

NZZ LIBRO

[DIE NEUE POLIS]

*Herausgegeben von Astrid Epiney, Dieter Freiburghaus, Kurt Imhof (†)
und Georg Kreis*

*DIE NEUE POLIS ist Plattform für wichtige staatsrechtliche,
politische, ökonomische und zeitgeschichtliche Fragen der Schweiz.
Eine profilierte Herausgeberschaft versammelt namhafte Autoren aus
verschiedenen Disziplinen, die das Für und Wider von Standpunkten
zu aktuellen Fragen analysieren, kontrovers diskutieren und in einen
grösseren Zusammenhang stellen. Damit leisten sie einen spannenden
Beitrag zum gesellschaftspolitischen Diskurs.*

Wie viel Staat braucht die Schweiz?

Herausgegeben von Georg Kreis

*Mit Beiträgen von Astrid Epiney,
Katja Gentinetta, Konrad Hummler,
Georg Kreis, Markus Ritter, René Rhinow,
Christoph Schaltegger, Walter Schmid,
Paul Schneeberger und Rico Valär*

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2019 NZZ Libro, Schwabe Verlagsgruppe AG

Reihen- und Umschlaggestaltung: unfolded, Zürich
Satz: Mediengestaltung Marianne Otte, Konstanz
Druck, Einband: Druckhaus Nomos, Sinzheim

*Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten
Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags,
der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung,
der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und
der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser
Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werks oder von Teilen dieses
Werks ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des
Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich
vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen
des Urheberrechts.*

ISBN 978-3-03810-399-8

ISBN E-Book 978-3-03810-427-8

www.nzz-libro.ch

NZZ Libro ist ein Imprint der Schwabe Verlagsgruppe AG





Inhaltsverzeichnis

[1]

***Zwischen Staatsaufbau, Staatsausbau
und partiellem Staatsrückbau***

*von Georg Kreis
Seite 11*

[2]

***Wie viel Verfassungsstaat braucht
die Schweiz?***

*von René Rbinow
Seite 27*

[3]

Wie viel Politik braucht unser Staat?

*von Katja Gentinetta
Seite 39*

[4]

***Wie viel Staat braucht die Schweiz aus
Sicht der Sozialpolitik?***

*von Walter Schmid
Seite 51*

[5]

***Wie viel Staat braucht die Schweiz?
Eine ökonomische Perspektive***

*von Christoph Schaltegger
Seite 61*

[6]

***Wie viel Staat braucht die Raumplanung?
Mehr Dichte führt zu mehr Regeln***

von Paul Schneeberger

Seite 71

[7]

Wie viel Staat braucht die Schweiz?

von Konrad Hummler

Seite 81

[8]

***Wie viel Staat braucht die
Landwirtschaft?***

von Markus Ritter

Seite 97

[9]

***Wissenschaftsfreiheit,
Hochschulautonomie und staatliche
Förderung: zur Rolle des Staats in der
Wissenschaftsförderung***

von Astrid Epiney

Seite 109

[10]

***Wie viel Kulturpolitik braucht
die Schweiz?***

von Rico Valär

Seite 123

Inhaltsverzeichnis

Autorinnen und Autoren

Seite 137



Georg Kreis

[1]

Zwischen Staatsaufbau, Staatsausbau und partiellem Staatsrückbau

Die Frage, wie viel Staat es braucht, stammt aus der Rhetorik des politischen Alltags. Sie ist viel einfacher als die komplexe Wirklichkeit, zu der sie sich äussert. Die Frage strebt meistens gar keine konkrete Klärung an, sondern markiert bereits eine pauschale Meinung, nämlich, dass es zu viel Staat gebe, weniger Staat brauche, einen schlanken Staat im Gegensatz zum bestehenden offenbar verfetteten Staat. Die scheinbar simple Frage ruft, wenn man sich auf sie einlässt, sogleich nach weiteren Fragen, die im Folgenden ohne Anspruch auf eine kohärente Abhandlung in einer Mischung von grundsätzlichen Überlegungen und empirischen Einsprengeln kurz umrissen werden.

[1.1.]

Was ist in diesem Fall mit Staat gemeint?

Bei der angegebenen Frage mag man eine Umschreibung von Staat und Staatlichkeit erwarten, die zum Beispiel erklärt, dass es sich um eine politische Organisation mit geregelten Zuständigkeiten handelt. Damit ist aber noch wenig gesagt, und es gilt, was der Politikwissenschaftler Raimund E. Germann wohl gegen vorherrschende Annahmen festhielt: Der Staat ist ein schwer fassbares Phänomen.¹

Die Frage ist in Verbindung mit unserem Interesse darum wichtig, weil sie die andere Frage berührt, was mit der nicht staatlichen Sphäre gemeint sein könnte, die gewissermassen eine komplementäre Realität bildet und darum bei mehr oder weniger Staat folgerichtig weniger oder mehr zum Zug kommt. Bekannt, das heisst auch in guter oder unguter Erinnerung geblieben, ist der von der FDP 1979 lancierte Slogan «Weniger Staat – mehr Freiheit». Er gibt pointiert eine Meinung zum Ausdruck, die es sicher schon vorher gegeben hat und auch später weiterlebte.² Noch 2010 wollte die FDP mit einer Initiative für den Bürokratieabbau politisch Punkte machen, brachte aber die erforderlichen Unterschriften nicht zusammen.³ Mitunter wurde dem Freisinn explizit der Vorwurf gemacht, dass seine Staatsabbauparole

im Widerspruch zur Tatsache stünde, dass er doch der Bauherr dieses Staats gewesen sei.⁴

Die im Kontext der Rufe nach weniger Staat und mehr Freiheit genannten Alternativen zeigen, dass damit mehr Raum für Selbstverantwortung und/oder für Markt eingeräumt werden soll. Zutreffend wird jedoch insbesondere über die Gegenüberstellung von Staat und Markt gesagt, dass sie ideologisch und von unterschwelligem Wertungen geprägt sei. Das könnte auch für das grundsätzlich vertretbare, oft aber ebenfalls schlagwortartig eingesetzte Postulat der Selbstverantwortung gelten.⁵

Wahrnehmung von persönlicher Selbstverantwortung wird als Gegengrösse zum Staat bzw. zur staatlichen Bevormundung postuliert, das heisst, es wird ernsthafte Nutzung der Möglichkeit gefordert, als Individuum oder Gruppe das Schicksal selbst in die Hand zu nehmen und die Konsequenzen des Tuns oder Nichttuns zu tragen. Und der freie Markt, die andere Gegengrösse zum möglicherweise einengenden Staat, soll den als natürlich verstandenen Kräften die Entfaltungsmöglichkeiten geben, die der unnatürliche Staat einschränkt. Zu bedenken ist allerdings, dass es staatliche Akte sind, die in der Regel die Märkte errichten, auch wenn es sich um liberale Rahmenordnungen handelt wie 1848 im Fall der Schweiz oder 1992 im Fall der Europäischen Union.

Das schnelle Reden vom überbordenden Staat geht zuweilen auch von der gewiss nicht ganz unzutreffenden, tendenziell jedoch auch zu stark vereinfachenden Annahme aus, dass der Staat ein separates Wesen sei. Der Staat ist aber ein Teil der Gesellschaft. Gerade im schweizerischen Fall ist eine separierende Gegenüberstellung von Staat und Gesellschaft (in Form von Nichtstaat) wegen der starken Einwirkung nicht staatlicher Kräfte auf staatliche Ordnung fragwürdig, ja fehlleitend.

Staat wird gerne mit staatlichem Verwaltungsapparat gleichgesetzt. Germann hebt dessen Bedeutung hervor, indem er sagt, dass es in der Schweiz gegen eine halbe Million Beamte gebe und diesen bloss ein paar Tausend Parlamentarier aller drei Stufen und eine ähnliche Zahl

von Justizpersonen gegenüberstünden.⁶ Gegen eine einseitige Fokussierung auf Verwaltung und Bürokratie muss aber betont werden, dass auch die gesetzgebenden Kammern und die von der Exekutive eingesetzten ausserparlamentarischen Kommissionen zum Staat gehören.⁷ Gerichte haben, abgesehen von den in allgemeinen Wahlen oder durch das Parlament vorzunehmenden Ernennungen der Richter, eine eigenständige Staatsfunktion, ihre Rechtsprechung bildet einen sichernden Gegenpol gegen Willkür und Machtanmassung.

In Anbetracht des allgemeinen Wahlrechts und der direkten Demokratie könnten stimm- und wahlberechtigte Menschen sogar sagen, dass «wir alle» der Staat seien. Konsequenterweise müsste man für das Ausmass von Staatlichkeit nicht den Staat selbst, sondern die ihn sozusagen von aussen gestaltenden Kräfte verantwortlich machen.

Erich Gruner, der Altmeister der schweizerischen Politikwissenschaft, hat schon früh auf das paradoxe Zusammenspiel zwischen Staat und nicht staatlichen Kräften hingewiesen: Es seien die vom Staat ermächtigten Wirtschaftsorganisationen gewesen, die «die Grenzpfähle des Staatsinterventionismus immer weiter steckten und so die staatliche Tätigkeit intensivierten und hiermit gerade die Staatsgewalt verstärkten».⁸ Dazu gehört auch beispielsweise Gruners Warnung, den liberalen Staat des 19. Jahrhunderts nach der einfachen Vorstellung des «Nachtwächterstaats» staatsfreier zu sehen, als er war: Zwischen Staat und Wirtschaft entwickelten sich schon früh institutionalisierte Verbindungen zum Beispiel durch die Subventionierung des 1869 gegründeten Handels- und Industrievereins (ehem. *Vorort*, jetzt *economiesuisse*).²

Die theoretische Trennung zwischen Staat im engeren Sinn und nicht staatlichen Kräften mag in älteren Zeiten eher der Wirklichkeit entsprochen haben. In jüngeren Zeiten sind die Beziehungen zwischen den beiden Bereichen aber komplexer und ist auch ihre Wahrnehmung differenzierter geworden. «Government» hat sich zu «governance» ausgeweitet, das heisst zu einem Operieren in einem umfassenden System, in dem neben dem Staat (dem «ersten Sektor») auch die Privatwirtschaft (der «zweite Sektor») und zivilgesellschaftliche Einheiten wie Verbände, Vereine (der «dritte Sektor») ihre Rollen

haben, und damit eine gewisse Hybridisierung von Staatlichkeit eingetreten ist.

Politikwissenschaftler Germann betont ebenfalls, wie wichtig «die wenig bekannte Zone» der stark angewachsenen parastaatlichen Organismen ist und dass die Schnittstelle zwischen dem klassischen Staatsapparat und der parastaatlichen Peripherie genauer untersucht werden müsse.¹⁰ Den fließenden Übergängen zwischen öffentlichem und privatem Sektor Rechnung tragend, empfiehlt er, von einem Kontinuummodell statt von einem Dichotomiemodell auszugehen.¹¹

[1.2.]

Um welche Staatsfunktionen geht es?

Aufgrund des bisher Gesagten geht es einerseits um staatliche Vorschriften, die die unternehmerische Tätigkeit lähmen, und andererseits um staatliche Unterstützung, die in zweierlei Hinsicht erwartet werden: In der einen Variante soll ein minimaler Lebensstandard geschützt und in der anderen Variante eine Tätigkeit gefördert werden, die von übergeordnetem Wert ist. Diese Funktionen sind als solche überhaupt nicht bestritten, es ist vielmehr entweder das generelle Ausmass oder die konkrete Anwendung in spezifischen Bereichen, die infrage gestellt wird. Mit dem Basler Rechtsprofessor Gerhard Schmid kann man festhalten, dass es stets nur um Teilbeiträge zur Erzeugung der notwendigen Steuerungen und zur Erfüllung der zu erbringenden Aufgaben in einer grösseren Variationsbreite gehe: «Neben der virtuellen Allzuständigkeit des Staates treten so vielfältige Beschränkungen, aber auch Abstufungen des Grades staatlicher Aufgabenerfüllung, von «vollem» Einsatz der Staatsverwaltung über Kooperation oder Konkurrenz mit freien Leistungsträgern, intervenierender Steuerung, Schaffung und Durchsetzung einer Rahmenordnung bis zur «blossen» Anregung und Förderung privater Tätigkeit.»¹²

Zur Einhaltung der Ausgabendisziplin gibt es die nach früheren Varianten von 1951 und 1975 zuletzt 1995 beschlossene Ausgabenbremse, die gemäss offiziellem Parlamentswörterbuch darin besteht, dass neue einmalige Ausgaben ab 20 Millionen Franken bzw. neue wiederkehrende Ausgaben ab 2 Millionen Franken der Zustimmung der Mehr-

heit der Mitglieder beider Räte bedürfen, hingegen bei gebundenen Ausgaben, die durch Rechtssatz prinzipiell oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind, keine Anwendung findet.¹³

Analog zur Ausgabenbremse ist auch schon nach einer Einführung einer Gesetzesbremse gerufen worden. Das würde allerdings auch ein weiteres Gesetz benötigen. 2014 lancierte die liberale Denkfabrik *Avenir Suisse* einen Appell gegen das wuchernde «Regulierungsdickicht» mit dem naheliegenden Vorschlag, ein neues Gesetz nur zu schaffen, wenn vorher ein altes aufgehoben werde. Dabei wurde auf Vorbilder verwiesen: Die Europäische Union, aber auch Deutschland, die Niederlande und Österreich hätten ähnliche Massnahmen bereits eingeführt.¹⁴ Eine andere Massnahme bestünde darin, Gesetze nur befristet zu erlassen.

Bernhard Waldmann, Verwaltungsexperte der Universität Freiburg i. Üe., sagt von der Klage der Überregulierung, dass sie zum Standardrepertoire der Politik gehöre. In seinem Versuch, deren Begründetheit abzuklären, kommt er zum Schluss, dass sich das Ausmass staatlicher Regulierung, wie Zahlreihen zu den Jahren 1982–2013 zeigen, mit quantitativen Analysen nicht bestimmen lasse. Im Weiteren macht er darauf aufmerksam, dass das Aufbrechen der staatlichen Monopolstellung im Post-, Verkehrs- und Energiewesen nicht zu weniger (zu «Deregulierung»), sondern zu mehr Regulierung geführt habe. Es sei nötig geworden, die Rahmenbedingungen des Wettbewerbs der verschiedenen Leistungserbringer zu definieren und deren Einhaltung (mit «Reregulierung») zu kontrollieren.¹⁵

Weiterführend sind Waldmanns Überlegungen zu den Ursachen der zunehmenden Regulierungsdichte und der erhöhten Revisionskadenz. Dabei nennt er insbesondere fünf Punkte, die es wert sind, hier festgehalten zu werden: 1. die Erosion althergebrachter Werteordnung durch Religion, Ethik und Moral; 2. die Komplexität der Lebensbedingungen infolge höherer Bevölkerungsdichte, zunehmender Mobilität, Heterogenisierung der Gesellschaft und wirtschaftlicher Dynamisierung; 3. die Struktur der traditionellen Mehrebenen-Governance, zu der in jüngerer Zeit vermehrt auch die völkerrechtlichen Vorschriften

ten kommen; 4. der Mentalitätswandel, der zu erhöhten Erwartungen an die Möglichkeiten des Staats und der Rechtsordnung führt, das menschliche Verhalten in den verschiedensten Lebensbereichen (Familie, Arbeit, Wirtschaft, Kultur usw.) zu steuern; 5. die ebenfalls erhöhten Anforderungen an die Rechtsstaatlichkeit, die zur Schaffung eines dichten Netzes an gesetzlichen Regulierungen führt (insbesondere im Polizei- und Ordnungsrecht).¹⁶

Die Ausgaben- und die Regulierungsproblematik fallen zusammen im 1990 erlassenen Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen und der darin vorgeschriebenen Überprüfung der Subventionen, was auch mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden ist. Aufschlussreich sind die folgenden Angaben: «Der Bund richtet auf der Basis von knapp 300 Tatbeständen in Verfassung und Gesetzen Subventionen in der Höhe von 39 Milliarden Franken aus (Rechnung 2016). Damit erreichen diese einen Anteil von 59 Prozent der jährlichen Bundesausgaben. Knapp die Hälfte (46 Prozent) dieser Mittel entfallen auf den Bereich der sozialen Wohlfahrt, gefolgt von den Bereichen Bildung und Forschung (17 Prozent) sowie Verkehr (16 Prozent). 9 Prozent der jährlichen Subventionen fließen in den Bereich Landwirtschaft und Ernährung und 8 Prozent entfallen auf die Beziehungen zum Ausland; alle übrigen Aufgabengebiete liegen unter 1 Prozent.»¹⁷

[1.3.]

Auf welche Staatsebenen zielt die Frage ab?

Denken wir «Staat», denken wir, wie auch die bisherigen Ausführungen gezeigt haben, in erster Linie «Nationalstaat». Viele Staaten und insbesondere auch der schweizerische sind jedoch Mehrebenengebilde, zu denen neben den alten Zwischengrößen (den schweizerischen Kantonen) als politische Basiseinheiten auch die Gemeinden gehören. Staat ist kumulierte Zuständigkeit aller Ebenen. Unsere Überlegungen beziehen sich vor allem auf die «oberste», nationale Ebene, über der sich im Lauf des 20. Jahrhunderts allerdings noch eine supranationale entwickelt hat. Für die Verhältnisse zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist festgestellt worden, dass etwa 60 Prozent des Bundesrechts durch internationales Recht bestimmt sind. Aufgrund von Waldmanns Angaben könnte es sein, dass die Zahl der Regulierungen vor allem auf

der internationalen Ebene zunimmt und auf der kantonalen Ebene sogar rückläufig ist.¹⁸

Zwischen der Kantons- und der Bundesebene ist zudem eine weitere normierende Ebene ausgebaut worden, die es in Form von Konkordaten allerdings schon vor 1848 gegeben hat. Inzwischen hat sie mit den «Konferenzen» der kantonalen Fachbereiche (Departemente) zusätzliche Bedeutung erlangt.¹⁹ Angestossen durch die EWR-Problematik hat sich 1993 – ohne Verfassungsgrundlage – die Konferenz der Kantone (KdK) etabliert.²⁰ Die Frage nach dem Ausmass der Staatszuständigkeit stellt sich theoretisch für alle Ebenen, auf kommunaler Ebene zum Beispiel bei der Schaffung von Kindergärten; sie gilt aber vor allem auf nationaler Ebene, weil da mehr und mit grösseren Konsequenzen reguliert wird. Weniger Vorbehalte gegen Staatlichkeit gibt es, wenn Subsidiarität berücksichtigt wird, das heisst, Regulierung möglichst nahe bei den direkt Betroffenen liegt.

Was die Verteilung der Personalbestände der drei schweizerischen Ebenen betrifft, kommt Germann für die Jahre 1910–1991 zum Schluss, dass die Anteile der Gemeinden mit 30–34 Prozent einigermaßen konstant bleiben, die der Kantone von 22 auf 38 Prozent das grösste Wachstum aufweisen und die des Bundes, was die Zentralisierungsthese infrage stelle, von 47 auf 28 Prozent zurückgingen.²¹ Und Thomas Widmer zeigt mit Blick auf eine Datenreihe von 1950 bis 2000 auf, dass es entgegen bestehender Vorstellung (Befürchtung) hinsichtlich der Föderalismus-Unitarismus-Dimension nicht zu einer massiven Verschiebung gekommen ist.²² Der Nationalstaat erfährt aber trotz föderalistischer Grundstruktur wegen des wachsenden Bedarfs an überregionaler Regelung eine Konzentration der Zuständigkeiten. Er könnte zwar wegen der Tendenzen zur Privatisierung und zur Internationalisierung seine zentrale Funktion etwas einbüssen. Als «Herrschaftsmanager» im System der Politikverflechtung dürfte der Nationalstaat alles in allem jedoch im Gegenteil eher auf neue Art stärker geworden sein.²³

Georg Kreis

[1.4.]

*Welche Vorstellungen von der Staatsentwicklung
bilden den Hintergrund?*

Die Frage nach Anteil und Ausmass von Staatlichkeit bezieht sich vor allem auf gegenwärtig und inskünftig zu regelnde Verhältnisse. Sie wird aber oft in Verbindung mit der Vorstellung gestellt, dass der regulierende Staatseinfluss auf den Privatbereich «früher» geringer und die Steuerbelastung weniger hoch, kurz, dass die Dinge besser gewesen seien. Da schwingen Sehnsüchte nach Zuständen mit, wofür sich der Begriff des bereits erwähnten «Nachtwächterstaats» eingebürgert hat.²⁴ Was die Normierung betrifft, erinnert Waldmann zu Recht daran, dass die Menschen in scheinbar erzliberalen Zeiten im Ergebnis kaum wirklich freier gewesen seien als im heutigen Leistungs- und Gewährleistungsstaat; anstelle der tatsächlich schwächeren Regulierung durch den Staat hätten gesellschaftliche und kirchliche Vorschriften sowie soziale Kontrollen das Verhalten der Menschen geprägt.²⁵

Kein Zweifel, dass die Aufgaben wie die Ausgaben von Staat und Staatsverwaltung, wie man sagt, bescheidener waren.²⁶ Eine Bewertung müsste diese Grössen jedoch mit dem jeweiligen Bruttoinlandprodukt (BIP) in Beziehung setzen.²⁷ Im Vergleich zu den Verhältnissen vor 1848 erlebt der junge Bundesstaat tatsächlich einen Ausbau, der nicht nur in der Übernahme kantonaler Zuständigkeiten begründet war. Eine wichtige neue Kompetenz erlangte der Staat im Bereich der Gewässerkorrektur, des Lawinenschutzes und allenfalls auch der Alpenstrassen mit Art. 21, der Folgendes bestimmte: «Dem Bunde steht das Recht zu, im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Theiles derselben, auf Kosten der Eidgenossenschaft öffentliche Werke zu errichten oder die Errichtung derselben zu unterstützen.»

Aufbau und Stärkung staatlicher Strukturen erfreuten sich in der Phase des «nation building» einer positiven Grundeinstellung. Dies drückte sich beispielsweise in den Repräsentationsbauten der PTT und der Zollverwaltung und später auch der Eisenbahnen aus. Der personelle Ausbau der Bundesverwaltung dagegen wurde zwangsläufig mit grosser Zurückhaltung vorgenommen und stiess in der eigenen Zeit stets auf Widerstand. Zur Frühzeit des Bundesstaats gibt es die nicht

belegbare, aber als solche vielsagende Legende, dass Bundesrat Josef Munzinger, Chef des Finanzdepartements, abends noch den Schlüssel der Staatskasse nach Hause genommen und über Nacht unter seinem Kopfkissen aufbewahrt habe.

Der Zürcher Rechtshistoriker Andres Kley spielte implizit auf die bekannte Parole «Weniger Staat» an, wenn er unter dem Titel «Mehr Staat» ohne Bewertung aufzeigte, wie sich das Bundesamt für Justiz im Lauf der Jahre personell entwickelte: Was mit einer Stelle begonnen hatte, wuchs bis 1902 auf fünf und bis 2001 auf 311 Stellen an.²⁸ Ein Blick in die Geschichte des 1848 geschaffenen schweizerischen Bundesstaats könnte uns in der Auffassung bestärken, dass damals ein wünschenswerter Wille zu «mehr» Staat wegleitend war, weil er einem objektiven Bedarf entsprach. Allerdings gab es auch damals, etwa beim konservativen Luzerner Philipp Anton von Segesser (Nationalrat 1848–1888), die begründete Meinung, dass mindestens auf Bundesebene zu viel Staat geschaffen würde, mit zu viel Zuständigkeit, also Regelungsmacht, und wohl auch mit zu grossen Ansprüchen auf materielle Ressourcen. Ein FDP-Dokument aus der Zeit um 1980 illustrierte die wachsende «Normenflut» mit der Angabe, dass 1300 Seiten mit Gesetzen und Verordnungen im Jahr 1848 bis 1979 auf 2650 Seiten angewachsen seien.²⁹

Eine grundsätzliche Veränderung erfuhr die Staatsfunktion sowohl in regulierender als auch in finanzierender Hinsicht durch die schrittweise Übernahme von sozialstaatlichen Aufgaben. Die Einführung des eidgenössischen Fabrikgesetzes 1877 bildete auf diesem Weg einen ersten Meilenstein. Die beiden weiteren wichtigen noch vor dem Ersten Weltkrieg gesetzten Meilensteine waren 1902 das Bundesgesetz über die Militärversicherung und 1912 das Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung.³⁰

Es ist hier nicht möglich, in einer kurzen Grosserzählung die Gesamtentwicklung des Verhältnisses von Staat und Nichtstaat darzulegen und mit durchgehenden Zahlenreihen das Verhältnis von Staatsausgaben und Bruttoinlandprodukt (also die Staatsquote) aufzuzeigen. Die Zahlen müssten zudem relativiert und mit Erklärungen versehen werden, ob Auszahlungen für Sozialversicherungsinstitutionen, ob

die öffentlichen Unternehmen wie PTT und SBB und ob die Transferkomponenten (etwa Subventionen, Bundesbeiträge an die Sozialversicherungen oder Zinszahlungen) berücksichtigt sind.

