

Blankart, Charles B.

Article

Föderalismus, direkte Demokratie und Besteuerung: Eine Theorie der Schweiz

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Blankart, Charles B. (2011) : Föderalismus, direkte Demokratie und Besteuerung: Eine Theorie der Schweiz, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 64, Iss. 12, pp. 13-19

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164969>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die Schweiz wird oft als föderalistische Kuriosität und direktdemokratisches Unikum bezeichnet. Doch so lässt sich die Schweiz nicht verstehen. Es bedarf einer Theorie der Schweiz. Wird die geographische Ausgangssituation des Territoriums der Schweiz als exogene Variable betrachtet, so wird die nachfolgende Entwicklung besser verständlich. Aus der fraktionierten Geographie haben sich die Institutionen des Föderalismus und der direkten Demokratie entwickelt und behauptet, wie sie die Schweiz von heute charakterisieren. Obwohl im 20. Jahrhundert innenpolitische Zentralisierungstendenzen zu verzeichnen sind, haben die Gebietskörperschaften ihre Autonomie in der Schweiz wesentlich besser aufrechterhalten als in anderen Staaten. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Schuldenselbstverantwortung von Bund, Kantonen und Gemeinden. Sie stabilisiert nicht nur die Haushaltsführung der nachgeordneten Gebietskörperschaften, sondern schützt auch vor Übergriffen des Zentralstaats.

Warum ist die Schweiz so föderalistisch?

Im Konzert der Nationen wird die Schweiz oft als unpassender fiskalischer Sonderfall angesehen, als ein Staat, der abseits der Wege geht, welche die großen Fiskalstaaten vorzeichnen, und der ihnen daher Ärger bereitet. Warum kann denn die Schweiz ausländisches Finanz- und Sachkapital nicht auf gleiche Weise besteuern, wie alle anderen großen Staaten es tun? Warum muss erst politischer Druck durch die OECD und die G20 ausgeübt werden, bevor die Schweiz einlenkt? Eine Erklärung lautet, dass die Schweiz selbst keinen geschlossenen Steuerstaat darstellt, der Bund vielfach gar keine Besteuerungskompetenzen besitzt, sondern diese (wie im Fall der Holding-Besteuerung) seit alters her bei den Kantonen liegen. Der schweizerische Steuerföderalismus wird zwar auf Druck der Großen allmählich abgebaut. Aber die Schweiz ist diesbezüglich noch »rückständig«. Fehlende Regeln beim Bund führen zu sogenanntem »unfairem«

Steuerwettbewerb, was den Ärger mit den großen Fiskalstaaten vertieft. Zur Abstrafung droht beispielsweise Frankreich der Schweiz, die Staatlichkeit zu entziehen und sie zu einem »territoire non-coopératif« herunterzustufen.¹

Etwas Theorie²

Doch die Frage nach dem Sonderfall Schweiz ist damit nicht beantwortet, sondern nur anders gestellt. Es gilt zu erklären, wie es denn in der Schweiz zu dieser »steuerlichen Rückständigkeit« gekommen ist. Die Gründe liegen vielfach Jahrhunderte zurück. Die Schweiz war nie ein absolutistischer Staat, in dem ein Fürst die örtliche Steuerkraft durch professionelle Steuereinzahler systematisch ausschöpfte. Doch warum ist der Schweiz das Joch des flächendeckenden Absolutismus erspart und damit die fiskalische Rückständigkeit erhalten geblieben? Hierzu ist eine Theorie erforderlich.

Als Ausgangspunkt hilft das sogenannte *Beansche* Gesetz, benannt nach dem amerikanischen Wirtschaftshistoriker *Richard Bean* (1973). Seiner Ansicht nach haben es große Flächenstaaten einfacher, sich zu verteidigen, als kleine zerklüftete Herrschaften. Denn der zu verteidigende Außenumfang einer Herrschaft wächst linear, ihre Fläche jedoch im Quadrat. Es müssen in Flächenstaaten relativ weniger Mittel zur Verteidigung der Außengrenzen eingesetzt werden als in kleinen zerklüfteten Gebieten. Diese einfache These lässt noch weitere Schlussfolgerungen

* Interessierte Leserinnen und Leser werden eine ausführlichere Fassung dieses Aufsatzes in der Monographie »Öffentliche Finanzen in der Demokratie« finden, die gegen Ende des Jahres 2011 erscheinen wird (vgl. Blankart 2011b).

** Prof. Dr. Charles B. Blankart lehrt an der Humboldt-Universität zu Berlin und an der Universität Luzern

¹ AFP schreibt: »C' est une attitude fortement regrettable qui pourrait conduire la France à considérer la Suisse comme un territoire non-coopératif susceptible de figurer sur (la) liste noire«. *Le Matin.ch*, 16. Dezember 2009.

² Die historischen Teile dieses Abschnitts beruhen auf E. His (1920, 1929), *Historisch-Biographisches Lexikon der Schweiz* (1924, 1927, 1929) Bd. 2, 4 und 5, *Historisches Lexikon der Schweiz* online (2002 ff.).

zu (vgl. Blankart 2011a). In der großen Fläche ist der Weg zur Grenze lang; die Auswanderungskosten sind hoch. Auch mangelt es an nahegelegenen Nachbarstaaten, weshalb auch der Vergleichswettbewerb gering ist. Daher sind die Kosten der Unterdrückung und der Besteuerung für den Herrscher gering und die Besteuerung hoch. Demgegenüber sind in zerklüfteten Staaten die Wanderungskosten bis zu den Außengrenzen vergleichsweise niedrig und der Vergleichswettbewerb groß. Die Kosten der Unterdrückung und Besteuerung sind daher vergleichsweise hoch und die Besteuerung niedrig.

