

# LI-Paper

## Non-Zentralismus: Zusammenhalt dank Autonomie

GERHARD SCHWARZ \* • Juni 2021



### Zusammenfassung

- Der Föderalismus gehört ebenso zur DNA der Schweiz wie die direktdemokratischen Instrumente, also Volksinitiative und Referendum, und das Milizsystem. Trotzdem wird seine Bedeutung oft unterschätzt und er steht mehr unter Druck.
- Föderalismus und Gemeindeautonomie bewirken, dass zwei Drittel der Entscheide, die in Volksabstimmungen getroffen werden, nicht die ferne, zentrale und oft relativ abstrakte Ebene betreffen, sondern das Nahe und Vertraute. Das föderative Prinzip begünstigt also die direkte Demokratie.
- Der nationale Zusammenhalt basiert gerade nicht, wie viele annehmen, auf zentralen Strukturen, sondern auf dem Non-Zentralismus. Nur ein Föderalismus bis hinunter auf die Ebene der Gemeinden kann eine Nation zusammenhalten, die durch so viele und so grosse Unterschiede der Religion, Kultur, Sprache, Geografie und Topografie geprägt ist. Die Schweiz hat immer die Verschiedenheiten bejaht und sich nie zum Ziel gesetzt, diese zu eliminieren. Je mehr jeder sich selbst sein kann, je weniger sich sogar eine ganz kleine Region einem einheitlichen Regime unterwerfen muss, desto mehr stehen alle zu einem Staat, der solche Freiheit zulässt. Es ist weder der Finanzausgleich noch ein in Bern angerichteter Einheitsbrei, der das Land zusammenhält, sondern das Zulassen der Unterschiede.
- Der Wettbewerb zwischen Unternehmen gilt mit Recht als geniales Entdeckungsverfahren. Dies trifft auch auf Staaten oder auf politische Einheiten auf unteren Ebenen zu. Die Kantone und Gemeinden lösen Aufgaben und Probleme unterschiedlich, jeder auf seine Art. Die einen preschen mit einer Idee vor, und andere können, wenn sich die Idee bewährt, folgen oder sie im Gegenteil verwerfen, weil sie merken, dass sie nicht überzeugend ist.

---

\* Der Autor, Dr. oec., ist Wirtschaftspublizist und Präsident der Progress Foundation. Zuvor war er Direktor von Avenir Suisse und Stv. Chefredaktor der NZZ. Er ist Preisträger des Röpke-Preises für Zivilgesellschaft 2020.

**D**er Föderalismus gehört ebenso zur DNA der Schweiz wie die direktdemokratischen Instrumente, also Volksinitiative und Referendum, und das Milizsystem. Trotzdem wird seine Bedeutung oft unterschätzt. Er ist, wie Rainer Schweizer schreibt, der lange Jahre an der Universität St. Gallen öffentliches Recht lehrte, von den «gemeinschafts- und staatskonstituierenden Elementen der Schweiz das heute am meisten gefährdete».<sup>1</sup> Zu den Gründen solcher Gefährdung zählen etwa das regional unterschiedliche Bevölkerungswachstum, aber auch die zum Teil intransparenten und bürokratischen interkantonalen Kooperationen in Form sogenannter Direktorenkonferenzen oder regionaler Wirtschaftsmarketing-Vereine.

Gemäss dem amerikanischen Politologen William H. Stewart gibt es fast 500 Konzepte des Föderalismus.<sup>2</sup> Die Angelsachsen verstehen den Föderalismus dabei eher als zentralisierendes, den Bundesstaat bejahendes Konzept (gegenüber dem lockeren Staatenbund),<sup>3</sup> während im Deutschen genau umgekehrt eine dezentrale Alternative zum Zentralstaat gemeint ist. Wegen dieser Janusköpfigkeit des Föderalismus wird hier vorzugsweise der von Robert Nef propagierte, zwar etwas sperrige, aber zugleich neutrale Terminus Non-Zentralismus verwendet.<sup>4</sup> Dieser bietet vor allem zwei Vorteile: Er meint auf Englisch nichts anderes als auf Deutsch, und er bringt zum Ausdruck, dass der schweizerische Föderalismus nicht als Überwindung des Zentralismus, als Dezentralisierung, gedacht ist, sondern historisch von unten gewachsen ist, also nicht von oben entworfen oder deklariert wurde.