Leichter greifbar sind Zahlen für die Zeit nach 1945. Sie bestätigen die Erwartung, dass überall, bei den Personalzahlen, den absoluten Haushaltszahlen sowie bei der Staatsquote (allenfalls auch bei der Staatsverschuldung), Zunahmen festzustellen sind. So nimmt beispielsweise in den Jahren 1960–1978 der Anteil der Staatsbediensteten an der Gesamtbeschäftigung um 3,8 Prozent zu.³¹ Eine andere Quelle sagt, dass in Bund, Kantonen und Gemeinden insgesamt von 1950 bis 1980 die Zahl der öffentlichen Bediensteten von 240 000 auf 480 000 zugenommen, sich also verdoppelt habe.³² Die Inanspruchnahme volkswirtschaftlicher Ressourcen durch den Staat nahm ebenfalls zu: 1950 lag die Staatsquote (das Verhältnis der Staatsausgaben zum Bruttoinlandprodukt/BIP) noch unter 20 Prozent, heute liegt sie, jedoch einigermassen stabil, bei über 30 Prozent.³³ Die relativen Werte, ausgedrückt im Anteil der im öffentlichen Bereich beschäftigten Personen an der erwerbstätigen Bevölkerung, zeigen in die gleiche Richtung. Betrug die Quote 1910 noch 7,4 Prozent, war sie bis 1985 auf 14,5 Prozent angestiegen.³⁴

Auf die allgemeine Zunahme und die Zunahme auch der Erwartungen reagierte der Staatsrechtler Kurt Eichenberger 1969 warnend mit einer stark beachteten Universitätsrede: Der Leistungsstaat sei nicht neu, ihn habe es bereits im 19. Jahrhundert gegeben, das 20. Jahrhundert habe ihn aber quantitativ derart gesteigert, dass daraus ein «qualitativ verändertes Gemeinwesen» hervorgegangen sei. Der Leistungsstaat kenne grundsätzlich keine Grenzen und sei deshalb auch der Überforderung ausgesetzt. Die weiteren Ausführungen zeigen, dass in der Politik gegenläufige Impulse zu erwarten sind: solche, die mit ihren Begehrlichkeiten weitere Leistungen einfordern, wie auch solche, die diesem Trend entgegentreten.³⁵

Für das Anwachsen der Staatsquote finden sich in der Literatur Erklärungen: die Zunahme der Umverteilungsleistungen (soziale Wohlfahrt), die Zunahme der Infrastrukturlösungen (Verkehr, Telekommunikation, Umwelterhaltung), die Zunahme der Subventionie-

«sich selber immer weitere Aufgaben beschafft». ³⁶

Angesichts der allgemeinen Zunahme der öffentlichen Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden dürfte es interessieren, welchen Segmenten diese zugutekommen. Soziale Wohlfahrt, Bildung und Verkehr bilden nominal die drei grössten Bereiche, die beiden ersten zeigen auch das grösste relative Wachstum, während sich im Verkehr nur 1965/1970 ausserordentliche Zunahmewerte zeigen. Und die Ausgaben für die Landesverteidigung sind die grössten Verlierer (mit Anteilen von 15 Prozent 1946–1960 und etwa 4 Prozent 2005). ³⁷

Alles in allem, das zeigte sich bei der Zusammenstellung dieses Beitrags, ist die Literatur zur Frage nach dem Ausmass der Staatlichkeit dürftig. Insbesondere stehen uns keine Darstellungen zur Verfügung, die systematisch und zeitübergreifend die Entwicklung der schweizerischen Staatlichkeit erfassen und bewerten, mithin etwas, das im Grunde, wie die vorliegenden Abklärungen ebenfalls gezeigt haben, eigentlich auch nicht machbar ist. ³⁸

Paul Richli, Ordinarius für öffentliches Recht an der Universität Luzern, ist in einer 2009 erschienenen kleinen Schrift mit einem rechtsphilosophischen Ansatz der Frage nachgegangen, wie in der Rechtsetzung die Frage nach den unerlässlichen Staatsaufgaben zu beantworten sei. Er schreibt der Frage hohe Bedeutung zu, räumt zugleich aber ein, dass es in der staatsrechtlichen Lehre dazu keine fundierten Antworten gibt und dass insbesondere mit Benennungen von «unerlässlichen Aufgaben» das «Wieviel» noch nicht festgelegt ist. Richli stellt die «Verwirklichung politischer Gerechtigkeit» ins Zentrum der Problematik, er unterscheidet zwei grundsätzlich unterschiedliche, vereinfacht mit «rechts» und «links» bezeichnete Sichtweisen und empfiehlt, in der Praxis konkordante Lösungen zu suchen. ³⁹

Die zur Verfügung stehende Literatur bleibt jedoch hinter der Wichtigkeit der Frage zurück. Und die wenigen Publikationen, die zur Verfügung stehen, bieten in ihrem Titel mehr an, als sie nachher im Inhalt einlösen. ⁴⁰ Bemüht man sich um substanzielle Antworten,

Georg Kreis

können diese auf die eingangs gestellte Frage nicht genereller Art sein, sie muss fallweise entschieden werden. Dies tun die nun folgenden Beiträge.

1
Raimund E. Germann, Öffentliche
Verwaltung in der Schweiz. Bd. 1,
Der Staatsapparat und die Regierung,
Haupt: Bern 1998. S. 1.

2
[https://www.nzz.ch/schweiz/schweizer-
geschichte/mehr-freiheit-weniger-
staat-1.18525650](https://www.nzz.ch/schweiz/schweizer-
geschichte/mehr-freiheit-weniger-
staat-1.18525650)

3
Der zentral Passus lautete: «Dazu treffen
sie Massnahmen, um die Regulierungsdichte
und die administrative Belastung für die
Wirtschaft so gering wie möglich zu halten;
sie berücksichtigen dabei insbesondere die
Anliegen der Kleinst- bis mittelgrossen
Unternehmen.»

4
Etwa im zweiten Kapitel «Abschied vom
Staat», in: Alan Cassidy/Philipp Loser, Der
Fall FDP: eine Partei verliert ihr Land.
Rotpunkt: Zürich 2015. Bes. S. 41. Vgl. auch
Viktor Parma, «Staatspartei wider den
Staat», in: Bilanz 12/1984.

5
Joachim Lege, «Markt oder Staat. Über eine
schiefe, ideologische Alternative», in: Eva
Maria Belser/Bernhard Waldmann (Hg.),
Mehr oder weniger Staat? Festschrift für
Peter Hänni zum 65. Geburtstag.
Stämpfli: Bern 2015, S. 339–449,
Zit. S. 340.

6
Germann, 1998, S. 3.

7
Raimund E. Germann, Ausserparlamentari-
sche Kommissionen. Die Milizver-
waltung des Bundes.
Haupt: Bern 1981.

8
Erich Gruner, Die Wirtschaftsverbände in
der Demokratie. Rentsch: Zürich/
Erlenbach 1956, S. 106.

9
Vgl. Erich Gruner, «100 Jahre Wirtschafts-
politik. Etappen des Interventionismus in
der Schweiz», in: Schweizerische
Zeitschrift für Volkswirtschaft und
Statistik 1964, S. 34–70, Spez. S. 45.

10
Germann wollte sich gemäss der als Band 1
veröffentlichten Schrift von 1998 in einem
Band 2 eingehender mit den parastaatlichen
Strukturen befassen. Sein früher Tod im Mai
1999 machte die Verwirklichung dieses
Vorhabens nicht mehr möglich.

11
Germann, 1998, S. 7.

12
Gerhard Schmid, «Überlegungen zur Auslese
von Staatsaufgaben im politischen System
der Schweiz», in: Jahrbuch der Schweizeri-
schen Politik «Zukunft des Staats»,
30, 1990, S. 121–133, Zit. S. 127.

13
[https://www.parlament.ch/de/über-das-
parlament/parlamentswörterbuch/
parlamentswörterbuch-detail?WordId=17](https://www.parlament.ch/de/über-das-
parlament/parlamentswörterbuch/
parlamentswörterbuch-detail?WordId=17)

14
[https://www.nzz.ch/wirtschaft/avenir-
suisse-fordert-eine-gesetzes-
bremse-1.18390671](https://www.nzz.ch/wirtschaft/avenir-
suisse-fordert-eine-gesetzes-
bremse-1.18390671)

¹⁵
Bernhard Waldmann, «Das Klagelied der Überregulierung. Einige Gedanken zur Normenflut und Normendichte», in: Festschrift Hänni, 2015, S. 173 (vgl. Anm. 2).

¹⁶
Ebenda, S. 171 ff.

¹⁷
https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/subv_subvueberpruef.html

¹⁸
Waldmann, 2015, S. 168 ff.

¹⁹
Vgl. etwa die von Kanton Bern aufgeführte Liste http://www.r.r.be.ch/rr/de/index/der_regierungsrat/der_regierungsrat/aussenbeziehungen.html <https://www.blick.ch/sport/olympia/das-sind-die-kandidaten-fuer-olympia-2026-raecht-sich-sion-an-turin-id8198887.html>

²⁰
<http://www.kdk.ch/de/die-kdk/grundlagen/>

²¹
Germann, 1998, S. 12.

²²
Widmer, 2016, S.411 ff.

²³
Criblez u.a., 2016, S.15.

²⁴
Der Begriff geht zurück auf Ferdinand Lassalle, Das Arbeiterprogramm – Über den besonderen Zusammenhang der gegenwärtigen Geschichtsperiode mit der Idee des Arbeiterstandes. Meyer & Zeller: Zürich 1863.

²⁵
Waldmann, 2015, S. 172.

²⁶
Vgl. etwa die Grafik bei Arlettaz, 1977, S. 15.

²⁷
Vgl. die Angaben zur nationale Buchhaltung in Ritzmann, 1996, S. 859 ff.

²⁸
Andreas Kley, «Mehr Staat – Die Anfänge des Bundesamts für Justiz», in: Festschrift Hänni, S. 235–245.

²⁹
Zit. nach Cassidy/Loser, 2015, S. 42, wahrscheinlich bezogen auf die Rigi-Thesen von 1981.

³⁰
Zur wachsenden Akzeptanz der Idee des Wohlfahrtsstaats in den 1870er-Jahren: Beatrice Veyrassat, «Wirtschaft und Gesellschaft an der Wende zum 20. Jahrhundert», in: Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert. Schwabe: Basel 2012, S. 66 ff. Wolf Linder, «Entwicklung, Struktur und Funktion des Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Schweiz», in: Alois Riklin (Hg.), Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd. 1, Haupt: Bern 1983, S. 255–382. Silvano Möckli, Der schweizerische Sozialstaat. Haupt: Bern 1988.

³¹
Bruno Frey, «Wie gross ist der öffentliche Sektor?», in: *NZZ* vom 31. Januar 1981, Zit. bei Linder 1983, S. 307.

³²
Germann, 1998, S. 6.

³³
Forschungsstelle für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Universität Zürich (Hg.), *Historical Statistics of Switzerland Online (HSSO)*, 22. November 2012. (www.fsw.uzh.ch/histstat/main.php). Zit. bei Thomas Widmer, «Wandel von Staatlichkeit in der Schweiz in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Eine politikwissenschaftliche Perspektive», in: Christina Rothen, Lucien Criblez, Thomas Ruoss (Hg.): *Staatlichkeit in der Schweiz. Regieren und verwalten vor der neoliberalen Wende*, Chronos: Zürich 2016, S. 403–418. Vgl. auch Heiner Ritzmann-Blickenstorfer (Hg.), *Historische Statistik der Schweiz*. Chronos: Zürich 1996. Ältere Angaben auch in: *Die Schweizer Wirtschaft, 1946–1986*. Daten, Fakten, Analysen. Hg. v. d. Schweizerischen Bankgesellschaft Zürich 1987, S. 143 ff.

³⁴
Ebenda, S. 10.

³⁵
Kurt Eichenberger, *Leistungsstaat und Demokratie. Rektoratsrede vom 28. November 1969*. Basel 1969. S. 11 ff.

³⁶
Schweizer Wirtschaft, 1987, S. 144.

³⁷
Georg Kreis (Hg.), *Die Geschichte der Schweiz*, Schwabe: Basel 2014, S. 568. Ältere Darstellung in Peter Gilg/Peter Hablützel, «Beschleunigter Wandel

und neue Krisen (seit 1945)», in: Jean-Claude Favez u. a. (Hg.), *Geschichte der Schweiz und der Schweizer*, Bd. III. Schwabe: Basel 1983, S. 230. *Schweizer Wirtschaft*, 1987, S. 140.

³⁸
Es liegt nahe, dass sich das Bundesarchiv in der Erschliessung der Geschichte der Bundesverwaltung engagiert: Vgl. etwa den 2010 von Stephan Bösiger verfassten Forschungsbericht über die Geschichte der Bundesverwaltung (<https://www.bar.admin.ch/bar/de/home/service.../forschungsbereichte.html>). Früher etwa Gérald Arlettaz, «Les finances de l'Etat fédéral de 1848 à 1939. Structures financières, administratives et documentaires», in: *Studien und Quellen*, Nr. 3, 1977, S. 9–137.

³⁹
Paul Richli, *Welche Aufgaben soll der Staat erfüllen? Ein Beitrag zur Rechtssetzungslehre im Anschluss an die Politische Philosophie*, Stämpfli: Bern 2009.

⁴⁰
Das gilt insbesondere Belser/Waldmann, 2015. Und in geringerem Mass für Rothen / Criblez / Ruoss, 2016.

Georg Kreis

Zwischen Staatsaufbau, Staatsausbau und partiellem Staatsrückbau

René Rhinow

[2]

Wie viel Verfassungsstaat braucht die Schweiz?

[2.1]

Die Schweiz der Bundesverfassung

Die Frage nach dem «Brauchen» der Schweiz verblüfft zunächst.¹ Dass die Schweiz «Staat braucht», könnte so verstanden werden, dass Schweiz und Staat zwei getrennte Erscheinungen bilden: Das eine soll das andere brauchen. Staatstheoretisch ist aber der Schweiz originär Staatlichkeit eigen. Eine Staatlichkeit, die durch die Bundesverfassung konstituiert wird. Denn diese «fundiert die Grundwerte, welche Staatsform und Staatsstruktur, das Verständnis von Funktionen und Aufgaben der konstituierten Staatsgewalten, das Verhältnis von Staat und Gesellschaft sowie die Rechtsstellung und das Zusammenleben der in diesem Staat lebenden Menschen prägen. Sie enthält den Grundkonsens über Basiswerte, die der Rechtsgemeinschaft zugrunde liegen und welche Zukunftsoffenheit ermöglichen, Einheitsbildung fördern, gleichzeitig aber auch Differenz in politischen, religiösen und anderen Anschauungen und Lebenshaltungen gewährleisten sowie die Austragung von Konflikten über das anzustrebende Gemeinwohl in friedliche, rechtliche Bahnen lenken».²

[2.2]

Von den Staatsbegriffen

Der deutsche Begriff «Staat» nimmt verschiedene Schattierungen, Formen, Institutionen und Prozesse in sich auf, die in den angloamerikanisch geprägten Politikwissenschaften aufgeteilt werden in «polity», «politics» und «policies».³ In staatsrechtlicher Hinsicht gliedert sich die «Staatsgewalt» – eigentlich ein vorrechtsstaatlicher Begriff – in seine Handlungsformen, namentlich in Verfassungs- und Gesetzgebung, in den Erlass von Verordnungen sowie in konkretisierende Verfügungen und Verträge, die ihrerseits eingreifender, lenkender, freiheitsschützender oder leistungsgewährender Natur sein können, um die wichtigsten zu nennen. Hinzu kommt das faktische Staatshandeln, das

in polizeilichen Massnahmen seinen deutlichsten Ausdruck findet. In neuerer Zeit haben die Kategorien von «governance» und «government» Einzug gehalten, die die Steuerungsfunktionen erfassen wollen und über «Regierung» im klassischen staatsrechtlichen Sinn hinausgehen. Wenn also die Schweiz «Staat braucht», so dürfte mit «Schweiz» der föderalistisch gegliederte Nationalstaat mit seinen Institutionen, Handlungsformen und Entscheidungsprozessen (polity) gemeint sein, während der «zu brauchende Staat» mehr auf die politischen Inhalte, die Entscheidungsfelder und Prozeduren abzielt (policy). Doch kann, ja muss auch die Frage gestellt werden, was an Staatlichkeit gegeben sein muss, damit das Originäre und Substanzielle des Gemeinwesens Schweiz erfüllt wird.

[2.3]

Die Grundprinzipien der Verfassung

Die durch die Bundesverfassung konstituierte Staatlichkeit bildet das Fundament der Schweiz. Nach ihr bemisst sich in erster Linie, was die Schweiz als Staat «ausmacht». In der Bundesverfassung wird der Staat in seinen klassischen Wesensmerkmalen definiert, werden Staatsorganisation und (begrenzte) Staatsmacht, Staats- bzw. Bürgervolk und binnendifferenziertes Staatsgebiet umschrieben. Es liegt nahe, die Frage nach dem «Wieviel» des Staats auch anhand der Wesensmerkmale der Bundesverfassung anzugehen, wie sie in den Verfassungsprinzipien selbst zum Ausdruck gelangen. Dabei verändert sich die Fragestellung vom Quantitativen ins Qualitative: *Welche* Staatlichkeit ist gefordert, um die Verheissungen der Bundesverfassung bestmöglich zu erfüllen? Unter Verfassungs- oder Strukturprinzipien verstehe ich Leitwerte, die die Idee der Menschenwürde auffächern und einzelne Aufbauprinzipien des Staats zum Ausdruck bringen sowie diesem das Gesicht und die identifizierende Gestalt verleihen, wie es Kurt Eichenberger einmal genannt hat.⁴ Sie spiegeln das Grundlegende und Grundsätzliche wider, das in den Bestimmungen bestimmter Verfassungsbereiche angelegt ist. Diese Prinzipien kennen wesensgemäss keine scharfen Zäsuren, sondern am Rande ihres elementaren Kerns fließende Grenzen, die teils politisch, teils justiziell gezogen und immer wieder neu ausgehandelt werden. Dies gilt für die klassischen verfassungsgestaltenden Prinzipien wie Bundesstaat, freiheitliche und rechtsstaatliche

Demokratie und Sozialstaat sowie erst recht für andere Grundsätze, die in den Wissenschaften vom Staat der Bundesverfassung «entlockt» werden, wie der weltoffene und kooperative (National-)Staat, die wettbewerbsorientierte Wirtschaftsordnung, die Subsidiarität und die Nachhaltigkeit. § Überhaupt lässt sich der Staat längst nicht mehr ausschliesslich vom Staatsrecht her zugänglich erfassen und begreifen. Die Wissenschaften vom Staat erstrecken sich über die Rechtswissenschaften hinaus, vor allem auf die Wissenschaftsfelder der Politik, Geschichte, Soziologie, Kultur und Psychologie.

[2.4]

Legitimationsprobleme des Staats

Vom Strukturwandel des Staats

Staaten, auch die Schweiz, unterliegen einem elementaren Strukturwandel, der hauptsächlich mit der Internationalisierung zusammenhängt. Die (immer schon problematische) Einheit von Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatstätigkeit ist aufgebrochen worden, was sich vor allem in einer Reduktion der nationalen Handlungsfähigkeit, einer wachsenden internationalen Öffentlichkeit und einer ausgehöhlten «Nation» infolge der Migration manifestiert. Migrationsströme führen sowohl zu Angleichungen als auch zu Differenzierungen von Kulturen. Migration ist zum Alltag und zum Normalfall, Europa zum Einwanderungsgebiet und Migrationspolitik zum Schlüssel unserer Zukunft geworden, worauf der Basler Ethnologe Walter Leimgruber zu Recht aufmerksam macht. ¶ Der soziale Raum emanzipiert sich angesichts der grenzüberschreitenden Prozesse zunehmend vom geografischen Gehäuse. Das Bild der Nation als homogene Gruppe, die aufgrund einer gemeinsamen Herkunft Bürgerrechte besitzt, verblasst zunehmend. So sind auch immer mehr Menschen einer Staatsgewalt unterworfen, über die sie nicht mitbestimmen können, obwohl ihnen die fundamentalen Gleichheitsgebote der Verfassungen, die sich auf alle Menschen beziehen, anderes verheissen – eine grosse Herausforderung auch für die demokratische Idee.

[2.5]

Renationalisierung als Ziel

Dieser Strukturwandel spiegelt sich in Legitimationsproblemen des Staats wider: Die internationale Ebene gilt als autonomiebedrohend und wegen fehlender oder rudimentärer Partizipationsmöglichkeiten auch als undemokratisch. Der grassierende Rechtspopulismus ist oft mit Fremdenhass und Rassismus gepaart und reibt sich zuweilen an den Grundfesten des rechtsstaatlichen und demokratischen Verfassungsstaats. Dies äussert sich etwa in der Geringschätzung von Menschenrechten, der Gewaltenteilung und einer politischen Kultur des Ausgleichs sowie in einer Aufkündigung des Vertrauens gegenüber den demokratischen Institutionen. Die ins Stocken geratene und angefeindete Globalisierung löst Abwehr- und (teilweise verständliche) Angstreflexe aus; der Nationalstaat wird in seiner vermeintlichen Unabhängigkeit verklärt, wozu eine Ideologisierung der Geschichtsschreibung die Vorstellung einer eigenen Nation nährt und alimentiert. Rechtsnationale Parteien sind in Europa im Aufwind und haben in mehreren Staaten die Regierungsebene erreicht. Das Heil wird in einer seltsam substanzlosen Autonomie erblickt, ohne die effektiven Problemlösungsfähigkeiten ins Auge zu fassen. Eine ethnisch-aufgeladene und geschichtsblinde Identitätspolitik alimentiert nationalistische Strömungen. Auch in der Schweiz wird zunehmend eine Renationalisierung propagiert. Der Begriff der Souveränität feiert Urstände. Ja, man ist versucht zu sagen, dass Souveränität umso mehr beschwört wird, je konturloser sie geworden ist. Wie wenn es je eine wirkliche Souveränität gegeben hätte.