Diese Überlegungen führen zu zwei Grundmodellen: den Flächenstaaten mit *natürlichem Zentralismus* einerseits und den zerklüfteten Staaten, die in einem *natürlichen Föderalismus* mit mehr oder weniger enger Bindung nebeneinander leben andererseits. Zugegeben ist die Geographie heute nicht mehr von so zentraler Bedeutung. Aber aus der Geographie von einst sind die Institutionen von heute entstanden.

Auch wird es neben den reinen Fällen von natürlichem Zentralismus und natürlichem Föderalismus viele gemischte Fälle geben. Doch es dürfte wenig Dissens bestehen, dass historisch gesehen, und auch heute, die Schweiz eher dem natürlichen Föderalismus als dem natürlichen Zentralismus zuzurechnen ist. Sie war schwer zu erobern, zu beherrschen und steuerlich auszubeuten. Die frühen Befreiungskriege belegen dies. Die Eidgenossen konnten sich in ihrem natürlichen Föderalismus behaupten und die österreichische Herrschaft und Besteuerung von sich abschütteln. Sie waren aber in ihrer föderalen Zerrissenheit nicht in der Lage, eine aktive Außenpolitik zu betreiben und trotz siegreicher Schlachten im 15. Jahrhundert Nachbargebiete wie die Herzogtümer Burgund oder Mailand zu erobern und zu beherrschen. Dennoch galten sie als militärisch unbeherrschbar und daher fiskalisch unattraktiv. Ihre Loslösung vom Heiligen Römischen Reich im Westfälischen Frieden (1648) war der konsequente Schlussstrich dieser langen Entwicklung.

Der natürliche Föderalismus im Spiegel der Geschichte

Auch später prägte der natürliche Föderalismus die Schweiz. Als im Jahr 1798 die französischen Revolutionsheere die Schweiz eroberten, wollte Frankreich die Schweiz in einen Einheitsstaat, die *Helvetische Republik*, mit zentralisiertem Steuersystem umgestalten. Die dezentralen Feudallasten wurden abgeschafft. Aber die stattdessen eingeführten eidgenössischen Vermögens-, Verkehrs-, Einkommen- und Luxussteuern setzten sich im natürlichen Föderalismus der Schweiz nicht durch, so dass das ganze Experiment misslang. Schon nach fünf Jahren ging die Helvetische Republik im inneren Chaos, in blutigen Aufständen und Staats-

streichen zu Ende. Napoleon Bonaparte sah sich genötigt, der Schweiz eine neue weniger zentralistische Verfassung, die *Mediationsverfassung*, zu verordnen. Insbesondere wurde die dem natürlichen Föderalismus zuwiderlaufende zentralistische Finanzverfassung aufgehoben und den Kantonen ihre frühere Finanzautonomie zurückgegeben. Statt eine Geldsteuer an Frankreich zu leisten, wurde die Schweiz verpflichtet, eine nicht weniger schwere, aber leichter durchsetzbare Sachsteuer aus 12 000 Mann Truppen (u.a. für den Russlandfeldzug) zu stellen.³ Die Mediationsverfassung hielt sich über zehn Jahre. Doch kaum hatten sich Napoleons Truppen Ende 1813 über den Rhein nach Frankreich zurückgezogen, brach auch die Mediation zusammen, und unkoordiniert wurde die vorrevolutionäre Ordnung bis auf die Untertanenverhältnisse wieder hergestellt. Nur mit Mühe und unter ausländischem Druck gelang es den Eidgenossen, zu einer gemeinsamen Verfassung, der Bundesakte von 1815, zu finden. In dieser wurde die gemeinsame Landesverteidigung geregelt. Ein gesamtstaatliches Zoll- oder Steuerwesen gab es nicht. Der Bund finanzierte sich aus vermögensgewichteten Matrikularbeiträgen der Kantone. Bundesgesetze entstanden nur als Konkordate der Kantone, zu denen der Beitritt freiwillig war.

Diesem Staatenbund setzte die freisinnige Mehrheit der Kantone im Jahr 1848 ein gewaltsames Ende. Sie etablierte den *Bundesstaat* und sicherte sich durch das Mehrheitswahlsystem für die nächsten 50 Jahre eine absolute Mehrheit in beiden legislativen Kammern des Parlaments und in der Exekutive des Bundesrats.

Ziel des Freisinns war es, in erster Linie den gemeinsamen Markt in der gesamten Schweiz durchzusetzen. Daher wurden das Zollwesen ebenso zur Bundessache erklärt, wie die Infrastrukturnetze von Straßen, Brücken, Post und Währung eidgenössisch wurden. Bei den Steuern (mit Ausnahme der Zölle) blieben die Kantone autonom. Es obsiegte der natürliche Föderalismus. Die Kantone nutzten ihre Freiheit, erprobten im Wettbewerb eine Vielzahl von Steuersystemen. Der Wirtschaftshistoriker *M. Spoerer* (2002) berichtet über eine Diskussion in Zürich, ob es sich eine Einkommen- und Vermögensteuer leisten könne, die gegenüber der von Basel um 80% höher lag. Auch eine Vielzahl anderer Beispiele zeugen von einem intensiven natürlichen Steuerwettbewerb.⁴

Trotz kantonaler Autonomie in Steuern und öffentlichen Ausgaben stellte die freisinnige Mehrheit im Bund eine stete Bedrohung der lokal gewachsenen Verhältnisse dar, was sich insbesondere im Kulturkampf und im Jesuitenverbot ausdrückte. Nur über eine Totalrevision der Bundesverfassung konnten die Verhältnisse geändert werden. Dazu kam

³ Ferner musste die Schweiz jährlich 200 000 Zentner französisches Salz abkaufen.