Wenn die Schweiz heute nach wie vor bemerkenswert non-zentral organisiert ist, so vor allem, weil sie dem Trend zur Zentralisierung, der mit dem Aufkommen des Nationalismus in fast allen Staaten der Welt zu beobachten war, besser widerstand oder ihn zumindest besser zu bremsen wusste. Die meisten Schweizerinnen und Schweizer definieren sich, wie der Germanist und Literat Peter von Matt sagt, nach wie vor zuerst über ihren Kanton,<sup>5</sup> übrigens ein Phänomen, das auch in meiner alten Heimat Vorarlberg stark verbreitet ist. Nur die rund fünf Jahre der Helvetik (1798–1803), als die Schweiz unter französischer Vorherrschaft stand, bildeten in der über 700-jährigen Geschichte der Schweiz eine explizite zentralistische Ausnahme. Gewiss kennen auch Staaten wie die USA, Kanada oder Norwegen den Föderalismus, aber nirgendwo gibt es diese Kombination von Kleinheit und Autonomie, finden sich auf 40'000 Quadratkilometern 26 Kantone (Halbkantone einzeln gezählt) und gut 2'000 Gemeinden, die um Steuerzahler und Unternehmen buhlen. In anderen Staaten sind

---

<sup>1</sup> Rainer Schweizer, Kleinstaat und Föderalismus, in: Konrad Hummler/Franz Jaeger (Hrsg.), Kleinstaat Schweiz – Auslauf- oder Erfolgsmodell?, Zürich: NZZ Libro 2017, S. 250f. (243–253).

<sup>2</sup> Vgl. Robert Nef, Lob des Non-Zentralismus, Argumente der Freiheit, Bd.8, 1. Aufl., Sankt Augustin: Academia Verlag 2002, S. 23.

<sup>3</sup> Die klassische Auseinandersetzung dazu ist in den Federalist Papers 1787 von Hamilton, Madison und Jay eröffnet worden. Alexander Hamilton/James Madison/John Jay, The federalist papers, 3rd printing, New York: New American Library 1964.

<sup>4</sup> Vgl. Robert Nef, a.a.O., S. 10ff.

<sup>5</sup> Vgl. Peter von Matt, zit. nach Philipp Loser, Corona oder Im Land der unbegrenzten Käsesorten, in: Tages-Anzeiger Online, 28.11.2020.

die autonomen Gliedstaaten vielmehr oft so gross wie die ganze Schweiz, und manche Gemeinden übertreffen flächen- oder einwohnermässig selbst den Kanton Zürich.<sup>6</sup>

Ein Aspekt des Non-Zentralismus ist, dass es in der Schweiz keine einzige Millionenstadt gibt, sondern nur mehrere Mittelstädte, und dass die Hauptstadt nicht die grösste Stadt des Landes ist. Dadurch gibt es in der Schweiz nicht den typischen Gegensatz zwischen der Hauptstadt und dem Rest des Landes; es entwickelt sich daher viel weniger jene Hauptstadtblase, die man aus anderen Ländern kennt.

## Kleinräumige Gemeinwesen

Der Ausdruck Non-Zentralismus erlaubt es, nicht nur die Rolle der Kantone, sondern auch jene der Gemeinden zu würdigen. Der schweizerische Föderalismus ist nämlich dreistufig, und die unterste Stufe, jene der Gemeinde, wird gerne vernachlässigt. Dazu kommt, dass sie immer mehr an Freiheit verliert, nicht vom Zentrum, sondern von der nächsthöheren Ebene, den Kantonen, her. Die finanzielle Autonomie beträgt heute nur mehr 20 Prozent.<sup>7</sup> Trotzdem ist die Autonomie der Gemeinden, nicht zuletzt ihre Steuerautonomie, im internationalen Vergleich immer noch bemerkenswert hoch.