[2.6]

Der überforderte Nationalstaat

In einem frappanten Widerspruch zu den Ideen einer Renationalisierung wird seit einiger Zeit diagnostiziert, dass das fundamentale Defizit des Nationalstaats in seiner Unfähigkeit liege, Probleme des innergesellschaftlichen und aussenpolitischen Friedens befriedigend zu lösen. Der deutsche Politikwissenschaftler Herbert Münkler sieht denn auch in der von ihm sogenannten Erwartungsüberfrachtung den Grund für die geschürten Vertrauensverluste. Der Österreicher Robert

Menasse, ein unermüdlicher Mahner vor den Gefahren des Nationalismus, stellte klipp und klar fest: «Die Nationalstaaten werden sterben. Das kann dereinst als historische Rache der Habsburger interpretiert werden.»⁷ Der Soziologe Zygmunt Baumann sagt sogar voraus, der Nationalstaat sei angesichts der Flüchtlingskrise zum Scheitern verurteilt.⁸ Der Schweizer Schriftsteller Jonas Lüscher legt in seinem eindrücklichen Roman «Kraft» dem Untergangspropheten Bernard Ducavalier die Elemente einer drohenden Apokalypse wie folgt in den Mund:

«[...] der drohende Zerfall der europäischen Union, die Rückkehr des Nationalismus, die neue Salonfähigkeit des Rassismus und der Bigotterie, die demokratisch gewählten Despoten, die ihre Länder, mit Verständnis der Bevölkerung, in Diktaturen transformieren – ein Vorgang, der einen an der Sinnhaftigkeit der Demokratie selbst zweifeln lasse –, der um sich greifende Antiintellektualismus, den die Intellektuellen selbst zu verantworten haben, und die damit einhergehende Legitimation der Ignoranz, die offen geäußerte Sehnsucht nach starken Führern, der moralische Bankrott der Wirtschaftseliten, die sich benehmen wie die letzten Gebrauchtwagenhändler, die drohende nächste Wirtschaftskrise, der die Zentralbanken nichts entgegenzusetzen haben werden, weil sie das Geld gar nicht mehr billiger machen können und demzufolge ihren letzten Pfeil im Köcher bereits verschossen haben, die Freihandelspolitik, kombiniert mit einem protektionistischen Subventionssystem, welches die Millionen Armen des Südens in den Norden treibt, die Stagnation des Wirtschaftswachstums, trotz digitaler Revolution, die Alternativlosigkeit des Kapitalismus, obwohl dieser zwangsläufig zu einem immer steiler werdenden Wohlstandsgefälle führt, welches dem System selbst, in naher Zukunft, die Beine wegziehen wird, die Millionen überschüssiger junger Männer in China und Indien, schlecht ausgebildet, sexuell frustriert und ohne Hoffnung auf eine Zukunft, ein Problem, das man am elegantesten mit einem großen Angriffskrieg löst [...]. »²

[2.7]

Unentbehrlichkeit des (nationalen) Verfassungsstaats

Doch dieser «gebeutelte» Staat in Anfechtung bleibt trotz aller Unkenrufe auf absehbare Zeit unentbehrlich. Diese These ordnet sich freilich nicht in die Versuche einer Renationalisierung und in ein nationalis-

tisches Fahrwasser ein, denn sie weiss um die Unausweichlichkeit der internationalen Vernetzung zum Schutz von Freiheit, Wohlstand und Frieden sowie als Voraussetzung zur Bewältigung globaler Herausforderungen. Sie ist vielmehr von der tiefen Überzeugung getragen, dass die Grundwerte des Verfassungsstaats – Menschenrechte, rechtsstaatliche Demokratie, Föderalismus und Solidarität – auf den Nationalstaat angewiesen bleiben, jedenfalls für eine absehbare Zeit. Zudem wächst dem Staat die zusätzliche elementare Aufgabe der Integration zu, die als moderne Ausprägung der Solidarität aufgefasst werden kann. In der Integration kann, ja muss die grosse Herausforderung des Verfassungsstaats in der gegenwärtigen Zeit erblickt werden.

[2.8]

Die Schweiz braucht die rechtsstaatliche Demokratie

Demokratie und Rechtsstaat haben sich seit der Französischen Revolution und den Unabhängigkeitskriegen in Amerika im nationalen Raum entwickelt. Die gegründeten Staaten waren und sind Verfassungsstaaten, für die eine demokratische Staatsform und rechtsstaatliche Errungenschaften wegleitend und konstituierend waren. Beide sind miteinander schicksalhaft verknüpft. Es kann nicht genug wiederholt werden: Das schweizerische Staatswesen beruht nicht nur auf dem Demokratieprinzip, sondern auch auf anderen verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen, wie vor allem, aber nicht nur, auf Rechtsstaatlichkeit und Bundesstaatlichkeit. Es ist falsch, Demokratie über alles zu stellen, im Speziellen über die Grundrechte. Dies gilt für Entscheide des Parlaments wie des Volkes. In der Bundesverfassung ist diese Gleichwertigkeit der Grundwerte klar verankert. Rechtsstaat und Demokratie befinden sich beide in einem Mutationsprozess. Demokratieentwicklung ist eine permanente Herausforderung und allen Verfassungsstaaten weiterhin aufgegeben. Diese sind Laborstätten für demokratische Strukturen auf einer höheren, internationalen Ebene, wie die schweizerische Verfassungsgeschichte exemplarisch aufzeigt. Ihnen ist aufgetragen, demokratische Strukturen zu hegen und weiter zu entwickeln. Auch für die Achtung der immer wieder neu bedrohten Menschenwürde, zur Gewährleistung des Grundrechtsschutzes und zur Durchsetzung des Rechts bleibt der Verfassungsstaat unverzichtbar, ebenso zur Sicherung des Friedens und zur Eindämmung

und Bewältigung vielfältiger moderner Macht- und Gefahrenpotenziale. Dass der Freiheitsschutz immer noch oder immer wieder lückenhaft ist und nicht ausreichend erscheint, stellt kein Argument gegen den Rechtsstaat dar, sondern spricht für dessen Implementierung und Weiterentwicklung. Dies gilt gerade auf internationaler Ebene, wo unterschiedliche Staats- und Freiheitsverständnisse oder Machtkonstellationen aufeinanderprallen. Schliesslich darf nicht vergessen werden, dass die reale Geltung der Rechtsstaatlichkeit auch vom Rechtsbewusstsein der Gesellschaft und der politischen Kultur abhängt und nicht nur normativ «verordnet» werden kann.

[2.9]

Die Schweiz braucht Vielfalt und Differenz

Föderale Strukturen

Nach den schweizerischen Staatsideen befragt, wurden früher der Föderalismus und die Bundestaatlichkeit an erster Stelle genannt. Freilich schwanken diese heute – mehr als früher – zwischen gelebter Realität und sonntäglicher Deklamation hin und her, und bei allem Wandel und (oft verdrängtem) Reformbedarf scheint mir hier ein vorrangiger Schlüssel zur friedlichen Zukunftsbewältigung zu liegen. Erfahrungsgemäss bilden föderale Staatsstrukturen eine wichtige Voraussetzung für einen wirkungsvollen Minderheitenschutz. Alte und neue Minderheitsgruppen können im Staat auf Dauer nicht integriert werden, wenn es keine autonomiewahrenden Binnenstrukturen gibt. Wie das institutionelle Kind getauft wird, erscheint mir zweitrangig. Die kategoriale oder digitale Unterscheidung zwischen Einheitsstaat und föderalem Staat ist ebenso überholt wie diejenige zwischen Staatenbund und Bundesstaat. Weisen die Abstufungen über Dekonzentrationen und Dezentralisationen, von «local government» zu «devolution» bis hin zu anderen föderalen Gliederungen nicht einen fließenden Charakter auf? Ist hier nicht auch Kreativität gefordert, Mut zu neuen, auch neu zu entwickelnden, massgeschneiderten Föderalformen jenseits der alten Kategorien, die manchmal wie ein Prokrustesbett daherkommen? In diesem Bekenntnis zum Föderalismus hat auch eine Entwicklung oder Weiterentwicklung länderübergreifender regionaler Strukturen Platz, wie sie beispielsweise in der Regio Basiliensis oder der Regio

Bodensee anzutreffen sind, in der neben der Schweiz mehrere Nachbarstaaten integriert sind. Der moderne Verfassungsstaat ist meines Erachtens gefordert, seine Binnendifferenzierung zu pflegen und voranzutreiben, also zum Mehrebenenstaat nicht nur nach aussen (nicht «oben»), sondern auch nach innen (nicht «unten»!) zu mutieren, von der Mehrheit abweichende Gruppen anzuerkennen, den Sprachnationalismus zu überwinden sowie alte und neue ethnische, religiöse und sprachliche Minderheiten im «superdiversen» Staat, gerade auch in ihren Sprachen, zu schützen. Minderheitenschutz ist allerdings keine Einbahnstrasse; sie besteht aus einer Hol- und einer Bringschuld. Minderheiten haben einen ihnen zumutbaren Teil dazu beizutragen, dass Integration auf dem Boden gemeinsamer Werte gelingt. Verantwortung tragen Mehrheiten und Minderheiten. Der Historiker Eric Hobsbawm schrieb bereits vor 25 Jahren, ethnische Gemeinschaften und Gruppen in modernen Gesellschaften seien vom Schicksal zur Koexistenz verurteilt, auch wenn viele immer noch von einer Rückkehr zu einer unvermischten Nation träumen.¹⁰

[2.10]

Nation als Konstrukt

Die multiple Binnendifferenzierung der Schweiz widerspricht diametral der Idee des Nationalismus, der eine loyale Identifizierung und Solidarisierung aller Angehörigen des Staats anstrebt und dies oft in Abgrenzung zu anderen Völkern und Nationen zu realisieren versucht. Es ist die ideologisch geformte fiktive Vorstellung eines einheitlichen Volkes, dessen nationaler Charakter durch Gemeinsamkeiten wie Geschichte, Sprache, Tradition, Sitten, Bräuche oder Abstammung und Kultur geprägt wurde. Doch bei der Nation handelt es sich nicht um eine reale Gegebenheit, sondern um ein Konstrukt, eine imaginäre oder vorgestellte Gemeinschaft. Nationen sind durch ein unendliches Amalgam von Gewalt und Vernunft als Menschenwerk geschaffen worden; sie sind nicht natürlich gewachsen. Im Nachhinein fanden sie durch einen Gründermythos und literarische Narrative ihre Legitimation. Nach Peter von Matt ist jeder Nationalstaat auch ein «produit poétique. On l'entend dans les hymnes nationaux.»¹¹

Identität als Prozess

Mit der Nationalismusthematik verwandt ist die schwierige Frage nach der Identität (in ihrer kollektiven Dimension) und ihrer Gefährdung. Was macht ein Land aus? Was ist ein «richtiger» Schweizer? Dem Begriff Identität wohnt eine eigentümliche Dynamik, eine Sprengkraft inne, die dazu dienen soll, Kollektive auf ein imaginäres Ursprüngliches, Wahres, Eigenes, Typisches, Unverwechselbares, ja Einheitliches zurückzuführen, das es gegen Fremdes und anderes abzugrenzen gilt. Gerade in Deutschland und Frankreich, aber auch in Grossbritannien, scheint eine Identitätsdiskussion vom Zaun gerissen oder wiederbelebt worden zu sein. Die amerikanische Rechtsphilosophin Martha Nussbaum und andere haben überzeugend nachgewiesen, dass die vermeintliche Homogenität der Nationalstaaten immer auch eine von der Romantik beeinflusste Fiktion war und dass die Behauptungen einer nationalen Identität fragile und oberflächliche Konstrukte bilden, die die internen Unterschiede bewusst verdunkeln. Identität ist ein ständiger Prozess. Sie bildet sich in Auseinandersetzungen und Erfahrungen mit anderen, individuell und im Kollektiv, basierend auf Herkunft, Erfahrung von Wirklichkeiten und eigenen Lebensentwürfen. Migration fordert heraus, weil sie zum Nachdenken über die eigene Identität als Realität und als Wunschvorstellung anregt. Identität gibt es nur im Plural: Ilma Rakusa ¹² spricht von «hybriden Identitäten», wenn Menschen sich nirgendwo ganz zu Hause fühlen; Auswanderer und ehemalige Flüchtlinge sprechen von ihrer zweiten Heimat, die sie gefunden haben. In der Schweiz schwindet die emotionale Bindung zum Heimatort immer mehr. Wer seine individuelle oder kollektive Identität durch eine kulturelle «Überfremdung» oder durch die Islamisierung bedroht sieht, muss sich vergegenwärtigen, was wirklich bedroht sein soll, welches die gefährdeten kulturellen oder religiösen Errungenschaften oder Werte sind. Dieser Erkenntnis- und Bewusstseinsprozess birgt die Chance in sich, zur Stärkung dieser Werte beizutragen und diese in den wechselseitigen Integrationsprozess einzubringen. Erscheint der Rückgriff auf eine kulturelle Identität als Reaktion auf globale Entwicklungen nicht in dem Sinn «überschiessend», als damit in erster Linie ein Verlangen nach Heimat, Sicherheit und Geborgenheit zum

Ausdruck gebracht werden soll, weniger eine polarisierende Abgrenzung gegenüber dem «anderen»?

[2.12]

Verfassungspatriotismus als Nationalstolz

In diesem Rahmen muss ein «Nationalstolz» Platz haben, der auf der Basis eines Verfassungspatriotismus auch eine positive emotionale Verbundenheit mit dem eigenen Land, oder vielmehr den eigenen Gebietskörperschaften wie Bund, Länder oder Kantone sowie Kommunen zum Ausdruck bringt und sich nicht durch Abgrenzung vom anderen definiert. Die Kategorie des Verfassungspatriotismus signalisiert die Identifikation mit den Grundwerten, Institutionen und Prozessen der demokratischen Verfassung. Sie ist aber nicht exklusiv: Die Schweiz wird auch durch eine gemeinsame «erinnerte» Geschichte konstituiert, die sich in der politischen Kultur manifestiert. So haben ergänzende emotionale Bindungen ihren wichtigen Platz, wie sie in Mythen, Bildern, Symbolen, Künsten wie Literatur und Musik (Volkslieder), Bräuchen, Erinnerungsanlässen oder Landschaftsbildern (wie die Alpen) zum Ausdruck kommen können.

[2.13]

Die Schweiz braucht den integrativen Verfassungsstaat

Schliesslich kommt der Schweiz die immer bedeutsamere Aufgabe der Integration zu: die Eingliederung primär ausländischer Bevölkerungsgruppen in einem partizipativen und iterativen Prozess zunehmender sozialer Teilhabe, der Lernbereitschaften auf beiden Seiten bedingt und längerfristig angelegt sein muss. Gerade die Migration führt zu einer neuen kulturellen Pluralität, die den Staat vor grosse integrative Herausforderungen stellt. Föderale Strukturen erleichtern diese Aufgabe. Auf der «staatsbürgerlichen Ebene» verlangt Integration auch eine wachsende Kongruenz von politischen Rechten mit den Freiheitsrechten und mit Sozialrechten, die nicht an die Staatsbürgerschaft gebunden sind. Partizipation und Loyalität sollten wegleitend sein: Einbezug und Mitwirkung von Betroffenen, von denen aber ein uneingeschränktes Bekenntnis zu den Verfassungswerten abverlangt wird. Die erwähnte Transnationalisierung sozialer Welten und die

Kluft zwischen Staatsvolk und Staatsgebiet, von internationalisiertem sozialem Raum und politischem Raum drängen nach neuen Lösungen. Integration anerkennt auch Grenzen und ernst zu nehmende Differenzierungen, die oft auch erst im Verlauf des Integrationsprozesses ins Bewusstsein rücken. In einer weiteren Bedeutungsschicht kann sich Integration auch auf alle einheimischen Menschen beziehen, die angesichts ihrer sich rasant verändernden Lebenswelt Mühe haben, sich zurechtzufinden. Oder die sich von der Gesellschaft abkapseln und sich in Gegengesellschaften zusammenschliessen. So wird Integration zur Daueraufgabe eines Einbezugs von Menschen und Gruppen, die von gewissen sozialen Aspekten ausgeschlossen sind oder sich ausgeschlossen fühlen, unabhängig von ihrem rechtlichen Status. Diese Aufgabe ist hochkomplex und politisch anspruchsvoll – aber ein Desideratum des modernen Staats.

Anmerkungen

¹
Der vorliegende Beitrag lehnt sich teilweise an einen Aufsatz des Verfassers an mit dem Titel «Vom Nationalstaat zum integrativen Verfassungsstaat. Zur Unentbehrlichkeit staatlicher Strukturen im Dienste menschlicher Würde und Freiheit», der in der Juni-Ausgabe 2017 der AJP, Aktuelle Juristische Praxis, erschienen ist.

²
René Rhinow, Markus Schefer, Peter Uebersax, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. erweiterte und aktualisierte Auflage, Schulthess: Basel 2016, N. 32.

³
Vgl. statt vieler etwa Manfred G. Schmidt, Wörterbuch zur Politik, 2. Auflage, Kröner: Stuttgart 2004.

⁴
Kurt Eichenberger, in: Aubert et al., Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Rz. 89.

⁵
Vgl. etwa Rhinow et al. (Vgl. Anm. 1), N. 185 ff.

⁶
Walter Leimgruber, Der Staat in Zeiten der grossen Wanderung. Ein historischer Blick auf die Migrationsdebatte, in: NZZ Geschichte 4/2016, S. 6 ff.

⁷
Robert Menasse, Heimat ist die schönste Utopie, Subrkamop: Berlin 2014, S. 18.

⁸
Zygmunt Baumann, Einwanderung und die «moralische Panik». Der Bund online, 7.10.2016.

⁹
Jonas Lüscher, Kraft, C.H.Beck: München 2017, S. 226 f.

¹⁰
Eric Hobsbawm, Nation und Nationalismus, Mythos und Realität seit 1780, übersetzt von Udo Rennert, Campus: Frankfurt/New York 1991; derselbe, Das Gesicht des 21. Jahrhunderts, Hanser: Wien 2000.

¹¹
Peter von Matt, Don Quichotte chevauche par-delà les frontières. L'Europe comme espace d'inspiration, ZOE: Carouge-Genève 2017.

¹²
Ilma Rakusa, Wir machen Heimat. Warum ich an vielen Orten zuhause bin und dies als Bereicherung empfinde, NZZ vom 13.12.2017, S. 36.

Wie viel Politik braucht unser Staat?

Die Frage mag auf den ersten Blick unsinnig erscheinen. Entsprechend mündet der Versuch einer Antwort am ehesten in eine Gegenfrage, nämlich was denn den Staat anderes ausmacht als die Politik bzw. ob ein Staat ohne Politik überhaupt denkbar ist. Die Antwort hierauf hängt wesentlich davon ab, was man unter «Politik» versteht, denn «Politik» ist gleichermassen Handwerk wie Kunst, System wie Kultur, Strategie wie Taktik; zu ihr gehören die Intrige ebenso wie der Zufall. Politik umfasst damit jene drei Facetten, die in der angloamerikanischen Politikwissenschaft begrifflich ausdifferenziert sind und das Verständnis je nach Kontext präzisieren: «polity», die das politische System umfasst, «policy», womit eine spezifische Bereichspolitik und deren Planung umrissen wird, sowie schliesslich «politics», das Spiel um Macht.

Zielt man mit der Frage und dem Blick auf diese drei Dimensionen der Politik direkt auf die Schweiz – Wie viel Politik braucht die Schweiz? –, stellen sich ebenfalls zwei Gegenfragen: Ist die Schweiz ohne Politik überhaupt denkbar? Und, anders herum: Braucht die Schweiz überhaupt Politik? Die Antwort auf die erste Gegenfrage könnte lauten, dass die Schweiz, die sich als «Willensnation» versteht, auf Politik im Sinne der Auseinandersetzung und Konsensbildung ganz besonders angewiesen ist – also eine «polity», die einer gemeinsamen Willensbildung und Entscheidung den notwendigen Raum und die institutionelle Sicherheit gibt. Umgekehrt, so die mögliche Antwort auf die zweite Gegenfrage, könnte man durchaus der Ansicht sein, die Schweiz wisse aufgrund ihrer Herkunft, ihrer Geschichte und ihres Selbstverständnisses, was sie will und wie sie sich in politischen Fragen zu entscheiden hat – schliesslich ist die Schweiz seit je ein unabhängiges und eigenständiges Land, und diese Unabhängigkeit gilt es unter allen Umständen zu bewahren. Die «policy» wäre damit (vor)gegeben, sie bedürfte keiner intensiven Auseinandersetzungen mehr.

Tatsache aber ist, dass trotz dieses vermeintlich klaren Selbstverständnisses auch und gerade in der Schweiz um die Zukunft heftig gestrit-

ten wird – unter Ausnutzung aller Möglichkeiten, die das System bietet. Der Kampf um politische Macht – «politics» also – findet in der Schweiz genauso statt wie in anderen Staaten; und er bezieht sich direkt, sowohl zustimmend wie ablehnend, auf ihre historische Herkunft und Tradition.

Die Frage, wie viel Politik der Staat bzw. die Schweiz braucht, möchte ich deshalb in die Klammer zweier Aussagen von Hannah Arendt stellen, die generelle Gültigkeit besitzen, jedoch für die Schweiz von besonderer Bedeutung sind: «Politik beruht auf der Tatsache der Pluralität der Menschen.» und «Der Sinn von Politik ist Freiheit.»¹ Mit diesen beiden Sätzen umreisst Arendt die Kernaufgaben der Politik: den geordneten Umgang mit dem Pluralismus und die Sicherung der Freiheit. Die Bewältigung dieser Aufgaben finden sich sowohl im politischen System der Schweiz wie in den Grundzügen ihrer Bereichspolitik – und diese bilden vor allem auch das Spannungsfeld für jene Auseinandersetzungen, in denen die Schweiz um ihre Zukunft ringt.

[3.1]

Die «Willensnation» ist Politik

Die Schweiz umfasst ein Gebiet, in dem drei Kulturen und vier Sprachen beheimatet sind, und damit Regionen und Gemeinschaften, die sich kulturell jeweils auch dem grösseren Nachbarland verbunden fühlen. Die Schweiz als Staat versteht sich deshalb, im Unterschied zu ihren Nachbarländern, nicht als Kultur-, sondern als «Willensnation». Ihre «Einigung» erfolgte nicht, wie in Deutschland, Italien oder Frankreich, «national», also auf einer gemeinsamen Sprache, Ethnie und Kultur basierend, sondern «willentlich», auf Basis eines bewussten Entscheids.

Seit ihrer Staatsgründung 1848 hat die Schweiz ein politisches System geschaffen, das dieser Pluralität auf mehreren Ebenen einerseits Rechnung trägt und andererseits Konsensbildung ermöglicht. Der Föderalismus definiert die Kantone als souveräne Einheiten, deren Existenz garantiert und deren innere Organisation ihnen selbst überlassen ist. Er ermöglicht den Kantonen, kultur- und sprachspezifische und damit auch gewachsene Übereinkünfte und Strukturen so weit zu berück-

sichtigen oder gar beizubehalten, wie sie den zentralen Grundnormen – sprich der schweizerischen Verfassung – nicht widersprechen. Ausserdem verfügen die Kantone über eine Steuer- und Finanzautonomie, was für ihr Selbst- und Autonomieverständnis und damit auch für ihre politische Verantwortung entscheidend ist. Allerdings werden volkswirtschaftliche Disparitäten über den Finanzausgleich in hohem Masse ausgeglichen – ein für den funktionierenden Föderalismus entscheidendes Element, das im Übrigen, wenn immer die Schweiz als Vorbild für die EU erhalten muss, in der Regel unterschlagen wird.

Die Institutionen der direkten Demokratie sichern die Volkssouveränität mit dem zwingenden (für Verfassungsartikel) und dem fakultativen Referendum (für Gesetzesartikel) sowie ganz wesentlich mit dem Instrument der Volksinitiative, das Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit gibt, selbst einen Verfassungsartikel vorzuschlagen und damit – unabhängig vom Ausgang einer Abstimmung – eine politische Debatte zu erzwingen. Zu erwähnen ist schliesslich das Vernehmlassungsverfahren, in das vor der eigentlichen Beratung in den beiden politischen Kammern bereits die Kantone sowie Verbände und weitere interessierte Kreise miteinbezogen werden, bevor am Ende der Souverän – das Stimmvolk – das letzte Wort hat. Bevor nicht die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger Ja oder Nein gesagt haben oder zumindest hätten Ja oder Nein sagen können, ist in der Schweiz grundsätzlich nichts von Relevanz entschieden.

Beruhet die Politik nach Hannah Arendt auf der Tatsache der Pluralität, und handelt, so ebenfalls Arendt, «Politik von dem Zusammen- und Miteinandersein der Verschiedenen»,² ist die Schweiz eine politische Nation par excellence – wobei zu diesen «Verschiedenen» freilich nur jene gehören, die das Schweizer Bürgerrecht besitzen. Der schweizerische Staat ist somit – und Hannah Arendt folgend mehr noch als andere Staaten – ohne Politik nicht denkbar. Die Schweiz existiert damit gleichsam qua Politik – stösst aber damit, wie wir noch sehen werden, auch an ihre Grenzen.