⁴ Meyers Konversations-Lexikon (1888).

es erst nach langer Zeit im Jahr 1874. Doch an den Mehrheits- und Machtverhältnissen änderte sich wenig. Den Konservativen gelang es lediglich, die für den Föderalismus allerdings sehr wichtige Institution des fakultativen Gesetzesreferendums in die Bundesverfassung einzufügen. Zu jedem in den Räten beschlossenen Bundesgesetz konnten 30 000 (heute 50 000) Stimmbürger eine Volksabstimmung verlangen und so zentralistische und andere missliebige Gesetze mit einfachem Stimmenmehr zurückweisen. Das Gesetzesreferendum ist und bleibt im Übrigen auch heute noch sehr wichtig, weil es den einzigen Weg eröffnet, bei Absenz einer bundesgerichtlichen Kompetenz verfassungswidrige Bundesgesetze zu Fall zu bringen.⁵

Ab 1891 gilt ein obligatorisches Referendum für eine von den Räten geschlossene Teilrevision der Bundesverfassung, wobei, der gewichtigen Materie entsprechend, ein Stimmen- und Ständemehr zur Annahme erforderlich sind. Auch dieses Referendum setzt den Bundesbehörden eine wirksame Schranke, ihre Kompetenzen zu Lasten der Kantone auszudehnen und so den Föderalismus auszuhöhlen. Wichtig ist, dass schon die schiere Existenz des Referendums die Bundesbehörden dazu zwingt, die Interessen der Wählerinnen und Wähler in den Kantonen zu berücksichtigen. Das Referendum wirkt (einer englischen Redewendung folgend) wie eine »Fleet in Being«.

Fünf Stufen der Zentralisierung der Staatstätigkeit in der Schweiz

Das Referendum kann als letzte große und erfolgreiche Anstrengung gesehen werden, den wachsenden Bundeskompetenzen Einhalt zu gebieten und den Föderalismus auszubauen. Es folgen dann bis auf den heutigen Tag eine Reihe von Neuerungen, die dazu geeignet sind, den Bund auf Kosten der Kantone und Gemeinden zu stärken. Fünf Stufen lassen sich aufführen.

1. Im Jahr 1891 wurde die Möglichkeit einer Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung geschaffen. Volksinitiativen erfordern 50 000 (heute 100 000) Unterschriften und schaffen, wenn sie von Volk und Ständen angenommen werden, neue Bundeskompetenzen, ohne dass Regierung und Parlament zwingend aktiv werden. Sie haben daher immer etwas Vorwurfsvolles an sich, weil der Regierung vorgehalten wird, einen Wunsch der Bevölkerung verschlafen zu haben. Zwar scheitern in der Praxis die meisten Volksinitiativen, weil sie die erforderliche qualifizierte Mehrheit von Volk und Ständen verfehlen. Doch ähnlich dem Referendum wirkt schon ihre Existenz wie eine Drohung an Regierung und Parlament, wachsam zu sein und den Bürgerinnen und

Bürgern tatsächliche oder vermeintliche Wünsche von den Lippen bzw. von der Presse abzulesen und ihnen oft in Gegenvorschlägen zu einer Volksinitiative zur Entscheidung vorzulegen.

2. Im Weiteren dürfte das seit 1919 bestehende proportionale Wahlsystem für den Nationalrat die Zentralisierung begünstigen. Statt einer Mehrheitspartei haben jetzt mehrere Minderheitsparteien im Nationalrat das Sagen. Neben den Freisinnigen treten die Bauern, die Katholisch-Konservativen und die Sozialdemokraten als Wählerrepräsentanten auf. Sie alle müssen sich profilieren, indem sie durch Stimmentauschkoalitionen (d.h. zusammen mit anderen Minderheitsparteien) ihre Minderheitswünsche in Mehrheitswünsche verwandeln. Dies hat zur Konsequenz, dass sich aus jeder erfolgreichen Stimmentauschkoalition von zwei oder mehr Parteien zwei oder mehr neue Bundesgesetze ergeben. Die zentralstaatliche Regulierung nimmt zu.
3. Zur Finanzierung von Verteidigungsausgaben wurden 1915 die Wehrsteuer und 1941 die Warenumsatzsteuer WUST als Bundessteuern eingeführt. Beide wurden später nicht mehr abgeschafft und überleben bis heute als »Direkte Bundessteuer« auf dem Einkommen und als »Mehrwertsteuer« auf den Konsum. Diese beiden Steuern stellen einen wichtigen Finanzierungspool dar, aus dem sich die Ziele der Stimmentauschkoalitionen des proportionalen Wahlsystems finanzieren lassen. Als letzte bemerkenswerte Grenze bleibt die Verfassungsbestimmung, wonach diese beiden Steuern etwa alle zehn bis fünfzehn Jahre von Volk und Ständen in toto erneut bewilligt werden müssen und bei Ablehnung entfallen.
4. Einen starken Eingriff in die kantonale und kommunale Steuerautonomie bringt das Steuerharmonisierungsgesetz von 1990. Der Bundesgesetzgeber verlangt, dass die Kantone bestimmte Steuern erheben, namentlich eine Einkommen- und eine Vermögensteuer von den natürlichen, eine Gewinn- und eine Kapitalsteuer von den juristischen Personen, eine Quellensteuer von bestimmten natürlichen und juristischen Personen und eine Grundstückgewinnsteuer. Durch dieses Bundesgesetz werden Steuersubjekt, Steuerbemessungsgrundlage und Steuerabzüge vorgegeben. Folglich bleiben Kantone und Gemeinden nur noch frei in der materiellen Besteuerung, d.h. in den Steuertarifen, Steuersätzen und Steuerfreibeträgen. Der Steuerwettbewerb fokussiert sich also auf diese drei Parameter und verschärft sich in ihnen. Der Raum für Innovationen wird eingeschränkt.
5. Im Weiteren nimmt das Bundesgericht heute mehr als früher seine eigenen Interessen wahr, indem es den Bereich der Bundesgesetzgebung und damit seine eigenen Zuständigkeiten politisch ausdehnt. So greift es in die materielle Besteuerung ein, indem es definiert, dass mit dem Einkommen degressive steuerliche Belastungen (selbst wenn dabei die absolute Steuerbelastung steigt)

