wenn die Mobilität der Arbeitsanbieter aber eingeschränkt ist, werden die Steuern nicht vollständig auf den Faktor Land überwältigt. Folglich bieten sich zwei Alternativen: Die Kosten eines ineffizienten Staats tragen im stark dezentralisierten Staat primär die Bodenbesitzer sowie andere immobile Faktoren, die sich dementsprechend für mehr Effizienz einsetzen. Im Zentralstaat hingegen werden die Kosten der Ineffizienz vor allem von zukünftigen Generationen von Arbeitnehmern und Bodenbesitzern gemeinsam getragen, wobei ihr jeweiliger Anteil von der relativen Mobilität des Faktors Arbeit abhängt.

- 37 Das Ausmass der Kapitalisierung hängt in beiden Fällen auch von der Regulierung des Mietmarktes und der Flexibilität der Mieten ab. Unter normalen Bedingungen kapitalisieren die von den Mietern gefühlten Vor- und Nachteile (Staatsleistungen und Steuern) desto schwächer in den Mieten, je weniger flexibel der Mietmarkt ist. Eine Steuersenkung bei gleichzeitiger als gleichwertig eingeschätzter Reduktion der Staatsleistungen hätte dann unabhängig von der Flexibilität der Mieten keine Auswirkungen auf die Mieten. Eine Steuersenkung ohne gleichzeitige Senkung der Staatsleistungen aber sollte bei vollständig flexiblen Mieten zu einer die Steuersenkung kompensierenden Erhöhung der Mieten führen. In einem hochregulierten Mietmarkt mit fixen Mieten kann eine solche Steuersenkung hingegen keine angemessene Erhöhung der Mieten bewirken, d.h. die Steuersenkung führt zu einer Entlastung der Mieter.
- 38 Ausgehend von einem freien Mietmarkt stellt sich nun folgendes Problem: Primär die Bodenbesitzer tragen die Steuerlast, haben aber oft nur eingeschränkt politische Rechte, wenn sie nicht selbst in der Gebietskörperschaft wohnen. Die Mieter hingegen tragen nur beschränkt Steuern, aber haben volle politische Rechte (falls sie Schweizer sind). Folglich ist die institutionelle Kongruenz sehr tief und es ist zu erwarten, dass die lokale Wirtschaftspolitik wenig effizient bleibt. Zur Wiederherstellung der institutionellen Kongruenz kann versucht werden, entweder die bisherigen Zahler, also die Bodenbesitzer, auch zu Entscheidern zu machen, oder die bisherigen Entscheider, also die Mieter,

³¹ EICHENBERGER/STADELMANN, *Protect.*

auch zu Zahlern zu machen. Dazu könnten die im Folgenden kurz andiskutierten Massnahmen dienen, deren weitere Erforschung unseres Erachtens fruchtbar wäre.

Politische Mitsprache für abwesende Landbesitzer. Die institutionelle Kongruenz könnte erhöht werden, indem Bodenbesitzer unabhängig von ihrem Wohnsitz ein politisches Mitspracherecht erhalten. 39

Erhöhung der Eigentümerquoten. Die institutionelle Kongruenz ist heute verletzt, weil zwischen Mietern und Vermietern Steuerüberwälzung stattfindet. Eigenheimbesitzer hingegen, die in ihren eigenen Liegenschaften wohnen, haben als Einwohner nicht nur die vollen Bürgerrechte, sondern tragen auch die Steuerlast selbst. Die Steuern kapitalisieren zwar auch im Bodenwert von selbstgenutzten Liegenschaften. Weil dadurch aber die Eigenheimbesitzer selbst belastet werden, stärkt eine Erhöhung der Eigentümerquote die institutionelle Kongruenz direkt. 40