Der Staat als Bedingung für das Aushandeln von Freiheiten

Der Sinn von Politik ist – um Hannah Arendt zu folgen – Freiheit. Und dafür braucht es den Staat. Staaten gibt es, weil sie – wenn sie funktionieren – zwei Grundbedürfnisse des Menschen abdecken: jenes nach Sicherheit und jenes nach Freiheit. Die schlüssigste und bis heute gültige Darstellung dieses Sachverhalts verdanken wir Thomas Hobbes: Das Leben des Menschen im Naturzustand ist, so der vom englischen Bürgerkrieg geprägte politische Philosoph 1651, «einsam, armselig, widerwärtig, vertiert und kurz». ³ Im Naturzustand ist der Mensch dem Menschen ein Feind, es herrscht der Krieg aller gegen alle und damit das Recht des Stärkeren. Es braucht deshalb den Staat, der, versehen mit einem Souverän, Regeln festlegt, Gesetze formuliert und deren Missachtung sanktioniert. Freiheit bedingt also Sicherheit. Die Garantie der äusseren und der inneren Sicherheit, wozu neben dem Schutz des Lebens auch der Schutz des Eigentums gehört, ist somit die zentrale Aufgabe eines Staats. Letzteres ist überdies entscheidend für die Wohlfahrt eines Landes – oder wie Hobbes sich ausdrückt: Ohne diese Sicherheit «gibt es keinen Platz für Fleiss, denn seine Früchte sind ungewiss». ⁴

Das ist im Kern, was Arendt mit dem «Sinn der Politik» meint und wofür sie sich auch auf Hobbes bezieht. Sicherheit ist die Voraussetzung für Politik, und Politik heisst, dass frei miteinander gesprochen, ausgehandelt und entschieden werden kann, wie das Zusammenleben zu gestalten ist. Konkretisiert wird diese Freiheit durch den demokratischen Rechtsstaat, der erstens die negative Freiheit garantiert: die Abwesenheit von Zwang durch andere, mit Hobbes: stärkere; und der zweitens die positive Freiheit zuspricht: die Freiheit, das Leben – im Rahmen der geltenden Grundnormen – nach seinen eigenen Vorstellungen zu führen und politisch mitzubestimmen.

Nun wird mit der Schweiz – so ihr Selbst- wie auch Fremdbild – eine ausgeprägte Freiheitsliebe verbunden. Innenpolitisch findet diese starke Bedeutung der individuellen Freiheit und Verantwortung Ausdruck in zahlreichen Elementen der politischen Kultur und des politischen Systems der Schweiz. Zu nennen ist zuallererst das schwei-

zerische Milizsystem: die Tatsache, dass es ausser der Verwaltung und den Exekutivpolitikern keine «Angestellten des Staates» gibt, wobei der Trend faktischer Berufspolitik durchaus sichtbar ist.⁵ Zudem werden zahlreiche öffentliche Aufgaben – ob wirtschafts-, sozial- oder kulturpolitisch – von Korporationen übernommen, die damit Teil des schweizerischen Staatswesens sind. Weitere Evidenzen für das Hochhalten der Eigenverantwortung finden sich ausserdem in den im internationalen Vergleich tiefen Kennzahlen wie der Fiskal-, Staats- und Verschuldungsquote; sie dokumentieren die Zurückhaltung bei der Überantwortung von Aufgaben an den Staat.

Diese «policies» zeigen eine hohe Präferenz für individuelle Freiheit und Verantwortung – Vatter spricht gar von einer «antietatistischen Färbung»⁶ der schweizerischen Politik. Sie dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass nicht auch die Schweiz einen umfassenden, wenn auch wohldosierten Wohlfahrtsstaat kennt, etliche Subventionen ausschüttet und damit vielerlei Politiken etabliert hat, so etwa auch die politisch immer wieder umkämpften «flankierenden Massnahmen», um das Risiko des vor allem auch globalen Wettbewerbs zu dämpfen (s. dazu Schmid, Ritter, Valär in diesem Band).

[3.3]

Grenzen des freien Aushandelns

Wie frei aber ist die Schweiz im Aushandeln ihrer Freiheiten? Wo stösst diese Politik an ihre Grenzen? Eine Volksinitiative kann umfassende oder spezifische Anliegen zum Inhalt haben, ihr kann eine politische Entwicklung oder eine persönliche Erfahrung zugrunde liegen, ihre Grenze aber markiert, wie beim Föderalismus, die Verfassung – wobei deren Abwägung hier ungleich schwieriger ist, zielt doch eine Initiative auf eine Ergänzung in der Verfassung selbst. Tatsächlich zwang dieser Umstand Regierung und Parlament bereits mehrmals auf eine Gratwanderung zwischen der Umsetzung der neuen Verfassungsnorm und der Konformität mit der existierenden Verfassung, bestehenden Staatsverträgen oder auch geltendem Völker- bzw. Menschenrecht. Bisher wurde aus diesem Grund nur eine Volksinitiative für ungültig erklärt: die Volksinitiative «Für eine vernünftige Asylpolitik» (1996), weil sie gegen das Prinzip des «Non-Refoulement» versties. Die «Initiative

zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer» (2013) wurde für teilungsgültig erklärt, weil sie eine umstrittene Definition des «zwingenden Völkerrechts» enthielt. Die Initiative «Gegen Masseneinwanderung» (2014) ist das vorläufige Paradebeispiel dafür, in welchem Mass eine bewusst ambivalente Formulierung Umsetzungsschwierigkeiten zur Folge haben kann – und zwar derart, dass sich auch Stimmbürgerinnen und Stimmbürger am Ende fragten, wozu man sie über eine Initiative abstimmen liesse, die so gar nicht umsetzbar sei. Wie aus einem im Nachgang zur Abstimmung gesamtschweizerisch durchgeführten Bürgerdialog hervorging, hätten sie sich hier von Regierung und Parlament mehr Klarheit gewünscht – und damit auch den Mut, die Grenzen der direkten Demokratie aufzuzeigen.⁷

Der Konflikt zwischen der schweizerischen Verfassung und dem Völkerrecht, der nicht zufällig von jenem Lager immer herausgefordert wird, das für den Vorrang der direkten Demokratie, also für «mehr Politik» steht, sollte in der Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter», der sogenannten Selbstbestimmungsinitiative, einer klaren Entscheidung zugeführt werden. Ihr Zweck war es, die schweizerische Verfassung als oberste Rechtsquelle festzuschreiben, dieser das Völkerrecht unterzuordnen (zwingende Teile wie etwa das Folterverbot ausgenommen) und darauf basierend auch bestehende Verträge, sollten sie in Konflikt mit der schweizerischen Verfassung stehen, nachzuverhandeln oder zu kündigen. Das erklärte Ziel der Initianten war damit die Absicherung der schweizerischen Souveränität gegen Einfluss von aussen. Was jedoch als Schutz der direkten Demokratie dargestellt wurde, kann indes genauso als Gefährdung der Demokratie als solche interpretiert werden. Denn jede Demokratie bedarf eines funktionierenden Rechtsstaats, der nicht nur nicht bishierigem Recht widerspricht, sondern auch – so hält es die Bundesverfassung seit 1874 fest – übergeordnetes bzw. Grundrecht als solches anerkennt.

Eine liberale Demokratie wie die Schweiz, die auch und gerade die Freiheit hochhält, darf die (direkt)demokratischen Verfahren und Entscheide nicht über alles stellen, sondern muss auch das Individuum in seinem Recht schützen. Das «Dogma der Volkssouveränität», wie Alexis de Tocqueville dies bereits 1835 nach seiner Reise durch die USA beschrieben hatte, läuft nämlich Gefahr, in eine «Tyrannei der

Mehrheit» abzugleiten. Diese gäbe dem Einzelnen zwar das positive Recht zur politischen Mitbestimmung, beraubte es im Falle einer Niederlage aber seiner negativen Freiheit – dem Schutz vor der Willkür der Mehrheit. Die Grenzen des Aushandelns liegen hier somit einerseits beim bereits Ausgehandelten selbst sowie andererseits dort, wo grundlegendes Menschen- und Völkerrecht berührt wird. Auch deshalb hielt Tocqueville die Justiz, ja einen gewissen «Juristengeist» schlechthin für ein unabdingbares Korrektiv einer direkten Demokratie. Besonders ein Verfassungsgericht hielt er für notwendig, um überbordenden – gemeint sind: rechtsverletzenden – Volksentscheiden Einhalt zu gebieten. Es überrascht deshalb nicht, dass in der Schweiz die hohe Präferenz für Politik mit einer ausgeprägten Skepsis gegenüber Gerichten einhergeht. Wo auch immer möglich, soll verhandelt und nicht gerichtet werden – ein Verfassungsgericht wäre aus dieser Perspektive des Teufels, da mit dem Instrument der Volksinitiative nicht vereinbar. Diese – zumindest in ihrem traditionellen Verständnis «natürliche» – Vorsicht gegenüber dem Richteramt gilt gleichsam seit je, und sie kommt auch in der Aussenpolitik deutlich zum Tragen.

Das Verhältnis der Schweiz zum Ausland, besonders zur Europäischen Union, ist das Feld, in dem dieser Streit am deutlichsten ausgetragen wird.⁸ Sinnbildlich hierfür steht der «weisse Fleck», den die Schweiz auf der europäischen Landkarte darstellt. Anders als sämtliche Länder Westeuropas, und anders etwa auch als das benachbarte, ebenfalls neutrale Österreich, ist die Schweiz nicht Mitglied der Europäischen Union. Seit Entstehen dieses neuen supranationalen Gebildes ist die Schweiz eng mit «Europa» verbunden, ohne sich jedoch je gänzlich «anzubinden». Der Zugang zum europäischen Binnenmarkt – hierin liegt das eigentliche Interesse der Schweiz – ist in über 120 bilateralen Verträgen festgehalten. Es gibt jedoch bis heute keinen Vertrag, der dieses Verhältnis grundsätzlich regelt; vielmehr ist ein solcher Gegenstand ständiger Auseinandersetzungen mit «Brüssel». In der politischen Debatte werden denn nicht zufällig die «fremden Richter» als Schlagwort bemüht, steht doch die souveräne, direktdemokratische Schweiz der Europäischen Union als Gemeinschaft des Rechts gegenüber. Die Vorstellung, über das Handeln der Schweiz würde von einem Gericht geurteilt, ist für die Schweiz ungleich schwerer zu ertragen als die Existenz egal wie vieler und welcher Kommissionen

und Ausschüsse, in denen so lange politisch verhandelt wird, bis eine Lösung gefunden ist.

Leitend für diese «policy» ist die Überzeugung, dass politisches Aushandeln mehr Freiheiten garantiert als gerichtliches Urteilen. Freilich kann dieses Souveränitätsverständnis nicht darüber hinwegtäuschen, dass bei der Mehrheit der Entscheide, die das Verhältnis der Schweiz zur EU betreffen, die tatsächliche Wahlmöglichkeit beschränkt und ein Alleingang mit genau abzuwägenden Kosten verbunden ist. Nicht zuletzt demonstriert diese Verflochtenheit mit der EU und auch anderen Ländern und Märkten, dass die Unabhängigkeit der Schweiz politisch zwar hochgehalten wird, in der Realität jedoch aus einem Netz von wechselseitigen Abhängigkeiten besteht, die es als solche anzuerkennen und entsprechend auch innenpolitisch zu vermitteln gilt.

Während also die «polity» der Schweiz dem Pluralismus Rechnung trägt, damit den freien politischen Diskurs ermöglicht und diesen in der direkten Demokratie auch ausgesprochen verlangt sowie ihre «policies» eine gewisse Präferenz für die Freiheit – des Individuums und des Landes als Ganzem – zeigen, demonstriert der Blick auf «politics» den Kampf um Macht und vor allem Deutungshoheit in der politischen Schweiz. Hier gibt in jüngerer Zeit das nationalkonservative Lager den Ton an. Seine Vorstellungen von der «Schweiz als Politik», also einer durch und durch direktdemokratischen und vom Ausland unabhängigen Schweiz, prägen sowohl den aussen- wie den innenpolitischen Diskurs.

Nicht zufällig präsentiert sich dieses Lager auch in dem Sinne populistisch, als es das eine und einzige schweizerische Volk und dessen Präferenzen vertritt und dieses so gut zu vertreten vorgibt, dass die rechtsstaatlich verankerten, demokratischen Institutionen im Prinzip überflüssig würden. ² Zurückkommend auf die Titelfrage lautete diese Position: Unser Staat braucht mehr Politik und weniger Recht. Damit aber dürften es von der Mehrheit Abweichende schwer haben, Gehör zu finden, womit am Ende Politik ihren Sinn, nämlich die Freiheit gerade auch des Einzelnen mit aushandeln zu können, verlöre; die Tatsache der Pluralität wäre zwar noch gegeben, aber nicht mehr inte-

Katja Gentinetta

graler Teil der «polity». Die «policy» der Schweiz wäre dann tatsächlich vorgegeben, und «politics» gar nicht mehr notwendig.

Unser Staat braucht also nicht *mehr* Politik. Bräuchte er weniger? Also mehr Recht und Gerichte? Nicht zuletzt, weil dies nicht in der schweizerischen politischen Kultur verankert ist – und diese bürgt am Ende für die grösste Stabilität –, wäre das weder sinnvoll noch möglich. Bisher hat die Schweiz mit ihrer Politik jeweils die Balance zwischen Politik und Recht gehalten. Und das ist ihr auch künftig zuzutrauen.

Anmerkungen

1

Arendt, S. 9, 28.

2

Arendt, S. 9.

3

Hobbes 1996, S. 105.

4

Hobbes, S. 105.

5

Bütikofer 2015.

6

Vatter, S.122.

7

*Im Rahmen des «Europa-Dialogs» im Auftrag der Wirtschaftsverbände untersuchte GENTINETTA*SCHOLTEN GmbH, basierend auf einem guten Dutzend Gesprächen mit Bürgerinnen und Bürgern der ganzen Schweiz (alle Sprachregionen), deren Argumente im Zusammenhang mit der Masseneinwanderungsinitiative und den Bilateralen. Vgl. u. a. <https://www.letemps.ch/suisse/population-bilaterales-vides-sens-revele-une-etude> (Zugriff 1.12.2018).*

8

Ausführlicher hierzu s. Gentinetta 2010, Gentinetta 2016.

9

Müller 2016.

Literatur

Hannah Arendt, Was ist Politik?
Piper: München, 1958/2010.

Sara Bütikofer, «Fiktion Milizparlament», in: *Andreas Müller* (Hg.),
Bürgerstaat und Staatsbürger.
Milizpolitik zwischen Mythos und
Moderne, *Verlag Neue Zürcher
Zeitung: Zürich 2015*, S. 83–102.

Thomas Hobbes, Leviathan.
Meiner: Hamburg 1651/2004.

Katja Gentinetta, Georg Kohler (Hg.),
Souveränität im Härtestest.
Selbstbestimmung unter neuen
Vorzeichen, *Verlag Neue Zürcher
Zeitung: Zürich 2010.*

Katja Gentinetta, Heike Scholten,
Haben Unternehmen eine Heimat?
Eine Studie. Ein Porträt. Ein Lesebuch,
*Verlag Neue Zürcher Zeitung:
Zürich 2016.*

Georg Kreis, Fremde Richter.
Karriere eines politischen Begriffs,
Hier & Jetzt: Baden 2018.

Jan-Werner Müller, Was ist Populismus?
Ein Essay, *Subrkamp: Berlin 2016.*

Adrian Vatter, «Föderalismus», in:
Peter Knoepfel et al. (Hg.),
Handbuch der Schweizer Politik,
*Verlag Neue Zürcher Zeitung:
Zürich 2014*, S. 119–143.



Walter Schmid

[4]

Wie viel Staat braucht die Schweiz aus Sicht der Sozialpolitik?

Die Klage über das Übermass an «Staat» ist in der Sozialpolitik besonders laut zu vernehmen. Die Sorge gilt dabei in erster Linie den Kosten, die in verschiedenen Bereichen in den letzten Jahren stark angewachsen sind. Nur im Gesundheitswesen scheint zurzeit eine vergleichbare Dynamik im Gang zu sein, die in der Politik und der Öffentlichkeit den Eindruck des Unkontrollierbaren und damit des Bedrohlichen hinterlässt. Verantwortlich dafür wird «die Politik» gemacht, die es nicht fertigbringt, das Kostenwachstum zu begrenzen oder für eine angemessene Finanzierung zu sorgen.

[4.1]

Das Sozialwesen – ein Hybrid

Im Sozialwesen trifft die Feststellung des Herausgebers in seinem Beitrag, es sei nicht einfach, den Staat vom privaten Bereich abzugrenzen, in besonderem Masse zu. Wer ist der Staat? Wer gehört alles dazu? Sind es nur die Verwaltungen und die steuerfinanzierten Sozialleistungen? Oder schliesst man die Sozialwerke mit ein, die zu einem grossen Teil über Lohnabgaben der Erwerbstätigen und Arbeitgeber finanziert werden? Wie steht es mit den Institutionen, die im Auftrag des Staats öffentlich finanzierte Leistungen erbringen? Wie steht es mit den hochgradig regulierten Pensions- und Krankenkassen? Diese wenigen Hinweise machen schnell klar, dass es im Sozialwesen kaum eine überzeugende und praktikable Abgrenzung zwischen «Staat» und «privat» gibt. Zur Erfassung der vielschichtigen Realitäten kann das Denken in einem Kontinuum hilfreich sein, wie es der Herausgeber vorschlägt.

Das Sozialwesen wird gemeinhin dem Staat zugeordnet. Doch schon bei der Betrachtung der einzelnen Instrumente der Sozialpolitik ergeben sich Differenzierungen. Dies betrifft zum einen den Anteil staatlicher Mittel an der Finanzierung. So ist beispielsweise der steuerfinanzierte Anteil an der Invalidenversicherung (IV) wesentlich höher als bei der Arbeitslosenversicherung (ALV), die fast vollständig über

Lohnabzüge finanziert wird. Auch der Solidaritätsfaktor ist bei den verschiedenen sozialpolitischen Instrumenten sehr unterschiedlich. Während die Umverteilung bei der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) ausgeprägt ist, also die Besserverdienenden weit überdurchschnittlich an der Finanzierung teilhaben, wird eine mangelnde Solidarität bei den Krankenkassen mit ihren Kopfprämien kritisiert, deren Härte nur ein Stück weit über die von Bund und Kantonen finanzierten Prämienverbilligungen sozial abgefedert wird. Und wie sollen die unzähligen Vollzugsstellen qualifiziert werden? Sind IV-Regionalstellen «Staat»? Was ist mit den gewerkschaftlichen Arbeitslosenstellen? Welcher staatlichen Ebene sollen sie zugeordnet werden? Wie steht es mit der Suva, einer Anstalt des öffentlichen Rechts, die den Vollzug der betrieblichen Unfallversicherung verantwortet?

Diese Ausführungen zeigen, dass eine Zuordnung zur staatlichen Sphäre nur im Einzelfall und unter Offenlegung der Beurteilungskriterien möglich ist. In Politik und Öffentlichkeit jedoch, die mit grosser Regelmässigkeit ein Gefühl des «Zuviel an Staat» zum Ausdruck bringen, herrschen oft pauschale Meinungen vor, die auf einer allgemeinen Staatskepsis oder unerfreulichen, persönlichen Erfahrungen mit sozialstaatlichen Institutionen beruhen. Auch ist bei den schweizerischen Mischformen vielen Versicherten nicht klar, ob es sich nun um obligatorische, staatlich streng regulierte Prämien und Leistungen handelt oder ob sich jemand im überobligatorischen Bereich bewegt, der privatrechtlichen Charakter hat. Meistens haben sie es mit ein und derselben Institution zu tun.

Die Sorge über zu viel Staat teilen nicht nur Prämienzahlerinnen und Leistungsempfänger, sondern auch die Institutionen des Sozialwesens selbst, die der staatlichen Regulierung unterliegen. Behörden, die als Regulator oder Aufsicht auftreten, prägen mit ihren Lenkungsinstrumenten den Vollzug entscheidend auch dort, wo dieser Privaten übertragen wird. Ein viel diskutiertes Beispiel sind etwa die Qualitätsanforderungen an Mitarbeiterinnen in der ausserfamiliären Betreuung. Die einen halten es für unsinnig, sehr hohe Anforderungen an private Tagesstätten und deren Betreuerinnen zu stellen; die Eltern jedoch, die ihnen ihre Kinder anvertrauen, sehen das oft anders. Zu den zahlreichen Regulierungen, die die Autonomie aus Sicht der Pri-

vaten bereits stark einschränken, kommen im konkreten Fall noch die Leistungsvereinbarungen hinzu, die von den Leistungserbringern zunehmend als Korsett, als zusätzliche Einengung durch den Staat wahrgenommen werden.

[4.2]

Die Entstehungsgeschichte

Die Entstehungsgeschichte der sozialpolitischen Instrumente erklärt den hybriden Charakter des Sozialwesens zwischen Staatlichkeit und privatrechtlicher Sphäre. Keines der Sozialwerke ist auf der grünen Wiese entstanden, sondern hatte eine Vorgeschichte in der privaten oder kooperativen Vorsorge. Bereits im 19. Jahrhundert und davor, besonders aber zur Zeit der Industrialisierung, haben sich die Menschen privat oder in Berufsgruppen organisiert, sich gegen die wesentlichen Risiken des Lebens jener Zeit geschützt und Versicherungssysteme aufgebaut. Dies gilt besonders für Krankheiten, Unfälle, den frühen Tod des Ernährers, für das Alter oder die Erwerbslosigkeit. Allerdings waren nur jene geschützt, die einer entsprechenden Versicherung angehörten. Die späteren Sozialwerke, die die gesamte Bevölkerung oder alle Arbeitnehmenden, früher vornehmlich Männer, einschlossen, basierten auf diesen Vorläufern.

Das öffentliche Sozialwesen entwickelte sich also auf der Grundlage von Erfahrungen und Prinzipien, die aus dem privaten Sektor bekannt waren. Es übernahm oftmals auch die vorbestehenden Strukturen und Organisationsformen. Nur so erklärt sich die heutige, nach wie vor bestehende Vielzahl von Kassen und Zahlstellen etwa bei den Familienzulagen oder der Arbeitslosenversicherung. Die Fachexpertise dieser bestehenden Vollzugsstellen war massgeblich in den Aufbau der Sozialwerke eingeflossen. Gegen den Widerstand der damaligen Akteure wären die Sozialwerke nicht mehrheitsfähig geworden. Man war auf ihre Kooperation angewiesen. Dies gilt auch für die obligatorische berufliche Vorsorge und die Krankenversicherung. Die Pensionskassen und Krankenkassen überlebten als privatrechtliche Institutionen. Auch wenn ihre Aufgabenbereiche inzwischen staatlich streng reguliert sind und hoheitlich beaufsichtigt werden, bleiben sie dem privaten Recht unterstellt. Gerade am Beispiel der Krankenkassen lässt sich

leicht aufzeigen, dass diese Zuordnung zur staatlichen oder privaten Sphäre immer wieder Gegenstand politischer Auseinandersetzungen war, zuletzt bei der Volksabstimmung über eine staatliche Einheitskasse im Gesundheitswesen, in der sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger für die Beibehaltung der privaten Krankenkassen ausgesprochen haben.

Der Ausbau des Sozialstaats im 20. Jahrhundert erfolgte einerseits über den Aufbau staatlicher Versicherungen, etwa der Alters- und Hinterlassenenversicherung, der Invalidenversicherung, der Arbeitslosenversicherung und zuletzt der Mutterschaftsversicherung, und andererseits durch die staatliche Verpflichtung zum Anschluss an eine Versicherung. Dies gilt wiederum namentlich für die Bereiche der beruflichen Vorsorge und der Krankenkassen. Die obligatorische Versicherung kann und wird oftmals durch einen überobligatorischen Bereich ergänzt, indem sich Versicherte mit zusätzlichen Prämien privat besser absichern können. Dieser überobligatorische, private und damit weniger regulierte Teil des Versicherungssystems bildet das wirtschaftlich interessante Kerngeschäft der Versicherer. Diese sind also sowohl im staatlich verordneten Teil als auch im freiwilligen Bereich tätig. Für Bürgerinnen und Bürger, die sich über zu viel Staat und Abgaben beklagen, ist nicht immer ersichtlich, welcher Teil ihrer Abgaben tatsächlich verbindlich ist und wo Raum für freie Entscheidungen besteht.