⁵ Das Bundesgericht hat nicht das Recht, Bundesgesetze abstrakt auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen.

mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip unvereinbar seien. Damit schränkt es die Fähigkeit steuerarmer Kantone ein, ihre Finanzen mittels attraktiver Tarife zu sanieren und treibt sie damit die Abhängigkeit des Bundes.

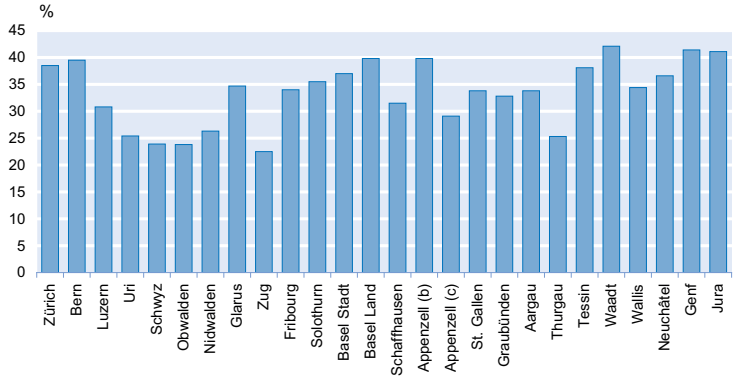
Ergebnis: Die föderale Besteuerung in der Schweiz heute

Die eben beschriebenen Rahmenbedingungen prägen die Besteuerung in der Schweiz in fünffacher Hinsicht:

1. Abbildung 1 erweckt den Eindruck eines großen Steuerwirrwarrs. Hohe und niedrige Grenzsteuerbelastungen des Einkommens bestehen nebeneinander. Schwyz (SZ) und Zug (ZG) haben sehr niedrige, Waadt (VD) und Genf (GE) sehr hohe marginale Sätze. Dabei ist zu bedenken, dass alle Säulen der Abbildung 1 von einem festen Sockel von 11,6% direkter Bundessteuer für die betrachtete oberste Steuerklasse ausgehen. Die direkte Bundessteuer ist stark progressiv; sie beginnt erst bei einem Einkommen über 50 000 CHF und einem Satz von 0,5%. Die in den Kantons- und Gemeindesteuern verbleibenden Unterschiede sind Ausdruck des Steuerwettbewerbs. So wie sich Wettbewerbsmärkte wegen Suchprozessen stets durch unterschiedliche Preise auszeichnen, sind auch Kantone und Gemeinden im Wettbewerbsföderalismus durch unterschiedliche Steuern gekennzeichnet. Daher gibt es auch immer wieder kleinere Verschiebungen der Belastungen. Manche halten diesen Ausdruck des Steuerwettbewerbs für ungerecht. Doch durch den Wettbewerb wird insgesamt ein Druck auf die Steuerbelastung ausgeübt, der in einem Steuerkartell oder bei einer bundesgesetzlichen Festlegung der Steuer kaum zu erwarten wäre.
2. Wie schon erwähnt, kanalisiert das Steuerharmonisierungsgesetz den Steuerwettbewerb im Wesentlichen auf Steuertarife und Steuerfreibeträge. Für andere Steuerlichen gewährt das Gesetz kaum Raum. Darum ist der Steuerwettbewerb in diesen beiden Variablen besonders intensiv. Er könnte, wäre die Zahl der Kantone kleiner, sogar oligopolistische Züge annehmen. Hätten umgekehrt die Kantone mehr Freiheiten in der Steuergestaltung, so könnte der Wettbewerb auch stärker den Charakter eines Nischenwettbewerbs mit ev. geringeren Tarifunterschieden haben.

Abb. 1

Steuerbelastung des Bruttoarbeitseinkommens^{a)} von Verheirateten mit zwei Kindern, 2009



^{a)} Grenzbelastung durch Bundes-, Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuer im Kantonshauptort bei einem Einkommen von 500 000 bis 1 000 000 CHF.

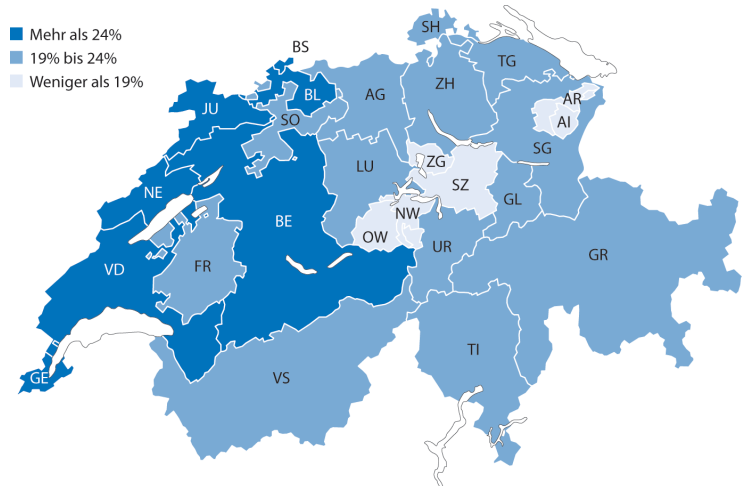
(b) Appenzell Ausserrhoden (c) Appenzell Innerrhoden

Quelle: Nach Daten der Eidgenössischen Steuerverwaltung (2011).

