



Einige Anmerkungen zum Schlussbericht von

FRANK BODMER und TOBIAS BELJEAN

Volkswirtschaftliche Auswirkungen der NFA –
Schätzungen mit einem Gleichgewichtsmodell

Gutachten

im Auftrag der Konferenz der NFA-Geberkantone

von

Prof. Dr. LARS P. FELD

PHILIPPS-UNIVERSITÄT MARBURG

Schlussbericht vom 3. April 2006

Inhaltsverzeichnis

Kapitel I:	Einleitende Bemerkungen	S. 3
Kapitel II:	Grundsätzliche methodische Einschätzung	S. 5
Kapitel III:	Zur Modellierung des Schweizer Föderalismus im vorliegenden Schlussbericht	S. 7
Kapitel IV:	Grundlegende Kritik an der Umsetzung des Ressourcenausgleichs	S. 11
Kapitel V:	Zu den gewählten Parametern	S. 12
Kapitel VI:	Fazit	S. 13
Literatur		S. 14

Kapitel I

Einleitende Bemerkungen

Der Erfolg der Vorlagen zum NFA in den Volksabstimmungen vom November 2004 ist das Ergebnis einer rationalen Abwägung der Stimmbürger. Einerseits besitzt der nun auslaufende alte Finanzausgleich eine ganze Reihe von Defiziten und Fehlanreizen. Andererseits hat der kantonale Steuerwettbewerb zu einer Erhöhung der regionalen Einkommensdisparitäten beigetragen. Schließlich führt die Aufgabenverflechtung zwischen Bund und Kantonen, die schweizerische Ausprägung des kooperativen Föderalismus, zu einer Vielzahl von Ineffizienzen und Ressourcenverschwendungen, die von vielen Beobachtern als echtes Hemmnis für die wirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz angesehen werden (Wagschal und Rentsch 2002, Blöchliger 2005, Steinmann und Rentsch 2005).

Die NFA bietet in vielerlei Hinsicht Abhilfe. Sie ersetzt die Dominanz zweckgebundener Zuweisungen im alten Finanzausgleich durch diejenige zweckfreier Transfers im neuen Finanzausgleich und dürfte damit ein rationaleres Transfersystem mit einer Verringerung der kantonalen Ausgaben und Steuerbelastungen erreichen. Die Reform führt einen Ressourcenausgleich zwischen den Kantonen ein, der horizontale und vertikale Komponenten enthält und der statt auf die Finanzkraft auf die wirtschaftlichen Ressourcen eines Kantons abzielt. Diese Ausrichtung reduziert die Möglichkeiten der Kantone, sich strategisch zu verhalten, da das Ressourcenpotential eines Kantons nun nur noch indirekt durch Ausgleichszahlungen beeinflusst wird. Das Ressourcenpotential als Wertschöpfungsgröße verändert sich vor allem durch Zu- oder Abwanderung von Einwohnern oder Firmen. Somit kann ein solcher Ressourcenausgleich gerade auch aufgrund der horizontalen Komponente den kantonalen Steuerwettbewerb stabilisieren, wenn steuergünstige Kantone gute Steuerzahler anziehen und damit auf Dauer ihr Ressourcenpotential erhöhen. Die Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen soll schließlich zu klareren Verantwortlichkeiten und einer Wiederbelebung des Schweizer Föderalismus führen.

Im Grundsatz handelt es sich bei der NFA daher um einen sinnvollen Reformprozess, der im Ausland, insbesondere in Deutschland, aber auch in Australien, Kanada und Österreich, sehr aufmerksam betrachtet wird: Die sonst so entscheidungsscheue Schweiz betritt mit der NFA reformerisches Neuland und kann (meines Erachtens: einmal mehr) zum Vorbild gereichen. Die konkrete Umsetzung der in Verfassungsänderungen und im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) nur in den Grundzügen verabschiedeten NFA ist jedoch von großer Bedeutung für den Erfolg dieses Reformvorhabens. Da jedes Transfersystem mit Fehlanreizen zu kämpfen hat, sollte auch die NFA bei allen im Grundsatz vorhandenen Verbesserungen in ihrer konkreten Ausgestaltung mög-

liche Fehlsteuerungen vermeiden. Der neue Finanzausgleich darf nicht zu anderen Fehlern oder gar zu einem Scheitern des Reformvorhabens führen. Diese Fehlanreize eines Finanzausgleichssystems sind intensiv in der finanzwissenschaftlichen Literatur diskutiert worden und werden daher auch in der folgenden Analyse eine wichtige Rolle spielen. Vor allem ist aber zu bedenken, dass einer der wichtigsten Teile der Schweizer Föderalismusreform, nämlich die Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen, ein wesentlich langwierigerer Prozess als die anderen Reformteile sein dürfte. Dieser Neuausrichtung des Schweizer Föderalismus auf das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz – Nutznießer, Kostenträger und Entscheidungsträger öffentlich bereitgestellter Güter und Dienstleistungen sollten räumlich weitgehend kongruent sein – kommt eine enorme Bedeutung zu. Insbesondere die Geberkantone im zukünftigen Finanzausgleich sind verpflichtet, sich für eine vernünftige Aufgabenentflechtung einzusetzen.