Zur Entstehungsgeschichte des Sozialstaats gehören die verschiedenen staatlichen Ebenen. Neben der eidgenössischen, nationalstaatlichen Ebene sind die Kantone und Gemeinden am Sicherungsdispositiv beteiligt. Dabei stehen zwei Prinzipien der Zuständigkeit im Vordergrund: In einzelnen Bereichen werden die Zuständigkeiten durch eine Teilung der Aufgaben den einzelnen Staatsebenen zugewiesen. Dies gilt etwa für die Sozialhilfe, die klar in die Zuständigkeit der Kantone (und je nach Kanton in jene der Gemeinden) fällt. Dies gilt auch für weitere bedarfsabhängige Leistungen wie Stipendien, Wohnungszuschüsse oder Elternbeiträge. Das zweite Prinzip geht davon aus, dass sich die verschiedenen staatlichen Ebenen gemeinsam an der Lösung einer Aufgabe beteiligen, man es also mit einer Verbundaufgabe zu tun hat. Ausgeprägt ist dieser zweite Ansatz in der Altersvorsorge, wo

zwar mit der AHV eine nationale Versicherung zur Verfügung steht, jedoch einkommensschwache Personen auf Ergänzungsleistungen zählen können, die zum Teil von den Kantonen finanziert und gelegentlich mit kommunalen Zuschüssen ergänzt werden. Zählen wir die Vollzugseinrichtungen mit dazu, die Pflege- und Altersheime, die Werkstätten für Menschen mit einer Behinderung, die Sonderschulen und vieles mehr, was heute zur sozialstaatlichen Infrastruktur zählt, wird die Unübersichtlichkeit besonders eindrücklich. Alle drei staatlichen Ebenen einschliesslich privater Institutionen sind heute in die soziale Sicherung eingebunden.

[4.3]

Eigenverantwortung und Solidarität

Wer sich über das ausufernde Sozialwesen beklagt, spricht dabei in der Regel vom Staat, ist sich aber kaum bewusst, was alles diesen Sozialstaat ausmacht und ob Ursache des Unbehagens tatsächlich der Staat ist. Meist verbindet sich mit der Klage die durchaus nachvollziehbare Sorge um wachsende Aufwendungen und Abgaben. Andere sorgen sich wegen des Sozialabbaus, den sie beklagen. In der Tat ist in den letzten Jahren ein Abbau von Anspruchsberechtigungen und Leistungen zu beobachten, der etwa bei der ALV, der IV und der Sozialhilfe für viele spürbar geworden ist. In diesen Klagen bricht jedoch eine sehr grundsätzliche Frage durch, nämlich die nach dem Verhältnis zwischen Eigenverantwortung und staatlich organisierter Solidarität. Beide Prinzipien beanspruchen Geltung und haben ihre Grundlage in der Verfassung. Dort finden sich sowohl der Grundsatz der Eigenverantwortung unter den allgemeinen Bestimmungen wie auch die rechtlichen Grundlagen für die verschiedenen Sozialwerke. Der Sozialstaat in seiner heutigen Ausprägung ist denn auch kein in sich geschlossener logischer Wurf, sondern das Ergebnis eines politischen Ringens während eines ganzen Jahrhunderts, das nicht abgeschlossen ist. Immer aufs Neue war die Schweiz gefordert, zu entscheiden, wo die Grenze zwischen der eigenen Verantwortung für das Tragen von Lebensrisiken und der sozialstaatlichen Intervention liegen soll.

Unmittelbar damit zusammen hängt die Frage, welche der verschiedenen Lebensrisiken vergemeinschaftet werden sollen und in wel-

chem Ausmasse. Entsprechend wurden sozialpolitische Instrumente geschaffen und ausgestaltet. Oft dauerte es Jahrzehnte, bis für ein bekanntes, vom Volk als solches auch anerkanntes Lebensrisiko, eine konkrete mehrheitsfähige sozialpolitische Lösung gefunden wurde. Im Fall der AHV vergingen 30, in jenem der Mutterschaftsversicherung noch mehr Jahre, bis nach dem Grundsatzentscheid des Volkes in der Verfassung auch ein entsprechendes Sozialwerk gesetzlich verankert werden konnte. Manche Risiken zu tragen, bleibt bis heute den Betroffenen anheimgestellt, weil deren Vergemeinschaftung nicht mehrheitsfähig oder gar kein Thema ist. Dazu gehört etwa das Risiko der dauernden Erwerbslosigkeit oder das Risiko einer Scheidung, das heute viele Menschen in die Armut stürzt.

Für diese Menschen bleibt als letztes Auffangnetz die Sozialhilfe, die als ältestes soziales Sicherungsinstrument zur Verfügung steht. Mit der Sozialhilfe soll verhindert werden, dass Menschen in einer Notlage, unbeschrieben der Gründe, die dazu geführt haben, ohne Hilfe bleiben. Gut 3 Prozent der Bevölkerung, darunter viele Kinder, erhalten wirtschaftliche Hilfe. Oftmals nur in Ergänzung eines eigenen Einkommens, das für den Lebensunterhalt nicht ausreicht, etwa bei den «working poor». An der Sozialhilfe, die lediglich 2 Prozent an den Gesamtkosten der sozialen Sicherung ausmacht, entzündet sich die Debatte über das «Zuviel» oder «Zuwenig» an Sozialstaat mit unverhältnismässiger Virulenz.

Mit dem Aufbau des Sozialstaats sind grosse Umverteilungen verbunden. Insgesamt fließen heute jährlich über 160 Milliarden Franken in das Sozial- und Gesundheitswesen. Das ist weit mehr als das Doppelte des Bundeshaushalts. Das System der sozialen Sicherung gewährleistet damit nicht nur die Absicherung existenzieller Risiken, also das nackte Überleben der Bürgerinnen und Bürger, sondern es sorgt dafür, dass weite Teile der Bevölkerung am Wohlstand teilhaben können und ihnen eine angemessene Lebensführung ermöglicht wird. Ist diese Umverteilung Aufgabe des Staats? Man mag hier unterschiedlicher Meinung sein, Fakt ist jedoch, dass eine Sozialpolitik, die Einkommens- und Vermögensdisparitäten ein Stück weit ausgleicht, eine stabilisierende Wirkung auf die Gesellschaft hat und soziale Spannungen vermindert. Gerade diese Stabilität wiederum ist ein wesentlicher Fak-

tor für wirtschaftliche Prosperität und Wohlstand. Es ist heute nicht zu erkennen, dass die Schweiz hierzu wesentliche Kurskorrekturen vornehmen wird.

Grossen Teilen des sozialen Sicherungssystems liegt der Versicherungsgedanke zugrunde. Das bedeutet, dass Leistungen, unabhängig des effektiven Bedarfs, ausgerichtet werden. Versicherte haben unabhängig ihrer ökonomischen Verhältnisse Anspruch auf Leistungen. Auch Personen in guten wirtschaftlichen Verhältnissen erhalten beispielsweise eine AHV-Rente oder Kinderzulagen. Aus sozialpolitischer Sicht mag dies zu unnötigen Umverteilungen führen. In manchen Fällen ist die Umverteilung sogar widersinnig, etwa, wenn Senioren, die statistisch zur bestsituierten Bevölkerungsgruppe gehören, ohne Bedarfsnachweis Ermässigungen bei städtischen Verkehrsbetrieben erhalten, nur weil sie Senioren sind. Trotz teilweise absurder Einzelbeispiele wird die Umverteilung jedoch damit begründet, dass sie die Grundlage der Solidarität darstellt. Wer nur in ein System einbezahlt, aus dem er nie selbst mit Leistungen rechnen kann, wird dazu längerfristig nicht bereit sein. Die Forderung, die universelle Versicherungspflicht abzuschaffen und gewisse Bevölkerungsgruppen von Sozialabgaben zu befreien, würde nicht lange auf sich warten lassen. Damit würden diese aus der Solidarität entlassen. Jedem Instrument der sozialen Sicherung liegt deshalb eine austarierte Balance zwischen Leistungen, Gegenleistungen und einem mehr oder weniger ausgeprägten Solidaritätselement zugrunde. Bei der AHV etwa bezahlt eine Person mit hohem Einkommen während ihres Lebens weit mehr in die Versicherung ein, als sie jemals beziehen können, weil die maximale Rente, die ihr zusteht, nur gerade das Doppelte einer Minimalrente ausmacht. Doch ohne jeden Anspruch auf eine Rente für alle, würde das System kaum von einer Mehrheit der Bevölkerung mitgetragen. Wo die Balance im Einzelnen liegt, ist Gegenstand der politischen Aushandlungsprozesse.

Der Solidaritätsgedanke kommt dort unter Druck, wo die Verhältnisse als ungerecht empfunden werden. Staatlichen oder staatlich obligatorisch erklärten sozialen Sicherungssystemen liegt grundsätzlich eine Reziprozität zugrunde. Eigene Beiträge sind die Voraussetzung für spätere Leistungen. Wo Leistungen ohne vorgängige Beiträge ausge-

richtet werden, erwächst in der Bevölkerung Skepsis. Dies gilt etwa für die Sozialhilfe, die gemäss Verfassung Menschen in Not ohne jede Vorbedingung zugesprochen und aus allgemeinen Steuermitteln finanziert wird. Mangelnde Reziprozität ist auch der Grund, weshalb die Gewährung von Sozialleistungen an frisch zugezogene Ausländerinnen und Ausländer auf wachsende Kritik stösst. Der Begriff der «Einwanderung in den Sozialstaat» ist Ausdruck des Unbehagens darüber, dass Migrantinnen und Migranten, die nicht bereits einige Zeit der Solidargemeinschaft angehören und entsprechend einen eigenen Beitrag geleistet haben, Leistungen zugesprochen werden. Daher der Ruf nach längeren Karenzfristen. Übersehen wird dabei regelmässig, dass die Zugewanderten aus demografischen Gründen bereits einen wesentlichen Beitrag an die Finanzierung der Sozialwerke leisten.

Ein weiterer Grund für das Unbehagen am Sozialstaat sind vermutete oder tatsächliche Missbräuche. Werden Sozialleistungen aufgrund falscher Angaben missbräuchlich erschlichen, ist nicht nur die Reziprozität, sondern auch der Solidaritätsgedanke verletzt. Dies führt zu Empörung und nährt die Zweifel am Sozialstaat generell. Missbrauchsfälle untergraben die Solidarität und eignen sich zur Diskreditierung des Sozialstaats als Ganzem. Eine Partei hat sich in diesem Diskurs in den letzten Jahren mehr als alle anderen hervorgetan, und die Medien tun das ihre, um Einzelfälle in besonders spektakulärer Form ins Bewusstsein der Öffentlichkeit zu bringen. Besonders der Kritik ausgesetzt sind dabei die IV, die Sozialhilfe und neuerdings auch die Ergänzungsleistungen, obwohl hier mit Rücksicht auf die eigene Klientel in der älteren Bevölkerung eine gewisse Zurückhaltung zu spüren ist. Es ist nicht verwunderlich, dass diese Skandalisierungen Wirkung zeigen, denn bei diesen sozialen Sicherungsinstrumenten, die ausschliesslich oder in hohem Masse durch allgemeine Steuermittel finanziert werden, kommt das Prinzip der Reziprozität weniger stark zum Tragen.

Der Ruf nach weniger Staat stösst in der Sozialpolitik allerdings schnell an Grenzen, denn inzwischen gehören soziale Sicherungssysteme zur modernen gesellschaftlichen Infrastruktur. Ähnlich wie Kommunikations- oder Verkehrsmittel, Bildungseinrichtungen und das Gesundheitswesen ist unsere Gesellschaft ohne soziale Sicherung

nicht funktionsfähig. Die gesellschaftlichen Entwicklungen bestimmen deren Ausprägung und Umfang. So lassen es heute die Lebensverhältnisse nicht mehr zu, dass eine junge Kleinfamilie die ältere Generation ohne soziale Absicherung erhält und pflegt. Auch jene, die den überbordenden Staat kritisieren, wollen von den besten Ärzten in guten Spitälern versorgt werden. Ein flexibler Arbeitsmarkt, der rasch auf notwendige Strukturanpassungen reagieren kann, bedingt eine entsprechende Absicherung der Menschen, die vorübergehend ihre Arbeit verlieren. Der Mangel an Arbeitskräften verlangt nach einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie; damit ist ausserfamiliäre Kinderbetreuung notwendig, um nur einige wenige Beispiele zu nennen.

Dass es diese Infrastruktur braucht, ist im Kern unbestritten. An den Rändern wird gestritten, ob und wie diese Infrastruktur ausgebaut sein soll und wer in deren Genuss kommen soll. In der Substanz aber geht es nicht so sehr um die Fragen von zu viel oder zu wenig Staat, sondern um die Frage, wie sich unsere Gesellschaft angesichts globaler Herausforderungen an die sich verändernde Umwelt entwickeln soll und wie wir im Zusammenleben unsere Gesellschaft gestalten wollen. Dazu sind private und öffentliche sozialpolitische Instrumente erforderlich, die nach ihrer Wirksamkeit und ihrer Sinnhaftigkeit im Zusammenspiel mit anderen Politikbereichen wie dem Bildungs- und Gesundheitswesen zu beurteilen sind. Sozialpolitik allein kann Wohlfahrt der Bürgerinnen und Bürger nicht herstellen, sie kann aber einen wesentlichen Beitrag dazu leisten.

Literatur

Claudia Hänzi, Die Richtlinien
der schweizerischen Konferenz für
Sozialhilfe, *Helbing Lichtenbahn*:
Basel 2011.

Walter Schmid, «Besonderheiten der
Schweizer Sozialpolitik», in: *Anna M. Riedi
et al. (Hg.)*, Handbuch Sozialwesen
Schweiz, 2. Aufl., *Haupt: Bern* 2015,
S. 458–466.

Guido Winzent, Die sozialhilferechtliche
Bedürftigkeit. Ein Handbuch,
Dike: Zürich/St. Gallen 2014.
erben.

[5]

Wie viel Staat braucht die Schweiz? Eine ökonomische Perspektive

Vor 400 Jahren, am 23. Mai 1618, begann mit dem Prager Fenstersturz der endgültige Zerfall einer gesellschaftlich strukturierenden Ordnung im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation durch den Aufstand der protestantischen Stände in Böhmen gegen die Rekatholisierungsversuche ihres Königs. Das Ereignis ging als Beginn des Dreissigjährigen Kriegs in die Geschichte ein. Wer Herfried Münklers *Opus magnum* zu diesem epochalen Reigen an Schlachten, Machtverschiebungen, konfessionellen Verwerfungen, diplomatischen Bemühungen und Migrationsbewegungen liest, kann erahnen, was der Zerfall und letztlich das Fehlen eines staatlichen Gebildes, einer ordnenden Macht, eines vertragslosen Zustands für katastrophale Auswirkungen nach sich ziehen können. Insbesondere die freien Söldnertruppen streiften undiszipliniert durch die Lande, plünderten und mordeten willkürlich je nach Kriegslage das eine Mal für die eine, das andere Mal für die andere Partei und auferlegten der ansässigen Bevölkerung Kontributionen zur Begleichung von anfallenden Kriegskosten. Gemäss Schätzungen sind 40 Prozent der Landbevölkerung dem Krieg und seinen Folgen zum Opfer gefallen mit wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rückschlägen, von denen sich gewisse Gebiete über ein Jahrhundert nicht erholten. Erst der Westfälische Friede und damit eine vertragliche Ordnung zur Machtbalance und Rückkehr zu pragmatischen staatlichen Strukturen beendete die Feldzüge und Schlachten, die Hungersnöte verursachten, Seuchen mit sich brachten und ganze Landstriche entvölkerten.

[5.1]

Was soll der Staat?

Ein friedliches und gedeihliches gesellschaftliches Zusammenleben ist sinnvollerweise nur möglich, wenn der Staat die individuellen Eigentums- und Verfügungsrechte effektiv zu schützen weiss. Das zeigt die Geschichte zum Dreissigjährigen Krieg sehr deutlich. Die Marktkräfte von Angebot und Nachfrage können den Menschen nur

dann ein vielfältiges und nützliches Angebot bereitstellen, wenn der Staat den Wettbewerb auf den Faktor- und Produktmärkten auch tatsächlich schützt und durchsetzt. Deshalb gehört die Frage nach der ökonomischen Logik des Staats zum Kernbestand der finanzwissenschaftlichen Lehre. Weitgehend unbestritten ist, dass neben den oben erwähnten Gründen des Marktschutzes die Hauptaufgabe des Staats darin besteht, Marktversagen zu verhindern. Schliesslich besteht ein wesentlicher Grund, warum wir uns als Gesellschaft zusammenfinden und komplexe Koordinations- und Entscheidungsfindungsstrukturen im demokratischen Rechtsstaat aufbauen darin, dass wir damit Leistungen bereitstellen können, die es ohne dieses gemeinschaftliche Wirken im Staat gar nie geben könnte. Solche öffentlichen Güter unterscheiden sich in ihren Eigenschaften wesentlich von den Leistungen, die individuell über Marktbeziehungen getauscht werden können. Generationen von Ökonomen haben sich mit diesen Eigenschaften auseinandergesetzt und eine Fülle an Eingriffsmöglichkeiten und Eingriffsnotwendigkeiten im Bereich der externen Effekte und der Informationsasymmetrien postuliert.

Es ist das Verdienst von Richard A. Musgrave, die Kernaufgaben des Staats bereits 1959 in seinem einflussreichen Buch *The Theory of Public Finance* definiert und kategorisiert zu haben. Er verband bereits früh die Postulate der traditionellen, historisch-institutionell argumentierenden und beschreibenden deutschen Finanzwissenschaft mit den stärker analytisch geprägten angelsächsischen Markttheorien der Mikro- und Makroökonomie. Musgrave unterschied drei Kernfunktionen der staatlichen Tätigkeit – Allokation, Distribution und Stabilisierung – und weitete damit den Kanon an notwendigen Staatsfunktionen weiter aus.

Im Konkreten fordert Musgrave staatliches Handeln immer dann, wenn erstens die Allokationsfunktion des Marktes versagt oder unvollkommen ist. Sein Konzept ist allerdings breiter gefasst als der oben erwähnte Marktschutz und die Bereitstellung öffentlicher Güter. Musgrave entwickelt dazu das Konzept der meritorischen Güter. Dabei handelt es sich um Eingriffe des Staats, die trotz funktionierender Märkte vorgenommen werden. Die private Nachfrage hinkt quasi der «öffentlich gewünschten» nach, weshalb der Staat aktiv werden sollte.

Das Konzept ist relativ vage und analytisch unscharf und zog daher Kritik auf sich. Nichtsdestotrotz erlebte diese Rechtfertigungstheorie mit dem Aufkommen der Verhaltensökonomie eine Renaissance. Der geforderte Instrumentenkasten von staatlichen Möglichkeiten zur Überwindung psychologischer Widerstände scheint unbegrenzt. Sie werden «nudges» genannt mit der Idee, dass der Zwang, das Verbot, die Regulierung oder die Lenkungssteuer gelegentlich weniger geeignet seien als ein kleiner Schubs in die richtige Richtung. So können die «sozialen Ingenieurinnen und Ingenieure» allein durch die strategische Positionierung der Salatbar in der Kantine die Menschen zur gesünderen Ernährung animieren oder alleine durch Veränderung der Standardoption den Mix im Energieverbrauch in Richtung nachhaltiger Ressourcen stärken.

Freilich ist auch diese Variante meritorischer Eingriffe des Staats analytisch unscharf und paternalistisch. Wer wollte schon die Verantwortung dafür übernehmen, dass uns der Staat tatsächlich in die richtige Richtung schubst? Woran erkennen wir echte Umbrüche von blossen Modeströmungen? Zeichnet sich eine liberale Gesellschaft nicht gerade auch dadurch aus, dass wir die Freiheit haben zu scheitern und uns nicht anmassen, zu wissen, was die Zukunft erfordert? Ist nicht der Prozess aus Versuch und Irrtum die Quelle aller Innovation?

Die zweite von Musgrave geforderte Staatsfunktion liegt in der Einflussnahme auf die Verteilung von Einkommen in der Gesellschaft. Als Begründung für staatliche Einflussnahme kann angeführt werden, dass Einkommen vielfach auf unvollkommenen Märkten erzielt werden. Im Ergebnis kommt es zu Verfestigungen und Rigiditäten in den Möglichkeiten zur Generierung von Einkommen. Strukturelle Faktoren wie konventionelle Lohn- und Gehaltsstrukturen, familiäre Beziehungen, gesellschaftlicher Status, Alter, Geschlecht, Herkunft usw. können eine Rolle spielen. Damit ist man gedanklich nahe am Marktversagen. Daraus lässt sich folgern, dass ein Teil der gesellschaftlichen Ungleichverteilung zu korrigieren ist, um die Funktionsfähigkeit der Faktormärkte zu sichern. Auch dieses Konzept bleibt relativ vage, weil unklar ist, welche gesellschaftliche Verteilung durch staatliche Einflussnahme nun genau angestrebt werden soll. Die Volkswirtschaftslehre behilft sich daher mit Erkenntnissen zu Gerechtigkeitsnormen

aus Nachbardisziplinen wie der Sozialphilosophie. Wie viel Staat es in der Verteilungspolitik braucht, bleibt somit weitgehend eine politische und philosophische Frage und benötigt ein Werturteil.

Die dritte Staatsfunktion in der Trias von Musgrave betrifft die Stabilisierungspolitik. Das wirtschaftliche Wachstum von Volkswirtschaften verläuft oft nicht stetig, sondern tendiert zu konjunkturellen Über- und Untertreibungen. Solche Schwankungen im Wirtschaftsverlauf führen zur Über- und Unterauslastung von Produktionsfaktoren. Auch hier kann ein Marktversagen geortet werden. Wie aktiv der Staat in der Stabilisierungspolitik sein soll und welche diskretionären Instrumente ihm dabei zur Verfügung stehen sollen, ist umstritten. Mehr Vertrauen genießen die automatischen Stabilisatoren zur passiven Glättung von Nachfragerücken. Insbesondere die auf das Platzen von Marktblasen folgende Arbeitslosigkeit rechtfertigt staatliches Handeln zur makroökonomischen Stabilisierung.

So klar die Musgrave'sche Anleitung zur Frage ist, was der Staat im Grundsätzlichen tun sollte, so vage bleibt seine Kategorisierung, wenn es um die konkrete Abgrenzung zwischen dem Freiheitsbereich des Einzelnen und den staatlich notwendigen Eingriffen in den marktwirtschaftlichen Tauschprozess geht. Erschwerend kommt hinzu, dass staatliche Funktionen nicht in jedem Fall zwingende Voraussetzung für die Bereitstellung gesellschaftlicher Leistungen sein müssen. Das wird bereits aus Ernst-Wolfgang Böckenfördes Diktum von 1976 klar. Der ehemalige deutsche Bundesverfassungsrichter meinte in seinem einflussreichen Buch *Staat, Gesellschaft, Freiheit* (S. 60): «Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann. Das ist das große Wagnis, das er, um der Freiheit willen, eingegangen ist. Als freiheitlicher Staat kann er einerseits nur bestehen, wenn sich die Freiheit, die er seinen Bürgern gewährt, von innen her, aus der moralischen Substanz des einzelnen und der Homogenität der Gesellschaft, reguliert. Andererseits kann er diese inneren Regulierungskräfte nicht von sich aus, das heißt mit den Mitteln des Rechtszwanges und autoritativen Gebots zu garantieren suchen, ohne seine Freiheitlichkeit aufzugeben und – auf säkularisierter Ebene – in jenen Totalitätsanspruch zurückzufallen, aus dem er in den konfessionellen Bürgerkriegen herausgeführt hat.»

