1
Einleitung

Föderalismus – eine Wachstumsbremse?
Fragmentierung im internationalen Vergleich
Föderalismus als wirtschaftspolitisches Problem

Föderalismus – eine Wachstumsbremse?

Viele Politologen und Ökonomen vertreten eine klare Meinung zum schweizerischen Föderalismus: «Die politischen und wirtschaftlichen Entscheidungs- und Handlungsräume klaffen in so kleinräumigen Einheiten wie den Schweizer Kantonen immer stärker auseinander. […]. Hierbei entwickeln sich in der Praxis zunehmend aufwendige Kooperations- und Ausgleichsprozesse, für welche die bestehenden politischen Strukturen wenig geeignet sind» ›Wagschal/Rentsch 2003. Und auch die OECD, wiewohl als politische Organisation zur diplomatischen und stilistischen Rücksichtsnahme verpflichtet, äussert sich in ihrem «Prüfbericht zur Raumordnung Schweiz» ähnlich: «Fragmentierung ist das hervorstechendste Merkmal des Schweizerischen Bundesstaates. […] In der Tat ruht das wirtschaftliche und soziale Leben des 21. Jahrhunderts auf einer Raumstruktur des frühen 19. Jahrhunderts. Die funktionale Organisation des Landes überschneidet sich mit seiner politisch-territorialen Struktur, was unzählige Lücken und Ungereimtheiten in den politischen Entscheidungsverfahren nach sich zieht, […] vor allem in städtischen Gebieten» ›OECD 2002. Die Diskrepanz zwischen der Grösse der Gebietskörperschaften, in denen politische Entscheide gefällt werden, und der Grösse der Wirtschaftsräume, in denen die Bevölkerung lebt und arbeitet, gilt je länger desto mehr als Hemmschuh für die wirtschaftliche Entwicklung.

Jahrzehntelang haben nicht nur Demokratie-, sondern auch Wirtschaftspolitiker alle Formen dezentraler, kleinräumiger Entscheidverfahren reflexartig verteidigt. Sie seien nicht nur demokratisch und bürgernah, sondern hielten auch die Staatsausgaben tief, förderten den Wettbewerb und garantierten einen effizienten öffentlichen Dienst. Dabei wies der Doyen des Finanzföderalismus, der amerikanische Wirtschaftswissenschafter Wallace Oates, schon zu Beginn der 1970er Jahre neben den Vorteilen auch auf die Gefahren hoher Dezentralisierung und die Folgen für die nationale Finanz- und Wirtschaftspolitik hin ›Oates 1972. Die hohe Staatsverschuldung der Schweiz und das weit über dem OECD-Schnitt liegende Wachstum des Staatsanteils am Bruttoinlandprodukt scheinen ihm – verspätet – Recht zu geben. Die Anfang der 1990er Jahre angeschobene Reform des schweizerischen Finanzausgleichs – nota bene eine der umfassendsten institutionellen Reformentscheide seit Gründung des Bundesstaates – macht deutlich, dass die

föderalistischen Institutionen tatsächlich überholungsbedürftig sind. Nun löst sich die aktuelle Diskussion von ihrer Beschränkung auf Finanzpolitik und Finanzföderalismus; sie wird breiter und grundsätzlicher geführt. Das föderalistische Regelwerk wird generell danach überprüft, ob es noch zu zentralen gesellschaftlichen Zielen wie wirtschaftliche Freiheit, Offenheit und Gleichbehandlung passt, und ob es auch in Zukunft Wohlstand und Wachstum sichern kann. Und die diesbezüglichen Stimmen sind – nicht nur in der Schweiz – kritischer geworden.