Die von Bodmer und Beljean zur Umsetzung des neuen Finanzausgleichs vorgelegte Studie kann somit von erheblicher Bedeutung sein. Der vorliegende Schlussbericht muss daher mit großer Sorgfalt abgewogen werden. Die Autoren gehen darin nach einer anfänglichen Übersicht über die Regelungen im alten und neuen Finanzausgleich (*Kapitel 2*) und einer knappen Darstellung der volkswirtschaftlichen Zusammenhänge (*Kapitel 3*) zunächst in einem einfachen Modell (*Kapitel 4*) und danach in einem deutlich differenzierteren Modell (*Kapitel 5*) auf die finanziellen Auswirkungen der NFA auf die Kantone ein. Beide Modelle sind Simulationsmodelle. Darin wird auf Basis einer vorgegebenen volkswirtschaftlichen Struktur und geeigneter Annahmen für die in den Modellen verwendeten Parameter für die Schweizer Kantone berechnet, wie sich die NFA auf die kantonalen BIP (pro Kopf), die kantonalen Volkseinkommen (pro Kopf), die kantonalen Ausgaben, die kantonale Durchschnittssteuer, die kantonale Beschäftigung und die kantonale Bevölkerung auswirken. Diese Simulationsrechnungen sind sehr umfassend und werden einer Reihe von Sensitivitätsanalysen unterzogen. Insgesamt handelt es sich somit um eine sehr ambitionierte, aber auch ehrenvolle Analyse und, angesichts der Komplexität der kantonalen Volkswirtschaften, um eine undankbare Aufgabe.

Undankbar ist die Aufgabe vor allem, weil solche Modellierungen in aller Regel zu vielfältiger Kritik einladen. In voller Anerkennung der Leistung der Autoren wird in diesen Anmerkungen der Schlussbericht von Bodmer und Beljean möglichst konstruktiv kritisiert. Diese Kritik kann sicher in weiteren Analyse der Autoren berücksichtigt werden. Dabei soll zunächst in *Kapitel 2* auf die von den Autoren verwendete Methodik grundsätzlich eingegangen werden, bevor die konkrete modelltheoretische Darstellung des Schweizer Föderalismus einer genaueren Betrachtung unterzogen wird (*Kapitel 3*). Eine grundlegende Kritik zur Umsetzung des Ressourcenausgleichs in der NFA erfolgt in *Kapitel 4*. Schließlich dürfte auch die Robustheit der Simulationen hinsichtlich der gewählten Parameter in Frage stehen (*Kapitel 5*). Ein Fazit folgt in *Kapitel 6*.

Kapitel II

Grundsätzliche methodische Einschätzung

Als Ansatz ihrer Analyse wählen die Autoren ein Simulationsmodell. Auf der Basis ökonomisch gut begründeter Identitäts- und Verhaltensgleichungen vermögen es die Autoren, neben den direkten auch die indirekten Effekte eines Übergangs vom alten auf den neuen Finanzausgleich abzuschätzen. Die Autoren wählen mit einem Simulationsmodell grundsätzlich den richtigen Ansatz. Ex ante dürften sich Politikänderungen vornehmlich auf diese Art und Weise auf ihre Wirkungen hin überprüfen lassen. Gegen ein solches Simulationsmodell ist daher nichts Grundsätzliches einzuwenden.

Allerdings ist das Modell, insbesondere auch in der wesentlich realistischeren detaillierten Variante und ganz zu schweigen vom einfachen Modellansatz, nicht geschlossen. Im Unterschied zu berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodellen ist es in diesem Ansatz von Bodmer und Beljean (2005, S. 31) möglich, dass die kantonalen Volkswirtschaften eine stark divergente wirtschaftliche Entwicklung nehmen. Das System der kantonalen Volkswirtschaften erreicht keinen gleichgewichtigen Entwicklungspfad. Dies hat damit zu tun, dass einerseits die kantonalen Faktormärkte so modelliert sind, dass sie ein hohes Wachstum der Wertschöpfung über die Zuwanderung von Familien, erhöhten Pendlerströmen und den Zufluss von Kapital erlauben. Andererseits bilden in diesem Modell weder die Güter-, noch die Immobilienmärkte jeweils ein Gegengewicht zu den Faktorwanderungen. Mit den Worten der Autoren: Es gibt keine „Grenzen des Wachstums“ (S. 31). Der Kanton Zug könnte gemäß einer solchen Modellierung aufgrund relativ niedrigerer Steuersätze mobile Steuerzahler anziehen, ohne dass sich Auswirkungen auf die Immobilienpreise ergeben würden. Letztlich dürften die so modellierten Volkswirtschaften wirtschaftlich „explodieren“, da der Steigerung der Wirtschaftskraft aufgrund einer Erhöhung des Faktorbestandes keine Grenzen gesetzt sind. Das Simulationsmodell führt daher nicht zu einem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht.