Während es bei Böckenförde im weitesten Sinne um das Sozialkapital geht, auf das sich der Staat stützen muss, haben andere Autoren gezeigt, dass dieses Sozialkapital auch staatliche Strukturen dort ersetzen kann, wo man Marktversagen direkt vermuten müsste. Die Forschung der Nobelpreisträgerin 2009 in Ökonomie, Elinor Ostrom, hat dazu Bahnbrechendes beigetragen: In ihrem Buch *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* von 1990 beschäftigt sie sich mit Problemen kollektiven Handelns. Insbesondere auch durch die Analyse der gemeinschaftlich genutzten Alpweiden in der Walliser Gemeinde Törbel kam sie zum Ergebnis, dass für eine nachhaltige Bewirtschaftung von lokalen Allmenden eine staatliche Kontrolle weder notwendig noch sinnvoll ist. Die institutionalisierte Selbstorganisation der direkten Nutzniesser in lokalen Kooperationen übernimmt in diesen Fällen pragmatisch und effizient staatliche Funktionen. Interessant sind in diesem Zusammenhang die Arbeiten des Schweizer Ökonomen Bruno S. Frey (1997) im Spannungsfeld zwischen Volkswirtschaftslehre und Psychologie. Seine Forschung deutet darauf hin, dass staatliche Finanzierung in einigen Bereichen sogar zu einem Rückgang in der Bereitstellung gesellschaftlicher Leistungen kommen kann. Interessante Fälle sind der Blutspendemarkt oder jene Bereiche, die stark auf der Miliztätigkeit basieren.

Nimmt man all die Ergebnisse zusammen, ergibt sich für die normative Frage nach dem optimalen Staatseinfluss trotz vieler Unschärfen in etwa folgendes Bild: Der Staat soll sich in erster Linie als Gewährleister und Schützer von Märkten und als Verhinderer von Marktversagen betätigen. Zurückhaltung ist immer dann angebracht, wenn freiwilliges Engagement der Gesellschaft vermutet werden kann. Bei Verteilungs- und Stabilisierungsfragen bedingt die Staatsintervention in vielen Fällen ein politisches Werturteil. Weil Werturteile immer auch vom Zeitgeist abhängen und mithin ein gewisses Mass an Beliebigkeit beinhalten, ist der breite demokratische Konsens entscheidend.

[5.2]

Was tut der Staat?

Nach der normativen Frage, wie viel Staatseinfluss sich unsere Gesellschaft leisten soll, stellt sich die positiv-theoretische Frage nach dem

tatsächlichen Einfluss des Staats. Betrachtet man die Entwicklung der Staatsquote in der Schweiz, so sieht man eine markante Ausdehnung über die letzten knapp 170 Jahre seit der Gründung des modernen Bundesstaats. Wie lässt sich diese starke Ausdehnung der Staatstätigkeit erklären? Nimmt man als Referenz die oben aufgeführten Staatsfunktionen nach Musgrave, müsste die Ausdehnung auf die Zunahme von Marktversagen und teurerem Marktschutz zurückzuführen sein. Dass damit die gesamte Ausdehnung der Staatstätigkeit erklärt werden kann, ist allerdings nicht plausibel. An was kann es dann liegen?

Im Wesentlichen liegt die Kluft zwischen den normativen Theorien zu den Staatsaufgaben nach Musgrave und der schlechten prognostischen Qualität der Theorie daran, dass bisher wesentliche Aspekte unberücksichtigt blieben. Die legislative Beschlussfassung funktioniert nicht nach der Logik von Musgrave. Die Logik der demokratischen Beschlussfassung muss eine Analyse der Anreize im Staat beinhalten. Welche Anreize bestehen, das zu tun, was aus normativer Warte der ökonomischen Wohlfahrtstheorie sinnvoll wäre? Mit dieser Frage beschäftigt sich die Politische Ökonomie. Diese Literatur kommt zum Ergebnis, dass neben dem Marktversagen als Grund für staatliches Engagement auch Staatsversagen zu analysieren wäre. Die Ausdehnung der Staatsaktivität erklärt sich demnach teilweise auch dadurch, dass der Staat einer eigenen Logik folgend ohne wohlfahrtstheoretische Grundlage zur Ausdehnung tendiert.

Zu nennen ist hier vor allem die «Tragik der öffentlichen Allmende». Der Mechanismus wurde bereits 1968 von Garrett Hardin treffend beschrieben: «Freedom in a commons brings ruin to all.» (S. 1244). Später wurde der Gedanke in der Volkswirtschaftslehre auf die Verhandlungen um das öffentliche Budget übertragen. Das Problem der fiskalischen Allmende tritt immer dann auf, wenn der Nutzen aus dem staatlichen Haushalt auf bestimmte Gruppen von Wählern konzentriert ist, die Finanzierungskosten jedoch über allgemeine Steuern auf die Bevölkerung breit verteilt werden. Es entsteht also eine Asymmetrie zwischen Ausgaben- und Einnahmenverantwortung, bei der starke Anreize bestehen, eigene Projekte durch andere mitfinanzieren zu lassen (Weingast, Shepsle and Johnson, 1981). Die Begünstigten fragen dann so lange nach spezifischen öffentlichen Leistungen für die

eigene Klientel nach, bis deren zusätzlicher Nutzen für sie gerade den zusätzlichen Kosten entspricht, die allerdings in Form von allgemeinen Steuern auch jene zu tragen haben, die sich von den Leistungen keinen Nutzen versprechen. In der Summe werden mehr staatliche Leistungen nachgefragt, als es der Zahlungsbereitschaft der Bürger entspricht. Die Staatsausgaben sind übermässig hoch. Die Staatsverschuldung erlaubt es, die Finanzierung solcher Ausgaben noch breiter zu streuen, nämlich auch auf zukünftige Steuerzahler auszudehnen. Dadurch nimmt die Nachfrage der verschiedenen am politischen Prozess beteiligten Gruppen nach Staatsausgaben weiter zu, das öffentliche Budget wird überdehnt und im Extremfall ruiniert dieser Prozess den Staatshaushalt als öffentliche Allmende.

Neben der Theorie der «Tragik der öffentlichen Allmende» werden in der Politischen Ökonomie zahlreiche weitere Problemkreise im Rahmen des Staatsversagens diskutiert. Im Ergebnis geht es um eine Abwägung, ob im Einzelfall das Marktversagen höher zu gewichten ist als das Staatsversagen. Je nachdem kann trotz diagnostizierten Marktversagens ein Staatseingriff als wenig sinnvoll erscheinen. Das heisst, nicht jedes Marktversagen zieht notwendigerweise einen Staatseingriff nach sich und rechtfertigt damit auch nicht generell, durch entsprechende staatliche Regulierung und Finanzierung die individuellen Freiheitsrechte zu beschränken. Barry Weingast (1993) sieht denn auch das grundlegende politische Dilemma eines jeden ökonomischen Systems darin, dass ein Staat, der stark genug ist, den Freiheitsbereich des Einzelnen effektiv zu schützen, auch stark genug ist, durch seine Machtbefugnisse den Freiheitsbereich des Bürgers für sich zu reklamieren und damit übermässig einzuschränken. Entscheidend sind deshalb die politischen Institutionen des Staats im Sinne von «checks and balances», die die staatliche Macht sinnvoll definieren und gleichzeitig beschränken können.

[5.3]

Wie können wir erreichen, dass der Staat das tut, was er tun sollte?

Wegweisendes zur Frage der sinnvollen gesellschaftlichen Entscheidungssysteme und damit zu den staatlichen Institutionen haben Buchanan und Tullock (1962) in ihrem Werk *The Calculus of Consent*

verfasst. Will man die «Tragik der öffentlichen Allmende» im Staat beschränken und gleichzeitig endlose Aushandlungsprozesse ohne direkte Verantwortlichkeiten verhindern, bietet sich ein zweistufiges Vorgehen an. Über die grundsätzlichen Fragen des Rechtsstaats sollte möglichst einstimmig in der Gesellschaft entschieden werden. Das heisst, bei solchen Fragen darf es keine nennenswerte Minderheit geben, die übervorteilt wird. Diese Aushandlungsprozesse sind notwendigerweise langwierig, weil eine Einigung mit vielen unterschiedlichen Interessen herbeigeführt werden muss. Der staatliche Einfluss ist beim Konsenserfordernis limitiert. Das wird im Extremfall der notwendigen Einstimmigkeit besonders deutlich. Ökonomisch ausgedrückt sind die Einigungskosten bei diesem institutionellen Design hoch, während die Wahrscheinlichkeit, in der übervorteilten Minderheit zu sein, gering ist.

Der Preis des breiten Konsenses sind die langwierigen Aushandlungsprozesse. Vetomöglichkeiten aller Arten von Interessen erhöhen die Gefahr dauernder Reformblockade. Wenn es sich um leistungsstaatliche Vorlagen der Tagespolitik handelt, ist der breite Konsens daher wenig geeignet. Hier genügt die einfache Mehrheit oder sogar eine Delegation an gewählte Verwaltungsexperten. Da der Leistungsstaat immer auf einer rechtsstaatlichen Bestimmung und damit einer breiten demokratischen Legitimation fussen muss, kann davon ausgegangen werden, dass mit diesem zweistufigen Verfahren das Risiko der Übervorteilung von Minderheiten gering ist. Trotzdem kann in der Tagespolitik schnell und pragmatisch über die Staatstätigkeit entschieden werden.

Was heisst das konkret? Grundsätzliche Fragen der Verfassung, wie die mittelfristig ausgeglichene Finanzierung des Haushalts – also die nachhaltige Nutzung der öffentlichen Allmende –, sollten möglichst einstimmig entschieden werden. Es ist wichtig, dass die Ausdehnung des Staats nicht auf der institutionellen Basis der Übervorteilung einer Minderheit durch eine einfache Mehrheit fusst. Das würde langfristig die Identifikation mit dem Staat und das Vertrauen in den Staat untergraben. Wenn es aber um die Frage der Verwendung der öffentlichen Mittel im Rahmen eines mittelfristig ausgeglichenen Haushalts geht, genügen einfache Mehrheiten. Es setzen sich dann jene Projekte schnell

und pragmatisch durch, die im Stimmentausch die erfolgreichste Koalition bilden konnten. Dies alles führt aber nicht zur «Tragik der öffentlichen Allmende», die verfassungsrechtlich geschützt ist.

Es gibt viele weitere institutionelle Schranken, wie der föderale Staatsaufbau oder die direktdemokratischen Vetorechte, die im Sinne von «checks and balances» die staatliche Macht verteilen und beschränken. Sie stellen wichtige Rahmenbedingungen dar, um Macht und Machthemmung so auszutarieren, dass der Staat bei Marktversagen aktiv werden kann und gleichzeitig die Gefahr von Staatsversagen nicht allzu gross wird.

[5.4]

Fazit

Wie viel Staat braucht die Schweiz? Diese Frage kann in einem freiheitlich demokratischen Rechtsstaat nicht durch eine eindeutige Zahl beantwortet werden. Der Staat erfüllt wichtige gesellschaftliche Funktionen zur Überwindung der freiheitsfeindlichen Kräfte der Anarchie. Es geht um sichere und durchsetzbare Eigentums- und Verfügungsrechte, es geht um Marktschutz und Verhinderung von Marktversagen.

Wo die Grenze der Staatsgewalt sein soll und wo der individuelle Freiheitsbereich beginnt, ist in einer offenen Gesellschaft dauernder Verhandlung unterworfen. Da Werturteile eine wichtige Rolle spielen, ist der breite demokratische Konsens entscheidend. Er beschränkt Staatsversagen und die vertrauenszersetzende Kraft von Zufallsentscheiden zulasten übervorteilter Minderheiten. Entscheidend ist deshalb das kluge Design der staatlichen Institutionen, die die staatliche Macht gleichzeitig festlegen und beschränken und damit den Ordnungsrahmen für die gesellschaftlichen Verhandlungen definieren. Die Schweiz kennt ein ausgeprägtes Geflecht der Machtverteilung. Ein austariertes Mass an staatlichen «checks and balances» garantiert am besten, dass die Schweiz langfristig genau so viel Staat erhält, wie sie auch braucht.

Literatur

- Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Staat, Gesellschaft, Freiheit, *Subrkamp: Frankfurt* 1976.
- James M. Buchanan, Gordon Tullock*, The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy, *University of Michigan Press: Ann Arbor* 1962.
- Bruno S. Frey*, Not Just for the Money. An Economic Theory of Motivation, *Edward Elgar Publishing: Cheltenham* 1997.
- Garrett Hardin*, «The Tragedy of the Commons», in: *Science* 162, 1968, S. 1243–1248.
- Herfried Münkler*, Der Dreißigjährige Krieg. Europäische Katastrophe, deutsches Trauma 1618–1648, *Rowohlt: Berlin* 2017.
- Richard A. Musgrave*, The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy, *McGraw-Hill: New York* 1959.
- Elinor Ostrom*, Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action. *Cambridge University Press: Cambridge* 1990.
- Barry R. Weingast*, «Constitutions as Governance Structures. The Political Foundations of Secure Markets», in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 149, 1993, S. 286–311.
- Barry R. Weingast, Kenneth A. Shepsle, Christopher Johnson*, «The Political Economy of Benefits and Costs. A Neoclassical Approach to Distributive Politics», in: *Journal of Political Economy* 96(4), 1981, S. 132–163.

[6]

Wie viel Staat braucht die Raumplanung? Mehr Dichte führt zu mehr Regeln

[6.1]

Das Regulativ der Raumplanung in der Schweiz

«Ein Reglementieren ohne zwingende Gründe ist bei uns mit Recht unbeliebt.» So umreist der Gemeindeammann von Ennetbaden, Carl Zehnder, an der Einwohnergemeindeversammlung vom 23. Mai 1950 seine politische Philosophie. Eine Philosophie, die er aus dem Geist ableitet, den er in seiner Gemeinde spürt und der in der Schweiz Tradition hat. Die Behörden von Ennetbaden haben sich bis zu jenem Zeitpunkt weder vom Kanton noch von «verschiedenen anderen Seiten», wie Zehnder es ausdrückt, motivieren lassen, das Bauen stärker zu reglementieren. Jetzt aber ändern sich die Zeiten. Dem Gemeinderat liegt ein Baugesuch für dreistöckige Sechsfamilienhäuser vor. Dieser Massstabssprung im Weinbaudorf, Kurort und Vorort ist Bestandteil des Booms, den die ihm benachbarte Kleinstadt Baden mit ihrer Maschinenindustrie in jenen Jahren beschert. Er ist für die Behörde Anlass, den Stimmbürgern eine Bauzonenordnung zu unterbreiten. Gemeindeammann Zehnder begründet diese Planung mit drei Zielen: 1. Das Landschaftsbild soll geschützt werden. 2. Wohngebiete sollen nicht von lärmenden und störenden Betrieben beeinträchtigt werden. Und 3. will die Gemeinde allzu grosse Ausgaben für Werkleitungen vermeiden. Die Ennetbadener Stimmbürger folgen dieser Argumentation. Sie erlassen an jenem Frühlingsabend den ersten Zonenplan in ihrer Gemeinde. !

Die Szene aus dem Aargau der frühen 1950er-Jahre macht die beiden Faktoren deutlich, die auch heute noch wesentlich sind für jede Auseinandersetzung mit dem staatlichen Regelwerk für die Raumplanung. Erstens eine grundlegende Feststellung: Je grösser der Verteilungskampf um den Boden ist, je näher die Häuser zusammenstehen und je dichter die Menschen zusammenleben, desto grösser wird das Bedürfnis nach abstrakten Normen, die für diese Phänomene einen politisch ausgehandelten und demokratisch beschlossenen, mithin also staatli-

chen Rahmen setzen. Es handelt sich dabei um eine Operationalisierung des Gemeinwohls im Sinne von Jean-Jacques Rousseau, das mehr ist als die Summe aller Einzelinteressen.

Zweitens macht das Beispiel deutlich, dass in der Schweiz landauf, landab raumregulierende Massnahmen gesetzt wurden, lange bevor der Verfassungsgrundsatz über die Raumplanung von 1969 und das eidgenössische Raumplanungsgesetz von 1979 Kantone und Gemeinden auf einen haushälterischen Umgang mit dem Boden verpflichtet haben. Es sind denn auch längst nicht nur diese beiden Leitplanken auf Bundesebene und die daraus abgeleiteten kantonalen Richtpläne sowie die kommunalen Zonenordnungen, die die vielfältigen Ansprüche an die nicht erneuerbare Ressource Boden lenken oder kanalisieren. Allein die Liste der sektoralen eidgenössischen Bestimmungen, die Einfluss auf den Umgang mit dem Boden ausüben, ist beträchtlich: Sie reicht vom 1876 etablierten absoluten Schutz des Waldes bis zum 1960 in Kraft getretenen Nationalstrassengesetz, das dem Bundesamt für Strassen die Planung und den eidgenössischen Räten die Beschlüsse über Schnellstrassen überträgt.²

Diese beiden Gesetze prägen die Raumentwicklung der Schweiz mindestens im selben Masse wie das eidgenössische Raumplanungsgesetz, das in seinem Kern die dezidierte Trennung von Bauland und Nichtbauland vorschreibt. Das Waldgesetz erklärt jenes Drittel des Schweizer Bodens zur Tabuzone, das mit Bäumen «bestockt» ist. Zusammen mit dem Viertel ohnehin unproduktiver Landesfläche ist dadurch mehr als die Hälfte des Schweizer Bodens landwirtschaftlichen oder baulichen Entwicklungsmöglichkeiten entzogen. Dadurch beschränkt sich der Verteilungskampf zwischen Bauwirtschaft, Landwirtschaft sowie Natur- und Landschaftsschutz auf die verbleibenden etwas mehr als 40 Prozent des Bodens. Das Nationalstrassennetz, das bis heute nicht an raumplanerische Grundüberlegungen gekuppelt ist, prägt die ausserordentlich dezentralisierte Siedlungsstruktur der Schweiz. Viele Dörfer sind in den letzten 60 Jahren zeitlich so nahe an die Städte herangerückt, dass die Arbeit in der Stadt und das Wohnen irgendwo auf dem Land problemlos unter einen Hut gebracht werden können. Zudem hat es Gebiete an Autobahnknoten zu neuen Zentren für Arbeit und Einkauf gemacht.³

Zu diesen mehr oder weniger bewussten Steuerungselementen, die die Raumplanung und Raumentwicklung in der Schweiz prägen, kommen weitere regulierende Bestimmungen wie das Gewässerschutzgesetz von 1957 und das Natur- und Heimatschutzgesetz von 1962. Diese Erlasse repräsentieren die beiden Schutzgedanken, die hinter raumrelevanten Bestimmungen des Staats stehen: zum einen der Schutz der Menschen vor der Natur oder schädlichen Wirkungen, die sie selbst entfalten, zum anderen den Schutz der Natur und der gewachsenen Kulturlandschaft vor den Menschen. Seither ist es nicht bei diesen beiden grundlegenden Schutzvorgaben geblieben. Hinzu gesellten sich weitere Vorschriften, die die Bodennutzung mitbeeinflussen: 1986 die Lärmschutzverordnung, 1987 der Moorschutzartikel in der Bundesverfassung, 1992 der Sachplan Fruchtfolgeflächen oder 2012 die Annahme der Kulturlandinitiative im Kanton Zürich. Letztere erklärt Landwirtschaftsland kantonal zum selben Tabu, das der Wald im ganzen Land ist.⁴

Das heutige staatliche Regelwerk für die Raumplanung in der Schweiz ist also ein Patchwork, dessen einzelne Elemente den Geist jener Zeiten verströmen, in denen sie geschaffen wurden. Dem grundlegenden Ziel des haushälterischen Umgangs mit dem Boden liegt die Einsicht zugrunde, dass dieser als nicht vermehrbare Grundlage allen Lebens und Wirtschaftens eines bewussten und sorgsamem Umgangs bedarf. Hinter den vielen Instrumenten stehen verschiedene Motivationen – vom Schutz des Landwirtschaftslandes und damit der natürlichen Lebensgrundlagen über die exemplarische Bewahrung des Althergebrachten bis zur schnellen Erreichbarkeit aller Landesteile.

[6.2]

Treibende Kräfte und regulierende Institutionen

Wenn es eine Konstante gibt in der Regulierung des Bodenmanagements in der Schweiz, ist es jene, dass die Anstösse dazu auf nationaler Ebene in der Regel nicht von Behörden ausgingen und ausgehen. Ausnahmen von dieser Regel sind politische «Schockereignisse» wie beispielsweise die Typhusepidemie 1963 in Zermatt. Sie gilt heute als Katalysator für einen ernsthaften Gewässerschutz mit all seinen raumstrukturierenden Kanalisationen und Kläranlagen.⁵

Wie viel Staat braucht die Raumplanung? Mehr Dichte führt zu mehr Regeln

Aber ob es an der Landesausstellung 1939 und nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs darum ging, ein Bewusstsein für die grundsätzliche Notwendigkeit einer Raumplanung zu schaffen, oder um die Lancierung des Nationalstrassennetzes: Es waren in der Regel ausserparlamentarische Interessengruppen, die die Initiativen dafür ergriffen. Das gilt auch für die Bestrebungen, die nach der Jahrtausendwende darauf abzielten, dem Gebot der effizienten Bodennutzung ernsthaft nachzuleben, und die 2013 in den Volksentscheid zugunsten einer Verschärfung der Vollzugsbestimmungen im eidgenössischen Raumplanungsgesetz mündeten.⁶

Das Spektrum der treibenden Kräfte ist gross. Da ist die aus Architektenkreisen lancierte Vereinigung für Landesplanung, die seit ihrer Gründung die Politik für die Raumplanung sensibilisiert und heute unter dem Namen «Espace Suisse» ein von allen Kantonen und der Hälfte der Gemeinden getragenes Kompetenzzentrum und Beratungsgremium ist. Da sind die Strassenverkehrsverbände, die 1955 mit einer Volksinitiative die Initialzündung für das Nationalstrassennetz gegeben haben. Und da sind Pro Natura und die Stiftung Landschaftsschutz als treibende Kräfte hinter der schliesslich zurückgezogenen Landschaftsinitiative, die als Druckmittel diente, um einen ernsthaften Vollzug des Raumplanungsgesetzes zu erwirken.⁷

Die konkreten Anstösse waren im Verlauf der Jahre und Jahrzehnte verschiedener Natur: Im Fall der Nationalstrassen lagen dem Handeln der Strassenverkehrsverbände grundsätzliche Modernisierungsbestrebungen zugrunde. Dasselbe gilt für den Ausbau der Eisenbahn. Er wurde von den SBB unter dem verschärften Druck der Konkurrenz auf der Strasse Ende der 1960er-Jahre als Konzept lanciert und führte zu Reisezeitverkürzungen zwischen den grossen Zentren und zu dichteren Fahrplänen. Das Bevölkerungswachstum und der Bauboom seit 1950 bewogen Sozialdemokraten und Gewerkschaften 1963, eine Volksinitiative gegen die Bodenspekulation und für eine griffige Raumplanung zu lancieren. Das Begehren scheiterte beim Souverän, darf aber als Initialzündung für die von zwei freisinnigen Bundesparlamentariern im Sinne eines Kompromisses erfolgreich lancierten Vorstösse zugunsten der gleichzeitigen Verankerung von Raumplanung und Eigentumsgarantie in der Bundesverfassung betrachtet werden.⁸

Die jüngste Schraubendrehung am Raumplanungsgesetz gründet in einer Art Fanal. Der Landschaftsinitiative ging das 2004 lancierte und vom Kanton Freiburg wohlwollend behandelte Projekt einer Pharmafabrik auf der grünen Wiese in Galmiz im Seeland voraus. Dieses stand nicht nur prototypisch für den nachlässigen Umgang mit dem gesetzlich längst verankerten Konzentrationsprinzip für Siedlungen. Im Zuge der Diskussion um dieses Vorhaben mussten Bund und Kantone auch feststellen, wie knapp der Boden für Projekte in solchen Dimensionen geworden war. Insofern war das Engagement der Kantone zugunsten eines effektiven, aber dennoch politisch tragfähigen Gegenvorschlags zur Landschaftsinitiative auch auf die eigene Einsicht zurückzuführen, dass der bisherige extensive Bodenverbrauch in der Schweiz in eine Sackgasse führt.⁹