Gerät der schweizerische Föderalismus nun in den argumentativen Notstand? Föderalismus ist kein Auslaufmodell. Weltweit sind die Staaten daran, die Zwangsjacke der Überzentralisierung abzustreifen und den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften mehr Rechte und Kompetenzen zuzuweisen. Dezentralisierung und «local empowerment», Spielarten lokaler Selbstbestimmung, stehen zuoberst auf den Agenden internationaler Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen ‣World Bank 2000. Und dass die Schweiz dafür als Vorbild gilt, ist nicht zufällig: Gemeindeautonomie und Selbstbestimmung, dezentrale Kontrolle und lokaler Gemeinsinn versinnbildlichen den Schweizer Ansatz. Doch das internationale Lob hat vielleicht den Blick dafür vernebelt, dass die gepriesenen Institutionen nur noch mühsam Schritt halten mit der Entwicklung im eigenen Land. Was in der Welt des 19. Jahrhunderts funktionierte, muss dies nicht mehr zwingend zu Beginn des 21. Jahrhunderts tun. Hat der Föderalismus die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung einst vorangebracht, so kann der genau gleiche Föderalismus sie heute behindern. Und vielleicht gefährdet mangelnde Anpassungsfähigkeit gerade das, wofür der Föderalismus eigentlich steht: lokale Demokratie und Bürgernähe, wirksame Mitbestimmung und dauerhafte Begrenzung staatlicher Macht.

Die Schweizer Föderalismusvariante hat international kein Pendant. Kein Land ist so kleinräumig und gewährt seinen Gebietskörperschaften so viele Kompetenzen wie die Schweiz. Die weltweiten regionalen Trends, wie etwa die Konzentration wirtschaftlichen Wachstums in grossen Metropolitanregionen, laufen dem dezentralen, ausgleichsträchtigen Gefüge der Schweiz entgegen und erschüttern deren föderalistischen Strukturen heftiger als etwa jene der USA, Kanadas oder Deutschlands. Die Schweiz beschäftigt sich, wie andere föderalistische Staaten auch, mit schleichender Zentralisierung und zunehmender Finanzverflechtung, doch zusätzlich hat sie sich mit regionalen Doppelspurigkeiten, einem abgeschotteten Binnenmarkt, einer rekordhohen Umverteilung und einem intransparenten Zusammenarbeitsgeflecht auseinanderzusetzen. Hier wurden epische Föderalismusdebatten geführt, als dies andernorts (noch) kein Thema war; doch heute machen es die trägen Strukturen und Institutionen schwierig, empirisch fundierte

Erkenntnisse auch wirklich in staats- und wirtschaftspolitische Reformen münden zu lassen. Wohl in keinem föderalistischen Land klaffen deshalb Anpassungsbedarf und Reformtempo derart auseinander wie in der Schweiz. Immerhin: die deutliche Zustimmung zum «Neuen Finanzausgleich» im November 2004 hat bewiesen, dass sich das Land doch zu weitreichenden Föderalismusreformen aufraffen kann. Vielleicht ist diese Abstimmung der Auslöser für weitere Neuerungen, die das Modell des «Schweizer Föderalismus» wieder auf den Erfolgskurs der früheren Jahrzehnte zurückbringen könnten.

Fragmentierung im internationalen Vergleich

Die Gegenüberstellung mit anderen Staaten verdeutlicht die Ausnahmesituation der föderalistischen Institutionen in der Schweiz. Ein bekannter internationaler Vergleich ist der so genannte «Dezentralisierungsindex», der die Kompetenzen subnationaler Gebietskörperschaften anhand ihres Anteils an den gesamten Staatseinnahmen und -ausgaben zeigt. Die folgende Grafik ‣Fig. 1.1 zeigt die Schweiz im Vergleich zu den anderen Ländern der OECD.