Aus der Literatur ist aber bekannt, dass sich Steuerbelastungsunterschiede in den kantonalen und lokalen Miet-, Immobilien- und Bodenpreisen kapitalisieren (Feld und Kirchgässner 1997, Hilber 1998). Je niedriger die (Einkommen-) Steuerbelastung und je besser die Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen in einem Kanton, um so höher sind – ceteris paribus, d.h. alle anderen Einflussfaktoren auf die Preise bleiben konstant – die Miet- und Häuserpreise. Je nach geschätztem Modell ergeben sich für die Schweiz Kapitalisierungen der Steuerbelastungsunterschiede in erheblichem Maße. Hilber (1998) errechnet beispielsweise für die Gemeinden des Kantons Zürich eine Kapitalisierung der Steuerbelastungsunterschiede in den Bodenpreisen, die zwischen 56 und 82 Prozent liegt, eine Immobilienpreiskapitalisierung von 94 bis 137 Prozent und eine Miet-

zinskapitalisierung von 72 Prozent. Nach den Berechnungen von Feld und Kirchgässner (1997) für die Schweizer Kantone beträgt die Mietzinskapitalisierung hingegen lediglich 18 Prozent. Die Kapitalisierung schwächt die Auswirkungen der Steuerbelastungsunterschiede auf die Faktorwanderungen ab, moderiert den Steuerwettbewerb gleichsam. Angesichts dieser Moderation des Steuerwettbewerbs dürfte der von Bodmer und Beljean gewählte Ansatz eine unrealistische Abbildung des Schweizer Föderalismus sein.

Die von den Autoren angeführten Gründe für eine solche Vorgehensweise sind durchaus verständlich. Ein solch komplexes System, wie den Schweizer Föderalismus, mit seinen kooperativen und wettbewerblichen Elementen und ihren Rückwirkungen auf die wirtschaftlichen Entwicklungszusammenhänge abzubilden dürfte äußerst schwierig sein. Auf den ersten Blick vereinfachende und plausible Annahmen müssen gesetzt werden. Kompromisse sind notwendig. Jedoch ist die Abbildung des Wettbewerbsföderalismus in berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodellen bei hoher Komplexität nicht unmöglich, wie das angelsächsische Schrifttum zeigt.

Beispielhaft sei hier auf die Arbeiten von Tom Nechyba verwiesen. Nechyba (1996) geht in seinem berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodell von einer vorgegebenen Gemeindestruktur aus, in der Individuen mit einer bestimmten Ausstattung an gemietetem oder selbst genutztem Wohnraum leben. Diese Grundausstattung wird explizit modelliert und bildet damit den kommunalen Immobilienmarkt ab. Die Individuen in diesem Modell haben eine bestimmte Ausstattung mit Einkommen und maximieren ihren Nutzen, der durch den Gemeindetyp und die Ausstattung mit Wohnraum sowie durch den Konsum privater und öffentlicher Güter bestimmt wird. Räumliche Nutzenspillovers zwischen den Gebietskörperschaften werden in diesem berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodell zwar nicht berücksichtigt, was ein eindeutiges Manko darstellt. Sie könnten aber relativ leicht in der Modellstruktur berücksichtigt werden. Nechyba nimmt im weiteren noch eine bestimmte Produktionstechnologie für regionale und lokale öffentliche Güter, ausgeglichene Haushalte der Gebietskörperschaften, eine regionale Einkommensteuer und eine kommunale Vermögensteuer an. In diese Modellstruktur führt er verschiedene Arten von Transferzahlungen (Finanzausgleichstypen) ein, die er in ihren Auswirkungen vergleicht. Auf dieser Basis lassen sich die Effekte der unterschiedlichen Finanzausgleichsmechanismen auf Einkommen, Konsum, Durchschnittssteuersatz usw. ermitteln, indem die einzelnen Volkswirtschaften so modelliert werden, dass sie nicht unendlich wachsen können. Es wird somit endogen ein Gleichgewicht dieses föderalen Systems erreicht. Wie bei den Simulationen von Bodmer und Beljean kann dieses Modell mit ganz unterschiedlichen Parametern bestückt werden, so dass auch Sensitivitätsanalysen möglich sind.

Die Modellanalyse von Nechyba, die er in weiteren Arbeiten noch verfeinert hat, dürfte der derzeitige State of the Art in der Finanzwissenschaft sein, an welchem sich andere