Man kann sich natürlich fragen, ob in einer globalisierten, höchst arbeitsteiligen, mobilen und digitalisierten Welt so kleinräumige Gemeinwesen noch sachgerecht sind, ob sie nicht ausschliesslich zu ländlichen und statischen Gesellschaften passen. Ich persönlich halte jedoch im Gegenteil kleine, überschaubare Verhältnisse für ein notwendiges Gegengewicht zur wachsenden Unübersichtlichkeit der Welt. Schliesslich besteht die Welt, um die Terminologie des englischen Publizisten David Goodhart zu verwenden, mehrheitlich aus «somewheres» und nur zum kleineren Teil aus globalen Eliten, den «anywheres». Und nur in den kleinen Einheiten kann, um den grossen Kämpfer für die Gemeindeautonomie Adolf Gasser zu zitieren, politisches Augenmass, Sinn für menschliche Proportionen und ein Mindestmass an Gemeinschaftsinn entstehen.<sup>8</sup> Vielleicht kommt es ja auch nicht von ungefähr, dass trotz (oder eben vielleicht wegen) der Globalisierung die Zahl der Staaten auf der Welt in den letzten Jahrzehnten zugenommen hat (und zwar nicht nur wegen des Zusammenbruchs des Sowjetimperiums) und es sich dabei fast ausschliesslich um Kleinstaaten handelt.

Sosehr aber die politische Kleinteiligkeit stark verwurzelt ist, gehört gleichzeitig das permanente Jammern über den Föderalismus zum Alltag der Schweiz,<sup>9</sup> zuletzt wieder im Kontext der Pandemie-Bekämpfung. Es sind oft Unternehmer und wirtschaftliche Führungskräfte, die damit ihre Mühe bekunden. So erstaunt es nicht, dass

<sup>6</sup> Vgl. Lukas Rühli, Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität. Gemeindestrukturen und Gemeindestrukturpolitik der Kantone, Avenir Suisse – Kantonsmonitoring 4, Zürich: Avenir Suisse 2012.

<sup>7</sup> «In den Gemeinden machen die gebundenen Ausgaben teilweise bis zu 80 Prozent aus. Wer will sich noch abmühen, wenn er faktisch fast nichts mehr zu entscheiden hat?», Michael Schönenberger, Die schleichende Zentralisierung muss aufhören, in: NZZ Online, 24.8.2018.

<sup>8</sup> Vgl. Adolf Gasser, Gemeindefreiheit und Zukunft Europas, in: Ausgewählte historische Schriften 1933–1983, Basel/Frankfurt a.M.: Helbing & Lichtenhahn 1983, S. 463.

<sup>9</sup> Vgl. Walter Wittmann, Helvetische Mythen. Wie sie der Schweiz im Wege stehen, Frauenfeld: Huber 2003, S. 47–54.

beispielsweise auch Alfred Escher, der Architekt der modernen Schweiz im 19. Jahrhundert, den Einheitsstaat anstrebte. Beklagt werden etwa der provinzielle Kantöngeist, der Flickenteppich an Regeln, die ungenügende Zusammenarbeit, die ineffiziente Doppelspurigkeit staatlicher Aktivitäten, die daraus folgenden Widersprüche, die ungenügende Nutzung von Skalenerträgen. Aber am Ende des Tages überwiegt meist doch die Einsicht in die Vorteile des Non-Zentralismus.