Die Schweiz gehört zu den fiskalisch am stärksten dezentralisierten Ländern der Welt, und Kantone und Gemeinden zählen im internationalen Vergleich zu den einflussreichsten Gliedstaaten im Verhältnis zu ihrem Zentralstaat. Sowohl ihr zusammengefasster Ausgabenanteil von knapp 60 Prozent wie auch ihr Einnahmenanteil von rund 35 Prozent liegen weit über dem OECD-Durchschnitt. In der gleichen Liga spielen nur noch Kanada (vor allem dessen Provinzen) und Dänemark (dessen Gemeinden). Zwar haben sich auch in anderen Ländern die Kompetenzen der subnationalen Gebietskörperschaften in den letzten zwei Jahrzehnten erhöht, doch liegen sie immer noch hinter der Schweiz zurück. Zudem spiegeln Finanzdaten das komplexe Verhältnis zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten nur teilweise wider. Würde man zum Beispiel die regulatorischen Kompetenzen subnationaler Einheiten miteinander vergleichen – was bisher noch nicht gemacht wurde – dann läge die Schweiz mit ihren ausgedehnten kantonalen und kommunalen Kompetenzen vor allem im Bau- und Planungsrecht oder bei den öffentlichen Diensten noch weiter am oberen rechten Rand platziert. Bemerkenswert ist ein bisher wenig beachteter Aspekt der Fiskalstruktur: Obwohl die Schweizer Gebietskörperschaften einen überaus hohen Anteil an den Gesamtsteuereinnahmen aufweisen, liegt ihr Anteil an den Gesamtausgaben noch um einiges höher. Die Differenz – die «fiskalische Lücke» – ist höher als in praktisch jedem anderen Land der Welt, und sie wird mit

beträchtlichen Subventionen aufgefüllt. Kantone und Gemeinden haben also nicht nur besonders hohe Fiskalkompetenzen, sondern sie hängen paradoxerweise auch mehr am Tropf ihres Zentralstaats als die Gebietskörperschaften der meisten anderen Länder.

Ein Vergleich der Gebietskörperschaften der EU-12 (1987) mit der Schweiz macht zudem die unterschiedlichen regionalen Grössenverhältnisse deutlich ‣Fig. 1.2 . In diesem Vergleich wird die Fläche der territorialen Einheiten in der EU mit jener der schweizerischen Kantone verglichen. Herangezogen wird hierfür die NUTS-Nomenklatur (nomenclature des unités territoriales statistiques) der EU.

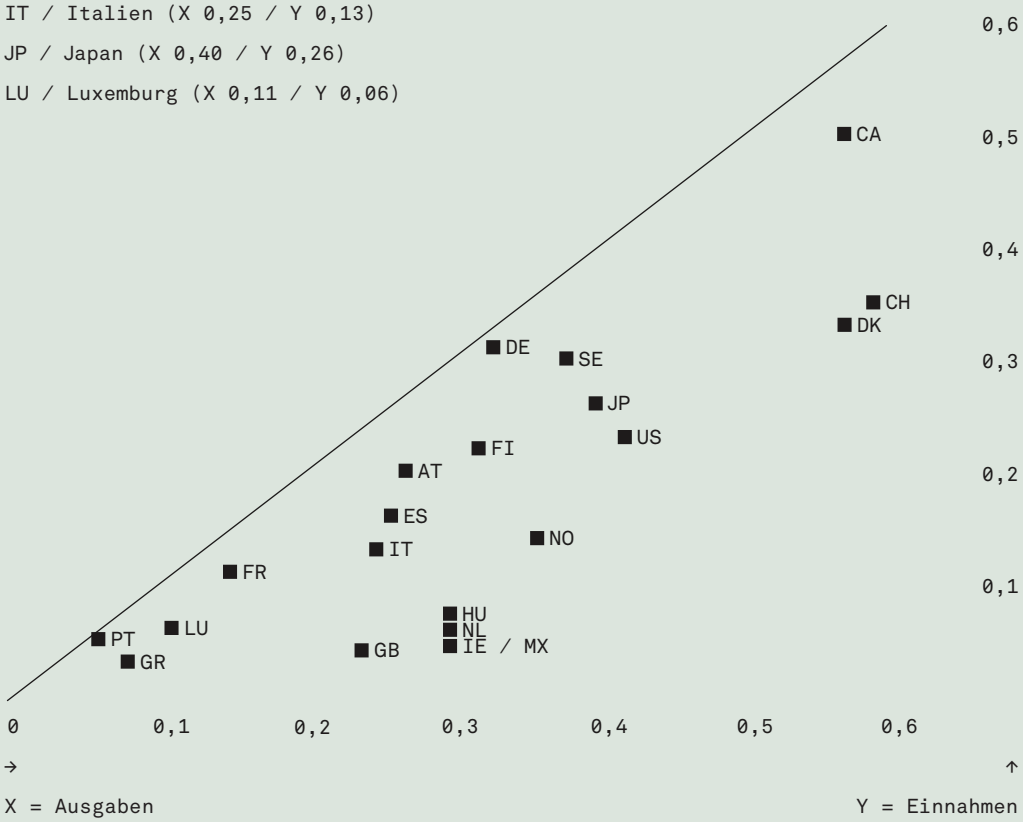
Im Vergleich zu den übrigen europäischen Ländern ist die Schweiz um ein vielfaches kleinräumiger als die Länder der EU. Die NUTS-1- und NUTS-2-Ebene, die in den meisten Staaten bezüglich Kompetenzen und Institutionen den Kantonen vergleichbar sind – sie entspricht zum Beispiel den deutschen Ländern, den spanischen Provinzen, den französischen Regionen –, ist um ein vielfaches grösser und bevölkerungsreicher. Die Bevölkerungszahl einer durchschnittlichen NUTS-1-Region übersteigt jene eines Schweizer Kantons um rund das 80-fache, die Fläche um rund das 10-fache. Selbst die NUTS-3-Ebene, die in der EU in der Regel einem Bezirk entspricht, ist in der EU bedeutender als ein durchschnittlicher Kanton. Die geringen Flächen und Bevölkerungszahlen setzen die Schweiz ans rechte Ende in einem hypothetischen «Kleinräumigkeitsindex»: In keinem anderen Land sind die mittleren, regionalen Entscheidungsebenen derart klein und bevölkerungsarm wie in der Schweiz. Erst auf der kommunalen Ebene nähern sich die Grössen einander wieder an ‣Steiner 2002, S. 176 .