Simulationsmodelle messen lassen müssen. Die hier beschriebene Analyse von Nechyba (1996) für die lokale Ebene lässt sich problemlos auch für die regionale Ebene durchführen. Die Analyse von Bodmer und Beljean erreicht den Standard dieses Typus von berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodellen jedoch nicht. Zur Motivation ihrer Modellrechnungen verweisen die Autoren (S. 12) des Schlussberichts vor allem auf die Dissertation von Hirte (1996) und den Übersichtsaufsatz von Partridge und Rickman (1998). Eine neuere Übersicht findet man zudem in Partridge und Rickman (2004). Im Vergleich der Modellierung der Schweizer Volkswirtschaft mit den grundsätzlichen Modellierungsvorschlägen in allen drei zuvor genannten Publikationen wird aber deutlich, dass Bodmer und Beljean zentrale Bestandteile eines berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodells nicht in ihren Modellrechnungen verwenden. Ein zentrales Manko der Bodmer-Beljean-Analyse ist ganz allgemein das Fehlen von wichtigen Märkten. So kann der sehr gründlichen, von Nutzenmaximierung ausgehenden Analyse von Nechyba nicht nur nicht entsprochen werden, weil der Immobilienmarkt fehlt. Denn das Problem besteht nicht lediglich in der Nicht-Berücksichtigung des Immobilienmarktes, sondern ist vielmehr eine grundsätzliche methodische Problematik aufgrund der fehlenden Modellierung von ganz zentralen Marktprozessen. Die Analyse von Bodmer und Beljean ist somit eher einer Input-Output-Analyse verwandt, wie sie zwar auch heute noch in der Regionalwissenschaft verwendet wird (Rey 2000), aber dennoch deutlich kritisiert werden kann. Dass die Finanzwissenschaft und die Regionalökonomie darüber hinaus gehen, verdeutlichen nicht zuletzt auch die von Bodmer und Beljean zitierten Übersichtsaufsätze von Partridge und Rickman (1998) oder von Epple und Nechyba (2004, S. 2446ff.).

Kapitel III

Zur Modellierung des Schweizer Föderalismus im vorliegenden Schlussbericht

Die Verwendung eines berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodells nach den finanzwissenschaftlichen Standards wäre vor allem auch deshalb notwendig gewesen, um die Anreizwirkungen des Schweizer Föderalismus genauer abzubilden. In einem System wie dem Schweizer Föderalismus interagieren die Elemente des Wettbewerbsföderalismus, insbesondere der interkantonale Steuerwettbewerb, und Elemente des kooperativen Föderalismus, insbesondere der Finanzausgleich und die Kooperation zwischen den Kantonen, so mit der Privatwirtschaft und damit den einzelnen kantonalen Güter- und Faktormärkten, einschließlich dem Immobilienmarkt, dass die Modellierung der Anreizstrukturen unerlässlich ist. Für eine faire Einschätzung der vorliegenden Simulationsstudie von

Bodmer und Beljean ist es notwendig herauszufinden, welche Elemente des Schweizer Föderalismus unerlässlich sind und nicht zur Vereinfachung der Berechnungen beiseite gelassen werden dürfen.

Der kantonale Steuerwettbewerb ist ein charakteristisches Merkmal des Schweizer Föderalismus (Feld 2000, 2004). In der von Bodmer und Beljean gewählten einfachen Modellierung wird die Wirkung des Steuerwettbewerbs aufgrund der Annahme einer konstanten Bevölkerungszahl faktisch ausgeschlossen. Dieses Manko gleichen die Autoren in der detaillierten Darstellung aus, verzichten dann aber, wie zuvor angemerkt, explizit auf den Einbezug des Immobilienmarktes in ihrem Modell. Dies ist nun nicht nur, wie zuvor angemerkt ein methodisches Problem, sondern bildet darüber hinaus auch die Schweizer Situation im besonderen unzureichend ab. Die durch den Steuerwettbewerb verursachten Kapitalisierungseffekte sind gemäß den empirischen Studien von Hilber (1998) und Feld und Kirchgässner (1997) bereits im System des alten Finanzausgleichs ein stabilisierendes Element. Die theoretischen Arbeiten von Epple und Sieg (1999) und Hansen und Kessler (2001) belegen auch, dass die Berücksichtigung eines Immobilienmarktes von fundamentaler Bedeutung für die Einschätzung eines wettbewerblichen Föderalismus ist. Um zu einer realistischen Einschätzung der Auswirkungen der NFA zu kommen, ist eine explizite Modellierung des Immobilienmarktes daher nicht nur unerlässlich, um das berechnete Simulationsmodell methodisch so aufzustellen, dass sich ein endogenes Gleichgewicht ergibt. Es ist auch aufgrund der Wirkungsweise des Steuerwettbewerbs in der Schweiz erforderlich, den Immobilienmarkt im Modell explizit zu berücksichtigen. Ohne dieses Element resultieren verzerrte Simulationsergebnisse.

Die methodische Kritik erschöpft sich nicht in einer Diskussion um die Einbeziehung des Immobilienmarktes. Ein weiteres Element des Schweizer Steuerwettbewerbs fehlt in der Analyse von Bodmer und Beljean: Weder im einfachen noch im detaillierten Modell werden strategische Interaktionen zwischen den Kantonen explizit berücksichtigt. Damit unterstellen die Autoren, „dass die Kantone bei der Festlegung ihres Leistungsvolumens und der Steuerbelastung von einem gegebenen Steuersubstrat und Ausgleichszahlungen ausgehen“ (S. 17). Dies zeichnet eine Input-Output-Analyse aus, ist aber aufgrund der durch die Steuerbelastung ausgelösten Verhaltensänderungen über Anreize nicht adäquat. Veränderungen der Transferleistungen in einem Finanzausgleich würden gemäß dieser Annahme nicht antizipiert. Ein finanzpolitischer Entscheid in einem Kanton fiele nicht unter Berücksichtigung der finanziellen Situation in anderen Kantonen und im Bund. Die Autoren sehen diesen Nachteil ihrer Modellierung deutlich, halten strategische Interaktionen aber aufgrund der andernfalls nicht zu bewältigenden Komplexität im detaillierten Modell für verzichtbar. Das Argument der Komplexität kann an dieser Stelle nicht überzeugen.