Schliesslich spielt auch das Bundesgericht in der Raumplanung immer wieder eine gestaltende Rolle. Beispiele aus jüngerer Zeit sind die Entscheide zugunsten der Berechtigung von Verbandsbeschwerden gegen Einzonungen im Jahr 2016 oder zugunsten der zwingenden Interessenabwägung zwischen Neubauprojekten und dem Inventar der schützenswerten Ortsbilder im Jahr 2017.¹⁰

[6.3]

Heutige und künftige Herausforderungen

Am 9. November 2017 findet in Ennetbaden wieder eine Gemeindeversammlung statt. Ein Kurort ist die Gemeinde längst nicht mehr, aber der Weinbau ist unter anderem dank der Zonenplanung nach wie vor eine optische und wirtschaftliche Dominante. Als Vorort ist die Gemeinde baulich, gesellschaftlich und wirtschaftlich mehr denn je mit der benachbarten Kleinstadt Baden verwachsen. Innerhalb der Agglomeration gilt er als privilegierter Wohnort, als kleine «Goldküste». 1950 hatte Ennetbaden 2000 Einwohner gezählt, im Jahr 2000 wohnten 2500 Menschen hier, Ende 2017 sind es 3600.¹¹

Traktandiert an der Gemeindeversammlung ist eine Revision der Bau- und Nutzungsordnung (BNO), der «Nachfahrin» des Zonenplans von 1950. Wie damals sind die Geschäfte, die den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern hier unterbreitet werden, ein Ausdruck aktueller

Herausforderungen und Befindlichkeiten. Die Frage, die sich seit der Revision des Raumplanungsgesetzes von 2013 stellt, lautet nicht mehr «Wo soll Landwirtschaftsland in Bauland umgezont werden?», sondern «Wie soll das Siedlungsgebiet in sich baulich verdichtet werden?». In Ennetbaden ist dieser Prozess in vollem Gang. Etliche Bauten aus der Zeit von vor dem Zweiten Weltkrieg wurden durch Terrassenhäuser ersetzt. Das reduziert das traditionelle Grün am Sonnenhang, über den sich das Dorf definiert, und sorgt dadurch für Unmut. Politischen Ausdruck findet dieser in einem Antrag des Gemeinderats zur BNO-Revision. In der Wohnzone rund um den Ortskern an der Limmat sollen keine Terrassenhäuser mehr bewilligt werden. Die Exekutive nimmt dadurch im Sinne eines Kompromisses die Forderung nach einem generellen Bauverbot für Terrassenhäuser auf, die Gegenstand von mehreren Eingaben zur neuen BNO war.¹²

An der Gemeindeversammlung vom 9. November 2017 begründet Gemeindeammann Pius Graf das Ziel des Vorschlags. Das Dorfbild mit seinen gut sichtbaren Hanglagen soll «attraktiv» und «identitätsstiftend» bleiben. Verdichtung ist erwünscht, aber das Wachstum soll vertikal und nicht horizontal stattfinden, sagt er. Der Hangverlauf soll sichtbar und die Grünflächen sollen erhalten bleiben. Diesmal ist dem fundamentalen raumplanerischen Ansinnen des Gemeinderats aber kein Erfolg beschieden. Die kontroverse Diskussion mündet zwar in die Annahme der neuen BNO, aber ohne den umstrittenen Paragraphen gegen Terrassenhäuser. Wie immer, wenn es um raumplanungsrechtliche Fragen geht, ist auch hier die Beschneidung der Freiheiten von Grundeigentümern ein wesentlicher Punkt in der Diskussion.¹³

Die Auseinandersetzung in Ennetbaden macht deutlich, dass durch das Paradigma der Siedlungsentwicklung nach innen städtebauliche Fragen in Dörfern angekommen sind. Fragen nach der konkreten Gestaltung von Bauten, von baulichen Ensembles, ja von ganzen Quartieren. Anders als früher, als neu definierte Bauzonen auf der grünen Wiese einfach mit Bauten aufgefüllt wurden, die bestimmten groben Normen in Bezug auf ihre Höhe und Form zu genügen hatten, ist die Gestaltung des Siedlungsraums heute wesentlich komplexer. An die Stelle des bisherigen Nebeneinanders von Bauten tritt ein Miteinander von Bauten und bewusst zu planenden Freiräumen. Man braucht

nicht so weit zu gehen, wie der Soziologe Thomas Held, der festgestellt hat, die bauliche Transformation sei die zentrale Herausforderung für die Politik in der Schweiz. Aber sie ist zweifellos eine ihrer grossen Herausforderungen. Wenn, wovon auszugehen ist, das Gemeinwohl weiterhin ein politisches Ziel bleibt, wird es erst recht generell-abstrakter Normen für die Verwendung und Gestaltung des Bodens bedürfen. Angesichts der Komplexität der Siedlungsentwicklung nach innen ist zunehmend eine Politik gefragt, die sich nicht darauf beschränkt, das Baugebiet zu plafonieren. Gefragt ist eine Politik, die auf allen Ebenen des Staats konzeptionelle Vorstellungen darüber entwickelt, wie denn dieses plafonierte Baugebiet so gestaltet werden kann, dass es mit dem prognostizierten und politisch auch gewollten Bevölkerungswachstum kompatibel wird. Gleichsam als Gegengewicht zu all den Restriktionen, denen die Bautätigkeit in den 100 Jahren unterworfen wurde, sind prospektive Vorstellungen zu entwickeln, wie das Wachstum der Bevölkerung und die flächenmässige Beschränkung des Baugebiets in Einklang gebracht werden können. Insbesondere wird auszuhandeln und zu definieren sein, wo künftig dezidierte bauliche Schwerpunkte gesetzt werden sollen.¹⁴

Welche theoretischen Verdichtungspotenziale bei einer umfassenden Betrachtungsweise allein in Städten und ihrem unmittelbaren Umland schlummern, hat der Lausanner Architekturprofessor Dieter Dietz deutlich gemacht, indem er 2015 den Durchmesser der Berliner Ringbahn auf Zürich und das Glatttal übertrug. In Berlin leben in diesem 13-Kilometer-Kreis 1,3 Millionen Menschen, in Zürich sind es 550 000. Solche Abschätzungen bewegen sich noch weit ausserhalb des in den Debatten zur baulichen Weiterentwicklung des Landes mehrheitsfähigen diffusen Konsenses darüber, dass sich möglichst wenig ändern soll, sowohl im Baugebiet wie ausserhalb davon. Von der kleinen gestalterischen Diskussion über künftige Bauformen in Ennetbaden im November 2017 bis zu einer sorgfältig konzipierten und grundlegenden Ausschöpfung der vorhandenen Verdichtungspotenziale ist es noch ein weiter Weg. Dazu bedarf es wohl einer mentalen Transformation über mehrere Generationen hinweg.¹⁵

Viele Impulse für die künftige räumliche Gestaltung des Landes werden weiterhin von Verfechtern selektiver Interessen ausgehen. Baufir-

men wollen bauen, und Landschaftsschützer wollen die Landschaft schützen. Aber angesichts der angestrebten zunehmenden baulichen Verdichtung werden sich Politik und Verwaltung nicht mehr darauf beschränken können, die verschiedenen Interessen auszutarieren, die dabei zu kollidieren drohen. Sie werden zunehmend auch ernsthaft vorausdenken müssen. Auch für die Planung der relevanten und voneinander abhängigen Bereiche Landschaft, Siedlung und Verkehr hat künftig die Devise «miteinander statt nebeneinander» zu gelten. Um möglichst viel planerische Kreativität freizusetzen und das Spektrum möglicher Lösungsansätze zu weiten, sind Wettbewerbselemente in Form von Ideenkonkurrenzen zu regelmässigen Bestandteilen der Planungsprozesse zu machen.

Aus diesen Perspektiven abzuleiten, dass das Credo von Carl Zehnder, dem Gemeindeammann von Ennetbaden im Jahr 1950, in seiner Gemeinde und anderswo in der Schweiz passé ist, wäre ein Kurzschluss: «Ein Reglementieren ohne zwingende Gründe ist bei uns mit Recht unbeliebt.» Im Falle der Raumplanung ist schlicht absehbar, dass sich die zwingenden Gründe vermehren werden, wenn ein weiteres Bevölkerungswachstum und das nicht vermehrbare Gut des Bodens unter einen Hut gebracht werden sollen. Die Prognose sei gewagt: Mehr Dichte wird zu mehr Regeln führen.

Anmerkungen

¹
Auszug aus dem Protokoll der Einwohnergemeindeversammlung vom 13.5.1950 (Gemeindearchiv Ennetbaden B.2.3.2).

²
Espace Suisse (Hg.), Von der VLP zu Espace Suisse. Historisches Essay zum 75-Jahre-Jubiläum des Verbands für Raumplanung, S. 15.
Historisches Lexikon der Schweiz: Fortgesetzt <http://www.hls-dbs-dss.ch/textes/d/D13802.php>

³
Bundesamt für Statistik, Die Bodennutzung in der Schweiz. Resultate der Arealstatistik, Neuchâtel 2013, S. 7.
Espace Suisse (Hg.), Von der VLP zu Espace Suisse. Historisches Essay zum 75-Jahre-Jubiläum des Verbands für Raumplanung, S. 15.
Historisches Lexikon der Schweiz: Bundesrecht (Teilabschnitt: Der Ausbauch des Bundesrechts seit 1848) <http://www.hls-dbs-dss.ch/textes/d/D9603.php?topdf=1>
Paul Schneeberger, «Verkehrs- und Siedlungsentwicklung», in: Jon Mathieu et al. (Hg.), Geschichte der Landschaft der Schweiz, Orell Füssli: Zürich 2016, S. 283.

⁴
Historisches Lexikon der Schweiz: Abwasser
<http://www.hls-dbs-dss.ch/textes/d/D7861.php> und ebd.: Moore
<http://www.hls-dbs-dss.ch/textes/d/D7851.php>
Lärmschutzverordnung des Schweizerischen Bundesrats
<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19860372/index.html>
<https://www.are.admin.ch/are/de/home/>

raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/konzepte-und-sachplaene/sachplaene-des-bundes/sachplan-fruchtfootfolgeflaechen-sp-fff.html

⁵
Martina Koll-Schretzenmayr, Gelungen? Misslungen? Die Geschichte der Raumplanung in der Schweiz, Verlag Neue Zürcher Zeitung: Zürich 2008, S. 55–56.

⁶
Literatur zu den drei Themen:
Michael Ackermann, Konzepte und Entscheidungen in der Planung der schweizerischen Nationalstrassen von 1927 bis 1961, Peter Lang: Bern 1992.
Espace Suisse (Hg.), Von der VLP zu Espace Suisse. Historisches Essay zum 75-Jahre-Jubiläum des Verbands für Raumplanung.
Paul Schneeberger, «In den schweizerischen Niederlanden. Wie die Weite im Dreieck zwischen Neuenburger-, Murten- und Bielersee den Umgang mit dem Boden in der Schweiz verändert», NZZ, 31.7.2015.

⁷
Espace Suisse (Hg.), Von der VLP zu Espace Suisse. Historisches Essay zum 75-Jahre-Jubiläum des Verbands für Raumplanung, S. 7.
Paul Schneeberger, «Geschichte und Bedeutung der Autobahnen in der Schweiz», NZZ, 12.1.2017, S. 18.

Wie viel Staat braucht die Raumplanung? Mehr Dichte führt zu mehr Regeln

Anmerkungen

8

Espace Suisse (Hg.), Von der VLP zu Espace Suisse. Historisches Essay zum 75-Jahre-Jubiläum des Verbands für Raumplanung, S. 12 & 17.

Gisela Hürlimann, Die Eisenbahn der Zukunft. Automatisierung, Schnellverkehr und Modernisierung, *Chronos*: Zürich 2007, S. 153–156.

9

Espace Suisse (Hg.), Von der VLP zu Espace Suisse. Historisches Essay zum 75-Jahre-Jubiläum des Verbands für Raumplanung, S. 29.

10

Katharina Fontana, «Verbandsbeschwerde kann Einzonungen verhindern», in: *NZZ*, 25.8.2016.

Stefan Hotz, «Isos ist keine Käseglocke», in: *NZZ*, 11.1.2017.

11

Historisches Lexikon der Schweiz:
Ennetbaden

[http://www.bls-dhs-dss.ch/
textes/d/D1637.php](http://www.bls-dhs-dss.ch/textes/d/D1637.php)

und

[https://www.ennetbaden.ch/
/leben/zahlen-und-fakten/bevoelkerung/](https://www.ennetbaden.ch/leben/zahlen-und-fakten/bevoelkerung/)

12

Roman Huber, «Hässliche Stützmauern, wenig Grünfläche. Terrassenhäuser gibt es nicht mehr à discretion», in:

Badener Tagblatt, 12.3.2017, S. 19.

13

Protokoll der Einwohnergemeindeversammlung Ennetbaden vom 9.11.2017
[http://www.ennetbaden.ch/uploads/tx_](http://www.ennetbaden.ch/uploads/tx_userpdflist/ProtokollGV09112017.pdf)
[userpdflist/ProtokollGV09112017.pdf](http://www.ennetbaden.ch/uploads/tx_userpdflist/ProtokollGV09112017.pdf)

14

Paul Schneeberger, «Warum nicht ist kein Rezept für die Schweiz», in: *NZZ*, 25.7.2018, S. 12.

15

Dieter Dietz, «Hundeköpfe für die Schweiz», in: *Werk, Bauen und Wohnen*, Nr. 1 und 2, 2015.
[https://www.wbw.ch/de/heft/artikel/
leseprobe/hundekoepfe-fur-
die-schweiz.html](https://www.wbw.ch/de/heft/artikel/leseprobe/hundekoepfe-fur-die-schweiz.html)

Die Internetquellen wurden im August 2018 konsultiert.

Konrad Hummler

[7]

Wie viel Staat braucht die Schweiz?

[7.1]

Vorbemerkungen

Der (nicht vom Verfasser dieses Aufsatzes gewählte oder gewünschte) Titel «Wie viel Staat braucht die Schweiz?» ist hochgradig normativer Natur und unterstellt überdies, dass die Begrifflichkeit sowohl von «Staat» als auch «Schweiz» geklärt oder einfach klärbar sei. Das trifft selbstverständlich nicht zu. So sind die Grenzen desjenigen, was dem Staat zugeordnet werden soll und was nicht, fliegend – zumal in einer direkten Demokratie, die von sich behauptet, dass der Bürger den Staat ausmache. Diese denkbar breiteste Definition kann wohl nicht gemeint sein, ganz abgesehen von der Schwierigkeit, wenn es darum geht, die nicht stimmberechtigten Ausländer in dieses Staatsmodell einzuordnen ... Umgekehrt lässt sich die Hoheitlichkeit der Funktionen als Kriterium kaum zur (wohl bedeutend enger gefassten) Begriffsklärung «Staat» verwenden, denn gerade in der Schweiz ist der Staat in vielen ganz und gar nicht hoheitlichen Bereichen tätig. Dieses Phänomen wird uns in diesem Aufsatz noch beschäftigen.

Nicht weniger problematisch hält es sich mit dem Begriff «Schweiz». Welche Schweiz denn? Jene fiktionale, wie sie in der Bundesverfassung steht? Oder jene faktische, wie sie in unglaublich komplexer Verzahnung mit dem ganzen Globus jeden Tag, jede Stunde und Minute einer dynamischen Fortentwicklung unterliegt?

Schliesslich: Wer «braucht» sagt, ist immer auch Partei und hat Eigeninteressen. Eine Beurteilung aus übergeordneter Warte erscheint problematisch, es sei denn, man deklariere offen die Kriterien, nach denen eine institutionelle Anordnung als «besser» oder «schlechter» beurteilt wird.

Dieser Artikel stützt sich auf Vorarbeiten, die zeitlich schon weiter zurückliegen, aus Sicht des Autors jedoch an Gültigkeit keineswegs eingebüsst haben. Gegen Ende der 1970er-Jahre legte eine Kommission unter dem Vorsitz des damaligen Bundesrats Kurt Furgler einen

Entwurf für eine neue Bundesverfassung der Schweiz vor. Aufgrund der für die Politikwissenschaft hochinteressanten Konstellation «bestehende Verfassung versus Verfassung de lege ferenda» wurden damals zwei junge Wissenschaftler, der Ökonom Martin Janssen und der Jurist Konrad Hummler vom Center for Research in Government Policy and Business an der Universität Rochester (N.Y.) in den USA, beauftragt, eine quantitative (also nicht normative) Studie zu den beiden institutionellen Arrangements, dem bestehenden und dem vorgeschlagenen, vorzunehmen. Im Wesentlichen ging es dabei just um die Frage, wie viel Staat für die Schweiz eigentlich sinnvoll sei. Als Kriterien für «besser» oder «schlechter» wählten die Autoren damals die Paretooptimalität, gemäss der jedes Arrangement als besser zu beurteilen ist, das mindestens jemanden besserstellt, ohne einen anderen zu beeinträchtigen. Der vorliegende Beitrag greift weitgehend auf die damalige Studie Janssen/Hummler ¹ zurück.

[72]

Wie funktioniert der Mensch in der Gemeinschaft?

Um politische Institutionen zu untersuchen, muss man von einem Verhaltensmodell des Menschen ausgehen. In den Sozialwissenschaften unterscheidet man eine Reihe verschiedener Verhaltensmodelle, deren wichtigste das *ökonomische*, das *soziologische* und das *psychologische Modell* des Menschen sind. In der folgenden Analyse wird nur das ökonomische Modell des Menschen unterstellt.

Das hier diskutierte ökonomische Modell des Menschen ist nicht nur eine Theorie über Produktion und Konsum, sondern vor allem eine Theorie menschlichen Verhaltens als Reaktion auf die natürlichen und politischen Gegebenheiten, die im Verlauf dieses Prozesses auch umgestaltet werden. In der Ökonomie wird der Mensch als Individuum angesehen, das durch ein dauerndes Abwägen von Vor- und Nachteilen jeder Handlung (Kosten und Nutzen) versucht, sein eigenes Wohl zu steigern. Diese Verhaltensweise bestimmt nicht nur seine wirtschaftlichen Aktivitäten, sondern ebenso seine politischen Handlungen. Die Verfolgung des Eigenwohls führt dazu, dass über weite Strecken auch das Wohl der Allgemeinheit gefördert wird.

Das ökonomische Modell legt nahe, dass politische Institutionen zum eigenen Vorteil ausgenutzt werden, seien sie dazu vorgesehen oder nicht. Politische Anstrengungen werden aber nur so lange unternommen, als der zusätzliche Ertrag zum eigenen Vorteil die zusätzlichen Aufwendungen rechtfertigt. Die jeweiligen politischen Institutionen, d. h. Verfassungsartikel oder Gesetze, bestimmen weitgehend den Umfang solcher persönlichen Vorteile.

Es gibt selbstverständlich alternative Verhaltensmodelle, die als Grundlage zur Untersuchung institutioneller Arrangements (also zur Beantwortung von Fragen wie «Wie viel X braucht Y?») herangezogen werden können, beispielsweise psychologische oder soziologische. Die Ergebnisse werden entsprechend unterschiedlich ausfallen. Viele unlösbar scheinende Meinungsverschiedenheiten in politischen Fragen würden sich auf Unterschiede in der axiomatischen Ausgangslage zurückführen lassen; hier sei deshalb gleich zu Beginn offengelegt, auf welchen Grundannahmen dieser Beitrag basiert.

[73]

Was tut der Staat denn alles?

In jedem modernen Staat können folgende Kategorien kollektiven Handelns beobachtet werden:

- der staatliche Schutz individueller Rechte und die staatliche Durchsetzung privater Verträge
- die Regulierung privater Tätigkeiten
- makroökonomische Stabilisierungsmassnahmen
- die Produktion öffentlicher Güter
- die Produktion privater Güter
- Formen direkter Einkommens- und Vermögensverteilungen

Der staatliche Schutz individueller Rechte und die staatliche Durchsetzung privater Verträge sind eine notwendige Bedingung für die Abwesenheit von Anarchie. Die Existenz einer Rechtsordnung verringert die der Anarchie innewohnende Unsicherheit und verkleinert die zur Vertragsdurchsetzung notwendigen Kosten. Die praktisch gleichmässige Teilhabe aller an dieser Zustandsverbesserung führt zum Auftre-

ten eben dieser Rechtsordnung. Seit Buchanans *The Limits of Liberty*² wird diese Staatstätigkeit als «protective state», als «sichernder Staat», bezeichnet, im Unterschied zum «productive state», der dort mit produzierender und umverteilender Aktivität in Erscheinung tritt, wo Externalitäten vorkommen.

Ein Grossteil staatlicher Aktivitäten zielt jedoch auf eine den Schutz individueller Rechte und die Durchsetzung privater Verträge übersteigende *Regulierung privater Tätigkeiten* ab. Als Beispiel können angeführt werden: Vorschriften über Ladenschlusszeiten, die der Vertragsfreiheit direkt widersprechen; Eichvorschriften; Sicherheitsvorschriften über die Installation elektrischer Anlagen; Vorschriften über Medikamente, Nahrungsmittelkontrollen oder Vorschriften über das Tragen von Sicherheitsgurten und Schutzhelmen. Solche staatlichen Aktivitäten werden normalerweise mit zwei Argumenten begründet. Zum einen wird auf die mit privaten Tätigkeiten verbundenen «Externalitäten» hingewiesen. Zum anderen wird behauptet, dass der Staat solche Regulierungen vornehmen müsse, weil die Menschen Fehler machen.

Die Existenz externer Effekte vermindert die soziale Wohlfahrt (im Sinne der Paretooptimalität), verglichen mit einer Situation, in der wegen Abwesenheit von Transaktionskosten keine Externalitäten auftreten. Anhand eines Vergleichs des tatsächlichen Zustands mit einer zwar idealen, aber inexistenten Welt, in der keine Externalitäten vorkommen, folgern verschiedene Lehrbücher und Politiker, dass der Staat beim Auftreten von Externalitäten eingreifen muss. Das Problem ist aber nicht so einfach. Seit den Arbeiten von Coase³ und Buchanan/Tullock⁴ ist bekannt, dass die Existenz externer Effekte weder hinreichend noch notwendig sind, um staatliche Regulierungen zu begründen. Erstens muss berücksichtigt werden, dass Externalitäten auf ungenügend definierte Eigentumsrechte (im Sinne von John Locke) zurückgeführt werden können. Man müsste diese also zuerst einmal optimal definieren. Sobald Eigentumsrechte genügend klar definiert sind, sind Anreize vorhanden, Externalitäten zu internalisieren. Aber selbst im Falle optimal definierter Eigentumsrechte existieren Situationen, in denen gewisse staatliche Aktivitäten (z.B. Steuern; Vorschriften, verbunden mit Bussen; Verbote; Richtwerte

usw.) die oben erwähnte Wohlfahrt steigern. Dies aber nur, wenn die Kosten staatlicher Aktivität sowohl geringer als entsprechende private Kosten als auch als die daraus resultierenden Erträge sind. Darüber hinaus wird allerdings oft nicht berücksichtigt, dass auch staatliche Aktivitäten negative Externalitäten nach sich ziehen können. Dieser Aspekt muss bei der Beurteilung von Staatseingriffen gebührend beachtet werden.

Sehr oft wird jedoch argumentiert, dass der Staat unabhängig von der Frage der Externalitäten Massnahmen zum Schutz seiner Bürger ergreifen müsse. Dies deshalb, weil Menschen Fehler machen, da ihr Planungshorizont «zu kurz» sei und sie nicht wüssten, was in ihrem besten Interesse sei. Diese Argumente werden u.a. zur Rechtfertigung staatlicher Eingriffe auf dem Gebiet beschränkter Ressourcen (Energie), der Grundlagenforschung und für staatliche Vorschriften auf Kredit- und Versicherungsmärkten, im Gesundheitssektor, im Verkehrswesen usw. herangezogen. Was ist von solchen Argumenten zu halten? Es handelt sich hier um die Frage, inwieweit ein Individuum, das sich aufgrund der eigenen Beurteilung seiner (privaten) Kosten-Nutzen-Situation entschliesst, sich so oder anders zu verhalten, mittels staatlicher Massnahmen zu einem «richtigen» Verhalten gezwungen werden soll. Abgesehen davon, dass diese paternalistische Einstellung mit dem unterstellten Menschenbild nicht vereinbar ist, sprechen auch die folgenden Argumente gegen diese Haltung:

1: Wer beurteilt denn, was in wessen bestem Interesse ist? Politiker und Staatsbeamte? Mit welchem Recht sind es genau diese Menschen?