## Föderalismus begünstigt und begrenzt die direkte Demokratie

Kleine politische Einheiten sind geradezu ein Labor der direkten Demokratie. Oft wird behauptet, die direkte Demokratie funktioniere nur in einem kleinen Land wie der Schweiz. Da ist man dann nicht viel weiter als Montesquieu, der schon vor 300 Jahren meinte, die Demokratie funktioniere am besten in kleinen Einheiten, ja, sie lasse sich wegen der Kommunikationsschwierigkeiten gar nicht ohne Weiteres auf grosse Einheiten übertragen. Das war noch vor der Erfindung der Massenmedien und des Internets. Richtig ist aber, dass eine kleinteilige politische Organisation die Partizipation des Volkes an den Entscheiden enorm erleichtert. Je überschaubarer die Lebens- und Funktionsbereiche sind, desto grösser ist nämlich die Betroffenheit, der Einfluss und damit die Sinnhaftigkeit der Partizipation des Bürgers, der Bürgerin. Föderalismus und Gemeindeautonomie bewirken, dass zwei Drittel der Entscheide, die in Volksabstimmungen getroffen werden, nicht die ferne, zentrale und oft relativ abstrakte Ebene betreffen, sondern das Nahe, Vertraute. Das föderative Prinzip begünstigt also die direkte Demokratie. Richtig ist auch, dass viele Einwände gegen die direkte Demokratie, wie die angeblich mangelnde Kompetenz des Stimmvolks oder seine Anfälligkeit für Populismus, in den kleinen, untersten Gemeinwesen sicher weniger gültig sind als in einem grossen Zentralstaat.

Der Föderalismus ist aber auch die wichtigste Grenze der direkten Demokratie. Zum einen bricht er über das Ständemehr das Prinzip des Volksmehr, dessen Verabsolutierung der Freiheit und den Rechten der Minderheiten schadet. Dem Mehrheitsprinzip wohnt ja eine antiliberalen und zentralisierende Tendenz inne, die durch den Wettbewerb der Kantone und Gemeinden wenigstens teilweise gebremst wird. Zum anderen wird durch den Wettbewerb der Gebietskörperschaften aber auch der Hang zu höheren Steuern und einengenden Regulierungen gebremst. Weil es in die nächste Gemeinde und den nächsten Kanton nie weit ist, ein Umzug also auch für Privatpersonen mit relativ wenig Komplikationen verbunden ist, ist die Abstimmung mit den Füßen eine reale und nicht bloss eine hypothetische Drohung. Das Ergebnis ist – entgegen einer häufig zu hörenden Behauptung – keine Abwärtsspirale und kein «race to the bottom», unter anderem auch deshalb, weil niedrige Steuern meist mit hohen Land- und Liegenschaftspreisen einhergehen. Das nimmt dem Steuerwettbewerb etwas von seiner Schärfe. So oder so ist der Steuerwettbewerb aber, wie Lars Feld und Gebhard Kirchgässner überzeugend gezeigt haben, alles andere als ruinös. Die Bürger und Bürgerinnen wählen in der Regel nicht den Ort mit den niedrigsten

Steuern, sondern jenen mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis.<sup>10</sup> Leviathan wird zwar gezähmt, aber nicht ausgehungert.

## Non-Zentralismus fördert den nationalen Zusammenhalt

Als der Schweizer Pavillon an der Weltausstellung 1992 in Sevilla behauptete, «Suiza no existe», «La Suisse n'existe pas», wurde das weitherum als Provokation empfunden. Dabei wollte der Urheber dieser Brüskierung, der in Nizza lebende Schweizer Künstler Ben Vautier, damit gemäss eigener Aussage lediglich die Vielfalt der Schweiz betonen. Es gibt nicht eine Schweiz, die Schweiz, sondern viele Schweizen.<sup>11</sup> Oder anders gesagt: Was wäre die Schweiz ohne Genf, ohne das Wallis, ohne das Tessin, ohne das Bergell und das Puschlav, ohne das Engadin und die Surselva. Sie wäre alles Denkbare, nur nicht die Schweiz.

Die Alpen haben zwar etwas Verbindendes, aber dennoch sind auf dem kleinen Raum die Unterschiede zwischen Norden und Süden, zwischen Genfer- und Bodensee auch klimatisch und landschaftlich sehr gross, von den kulturellen, sprachlichen und religiösen Differenzen ganz zu schweigen. Diese Vielfalt wird weder durch eine «richtige» Hauptstadt (wie Paris für Frankreich) noch durch ein Königshaus (wie in einer Reihe europäischer Staaten) zusammengehalten. Der Zusammenhalt basiert auf gemeinsamen Mythen und auf dem Erfolg des schweizerischen Weges. Vor allem aber basiert er, so paradox dies tönen mag, auf dem Non-Zentralismus. Nur ein Föderalismus bis hinunter auf die Ebene der Gemeinden kann eine Nation zusammenhalten, die durch so viele und so grosse Unterschiede der Religion, Kultur, Sprache, Geografie und Topografie geprägt ist.