Leider werden damit nämlich die bedeutsamsten Anreize des Schweizer Föderalismus ausgeklammert. Aus den bisher vorliegenden empirischen Analysen des Schweizer Föderalismus ist bekannt, dass strategische Interaktionen zwischen den Kantonen hinsichtlich der Festlegung von Steuersätzen existieren (Feld und Reulier 2005). Sinken die Einkommensteuersätze in einem Kanton, so reduzieren die anderen Kantone ebenfalls ihre Steuerbelastungen. Schaltegger und Küttel (2002) belegen strategische Interaktionen auch auf der Ausgabenseite. Gemäß den Ergebnissen von Feld und Kirchgässner (2006) reduzieren Steuerwettbewerb und Dezentralisierung die kantonale Staatsverschuldung. Zudem berichten Feld und Goodspeed (2005) Ergebnisse über einen ungünstigen Einfluss des alten Finanzausgleichs in der Schweiz auf die kantonalen Ausgaben und Staatsschulden: Höhere erwartete Transferzahlungen regen die Empfängerkantone an, mehr Geld auszugeben und sich stärker zu verschulden. Strategische Interaktionen und Effekte spielen für den Schweizer Föderalismus somit eine große Rolle. Sie dürfen nicht vernachlässigt werden. Insbesondere ist die Annahme im Simulationsmodell, dass sich die Kantone nicht verschulden, vor dem Hintergrund der vorliegenden Evidenz nicht vertretbar. Dies ist zwar auch ein Manko des Modells von Nechyba (1996). Die Annahme eines ausgeglichenen Budgets lässt sich jedoch in Nechybas Modell mit geeigneten Anpassungen korrigieren. Bodmer und Beljean sind gezwungen eine grundlegend andere Modellierung zu wählen.

Diese strategischen Effekte sind auch für andere Länder mit zum Teil grundlegend anderen innerstaatlichen Finanzbeziehungen empirisch belegt. So stellen Büttner und Wildasin (2006) ähnliche Effekte des Finanzausgleichs für die deutschen Länder fest, wie sie Feld und Goodspeed (2005) für die Schweiz finden. Der Finanzausgleich wirkt sich auch auf die Steuerbelastung aus. Büttner (2006) stellt für deutsche Gemeinden fest, dass höhere Zahlungen im Finanzausgleich zu einer höheren Steuerbelastung mit der deutschen Gewerbesteuer führen. Die Steuerbelastung nimmt dann sogar im Durchschnitt zu. Schließlich ist nicht davon auszugehen, dass der Finanzausgleich, selbst bei einer Ausgestaltung als Ressourcenausgleich, ohne Wirkungen auf die Wirtschaftspolitik der Empfänger von Finanztransfers sein wird. Aufgrund der deutschen Erfahrungen besteht die begründete Vermutung, dass die Empfänger im Finanzausgleich Fehler beim wirtschaftlichen Strukturwandel begehen. Sie haben durch den Finanzausgleich Anreize, Erhaltungssubventionen zu zahlen, und gehen den Strukturwandel nicht aktiv an. Damit ergeben sich mittel- und langfristig auch Auswirkungen auf die Ressourcen einer Gebietskörperschaft. Dann tritt genau das ein, was die NFA mit dem Ressourcenindex verhindern will, nämlich dass ein Kanton aufgrund der Ausgleichszahlungen seine Standortattraktivität verändert und dadurch eine Zu- oder Abwanderung von Individuen und Firmen auslöst. Eine Berücksichtigung solcher Anreize für eine Einschätzung der NFA ist daher notwendig.

Dadurch dürfte der Finanzausgleich auch Rückwirkungen auf die soziodemographischen Lasten und die Lasten der Kernstadt haben. Auf diesem indirekten Wege ist weder der Anteil der Sozialhilfeempfänger, noch derjenige der älteren Wohnbevölkerung oder der Personen mit ausländischer Herkunft exogen vorgegeben, wie im Modell von Bodmer und Beljean implizit unterstellt. Ähnliches gilt für die Lasten der Kernstadt. Ein Beispiel mag dies erläutern. Im deutschen Finanzausgleich erhält das Saarland als eines der deutschen Bundesländer seit seinem Beitritt zur Bundesrepublik regelmäßige Zahlungen. Es handelt sich um eine altindustrielle Region, in welcher Kohle- und Stahlindustrie sehr lange dominierten. Die erhaltenen Transfers wurden im Saarland vornehmlich für Erhaltungssubventionen in der Montanindustrie und später zur Abfederung der sozialen Auswirkungen des Strukturwandels eingesetzt. Dadurch wurde der Strukturwandel lange hinausgezögert. Zukünftige weitere Transferzahlungen waren damit vorprogrammiert. Man verließ sich auf die Transferzahlungen der anderen. Der wirtschaftliche Niedergang dieses Bundeslandes führte zu einer Abwanderung mobiler, qualifizierter Arbeitskräfte. Dadurch stieg der Anteil der Sozialhilfeempfänger an der Gesamtbevölkerung, der Anteil der älteren Personen und auch der Anteil der ausländischen Bevölkerung, weil einerseits die aktiven, jungen und flexiblen Bewohner in stärkerem Maße auswanderten (Reduktion des Nenners) und andererseits über Vorruhestand, Transfers zur sozialen Abfederung und eine stärkere Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte in diesen Branchen auch mehr Personen aus diesen Problemgruppen im Bundesland blieben (Erhöhung oder Konstanz des Zählers). Soziodemographische Lasten und Lasten der Kernstadt sind somit nicht exogen und sollten im Simulationsmodell endogenisiert werden.