Weder Dezentralisierungs- noch Kleinräumigkeits-Indices sind per se besonders aufschlussreich. So gibt es zum einen keinen «optimalen» Dezentralisierungsgrad, denn dieser hängt entscheidend von der Fläche oder den Präferenzen der Bevölkerung eines Landes ab; so sollten Aufgaben und Kompetenzen in Kanada sicher stärker dezentralisiert sein als in Luxemburg. Zum anderen ist auch Kleinräumigkeit für sich allein genommen kein besonders aussagekräftiges Konstrukt. Entscheidend ist nämlich, wie gross die Kompetenzen von kleinen Gebietskörperschaften sind und wie sich die Kompetenzverteilung etwa auf die regionale Zusammenarbeit auswirkt. So spielt die Tatsache, dass Frankreich sehr viele extrem kleine Gemeinden hat, nur eine geringe Rolle für Politik und Wirtschaft, weil die französischen Gemeinden kaum etwas zu sagen haben.

Eine korrekte Analyse der Folgen der Fragmentierung kann man erst vornehmen, wenn man Dezentralisierung mit Kleinräumigkeit verbindet. Konstruiert man einen «Fragmentierungsindex», der ein Produkt aus Dezentralisierung und Kleinräu-

1.1
Dezentralisierungsgrade in OECD-Ländern

AT / Österreich (X 0,27 / Y 0,20)
CA / Kanada (X 0,57 / Y 0,50)
CH / Schweiz (X 0,59 / Y 0,35)
DE / Deutschland (X 0,33 / Y 0,31)
DK / Dänemark (X 0,57 / Y 0,33)
ES / Spanien (X 0,26 / Y 0,16)
FI / Finnland (X 0,32 / Y 0,22)
FR / Frankreich (X 0,15 / Y 0,11)
GB / Grossbritannien (X 0,24 / Y 0,04)
GR / Griechenland (X 0,08 / Y 0,03)
HU / Ungarn (X 0,30 / Y 0,07)
IE / Irland (X 0,30 / Y 0,05)
IT / Italien (X 0,25 / Y 0,13)
JP / Japan (X 0,40 / Y 0,26)
LU / Luxemburg (X 0,11 / Y 0,06)
MX / Mexico (X 0,30 / Y 0,05)
NL / Niederlande (X 0,30 / Y 0,06)
NO / Norwegen (X 0,36 / Y 0,14)
PT / Portugal (X 0,06 / Y 0,05)
SE / Schweden (X 0,38 / Y 0,30)
US / Vereinigte Staaten von Amerika (X 0,42 / Y 0,23)