Liegenschaftssteuern. Die Mieter könnten an den Veränderungen der Liegenschaftswerte und damit an kapitalisierten Steuern mitbeteiligt werden. Eine bereits heute existierende Beteiligung sind Steuern auf den Werten und Wertsteigerungen von Immobilien. Durch sie können die Gewinne und Verluste der Immobilienbesitzer infolge guter oder schlechter Politik der betreffenden Gebietskörperschaft zwischen den Immobilienbesitzern und den Einwohnern der Gebietskörperschaft bis zu einem gewissen Grad aufgeteilt werden (dies ist ähnlich dem Mieter-Effekt von OATES)³². 41

Gewinnbeteiligung der Mieter an Liegenschaftswertveränderungen. Die Immobilienbesitzer und Vermieter könnten auf privater Basis mit ihren Mietern Gewinnteilungsabkommen schliessen. Ähnlich wie bei strukturierten Finanzprodukten könnte den Mietern ein Anrecht auf einen Anteil an den Liegenschaftspreissteigerungen verkauft werden. 42

Alle diese Vorschläge zielen auf die Erhöhung der institutionellen Kongruenz. Abgesehen vom ersten Vorschlag wollen sie einen Teil der Liegenschaftswertsteigerungen den Mietern zukommen zu lassen. Dadurch wären die Mieter nicht mehr nur Entscheider über staatliche Leistungen, sondern sie werden an deren Kosten und Nutzen beteiligt, indem sie einen Teil der in den Liegenschaftswerten kapitalisierten Kosten der Finanzierung sowie der Nutzen staatlicher Leistungen mitübernehmen. Diese Gewinn- und Verlustbeteiligungen geben den Mietern als Wähler Anreize, für eine Politik einzutreten, die die Effizienz steigert und die Standortattraktivität erhöht. 43

³² OATES, Taxation.

VII. Folgerungen

- 44 Die Globalisierung im Sinne der Senkung von Mobilitäts- und Informationskosten steigert einerseits das Bedürfnis nach staatlicher Effizienz und Föderalismus im Sinne fiskalischer Dezentralisierung. Andererseits schwächt sie die Funktionsfähigkeit föderalistischer Arrangements, indem sie grenzüberschreitende Wirtschaftsaktivitäten und Mobilität in Form von Pendelverkehr und Migration und dadurch externe Effekte zwischen Gebietskörperschaften fördert. Deshalb bietet dieser Beitrag verschiedene Vorschläge zur Optimierung des Föderalismus, die auf der traditionellen ökonomischen Theorie des Föderalismus fussen und damit einem «ersten Typ» von Vorschlägen angehören. So wurde vorgeschlagen, die institutionelle Kongruenz zu erhöhen, indem die Steuerpflicht und die politischen Rechte der Bürger zwischen ihrem Wohn- und Arbeitsort zerlegt werden, die Information und damit die Widerspruchsmöglichkeiten der Bürger durch die Schaffung spezieller, volksgewählter Informations-, Kritik- und Kontrollgremien verbessert werden, und der Markt für Politiker gestärkt wird, indem die Politiker neu überall kandidieren können, ohne dort schon Wohnsitz zu haben.
- 45 Diese Vorschläge des ersten Typs leiden aber ähnlich wie die heutige Politik und alle anderen heute diskutierten Reformvorschläge daran, dass sie das Phänomen der Steuerüberwälzung auf den immobilen Faktor Boden vernachlässigen. Die Steuerüberwälzung bewirkt, dass die tatsächlichen Zahler und Nutzer der Staatsleistung nicht die Einwohner und Steuerpflichtigen sind, sondern die Bodenbesitzer, die im politischen Prozess stark untervertreten sind, weil sie abgesehen von den Eigenheimbesitzern oft nur eingeschränkt Mitsprache in den betreffenden Gebietskörperschaften besitzen. Deshalb diskutiert der Beitrag auch mögliche Elemente und Denkansätze eines zweiten Typs von Föderalismusreformen.
- 46 Die Vorschläge des zweiten Typs stehen keinesfalls im Widerspruch zu den Vorschlägen des ersten Typs zur Stärkung der institutionellen Kongruenz sowie der Widerspruchsmöglichkeiten der Bürger. Vielmehr ergänzen sie sich gegenseitig. Die Vorschläge und Ideen des zweiten Typs sollen dazu beitragen, möglichst viele Wähler überhaupt erst zu Zahlern und Nutzern der staatlichen Leistungen auf lokaler Ebene zu machen und damit die tatsächliche institutionelle Kongruenz zu erhöhen. Die Gesamtheit der vorgeschlagenen Reformen zielt darauf ab den heutigen Föderalismus auf die mit der Globalisierung einhergehenden Herausforderungen vorzubereiten und ihn so zukunftsfähig zu machen.