Solche adversen Anreize eines Finanzausgleichssystems dürften zwar erst in der mittleren oder langen Frist wirken, sind dann aber besonders schädlich, wie die derzeit beim deutschen Bundesverfassungsgericht anhängigen Klagen dreier deutscher Bundesländer auf Anerkennung ihrer Haushaltsnotlage zeigen. Ein Finanzausgleichssystem darf nicht zu solchen Verwerfungen der öffentlichen Finanzen der Gliedstaaten führen. Sollen die Auswirkungen einer Reform des Finanzausgleichs rechnerisch ermittelt werden, so müssen diese ungünstigen Anreize Berücksichtigung finden und sich bereits heute in der konkreten Ausgestaltung des neuen Schweizer Finanzausgleichs niederschlagen.

Kapitel IV

Grundlegende Kritik an der Umsetzung des Ressourcenausgleichs

Die vorherigen Ausführungen verdeutlichen, dass eine Ausrichtung an den wirtschaftlichen Ressourcen anstelle der Finanzkraft zwar deutlich bessere Eigenschaften hinsichtlich der Anreizwirkungen hat, aber dennoch keine Gewähr gegen ungünstige Anreizeffekte eines Finanzausgleichs bietet. Strategisches Verhalten der Kantone wird durch den Ressourcenausgleich reduziert, aber nicht ausgeschlossen. Jedes Transfersystem führt aber zu Fehlanreizen. Um die Ausgleichsziele zu erreichen, werden diese in der Regel in Kauf genommen. Will man zu vergleichsweise geringen Ineffizienzen kommen, so sollte man vor allem dafür sorgen, dass die Transfers Hilfe zur Selbsthilfe bleiben, also die Eigenanstrengungen der finanzschwachen Kantone zur Pflege der eigenen Steuerbasis erhalten bleiben. Neben den bisher in der NFA dafür vorgesehenen Mechanismen sollte daher die marginale Transferzahlung bzw. die marginale Subvention gering gehalten werden. Insbesondere eine progressive Ausgestaltung des Ausgleichstarifs ist eher schädlich.

Wird der Finanzausgleich, wie von Bodmer und Beljean angenommen, tatsächlich aufgrund der progressiven Subventionszahlungen auch gesamthaft progressiv, so dürften damit negative Begleiterscheinungen einhergehen. Man stelle sich einen Transferempfänger vor, der bei einer nur kleinen Reduktion seines Einkommens eine überproportionale Subventionszahlung erhält. Seine Anreize zur Erzielung eigener Einnahmen werden dadurch im Vergleich zu proportionalen Zahlungen kräftig reduziert. Dies gilt sowohl im Finanzkraft- als auch im Ressourcenausgleich. Im ersten Fall besteht eine direkte Beziehung zwischen Einnahmen und Finanztransfer. Im zweiten Fall ist diese Beziehung indirekt, da eine Steigerung der Wirtschaftskraft zu mehr Einnahmen führt. Hinzu tritt nun, dass auch die Zahlerkantone einen Progressionseffekt spüren werden. Steigen die Einnahmen der ressourcenstarken Kantone über den auf 100 gesetzten Wert des Ressourcenindex der Schweiz (Bodmer und Beljean 2005, S. 14), so setzt eine proportionale Zahlung in den Finanzausgleich ein. Dieser Schwellenwert wirkt wie ein Freibetrag in der Besteuerung und löst dadurch eine indirekte Progression aus. Damit lassen sich auch adverse Effekte eines solchen progressiven Ausgleichsmechanismus für die Geberkantone ableiten.