1.1 Quelle: OECD 2002

1.2
Grösse und Regionen in der EU und in der Schweiz im Vergleich

	CH	EU (1987)		
	Kantone	NUTS1	NUTS2	NUTS3
Anzahl	26	71	183	1044
Einwohner (Mio.)*	0,26	4,9	1,8	0,4
Fläche (1000 km2)*	1,6	35,6	13,3	2,8

*Durchschnitt

NUTS = Nomenclature des unités territoriales statistiques

z. B. in Deutschland: NUTS1 Bundesländer
NUTS2 Regierungsbezirke
NUTS3 Kreise

1.2 Quelle: Frey XXX

migkeit darstellt, dann zeigt sich der föderalistische Sonderfall. Für beide Indices liegt die Schweiz am rechten Rand; sie ist besonders kleinräumig und besonders dezentralisiert. Die Schweiz ist das bei weitem «fragmentierteste» Land der Welt. Die Schweiz weist die kleinsten Gebietskörperschaften mit den grössten Kompetenzen auf. Die Fragmentierung hat Folgen für das Funktionieren des schweizerischen Föderalismus. Dies zu zeigen, ist ein zentrales Thema des vorliegenden Buchs.

Föderalismus als wirtschaftspolitisches Problem

Versuche, den organisch gewachsenen Föderalismus zu reformieren und die Kleinräumigkeit radikal anzugehen, sind so alt wie der Föderalismus selbst. In der Helvetik des 18. Jahrhunderts, in der man weder von fiskalischer Äquivalenz, Politikverflechtung noch von Reformstau sprach, versuchte die französische Besatzung, die kleinen, vor allem zentralschweizerischen Kantone zu grösseren Einheiten zusammenzufassen, zu reinen Verwaltungsbezirken zu degradieren und die Schweiz nach einer rationaleren Logik einzuteilen ‣BFS 1999. Der Versuch scheiterte, die Kantone blieben, der Föderalismus à la Suisse überlebte Napoleon und blieb organisch. Die Bundesverfassung von 1848 vermied es, neben den politischen auch noch territoriale Reformen anzugehen und etablierte ein ausgeklügeltes Gleichgewicht zwischen grossen und kleinen Kantonen, das sich Gebietsveränderungen nicht grundsätzlich verschliesst ‣Blöchliger/Frey 1994. Mit den entsprechenden Verfassungsbestimmungen beruhigte sich die politisch-territoriale Diskussion bis weit in die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts. Erst zu Beginn der 1940er Jahre tauchten erste Vorschläge für eine räumliche Neugliederung der Schweiz auf, die sich in den 1960er Jahren häuften und intensivierten.

1973 erreichte die Diskussion über Gebietsreformen einen ersten Höhepunkt mit dem offiziellen Leitbild «CK73», das eine raumplanerisch motivierte Neugliederung der Schweiz anvisierte. Weil sich territoriale Reformen jedoch als undurchführbar erwiesen, wandte sich die Föderalismusdiskussion bald institutionellen Themen zu. Fusionen von Gebietskörperschaften waren wohl jenseits des politisch Machbaren, aber vielleicht konnte man die Nachteile der Kleinräumigkeit ja über Änderungen in der föderalistischen Aufgabenverteilung kompensieren. Die Studie «Zwischen Föderalismus und Zentralismus» schlug eine «volkswirtschaftlich sinnvolle» Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Staatsebenen vor und empfahl, Fragmentierung nicht über Gebietsreformen, sondern über eine Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit anzugehen ‣Frey 1977.