Dass dies in ungewöhnlich guter Weise gelungen ist, wird der Schweiz von allen Seiten attestiert. Staaten, die das Gegenteil versucht haben, die zum Teil während Jahrhunderten mit harter Hand Unterschiede eingeebnet, Sprachen unterdrückt und die Schulbildung vereinheitlicht haben, waren weniger erfolgreich. Autonomie- und Unabhängigkeitsbestrebungen wie in Spanien oder Grossbritannien sind die Folge. Ich bin überzeugt, dass ausgeprägter Non-Zentralismus sowie ein Wettbewerb von Gemeinden und Kantonen um Bürger, Steuern und gute Lösungen ein Land zusammenführen und nicht auseinandertreiben. Voraussetzungen dafür sind allerdings eine vernünftige nationale Solidarität und ein massvoller Finanzausgleich, der keine Gleichheit der Lebensverhältnisse anstrebt. Die Schweiz hat immer die Verschiedenheiten bejaht und sich nie zum Ziel gesetzt, diese zu eliminieren. Je mehr jede und jeder sich selbst sein kann, je weniger sich sogar eine ganz kleine Region einem einheitlichen Regime unterwerfen muss, desto mehr stehen alle zu einem Staat, der solche Freiheit zulässt. Es ist weder der Finanzausgleich noch ein in Bern angerichteter Einheitsbrei, der das Land zusammenhält, sondern das Zulassen der Unterschiede.

<sup>10</sup> Vgl. Lars P. Feld/Gebhard Kirchgässner, Income tax competition at the state and local level in Switzerland, in: *Regional Science and Urban Economics*, 31 (2–3), 2001, S. 181–213.

<sup>11</sup> Vgl. Felix Brun, Sprechen wir über Europa. Markante Reden und Texte aus 100 Jahren, Baden: hier und jetzt 2019, S. 70–81.

Die föderale Kleinteilung führt – zusammen mit direkter Demokratie und Miliz – zudem zu mehr Bürgernahe der Behörden, aber auch zu mehr Nähe zu den Unternehmen, und zwar nicht nur in der Phase einer Ansiedlung. In einer so feingliedrigen politischen Welt sind der Wegzug oder der Verzicht auf einen weiteren Ausbau eines Unternehmens nie bloss leere Drohungen. Sie sind immer auch realistische Möglichkeiten, und das ist, selbst wenn das viele als Erpressung abkanzeln, gut so.

Obwohl es daher da und dort Fusionen von Gemeinden, vielleicht gar von Kantonen braucht, sollte die Schweiz dem Trend zur Zentralisierung und Harmonisierung nicht zu sehr folgen. Diversität ist kein Hindernis, sie ist, wie in den Unternehmen auch, eine Quelle von Innovation, Resilienz und Widerstandskraft. Und es kommt immer wieder einmal vor, dass Kantone voneinander lernen, so zuletzt etwa, als Zürich im Rahmen der Corona-Politik das Basler Geschäftsmieten-Modell übernahm.

## Bessere Bewältigung von sozialen Spannungen

Die Erfahrungen in der Schweiz zeigen: Minderheiten haben bessere Chancen, wenn sie in kleineren, konkurrierenden politischen Strukturen leben, in denen überlappende Minderheiten und Mehrheiten existieren, die sich in wechselnden Koalitionen gegenseitig unterstützen können. Gruppen, die auf Bundesebene Minderheiten sind, sind auf der kantonalen oder kommunalen Ebene oft Mehrheiten. Dadurch wird sowohl das Faktum als auch das Gefühl der Unterdrückung und Diskriminierung weitgehend vermieden. Der schweizerische Föderalismus bewirkt, dass die Bürger und Bürgerinnen gleichzeitig Mehrheiten und – auf einer anderen Staatsebene – Minderheiten angehören. Dadurch lassen sich soziale Spannungen und Konflikte besser bewältigen.