Auch hier ist das Beispiel des deutschen Finanzausgleichs sehr erhellend (Baretti et al. 2002). Die Progressionseffekte werden dort seit langem als besonders schädlich kritisiert und konnten dennoch in der letzten Finanzausgleichsreform nicht beseitigt werden. Bodmer und Beljean diskutieren diese ungünstigen Effekte im deutschen Finanzausgleich

und führen sie auf den Finanzkraftausgleich zurück. In der Tat ergeben sich die Transferentzugsraten in diesem System unmittelbarer, weil einem Bundesland Einnahmen entzogen werden, wenn es eigene Einnahmen generiert. Die ungünstigen Effekte des deutschen Finanzausgleichs sind jedoch im wesentlichen auf solche Progressionseffekte zurück zu führen. Diese Progressionseffekte können auch in einem System des Ressourcenausgleichs auftreten. Die Wertschöpfungseffekte, die man sich beispielsweise als kantonaler Wirtschaftsförderer durch eine Unternehmensneuansiedlung erhofft, führen dazu, dass Steuereinnahmen über den Ressourcenausgleich der NFA aus diesem Kanton abfließen. Da sich der Wirtschaftsförderer mit seinem Finanzdirektor ins Benehmen setzen muss, werden die Anreize zur Neuansiedlung von Unternehmen reduziert. Dies mag noch dann erwünscht sein, wenn dadurch eine kantonale Subventionspolitik unterbleibt. Da es jedoch auch wesentlich vernünftigeren Ansätze zur Standortpflege gibt, wirkt ein Transfersystem mit progressiven Transferentzugsraten schädlich. Dies spricht dafür, die Progressionseffekte auszuschalten, selbst wenn nach den Berechnungen von Bodmer (2003) im NFA weniger ungünstige Effekte resultieren als sie für Deutschland berichtet werden.

Kapitel V

Zu den gewählten Parametern

Schließlich können auch die von Bodmer und Beljean gewählten Parameter für ausgewählte Elastizitäten hinterfragt werden. So müsste etwa die Einkommenselastizität der Nachfrage nach öffentlichen Gütern nicht unbedingt so niedrig sein. In der Literatur findet sich eine Vielzahl von unterschiedlichen Schätzungen, wonach, in Abhängigkeit vom jeweiligen Ausgabenbereich, Elastizitäten zwischen 0 und 1 ausgewiesen werden. Ähnliches gilt für die Elastizität des Arbeitsangebotes. Evers et al. (2005) weisen in ihrer Metaanalyse Arbeitsangebotselastizitäten zwischen 0 und 2,8 aus, je nachdem um welche Gruppe von Arbeitnehmern (Männer vs. Frauen, unterschiedliche Berufe) es sich handelt. Eine Überprüfung der Robustheit der Modellrechnungen unter Verwendung der in der Literatur ausgewiesenen extremen Werte dieser Elastizitäten wäre daher sinnvoll.

Kapitel VI

Fazit

- (1) Die Reform des alten Finanzausgleichs in der Schweiz ist sinnvoll. Die NFA enthält eine Reihe von günstigen Ausgestaltungsmerkmalen, die einige Defizite des alten Schweizer Föderalismus zu beheben vermögen. Damit die NFA nicht ihrerseits zu starke adverse Effekte auf das Finanzgebaren der Kantone hat, ist ihre konkrete Ausgestaltung sehr bedeutsam.
- (2) Ein Simulationsansatz ist grundsätzlich der richtige Weg zur Modellierung einer solchen Finanzreform. Allerdings ist das vorliegende Modell im Gegensatz zu berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodellen nicht geschlossen. In der realistischeren detaillierten Variante ist es möglich, dass steuergünstige (Modell) Kantone permanent neue Zuwanderer aufnehmen können, ohne dass sich die Aufnahmekapazitäten verändern. Szenario 2 im detaillierten Modell ist daher sehr unrealistisch. Weder Schwyz noch Zug dürfen von der NFA eine Verbesserung ihrer Situation erwarten.
- (3) Im Modell sollte daher der Schweizerische Föderalismus auf realistischere Art und Weise erfasst werden. Um das Modell zu schließen ist vor allem die Modellierung des Immobilienmarktes erforderlich. Zudem sollten strategische Interaktionen zwischen den Kantonen und zwischen den Kantonen und dem Bund modelliert werden. Die Auswirkungen der Steuerpolitik anderer Kantone und des Finanzausgleichs auf die eigene Steuerpolitik sowie auf das Ausgabengebaren und die Staatsverschuldung sollten berücksichtigt werden. Schließlich dürften sich die Transfers aus dem Finanzausgleich auch auf die Staatsausgaben und Staatsverschuldung der Empfängerkantone expansiv auswirken sowie zu ungünstigen Rückwirkungen auf die Wirtschaftspolitik insbesondere im Strukturwandel führen. Letzteres gilt lediglich unterschiedlich stark, je nachdem ob der Finanzausgleich als Finanzkraft- oder Ressourcenausgleich ausgestaltet ist. Aber die Rückwirkungen existieren in beiden Ausgestaltungsformen.
- (4) Die NFA sollte daher einen moderaten Finanzausgleich mit möglichst weit gehender Minimierung oder Vermeidung von Progressionseffekten im Ressourcenausgleich vorsehen. Interessant wäre es, im Modell zu sehen, wie sich unterschiedliche Progressionsgrade auswirken.

- (5) Schließlich könnten Aussagen über die Robustheit der Simulationsergebnisse hinsichtlich der in der Literatur vorzufindenden Schätzergebnisse für verschiedene Elastizitäten die Verlässlichkeit der Aussagen erhöhen.