Literaturverzeichnis

- AKAI NOBUO, Ricardian equivalence for local government bonds, *Economics Letters* 44/1-2 (1994), S. 191 ff.
- ALESINA ALBERTO/SPOLAORE ENRICO, *The Size of Nations*, Cambridge 2003
- ALM JAMES, What motivates tax compliance?, *Journal of Economic Surveys* 33/2 (2019), S. 353 ff.
- ASATRYAN ZAREH/BASKARAN THUSHYANTHAN/GRIGORIADIS THEOCHARIS/HEINEMANN FRIEDRICH, Direct democracy and local public finances under cooperative federalism, *The Scandinavian Journal of Economics* 119/3 (2017), S. 801 ff.
- ASATRYAN ZAREH/DE WITTE KRISTOF, Direct democracy and local government efficiency, *European Journal of Political Economy* 39 (2015), S. 58 ff.
- BANI-MUSTAFA AHMED/NIMER KHALIL/UYAR ALI/SCHNEIDER FRIEDRICH, Effect of government efficiency on tax evasion: the mediating role of ethics and control of corruption, *International Journal of Public Administration* 47/2 (2024), S. 90 ff.
- BANZHAF H. SPENCER/OATES WALLACE E., On Ricardian Equivalence in Local Public Finance, SSRN 23. August 2008 <<http://ssrn.com/abstract=1248002>>
- BLANKART CHARLES BEAT, *Föderalismus in Deutschland und in Europa*, Baden-Baden 2007 (zit. *Föderalismus*)
- BLANKART CHARLES BEAT, *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, 9. Aufl., München 2017 (zit. *Finanzen*)
- CHRISTL MICHAEL/KÖPPL-TURYNA MONIKA/KUCSERA DÉNES, Determinants of Public-Sector Efficiency: Decentralization and Fiscal Rules, *Kyklos* 73/2 (2020), S. 253 ff.
- DALY GEORGE G., The Burden of the Debt and Future Generations in Local Finance, *Southern Economic Journal* 36/1 (1969), S. 44 ff.
- DI GIOACCHINO DEBORA/FICHERA DOMENICO, Tax evasion and tax morale: A social network analysis, *European Journal of Political Economy* 65 No. 101922 (2020)
- DÍAZ CAYEROS ALBERTO, *Federalism, fiscal authority, and centralization in Latin America*, Cambridge 2006
- EICHENBERGER REINER, The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization, *Kyklos* 47/3 (1994), S. 403 ff. (zit. *Benefits*)
- EICHENBERGER REINER, Starker Föderalismus: Drei Reformvorschläge für fruchtbaren politischen Wettbewerb, in: Wagschal/Rentsch (Hrsg.), *Der Preis des Föderalismus*, Zürich 2002, S. 177 ff. (zit. *Reformvorschläge*)
- EICHENBERGER REINER/FUNK MICHAEL, The deregulation of the political process: Towards an international market for good politics, in: Brennan/Eusepi (Hrsg.), *The Economics of Ethics and the Ethics of Economics: Values, Markets and the State*, Cheltenham 2009, S. 131 ff. (zit. *Deregulation*)
- EICHENBERGER REINER/FUNK MICHAEL, Stadtstaaten: Schlüssel zu einer besseren Welt, in: Hummler/Jäger (Hrsg.), *Stadtstaat – Utopie oder realistisches Modell? Theoretiker und Praktiker in der Debatte*, Zürich 2011, S. 115 ff. (zit. *Stadtstaaten*)