3. Auf der Landkarte von Abbildung 2 (vgl. Feld 2009) und unter Berücksichtigung der zentralen Orte in der Schweiz lässt sich Krugmans Gesetz erkennen, wonach sich zentrale Orte höhere Steuern leisten können, während periphere Orte niedrigere Steuern haben müssen, um eine Entwicklungschance zu haben (Krugman 1997). So hat Zürich (ZH) hohe Steuern im Vergleich zu den umliegenden Kantonen Schwyz (SZ), Zug (ZG), Ob- und Nidwalden (OW und NW). Andererseits hat Freiburg (FR) als dezentraler Ort niedrigere Steuern als Bern (BE), Waadt (VD) und Neuenburg (NE).
4. Nicht uninteressant ist es, anhand von Tabelle 1 festzuhalten, dass die schweizerischen Kantone im Durchschnitt ausgeglichene bis überschüssige Rechnungen haben.

Abb. 2

Kantonale und (gewichtete) lokale Einkommensteuerbelastung für Verheiratete mit zwei Kindern bei einem Reineinkommen von einer Million Franken im Jahr 2006



Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung nach Feld (2009).

Tab. 1
Aktuelle und voraussichtliche Rechnungsabschlüsse der schweizerischen Kantone 2008–2014

Kantone	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Saldo in Mill. CHF	3 409	2 228	2 338	2 132	3 052	3 879	5 102
Überschussquote in % des BIP	0,6	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,7

Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung, 28. Februar 2011.

5. In der Literatur ist schließlich auf Besonderheiten der Dynamik des Steuerwettbewerbs hingewiesen worden. So reagieren Selbständige auf niedrigere Steuerbelastungen stärker als Rentner und abhängig Beschäftigte sowie junge, gut ausgebildete Schweizer stärker als ältere Einwohner. Aber auch die Kantone reagieren auf Steuersatzdifferenzen: Je geringer die Steuerbelastung im benachbarten Kanton, umso stärker senkt ein Kanton seine eigenen Steuern. Zu einem Abfall der öffentlichen Leistungen ist es bisher noch nicht gekommen (vgl. Feld 2009, für einen Überblick).

Schuldenselbstverantwortung: Die Bedeutung des No-Bailout

Über die Funktion von Schuldenbremsen

Das Ergebnis von Tabelle 1 bedarf einer näheren Erklärung. Der interkantonale und interkommunale Steuerwettbewerb bringt niedrigere Steuern. Doch die Kantons- und Gemeinde-regierungen lassen sich nicht zu einer Niedrigsteuerpolitik um jeden Preis verleiten. Es findet keine Flucht in die Staats-schulden statt. Wie lässt sich das erklären? Wie kommt es, dass die Schweizer Kantone trotz des Wettbewerbs recht befriedigende Haushaltsabschlüsse aufweisen und im Durchschnitt kaum neue Schulden aufnehmen, während sich in anderen Staaten gerade die nachgeordneten Gebietskörperschaften in großem Ausmaß verschulden? Hinweise, dass in der Schweiz besonders verantwortliche Politiker an der Macht sind, lösen das Rätsel kaum. Sie werfen vielmehr die Frage auf, welche Anreize denn bewirken, dass sich die Schweizer Politiker vergleichsweise verantwortungsvoll verhalten.

Manche Autoren führen dies auf die in vielen Kantonen vorhandene *Schuldenbremse* zurück. Doch warum auferlegen sich die Politiker solche Schranken, und warum halten sie sich daran? Auch die Regierungen der EU-Staaten haben Schuldenbremsen. Ihnen obliegt es, die Defizit- und Schuldengrenzen des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu befolgen. Doch ihre Disziplin ist gering. Derzeit übertreten die meisten EU-Staaten die geltenden Defizit- und Schuldenschranken. Ähnlich steht es mit den Regierungen der deutschen Bundesländer. Sie sollten die »goldene Regel« befolgen, wonach die jährliche Neuverschuldung den Umfang der Investitionen nicht überschreiten darf, bevor im Jahr 2020 sogar eine Null-Schuldenbegrenzung wirksam

wird. Doch schon die heutige Regel wird vielfach missachtet. Das ist auch nicht verwunderlich. Denn hinter diesen Schuldenbremsen steht das meist implizite Versprechen des Bundesstaats, die Gebietskörperschaften zu retten, sollte es ihnen nicht gelingen, die Schuldenbremse einzuhalten.

In der Schweiz sehen sich die Kantone in einer anderen Ausgangslage. Sie wissen, dass, wenn sie den Haushaltsausgleich verfehlen und in einen finanziellen Notstand geraten, niemand sie retten wird. Als die Kantone Bern, Solothurn, Genf, Waadt, Appenzell Ausserrhoden und Glarus in den 1990er Jahren infolge der großen Verluste ihrer Kantonalbanken in Not gerieten, waren sie auf sich selbst gestellt. Die Frage, ob der Bund mit Finanzspritzen hilft, kam gar nicht auf. Vielmehr gingen Bund und Kantone davon aus, dass das Nichtauslösungsprinzip, das sogenannte No-Bailout-Prinzip, gilt, wonach jeder Kanton für seine Finanzen selbst verantwortlich ist.