Literatur

- BARETTI, C., B. HUBER und K. LICHTBLAU (2002), A Tax on Tax Revenue: The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany, *International Tax and Public Finance* 9, 631 – 649.
- BLÖCHLIGER, H. (2005), *Baustelle Föderalismus. Metropolitanregionen versus Kantone: Untersuchungen und Vorschläge für eine Revitalisierung der Schweiz*, Verlag NZZ, Zürich.
- BODMER, F. (2003), Die Anreizeffekte der NFA: Eine Analyse auf Basis eines kleinen Simulationsmodells, Manuskript, Eidgenössische Finanzverwaltung.
- BODMER, F. und T. BELJEAN (2005), *Volkswirtschaftliche Auswirkungen der NFA - Schätzungen mit einem Gleichgewichtsmodell, Schlussbericht*, Studie im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der Finanzdirektorenkonferenz, Basel 2005.
- BÜTTNER, T. (2006), The Incentive Effect of Fiscal Equalization Transfers on Tax Policy, *Journal of Public Economics* 90, 477 – 497.
- BÜTTNER, T. und D.E. WILDASIN (2006), The Dynamics of Municipal Fiscal Adjustment, erscheint in: *Journal of Public Economics*.
- EPPLER, D. und T. NECHYBA (2004), Fiscal Decentralization, in: J.V. HENDERSON und J.F. THISSE (eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics, Vol. 4*, Elsevier, Amsterdam et al., 2423 – 2480.
- EPPLER, D. und H. SIEG (1999), Estimating Equilibrium Models of Local Jurisdictions, *Journal of Political Economy* 107, 645 – 681.
- EVERS, M., R.A. DE MOOIJ und D.J. VAN VUUREN (2005), What Explains the Variation in Estimates of Labour Supply Elasticities?, CESifo Working Paper No. 1633, München.
- FELD, L.P. (2000), *Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz*, Mohr Siebeck, Tübingen.
- FELD, L.P. (2004), *Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz – Vorbild für die Reform der deutschen Finanzverfassung?*, Konrad-Adenauer-Stiftung und Bertelsmann-Stiftung, Berlin und Gütersloh.
- FELD, L.P. und T. Goodspeed (2005), Discretionary Grants and Soft Budget Constraints in Switzerland, Unveröffentlichtes Manuskript, Philipps-Universität Marburg und Hunter College, New York.
- FELD, L.P. und G. KIRCHGÄSSNER (1997), Die Kapitalisierung von Steuern und öffentlichen Leistungen in den Mietzinsen: Eine empirische Überprüfung der Tiebout-Hypothese für die Schweiz, in: H. SCHMID und T. SLEMBECK (eds.), *Finanz- und Wirtschaftspolitik in Theorie und Praxis*, Haupt, Bern et al., 64 – 92.
- FELD, L.P. und G. KIRCHGÄSSNER (2006), On the Effectiveness of Debt Brakes: The Swiss Experience, erscheint in: REINHARD NECK und JAN-EGBERT STURM (eds.), *Sustainability of Public Debt*, MIT Press, Cambridge/London 2006.

- FELD, L.P. und E. REULIER (2005), Strategic Tax Competition in Switzerland: Evidence from a Panel of the Swiss Cantons, Unveröffentlichtes Manuskript, Philipps-Universität Marburg.
- HANSEN, N.A. und A.S. KESSLER (2001), The Political Geography of Tax H(e)avens and Tax Hells, *American Economic Review* 91, 1103 – 1115.
- HILBER, C. (1998), *Auswirkungen staatlicher Massnahmen auf die Bodenpreise: Eine theoretische und empirische Analyse der Kapitalisierung*, Rüegger, Chur und Zürich.
- HIRTE, G. (1996), *Effizienzwirkungen von Finanzausgleichsregelungen*, Peter Lang Frankfurt et al.
- NECHYBA, T. (1996), A Computable General Equilibrium Model of Intergovernmental Aid, *Journal of Public Economics* 62, 363 – 397.
- PARTRIDGE, M. und D.S. RICKMAN (1998), Regional Computable General Equilibrium Modeling: A Survey and Critical Appraisal, *International Regional Science Review* 21, 205 – 248.
- PARTRIDGE, M. und D.S. RICKMAN (2004), CGE Modeling for Regional Development Analysis, Unveröffentlichtes Manuskript, University of Saskatchewan.
- REY, S.J. (2000), Integrated Regional Econometric + Input-Output Modeling: Issues and Opportunities, *Papers in Regional Science* 79, 271 – 292.
- SCHALTEGGER, C.A. und D. KÜTTEL (2002), Exit, Voice, and Mimicking Behavior: Evidence from Swiss Cantons, *Public Choice* 113, 1 – 23.
- STEINMANN L. und H. RENTSCH (eds.) (2005), *Diagnose „Wachstumsschwäche“: Die Debatte über die fehlende Dynamik der schweizerischen Volkswirtschaft*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich.
- WAGSCHAL, U. und H. RENTSCH (eds.) (2002), *Der Preis des Föderalismus*, Orell Füssli, Zürich.