- EICHENBERGER REINER/STADELMANN DAVID, How Federalism Protects Future Generations from Today's Public Debts, *Review of Law & Economics* 6/3 (2010), S. 395 ff. (zit. Protect)
- EICHENBERGER REINER/STADELMANN DAVID, Globalisierungstauglicher Föderalismus: Elemente eines Reformprogramms, in: Feld/Köhler/Schnellenbach (Hrsg.), *Föderalismus und Subsidiarität*, Tübingen 2016, S. 123 ff. (zit. Reformprogramm)
- EICHENBERGER REINER/SCHAFFER PATRICIA, Direkte Demokratie aus ökonomischer Sicht, in: Pautsch/Rehmet/Kiepe (Hrsg.), *Mehr direkte Demokratie wagen, Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge*, 4. Aufl., Reinbek 2023, S. 409 ff.
- FELD LARS P./FREY BRUNO S., Trust Breeds Trust: How Taxpayers Are Treated, *Economics of Governance* 3 (2002), S. 87 ff.
- FELD LARS P./KIRCHGÄSSNER GEBHARD, On the Effectiveness of Debt Brakes: The Swiss Experience, CREMA Working Paper Series No. 2006-21 (2006)
- FELD LARS P./MATSUSAKA, JOHN G., Budget referendums and government spending: Evidence from Swiss cantons, *Journal of Public Economics* 87/12 (2003), S. 2703 ff.
- FELD LARS P./SCHALTEGGER CHRISTOPH/SCHNELLENBACH JAN, On Government Centralization and Fiscal Referendums, *European Economic Review* 52/4 (2008), S. 611 ff.
- FILIPPETTI ANDREA, Does Diversity Undermine the Welfare State? Evidence from the Provision of Local Public Services in European Regions, *Kyklos* 73/1 (2020), S. 68 ff.
- FINK ALEXANDER/STRATMANN THOMAS, Institutionalized Bailouts and Fiscal Policy: Consequences of Soft Budget Constraints, *Kyklos* 64/3 (2011), S. 366 ff.
- FREY BRUNO S./TORGLER BENNO, Tax morale and conditional cooperation, *Journal of Comparative Economics* 35/1 (2007), S. 136 ff.
- FUNK PATRICIA/GATHMANN CHRISTINA, Does Direct Democracy Reduce the Size of Government? New Evidence from Historical Data, 1890–2000, CESifo Working Paper Series No. 2693 (2009)
- GANGL KATHARINA/TORGLER BENNO, How to achieve tax compliance by the wealthy: A review of the literature and agenda for policy, *Social Issues and Policy Review* 14/1 (2020), S. 108 ff.
- HIRSCHMAN ALBERT O., *Exit, Voice, and Loyalty*, Cambridge 1970
- JENNES GEERT, Interregional fiscal transfers resulting from central government debt: New insights and consequences for political economy, *Kyklos* 74/2 (2021), S. 196 ff.
- KIRCHGÄSSNER GEBHARD/FELD LARS/SAVIOZ MARCEL, *Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*, Basel/München 1999
- LADNER ANDREAS/KEUFFER NICOLAS/BALDERSHEIM HARALD, Measuring local autonomy in 39 countries (1990–2014), *Regional & Federal Studies* 26/3 (2016), S. 321 ff.
- LOPEZ-LABORDA JULIO/VALLÉS-GIMÉNEZ JAIME/ZÁRATE-MARCO ANABEL, Personal Income Tax Compliance at the Regional Level: The Role of Persistence, Neighborhood, and Decentralization, *International Regional Science Review* 44/2 (2021), S. 289 ff.
- MATSUSAKA JOHN G., Fiscal Effects of the Voter Initiative: Evidence from the Last 30 Years, *Journal of Political Economy* 103/3 (1995), S. 587 ff. (zit. Effects)