Der No-Bailout hat die Eigenschaft eines dynamisch sich entwickelnden Vertrauenskapitalgutes. Er lebt aus den Erwartungen, wächst durch seine Anwendung und entwertet sich durch seine Nichtanwendung. Jede Anwendung stärkt die Erwartung, dass er auch in Zukunft angewandt wird und jede Nichtanwendung lässt diese Erwartung zurückgehen. Der Bund muss den Kantonen glaubwürdig die kalte Schulter zeigen, wenn diese ihn um Hilfe bitten. Weshalb kann er das? Die Antwort lautet: Weil die Kantone über eigene Einkommen- und Vermögensteuern verfügen, die sie bei hohen Ausgaben anheben können. Versuchte eine Kantonsregierung mit einem Bailout-Begehren an den Bund heranzutreten, so könnte sie mit hoher Wahrscheinlichkeit davon ausgehen darauf verwiesen zu werden erst einmal ihre kantonalen Steuern zu anzuheben. Anders gesagt: Die Steuerautonomie der Kantone sichert das No-Bailout-Regime ab. Es versetzt den Bund in die Lage, eine Politik der Härte gegenüber den Kantonen zu verfolgen, deren Dividende sich danach in guten Haushaltsabschlüssen niederschlägt.

Der No-Bailout schützt aber auch die Kantone vor Einmischung durch den Bund. Mischt sich der Bund zu stark in die Politik der Kantone ein, so muss er dafür die Verantwortung, d.h. letztlich den Bailout übernehmen.⁶ Davor schre-

⁶ Durch den neuen Finanzausgleich von 2004 wird daher eine stärkere Trennung von Bundes- und Kantonsausgaben angestrebt.

cken die schweizerischen Bundespolitiker vielfach zurück. In Deutschland ist die Einmischung des Bundes in die Ländersachen durch die Finanzreform von 1969 vorgezeichnet mit dem Ergebnis, dass der Bund im Falle eines Finanznotstands schwerlich verhindern kann, in einen Bailout hineingezogen zu werden.⁷

Alles in allem betrachtet liegt der Schlüssel zu seriöser Haushaltspolitik der Kantone vermutlich weniger in der Schuldenbremse an sich als im No-Bailout. Wenn wir beobachten, dass nicht wenige Kantone Schuldenbremsen haben, so steht dahinter der Respekt vor dem No-Bailout. Durch Schuldenbremsen können die Kantone dem Kreditmarkt signalisieren, dass sie eine seriöse Haushaltspolitik betreiben. Sie können sich von anderen Kreditnehmern abheben, den Kreditgebern ihr Bonität anzeigen und Kredite zu günstigerem Zins erlangen.

Würden Schuldenschranken wie in Deutschland und in der EU allen Gebietskörperschaften einheitlich von oben oktroyiert werden und mit einem (impliziten) Bailout versehen, so würde eine derartige Signalwirkung nicht ausgelöst, weshalb Schuldenschranken auch kaum befolgt werden und so wenig zur Haushaltstabilisierung beitragen.

Einem No-Bailout-Regime unterliegt in der Schweiz auch der Bund in seinen Außenbeziehungen. Er bewegt sich wie eingangs erwähnt abseits der Pfade der großen Fiskalstaaten und hat daher auch nichts von ihnen zu erwarten. Er gehört auch nicht einem Staaten- oder Schuldenverbund, dessen Mitglieder sich gegenseitig Hilfe versprechen, an. Folglich ist No-Bailout sein sicheres Schicksal. Ihm bleibt gar nichts anderes, als eine seriöse Haushaltspolitik zu betreiben. Wie die Kantone signalisiert er das den Kreditmärkten durch seine Schuldenbremse.

No-Bailout als Lernprozess: Die Lehren aus Leukerbad

Die Bedeutung des No-Bailout lässt sich an kaum einem Beispiel besser illustrieren, als am Bankrott der kleinen 1 400 Einwohnergemeinde Leukerbad im Kanton Wallis im Jahr 1998. Die Ausgangslage Leukerbads ist denkbar einfach. Nach einer Reihe hochfliegender Investitionsprojekte vornehmlich für die Tourismusindustrie und entsprechenden Schulden erklärte der Gemeinderat von Leukerbad, dass ihm das Geld ausgegangen sei. Er könne den Zinsendienst der Schulden Leukerbads nicht mehr aufbringen.

Wie konnte es überhaupt so weit kommen? Manche sagen, dass bis dahin für Gemeinden ein Bailout-Regime galt und die Banken daher keinen Anreiz hatten, sich um Leukerbads Finanzen zu kümmern. Das ist aber unplausibel, weil in diesem Fall der Kanton Wallis Anreiz und die Pflicht gehabt hätte, sich um Leukerbad zu kümmern. Eher wahrscheinlich

ist ein Kontrollversagen der Gläubiger. Bei der ungewöhnlichen Größe der Schuld von 346 Mill. CHF und der Vielschichtigkeit der Kreditbeziehungen (es ist von etwa acht bis zehn Gläubigern auszugehen⁸) verkam das Kontrollproblem zu einem Öffentlichen-Gut-Problem. Keiner der Gläubiger wollte allein die Kontrollkosten tragen, jeder verließ sich auf den andern, und weil es bisher nie Probleme bei Gemeindekrediten gab, unternahmen auch Behörden nichts Wesentliches. Die Finanzlage Leukerbads verschlechterte sich, bis es 1998 zur Zahlungsunfähigkeit kam.⁹