Zu Beginn der 1990er Jahre schliesslich gerieten der wirkungslose Finanzausgleich und die schwerfällige Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ins Zentrum der Föderalismusdiskussion. Der «Neue Finanzausgleich und die Neuordnung der Aufgabenteilung» (NFA), von Volk und Ständen angenommen im November 2004, ist das Ergebnis einer zehnjährigen politischen Reformarbeit, die territoriale Reformen nicht von vorneherein ausschloss, aber das Kleinräumigkeitsproblem primär durch eine kluge Aufgabenteilung, interkantonale Kooperationen und einen wirksamen Finanzausgleich angehen wollte. Seit wenigen Jahren schliesslich wird der Föderalismus wieder fundamentaler kritisiert und an der schwachen Wachstumsperformance der letzten Jahre gemessen. Der föderalistische Koordinationsbedarf bringe das politische System an den Rand seiner Leistungsfähigkeit, fördere eine zusammenhangslose Politik und bevorzuge jene Vetospieler, die wirtschaftspolitische Reformversuche von vorneherein blockieren würden ‣Borner/Bodmer 2004, Rentsch et al. 2004. Es scheint fast, als seien wir wieder bei den napoleonischen Grundsatzfragen angelangt.

Warum ist die Diskussion um Kleinräumigkeit und optimale Dezentralisierungsgrade für den Föderalismus so wichtig? In föderalistischen Staaten sind Kompetenzen nach dem Subsidiaritätsprinzip über mehrere Ebenen verteilt und die unteren Ebenen an der politischen Willensbildung des Zentralstaates beteiligt. Föderalistische Staaten stehen vor der Entscheidung, welcher Ebene sie welche Kompetenzen zuteilen wollen und wie die intergouvernementalen Entscheidungsmechanismen funktionieren sollen. Diese institutionellen Fragen treffen auf die geographischen, nämlich der Grösse und Verteilung der Wirtschaftsräume. Weder Aufgabenteilung noch Zusammenarbeit und Koordination können unabhängig von der Geographie analysiert werden. Häufig gebrauchte Begriffe wie Externalitäten, Spillovers, Disparitäten oder Mobilität sind Ausdruck der politischen Gliederung des Raumes. Föderalistische Institutionen können also nicht losgelöst von der räumlichen Organisation von Wirtschaft und Gesellschaft diskutiert werden, und die zentrale Frage lautet, wie die föderalistischen Institutionen den räumlichen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte angepasst werden müssen, damit sie funktionieren.

Interessanterweise ist der ausländische Blick auf den schweizerischen Föderalismus generell wohlwollender als unser eigener. Oft wird der Schweiz selbst von wissenschaftlicher Seite ein makelloses und vorbildliches Föderalismusmodell attestiert. Manchmal ist dieses Aussenbild doch ein bisschen verzerrt. Die lokale Demokratie wird gelobt, ohne dass man eingesteht, dass immer mehr Entscheidungen an Gremien und Verbände delegiert sind, auf die die Stimmbürger keinen Einfluss haben. Die lokale Kontrolle über die Staatsfinanzen wird gerühmt, ohne dass

sich der Blick auf den ständig steigenden Staatsanteil oder die ständig wachsenden Transferzahlungen an die Gebietskörperschaften richtet. Der Wettbewerb zwischen den Kantonen wird gefeiert, ohne dass man erkennt, dass sich dieser Wettbewerb vor allem auf die Höhe der Steuersätze beschränkt. Vielleicht hat sich die Schweiz zu lange in der ausländischen Bewunderung gesonnt, um die Schwächen und Grenzen ihrer föderalistischen Strukturen anzugehen und insbesondere auch ausländische Erfahrungen anzunehmen. Wer selber Vorbild ist, braucht sich nicht mit anderen zu messen. Dass nun auch in anderen föderalistischen Staaten – in Deutschland, Österreich, aber auch in Kanada und Mexiko – Föderalismusreformen in Gang gekommen sind, kann die schweizerische Selbstbezogenheit lindern und den Vergleich der Stärken und Schwächen der schweizerischen Entscheidungsverfahren objektivieren.

Die Auseinandersetzung mit Föderalismusfragen sollte konzeptionell stets an der Schnittstelle von institutioneller und räumlicher Ökonomie vorgenommen werden. Diese Publikation versucht unter anderem die beiden wirtschaftswissenschaftlichen Ansätze, die bisher weitgehend getrennt nebeneinander herlaufen, pragmatisch miteinander zu verbinden.