Ein besonders umstrittener und zugleich besonders wichtiger Aspekt des Non-Zentralismus ist der Wettbewerb zwischen den Kantonen und den Gemeinden. Lars Feld und Christoph Schaltegger sprechen daher häufig von Wettbewerbsföderalismus.<sup>12</sup> Der Wettbewerb zwischen Unternehmen gilt ja mit Recht als geniales Entdeckungsverfahren.<sup>13</sup> Und was für Unternehmen gilt, trifft auch auf Staaten oder auf politische Einheiten auf unteren Ebenen zu. Die Kantone und Gemeinden lösen Aufgaben und Probleme unterschiedlich, jeder und jede auf seine oder ihre Art. Die einen preschen mit einer Idee vor, und andere können, wenn sich die Idee bewährt, folgen oder sie im Gegenteil verwerfen, weil sie merken, dass sie nicht überzeugend ist.

Zwar lernen die Kantone nicht so viel voneinander, wie sie könnten, dennoch funktioniert dieser kantonale und kommunale Wettbewerb als Entdeckungsverfahren. Ganz besonders gilt das bei den Steuern. Hier herrscht eine wohl weltweit einzigartige Vielfalt, die man durchaus als «Weltkulturerbe» bezeichnen darf.<sup>14</sup> Die Steuersätze

<sup>12</sup> Vgl. Lars Feld/Christoph Schaltegger et al., Föderalismus und Wettbewerbsfähigkeit in der Schweiz, Zürich: NZZ Libro 2017.

<sup>13</sup> Vgl. Friedrich August von Hayek, Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: Freiburger Studien, Tübingen: J. C. B. Mohr 1969, S. 249–265.

<sup>14</sup> Vgl. Marco Salvi/Gerhard Schwarz, Weltkulturerbe Steuerföderalismus, in: Gerhard Schwarz/Marco Salvi (Hrsg.), Steuerpolitische Baustellen. Fiskalische Irrwege und Herausforderungen, Zürich: NZZ Libro 2011, S. 15–41.

und auch die Steuerpraxis variieren von Gemeinde zu Gemeinde, zwischen den Kantonen sind nicht einmal die Steuerarten gleich, geschweige denn die Berechnungsarten, die Abzüge usw. Dass heute in der Schweiz direkte Nachkommen keine Erbschaftssteuer mehr zahlen, geht auf einen solchen Entdeckungswettbewerb zurück. Die einen Kantone fingen damit an, die anderen folgten mit der Zeit, weil sie erkannten, dass sie mehr Steuersubstrat in ihrem Kanton behalten, wenn sie die potenten Steuerzahler nicht in Kantone vertreiben, in denen es keine Erbschaftssteuer gibt.



LIBERALES INSTITUT

## Impressum

Liberales Institut  
Hochstrasse 38  
8044 Zürich, Schweiz  
Tel.: +41 (0)44 364 16 66  
institut@libinst.ch

Bei diesem Text handelt es sich um einen Auszug aus:  
Gerhard Schwarz «Die Schweiz hat Zukunft. Von der positiven Kraft der Eigenart». NZZ Libro, 2021. 168 Seiten, broschiert.  
Ca. Fr. 29.– © 2021, NZZ Libro, Schwabe Verlagsgruppe AG, Basel. Link: <https://www.nzz-libro.ch/gerhard-schwarz-schweiz-hat-zukunft-von-der-positiven-kraft-der-eigenart-siaf>

Alle Publikationen des Liberalen Instituts finden Sie auf [www.libinst.ch](http://www.libinst.ch).

## Disclaimer

Das Liberale Institut vertritt keine Institutspositionen. Alle Veröffentlichungen und Verlautbarungen des Instituts sind Beiträge zu Aufklärung und Diskussion. Sie spiegeln die Meinungen der Autoren wider und entsprechen nicht notwendigerweise den Auffassungen des Stiftungsrates, des Akademischen Beirates oder der Institutsleitung.

Die Publikation darf mit Quellenangabe zitiert werden.