Was sollten die Gläubiger tun? Wie in einem privaten Konkursverfahren zerschlagen konnten sie die Gemeinde nicht. Nur einige Aktiva ließen sich liquidieren. Stattdessen strebten die Gläubiger eine Schuldenübernahme durch den zuständigen Kanton Wallis an. Dessen Regierung wies jedoch jede Mitverantwortung an dem Debakel zurück. Das fiel ihr politisch umso leichter, als die Gläubiger meist außerkantonale Gemeinden und die Großbank Credit Suisse First Boston mit Sitz in Zürich waren. Gemeinde und Kanton konnten auf diese Weise die wirtschaftlichen Konsequenzen der Pleite externalisieren. Das Bundesgericht in Lausanne, das zu diesem Streit angerufen wurde, übernahm die Ansicht der Regierung des Kantons Wallis und wies eine Klage von Credit Suisse First Boston und der anderen Kreditgeber ab. Das No-Bailout-Prinzip wurde ohne Wenn und Aber durchgesetzt.¹⁰

Mit dem Urteil setzte das Gericht klare Zeichen. Es liege an den Gläubigern, sich um die wahre Bonität ihrer Schuldner zu kümmern. Doch wie konnten die Gläubiger bei den oft vielschichtigen Kreditverhältnissen zu den Informationen über die wahre Situation der Schuldner gelangen? Es bestand Nachfrage nach Information über Bonität, aber kein Angebot. In dieser Lücke etablierten sich eine private Rating-Agentur sowie Rating-Abteilungen großer Banken. Sie beurteilen die Kreditwürdigkeit von Gemeinden je nach deren eigenen Finanzen und möglichen Bailout- oder No-Bailout-Erwartungen gemäß der Verfassung der übergeordneten Kantone. Auch für Kantone werden regelmäßig Ratings erstellt. Dadurch verringert sich die Informationsasymmetrie zwischen Schuldner und Gläubiger, wodurch sich – und das ist das Wesentliche – die Qualität des Kreditmarkts verbessert. Auch haben die Kantone einen Anreiz, gute Ratings zu erzielen.¹¹ Hätte das Gericht den Kanton Wallis zur Schuldenübernahme gezwungen, so wäre die Fähigkeit der Märkte, Kapital effizient zu allozie-

⁸ Darunter Credit Suisse, Versicherungen, Gemeinden, Migros, von Roll, ESG.

⁹ Eine Schlüsselrolle spielte dabei die »Emissionszentralen der Schweizer Gemeinden« (ESG) als Kreditvermittler, weil sie Gemeindegeldwünsche zu größeren Bündeln zusammenfasste und den Banken vorlegte, die ihrerseits die größeren Lose besser platzieren konnten und daher günstigere Zinsen und Konditionen gewährten. Somit bestand bei der ESG ein doppelstöckiges Prinzipal-Agent-Problem, durch welche das Kontrollproblem noch verstärkt wurde. Die ESG wurde infolge von Leukerbad zahlungsunfähig und gezwungen ihre Tätigkeit einzustellen, bis sie schließlich am 17. Mai 2001 von Credit Suisse übernommen wurde.

¹⁰ Zum Leukerbadfall, vgl. Blankart und Klaiber (2003; 2004; 2006), Blankart und Fasten (2009).

¹¹ Im Mai 2011 hielten von den 26 Kantonen sieben die Höchstnote AAA. 15 waren im Segment AA zu finden, und nur vier waren im hohen Single-A verankert (Quelle: Aargauische Kantonbank).

⁷ In der Föderalismusreform I von 2005 wurde versucht, dieser Tendenz Einhalt zu gebieten. Zur deutschen Finanzverfassung vgl. Blankart (2011).

Abb. 3
Wie die Ineffizienz des Marktes für Gemeindegeldkredite marktendogen überwunden wurde

Phase I Ineffizienz	Asymmetrische Information <i>Gläubiger < Schuldner</i> Verluste Loss-Loss-Situation
Phase II Lernprozess	No-Bailout Rating Agenturen Evaluation
Phase III Effizienz	Symmetrische Information <i>Gläubiger = Schuldner</i> Win-Win-Situation

ren, verwischt geblieben und ein Anreiz, den Haushalt sorgfältig zu kalkulieren, wäre ausgeblieben (vgl. Abb. 3).

**Schlussfolgerungen:
 Die Europäische Union, eine Schweiz im Großen?**

Eine konstitutive Eigenheit der Schweiz ist der Föderalismus. Doch wie erklärt er sich? In der Literatur wird der Föderalismus meist aus sich heraus zu erklären versucht. Im Dunkeln bleiben die exogenen Ursachen, die ihn einst ermöglicht haben. Um nicht in einem infiniten Regress zu landen, wird in diesem Aufsatz für die Schweiz die Geographie als Ursache ihres Föderalismus herangezogen. Die Geographie lässt den »natürlichen Föderalismus« autonomer Gebiete entstehen, die in Freiheit, Selbstverantwortung und Wettbewerb ihre eigenen Institutionen entwickeln und sich stetig verbessern. Eigene Finanzverantwortung war und bleibt ein tragendes Element des schweizerischen Föderalismus.

Wie die Schweiz im Kleinen so ist Europa im Großen geographisch fraktioniert und daher von Anfang an föderalistisch (in mehreren Herrschaften) organisiert. Dies ist auch der Grund, warum es Europas Völker zu großem Wohlstand brachten. Doch der Wettbewerb unter den europäischen Staaten verläuft wie die Geschichte zeigt nicht immer friedlich. Im Gegenteil, Kriege durchziehen ihre Geschichte. Daher ist es segensreich, dass durch die Europäische Union in Europa eine Ordnung etabliert worden ist, in der die kriegerische Seite des Staatenwettbewerbs überwunden worden ist und nur noch der friedliche Wettbewerb praktiziert wird. Wettbewerb in Selbstverantwortung, »Wettbewerb der Vaterländer« war anfänglich die Losung. Die Schweiz im Großen lässt sich sagen. Doch dieses Paradigma scheint auf dem Rückzug. Zunehmend gehen EU-Kommission und -Rat dazu über, den Staatenwettbewerb als Veranstaltung zu begreifen. Wettbewerb wird zu einem Wettrennen, dessen Ziele vorgegeben werden und in das sich alle Läufer einzuordnen haben.