- MATSUSAKA JOHN G., Public policy and the initiative and referendum: A survey with some new evidence, *Public Choice* 174/1-2 (2018), S. 107 ff. (zit. Public)
- MATTHAEI EVA/CHAN HO F./SCHMIDT CHARLOTTE/TORGLER BENNO, Relative trust and tax morale, *Economic and Political Studies* 11/3 (2023), S. 275 ff.
- MUELLER DENNIS C., *Public Choice III*, Cambridge 2003
- OATES WALLACE E., The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis, *Journal of Political Economy* 77/6 (1969), S. 957 ff. (zit. Effects)
- OATES WALLACE E., Property taxation and local public spending: the renter effect, *Journal of Urban Economics* 57/3 (2005), S. 419 ff. (zit. Taxation)
- OATES WALLACE E., *Fiscal Federalism*, Cheltenham 2011 (zit. Federalism)
- REHMET FRANK/JÜRGENS GUNTER, Direkte Demokratie in den Bundesländern, Ein Überblick, in: Pautsch/Rehmet/Kiepe (Hrsg.), *Mehr direkte Demokratie wagen, Volkssentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge*, 4. Aufl., Reinbek 2023, S. 159 ff.
- SALVI MICHELE/SCHALTEGGER CHRISTOPH A./SCHMID LUKAS, Fiscal rules cause lower debt: Evidence from Switzerland's federal debt containment rule, *Kyklos* 73/4 (2020), S. 605 ff.
- SHELKER MARK/EICHENBERGER REINER, Auditors and Fiscal Policy: Empirical Evidence on a Little Big Institution, *Journal of Comparative Economics* 38 (2010), S. 357 ff.
- SCHNEIDER FRIEDRICH/BUEHN ANDREAS/MONTENEGRO CLAUDIO E., Shadow economies all over the world, New estimates for 162 countries from 1999 to 2007, *World Bank Policy Research Working Paper No. 5356* (2010)
- SLEMROD JOEL, Tax compliance and enforcement, *Journal of Economic Literature* 57/4 (2019), S. 904 ff.
- SORENS JASON, The Institutions of Fiscal Federalism, *Publius* 41/2 (2011), S. 207 ff.
- TORGLER BENNO/SCHNEIDER FRIEDRICH/SCHALTEGGER CHRISTOPH A., Local autonomy, tax morale, and the shadow economy, *Public Choice* 144/1-2 (2010), S. 293 ff.
- STADELMANN DAVID, *Effects of Fiscal Policies on House Prices: New Evidence, Persistence, Consequences*, Baden-Baden 2010
- STADELMANN DAVID/BILLON STEVE, Capitalization of fiscal variables and land scarcity, *Urban Studies* 49/7 (2012), S. 1571 ff. (zit. Variables)
- STADELMANN DAVID/BILLON STEVE, Capitalization of fiscal variables persists over time, *Papers in Regional Science* 94/2 (2015), S. 347 ff. (zit. Persist)
- STADELMANN DAVID/EICHENBERGER REINER, Consequences of Debt Capitalization: Property Ownership and Debt versus Tax Choice, *Southern Economic Journal* 78/3 (2012), S. 976 ff. (zit. Consequences)
- STADELMANN DAVID/EICHENBERGER REINER, Public debts capitalize into property prices: empirical evidence for a new perspective on debt incidence, *International Tax and Public Finance* 21/3 (2014), S. 498 ff. (zit. Capitalize).
- YINGER JOHN, Capitalization and the Theory of Local Public Finance, *Journal of Political Economy* 90/5 (1982), S. 917 ff.