In diesem Wettbewerb gibt es keine Selbstverantwortung und folglich keine Selbstkorrektur. Vorgegeben werden die Zielwerte von Veranstaltungen wie Stabilitäts- und Wachstums-

pakt und Lissabon-Agenda, nicht aber Selbstverantwortung mit Nobailout. Werden die Ziele von der Politik falsch eingestellt, so stürmen die Staaten um die Wette ins Verderben. Um größeres Unheil zu vermeiden, sind dann Rettungsaktionen notwendig, die die Gemeinschaft nicht selten immense Summen kosten. Die Gefahr eines solchen Race to the Disaster scheinen die Führer Europas nicht sehen zu wollen. Es wäre ihrer Macht abträglich. Stattdessen erklären sie den »organisierten Wettbewerb« zum Paradigma und übersehen, dass sich mitten in Europa ein kleines Land befindet, das dem Paradigma des organisierten Wettbewerbs der EU nicht folgt, stattdessen einen selbstverantwortlichen Föderalismus praktiziert und bislang darin recht erfolgreich ist.

Literatur

Bean, R. (1973), »War and the Birth of the Nation State«, *The Journal of Economic History* 33, 203–221.
 Blankart, Ch.B. (2007), *Föderalismus in Deutschland und in Europa*, Nomos, Baden-Baden.
 Blankart, Ch.B. (2011a), »Dezentraler Staat und wirtschaftliche Entwicklung«, Colloquium Rauricum XIII, August 2011.
 Blankart, Ch.B. (2011b), *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, 8. Aufl. Vahlen, München, erscheint demnächst.
 Blankart, Ch.B. und E.R. Fasten (2009), »Wer soll für die Schulden im Bundesstaat haften? Eine vernachlässigte Frage der Föderalismusreform II«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 10(1), 39–59.
 Blankart, Ch.B. und A. Klaiber (2003), »Was folgt aus ›Leukerbad‹? Wider faule Kompromisse in der Gemeindeautonomie«, *Neue Zürcher Zeitung*, Internationale Ausgabe, Nr. 216, 18. September, 17.
 Blankart, Ch.B. und A. Klaiber (2004), »Wer soll für die Schulden von Gebietskörperschaften haften?«, in: Chr.A. Schaltegger und St.C. Schaltegger (Hrsg.), *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, vdf Hochschulverlag AG an der ETH, Zürich, 137–150.
 Blankart, Ch.B. und A. Klaiber (2006), »Subnational Government Organization and Public Debt Crises«, *Economic Affairs* 26(3), 48–54.
 Eidgenössisches Finanzdepartement EFD und Konferenz der Kantonsregierungen (2007), *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA*, EFD, Bern.
 Eidgenössische Finanzverwaltung (2011), *Entwicklung der Staatsfinanzen: Erste Resultate 2009 und Prognosen 2010–2014*, EFD, Bern.
 Eidgenössische Steuerverwaltung (2011), *Steuerbelastung in den Kantonshauptorten 2009*, EFD, Bern.
 Feld, L.P. (2009), *Braucht die Schweiz eine materielle Steuerharmonisierung?*, economiesuisse, Zürich.
 His, E. (1920, 1929), *Geschichte des Schweizerischen Staatsrechts*, 1. und 2. Band, Helbing & Lichtenhahn, Basel.
Historisch-Biographisches Lexikon der Schweiz (1924, 1927, 1929), Bd. 2, 4 und 5, Administration des HBL, Neuenburg.
Historisches Lexikon der Schweiz online (2002 ff.).
 Kirchgässner, G. (2004), »Die Wirksamkeit von Schuldenbremsen«, in: Ch.A. und St.C. Schaltegger (Hrsg.), *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, vdf Hochschulverlag AG an der ETH, Zürich, 107–123.
 Krugman, P. (1997), *Geography and Trade*, 7. Aufl., Cambridge (Mass).
 Lötscher, D. und B. Zulauf (2002), *Finanzkrise in Leukerbad*, Universität Freiburg i.Ue., http://www.unifr.ch/finwiss/assets/files/Diplom_Seminararbeiten/SeminarLoetscher.pdf.
Meyers Konversations-Lexikon (1888), Autorenkollektiv, Verlag des Bibliographischen Instituts, Leipzig und Wien, Vierte Auflage, 1885–1892; 18. Band: Jahres-Supplement 1890–1891, Seite 887 [www = 18.903].
 Schaltegger, Chr. (2011), *Finanzausgleichsreform in der Schweiz aus Prozesssicht*, Universität Luzern.
 Schaltegger, Chr. und M. Weder (2010), »Die Bundesfinanzen im Spiegel der Geschichte«, *Die Volkswirtschaft* (1/2), 27–31.
 Schanz, G. von (1890), *Die Steuern der Schweiz in ihrer Entwicklung seit Beginn des 19. Jahrhunderts*, V Bände, Verlag der J.G. Cotta'schen Buchhandlung Nachfolger, Stuttgart.
 Spoerer, M. (2002), »Wann begannen Fiskal- und Steuerwettbewerb? Eine Spurensuche in Preußen, anderen deutschen Staaten und der Schweiz«, *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte* 2, 11–35.