2: Selbst wenn die Wahl eines Politikers als hinreichende Begründung dafür akzeptiert werden könnte, dass er tatsächlich um das Wohl seiner Wähler weiss, wie sollen denn Menschen, die ihr eigenes Interesse nicht kennen, überhaupt in der Lage sein, jenen Politiker zu wählen, der in ihrem besten Interesse handelt?

3: Wenn man die Behauptung akzeptiert, dass die Menschen nicht wüssten, was in ihrem besten Interesse sei, gibt es keine Grenzen staatlichen Handelns. Selbst das Erschiessen unschuldiger Bürger könnte gerechtfertigt werden, da diese ja nicht wissen, dass es in ihrem besten

Interesse ist, erschossen zu werden. Aus der Geschichte wissen wir, wie wichtig die Grenzziehung bezüglich der Frage «Wie viel Staat braucht ...?» sein kann!

Zusammenfassend halten wir fest, dass das Argument des Fehlermachens staatliche Regulierungen nicht und das Vorliegen von Externalitäten solche nur teilweise rechtfertigen. Warum also versuchen die Stimmbürger nicht, solchen weitergehenden Staatseingriffen Einhalt zu gebieten? Welche Kraft sorgt dafür, dass der Regulationsprozess immer weiter geht? Das ökonomische Verhaltensmodell kann dazu eine Erklärung liefern. Wie bereits erwähnt, wird der Mensch in diesem Modell als ein Individuum betrachtet, das in dauerndem Suchen und Anpassen sein Eigenwohl zu mehreren versucht. Politische Anstrengungen werden nur so lange unternommen, als der zusätzliche Ertrag zum eigenen Vorteil die zusätzlichen Aufwendungen rechtfertigt. Die Kostenseite wird dabei sowohl durch den Verzicht auf den Wert alternativer Beschäftigungen als auch durch den durch Verfassung und Gesetz festgelegten Grad an Möglichkeiten, solche Institutionen zum eigenen Vorteil auszunützen, bestimmt. Es ist offensichtlich, dass ungenau formulierte Gesetze die Kosten verringern und deshalb in der Tendenz dazu führen werden, dass vermehrt Anstrengungen im politischen und nicht im privaten Sektor unternommen werden.

Die Kosten und Nutzen politischer Programme sind meist asymmetrisch auf verschiedene Bevölkerungsgruppen verteilt: So sind die diesbezüglichen Informationskosten allgemeiner Programme im Verhältnis zu den daraus erhältlichen Vorteilen relativ gross, während bei speziellen Programmen die Informations- und Organisationskosten für die positiv Betroffenen relativ klein und für die negativ Betroffenen relativ gross sind. Das erklärt, dass es meistens nicht im Interesse des Individuums liegt, Anstrengungen zu unternehmen, um solche Programme zu bekämpfen.

Bezüglich *makroökonomischer Stabilisierungsmassnahmen* können in der Literatur drei verschiedene Ansichten beobachtet werden. Die Vertreter der ersten beiden Ansichten glauben, dass die konjunkturelle Entwicklung eines Landes mittels geeigneter Massnahmen gesteuert werden kann. Sie unterscheiden sich aber darin, ob die

geeigneten Massnahmen eher fiskaler oder monetärer Natur sein sollen. Konkret geht es beispielsweise um die Frage, ob einer Rezession mit einer Ausdehnung der Staatsaufgaben (oder einer entsprechenden Reduktion der Steuern) oder mit einer expansiven Geldmengenpolitik begegnet werden soll. Die dritte Gruppe ist der Ansicht, dass jegliche systematische Fiskal- oder Geldpolitik hinsichtlich der Stabilisierung der konjunkturellen Entwicklungen höchstens zufällige Erfolge verbuchen kann.

Warum trotz dieser grossen Unsicherheit hinsichtlich der Wirksamkeit makroökonomischer Stabilisierungsmassnahmen immer wieder solche Massnahmen getroffen werden, lässt sich mit dem ökonomischen Modell des Menschen erklären. Danach schlagen die Politiker jene Massnahmen vor, die in ihren eigenen Interessen liegen. So kann man erwarten, dass sie solche Gesetze vorschlagen, durch die verschiedene Bevölkerungsgruppen in unterschiedlicher Art und Weise durch makroökonomische Stabilisierungsmassnahmen begünstigt oder benachteiligt werden, um so Einfluss auf ihre Wiederwahl zu nehmen. Es wäre nicht abwegig, das «quantitative easing», die historisch wohl umfangreichste makroökonomische Stabilisierungsmassnahme schlechthin, gelegentlich einmal nach solchen politisch-ökonomischen Kriterien zu beurteilen.

Wenden wir uns der *Produktion öffentlicher Güter* durch den Staat zu. Ökonomische, d.h. knappe Güter haben verschiedene charakteristische Eigenschaften. Eine dieser Eigenschaften ist der Ausschlusseffekt: So können gewisse Güter pro Zeiteinheit nur einmal genutzt werden, während andere eine vielfache Nutzung nicht ausschliessen. Zum Beispiel kann nur eine Person in einem Zeitpunkt auf einem Stuhl sitzen, während verschiedene Personen gleichzeitig eine schöne Aussicht geniessen können. Die erste Klasse von Gütern nennt man private, die zweite öffentliche Güter. Die Unmöglichkeit, jene Leute, die für den Konsum bestimmter öffentlicher Güter nichts zu bezahlen bereit sind («free riders»), auszuschliessen, führt dazu, dass für Private oft wenig oder überhaupt keine Anreize bestehen, solche zu produzieren, sodass, verglichen mit einer Situation, in der diese Güter privat wären, «zu wenig» öffentliche Güter angeboten werden.

Aus dieser Tatsache wird oft abgeleitet, dass öffentliche Güter von der öffentlichen Hand angeboten werden müssten. Diese Behauptung vernachlässigt aber die Unterscheidung zweier Aspekte: jenen der Produktion solcher Güter und jenen der Finanzierung. A priori spricht nichts dagegen, dass öffentliche Güter von Privaten hergestellt werden. Schwieriger ist die Finanzierung öffentlicher Güter, da die entsprechenden Eigentumsrechte oft nicht definiert werden bzw. werden können.

Der einzige Ausweg besteht darin, dass man den Gebrauch öffentlicher Güter an die Nutzung eines geeigneten privaten Gutes zu binden versucht, falls sich dies im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse als billiger gegenüber einer staatlichen Lösung erweist. So kann z. B. die Nutzung einer schönen Gebirgslandschaft, deren Pflege etwas kostet, über Kurtaxen, Bergbahntarife usw. abgegolten werden. Da diese Entschädigungen restlos über private Institutionen eingefordert werden können, besteht keine Notwendigkeit kollektiver Massnahmen. Trotz dieser Einwände beobachtet man immer wieder, dass öffentliche Güter durch staatliche Institutionen produziert und auf staatlichem Weg finanziert werden, obwohl dies aufgrund einer Kosten-Nutzen-Analyse eigentlich privat geschehen könnte. Das ökonomische Modell liefert auch hier wieder dieselbe Erklärung für die Existenz solcher Staatsaktivitäten: dass auf dem Wege des politischen Prozesses eine Umverteilung stattfindet.

Die staatliche *Produktion privater Güter* kann unter drei Gesichtspunkten betrachtet werden. Zum ersten ist es hypothetisch möglich, dass der Staat ein gewisses Gut effizienter herstellt als Private. Bei jenen Gütern, in deren Produktion der Staat eindeutig weniger kostengünstig ist als Private, müssen zwei weitere Gesichtspunkte in Betracht gezogen werden. Zum einen könnte mit der Produktion eines solchen privaten Gutes ein als wesentlich erachtetes öffentliches Gut mitproduziert werden. Ist das der Fall, so besteht die Tendenz, dass solche privaten Güter ohne staatliche Eingriffe in zu «kleinem» Umfang produziert würden.

Das heisst jedoch nicht, dass diese Güter nicht unter staatlichen Auflagen (u. a. in Form staatlicher Mitfinanzierung) auf privatwirtschaftli-

cher Basis kostengünstiger hergestellt werden können. Dies muss aber in jedem Fall einzeln abgeklärt werden. Ist das zum anderen nicht der Fall, handelt es sich um eine versteckte Form von Umverteilung. Die treibenden Kräfte hinter solchen Umverteilungsmassnahmen sind zum einen jene, die durch solche Massnahmen positiv betroffen sind, und zum anderen Politiker und Beamte, in deren Interesse es liegt, Umverteilungen über indirekte Massnahmen vorzunehmen, weil sie so in die Lage versetzt werden, ihren Einflussbereich zu vergrössern.

In diesem Licht müssen durch den Staat hergestellte private Güter wie das Abfuhrwesen, praktisch die gesamten Service-public-Dienste, die Herstellung von Radio- und Fernsehprogrammen, alle öffentlichen Transportmittel, Gas-, Elektrizitäts- und Wasserwerke, Schulen, Spitäler usw. analysiert werden. Bei einzelnen dieser Aktivitäten besteht wenig Zweifel, dass eine weitergehende Privatisierung mit mehr Vorteilen als Nachteilen verbunden wäre.

Das ökonomische Modell besagt, dass die Menschen bereit sind, *Einkommen und Vermögen zu Umverteilungszwecken* hinzugeben, wenn sie glauben, damit ihr Eigenwohl mehren zu können. Es fällt aber auf, dass viele eher dazu bereit sind, wenn auch andere dasselbe tun. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass nicht nur der Staat kollektive Wohltätigkeit organisieren kann, sondern dass auch private Institutionen auf diesem Gebiet Massgebendes leisten (Hilfswerke, kirchliche Institutionen). Dieser Aspekt direkter Einkommens- und Vermögensverteilung kann in der Terminologie der Spieltheorie als Positiv-Summen-Spiel bezeichnet werden. Dies deshalb, weil es beiden «Teilnehmern» am Umverteilungs-«Spiel» nach dem «Spiel» besser geht als vorher. So verzichtet der Spender freiwillig auf einen Teil seines erworbenen Anspruchs auf gegenwärtige und zukünftige Güter, um so in den Genuss einer gewissen Zufriedenheit und eines politischen und sozialen Friedens zu gelangen.

Es liegt jedoch auf der Hand, dass ein beträchtlicher Teil zwangsweiser direkter und vor allem indirekter Einkommens- und Vermögenssumverteilung nicht mithilfe eines Positiv-Summen-Spiels erklärt werden kann. Zwei Überlegungen zeigen, dass diese nicht einmal als Null-Summen-Spiel betrachtet werden können. Zum einen müsste

der Transfermechanismus der Zahlung (die über jene hinausgeht, die freiwillig vor sich gehen würde) kostenlos sein, was er sicher nicht ist. Zum anderen dürften die Individuen auf Zwangsumverteilung nicht reagieren.

Das ökonomische Modell gibt jedoch Hinweise (die in der Wirklichkeit bestätigt werden), dass beide Seiten auf das Umverteilungs-«Spiel» reagieren. Unabhängig davon, auf welcher «Seite» des «Spiels» sie stehen, versuchen die Teilnehmer, vorhandene politische Institutionen für ihre Zwecke auszunutzen. So wird die Gruppe potenzieller Empfänger bzw. ihre politischen Vertreter Anstrengungen unternehmen, um mithilfe des politischen Prozesses Einkommens- und Vermögensteile der anderen Gruppe an sich zu ziehen. Demgegenüber versucht die Gruppe der potenziellen und tatsächlichen Geber, solche Umverteilungsversuche – ebenfalls über den politischen Prozess – abzuwehren. Solche Anstrengungen beider Seiten benötigen Produktionsfaktoren, d.h. menschliche Arbeitskraft, Kapitalgüter (Autos, Computer usw.) und Boden, die entsprechend nicht für die Produktion von Gütern und Dienstleistungen eingesetzt werden.

Die erwähnten Tätigkeiten laufen alle darauf hinaus, dass weniger produziert wird und dass deshalb weniger zu verteilen ist. Mindestens einem Teilnehmer, vielleicht aber auch beiden, wird es nach dem «Spiel» schlechter gehen als vorher. Wie bereits erwähnt wurde, können gewisse politische Institutionen solche Umverteilungsanstrengungen ermöglichen oder sogar fördern, während andere solchen Bemühungen eher hinderlich sind. Im Allgemeinen werden Gesetze, die die Bevorteilung gewisser Bevölkerungsgruppen möglich machen, eher dazu verwendet, solche Umverteilungen auch tatsächlich durchzuführen, als jene, deren Auswirkung sich ungefähr gleichmässig auf alle Einwohner verteilen. Mit der Schaffung von Gesetzen, die Umverteilungen ermöglichen (auch wenn diese vordergründig damit gar nicht geplant wurden), werden also gleichzeitig auch die Möglichkeiten geschaffen, diese für andere als die angeführten Ziele zu gebrauchen.

Wie viel wovon bräuchte es nun sinnvollerweise?

Die Optimalität bestimmter politischer Institutionen kann nur auf der Basis von Werturteilen bestimmt werden. In der folgenden Diskussion wird das in der Ökonomie zur Beurteilung alternativer Zustände verwendete Paretokriterium unterstellt. Für die Beurteilung von staatlichen Strukturen impliziert dieses Kriterium, dass solche Institutionen besser sind, die bei gegebenem Zielerreichungsgrad die Schlechterstellung, die durch den aus Gründen «unerwünschter» Umverteilung entstehenden Produktionsverlust resultiert, des jeweiligen Individuums minimieren. Ohne diesen Optimierungsprozess streng formal durchzuführen, leiten wir die folgenden Kriterien für den Entwurf optimaler (auf den erwähnten Werturteilen basierender) politischer Institutionen her:

1: Von zwei möglichen staatlichen Strukturen mit dem ungefähr gleichen Zielerreichungsgrad ist jene vorzuziehen, die einen kleineren Umfang an unterschiedlicher Behandlung von Interessensgruppen ermöglicht. Will man beispielsweise die Stellung der Bergbauern verbessern, so ist jene Lösung vorzuziehen, die das gegebene Ziel möglichst effizient, d. h. mit möglichst wenigen unerwünschten Nebenwirkungen, erreicht. Anderen Gruppen ist deshalb die Möglichkeit zu nehmen, durch politische Anstrengungen ebenfalls in den Genuss solcher Leistungen zu gelangen. Dadurch werden weniger Produktionsfaktoren aus dem privaten Sektor in den – in diesem Fall – unproduktiven politischen Prozess umgeleitet. Überdies würde der Spielraum der Bürokratie, ihr Budget auszuweiten, kleiner.

2: Falls eine Rechtsstruktur einen höheren Zielerreichungsgrad aufweist als eine andere, so kann dieser höhere Zielerreichungsgrad in einem gewissen Ausmass durch Umverteilungsverluste erkaufte werden.

3: Politische Institutionen müssen kontrollierbar und ihre Auswirkungen in der Zukunft abschätzbar sein. Die Kontrollierbarkeit verlangt Möglichkeiten zur Korrektur von Missbräuchen. (Dies bringt mit sich, dass das staatliche Zwangsmonopol nicht von einem einzigen Staatsangestellten abhängig sein darf. Mit einer gewissen Gewalten-

trennung, in der darüber hinaus ein staatlicher Zweig über den anderen wacht, kann das erreicht werden.) Das Postulat der Voraussehbarkeit der Auswirkungen politischer Institutionen verlangt, dass die Kosten, solche Institutionen zu ändern, der Wichtigkeit der darin geregelten Fragen entsprechen. Dies ist nichts anderes als das Problem der Verfassungswürde. Die Ökonomie ist in der Lage, diesen Begriff wenigstens in Ansätzen zu quantifizieren.

Es ist eine Eigenschaft des Menschen, dass oft ein Gegensatz zwischen kurz- und langfristig optimalem Verhalten besteht. Man vergleiche zum Beispiel jene Person, die zwar in der langen Frist nicht dick werden möchte, kurzfristig aber der Versuchung eines jeden Kuchenstücks erliegt. Oder jene Person, die sich während eines Waldlaufs – kurzfristig betrachtet – am liebsten niedersetzen würde, in Anbetracht des gesteckten Ziels aber weiterläuft. Als Reaktion auf dieses Problem, sichtbar an einer Vielzahl von Umweltfragen, setzt sich der Mensch verschiedene Arten von Restriktionen und Regeln. Gesetze können von diesem Gesichtspunkt aus als eine Menge solcher sich selbst auferlegter Restriktionen verstanden werden. Um eine optimale Wahl zwischen der Voraussehbarkeit gesetzlicher Institutionen und ihrer Anpassungsfähigkeit an eine sich dauernd ändernde Welt zu treffen, ist es im Interesse des Menschen, verschieden wichtige Dinge in Institutionen zu regeln, die sich in ihren Änderungskosten unterscheiden. Je wichtiger eine Sache erscheint, umso eher muss sie in einer nur unter hohen Kosten abänderbaren Rechtsstruktur geregelt sein. Falls die Kosten einer Verfassungsänderung höher sind als die entsprechenden Kosten einer Gesetzesänderung, folgt direkt, dass den Menschen relativ wichtig erscheinende Dinge in der Verfassung relativ unwichtig erscheinende Dinge in Gesetzen geregelt werden. «Ceteris paribus» ist demgegenüber der Politiker daran interessiert, dass relativ wichtige Sachen auf Gesetzebene festgelegt werden, da es ihm so erleichtert wird, seinen Einfluss zu vergrössern.

Die Frage, was relativ wichtige und was relativ unwichtige Dinge sind, kann nur aufgrund empirischer Evidenz beurteilt werden. Es scheint, dass die Menschen in erster Linie an ihrem Leben, ihrer Freiheit und ihrem Eigentum interessiert sind. Für die zur Diskussion stehenden staatlichen Strukturen können unter dem Gesichtspunkt der beschrie-

benen (normativen) Optimalität mithin folgende Forderungen aufgestellt werden:

- Die individuellen Freiheitsrechte müssen klar definiert und gleichmässig auf alle Individuen verteilt sein; diese gleichmässige Verteilung wird nur dadurch erreicht, dass diese Rechte als dem Menschen immanent definiert werden. Zugleich ist diese Zuerkennung von Freiheitsrechten notwendige Bedingung, damit überhaupt gegenseitig vorteilhafter Tausch stattfinden kann. Die Aufrechterhaltung einer gleichmässigen Verteilung individueller Freiheitsrechte verlangt die Existenz des staatlichen Gewaltmonopols. Natürlich bedingt diese gleichmässige Verteilung auch eine staatliche Durchsetzung privater Verträge.
- Um dem Aspekt von Externalitäten privater Tätigkeiten gerecht zu werden, müssen die folgenden Bedingungen gelten:

1: Eigentumsrechte (nicht im engen Sinne, sondern in der Bedeutung von «lives, liberties and estates»!) müssen im Sinne einer Kosten-Nutzen-Analyse optimal definiert sein.

2: Staatliche Aktivitäten zur Verringerung externer Kosten (bzw. zur Vergrösserung externer Erträge) müssen billiger sein als die entsprechenden privaten Tätigkeiten.

3: Kosten und Erträge solcher staatlichen Aktivitäten müssen gegeneinander abgewogen werden. Dabei müssen die Kosten kleiner oder gleich sein als der aus einer Intervention resultierende Ertrag.

- Sollte man bezüglich makroökonomischer Stabilisierungsmassnahmen der Ansicht sein, dass eine systematische, d.h. aktive Stabilisierungspolitik erfolgreich sein kann, sind bei gegebenem Zielerreichungsgrad jene Massnahmen zu wählen, die geringere Umverteilungsverluste (im oben erwähnten Sinne) bewirken.
- Mit Ausnahme weniger öffentlicher Güter gilt es vor allem, die relevanten Eigentumsrechte genügend klar zu definieren.

- Bei der staatlichen Produktion privater Güter müssen zwei Aspekte berücksichtigt werden: der Fall natürlicher Monopole und der Fall von mit diesen privaten Gütern gekoppelten öffentlichen Gütern. Im Falle natürlicher Monopole wäre es denkbar, dass der Staat effizienter produziert als der Private. Sowohl das unterstellte Modell als auch die Wirklichkeit legen jedoch nahe, dass dieser denkbare Fall kaum eintritt. Bei der Kuppelproduktion privater und öffentlicher Güter müsste im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse entschieden werden, inwieweit der Staat bei der Finanzierung mitbeteiligt sein soll.
- Weil viele Formen indirekter Umverteilung mit dem Ziel, den Armen zu helfen, entweder Verschwendung oder nur Unterstützung spezieller Interessensgruppen sind, wurde schon vor langer Zeit eine Form direkter Umverteilung vorgeschlagen: die negative Einkommenssteuer. Dieses Verfahren hat gegenüber der heutigen Lösung indirekter Unterstützung (Ausnahme: AHV) verschiedene Vorteile. Sie reichen von der respektvollen Behandlung Armer als Erwachsene und nicht als Kinder bis hin zur Abschaffung eines Teils einer unnötigen Bürokratie. Leider behändigte sich in unserem Land die politische Linke dieser Idee und versuchte, ein «garantiertes Grundeinkommen» auf die bestehenden hauptsächlich indirekten Umverteilungssysteme aufzupropfen, was selbstverständlich zu einer nicht hinnehmbaren Ausweitung der Umverteilung führen würde. Das Thema als solches müsste aber wieder aufs Tapet, zumal die zunehmende Technologisierung von Arbeitsprozessen das Lohn Einkommen breiter Schichten einmal gefährden könnte.

[7.5]

Wie viel Staat braucht die Schweiz?

Wir können es nicht sagen. Aber was wir sagen können, ist, dass es nachvollziehbare Kriterien und Messmethoden gäbe, um festzustellen, was besser und was schlechter wäre. Dies auf allen Ebenen des real existierenden staatlichen Handelns, wie sie oben beschrieben worden sind. Faktum ist, dass diese analytische Arbeit im Wesentlichen nicht geleistet wird; Faktum ist auch, dass zwischen 1990 und 2017 der Staat

um durchschnittlich 2,9 Prozent, der Privatsektor um lediglich 2,0 Prozent gewachsen ist.² Das kann nicht unbeschränkt so weitergehen. Es würde das Instrumentarium zur Beurteilung unterschiedlicher und unterschiedlich grosser staatlicher Institutionen vorliegen, aber man benutzt es nicht, denn das ökonomische Verhaltensmodell ist eben auch auf den Homo politicus und die entsprechenden Stakeholder anwendbar – Analyse und Transparenz würde der Verfolgung der Eigeninteressen zuwiderlaufen. Dennoch mutet es seltsam an, dass nicht wenigstens eine politische Kraft, nämlich jene, die Freiheit für wichtig und anhaltend hohes Staatswachstum für problematisch hält, nicht mehr Geist und Energie in diese Richtung freisetzt.

Um nun aber die Frage «Wie viel Staat braucht die Schweiz?» doch noch abschliessend und lapidar zu beantworten: Weniger.

Anmerkungen

1

Martin Janssen, Konrad Hummler,
Bundesverfassung und Verfassungs-
entwurf, eine ökonomisch-rechtliche
Analyse, *SAD: Zürich* 1979.

2

James Buchanan, The Limits of Liberty.
Between Anarchy and Leviathan,
University of Chicago Press: Chicago 1975.

3

Ronald Coarse, «The Problem of
Social Cost», in: The Journal of Law and
Economics 3, 1960, S. 1–44.

4

James M. Buchanan, Gordon Tullock,
The Calculus of Consent. Logical
Foundations of Constitutional
Democracy, *Liberty Fund Inc.:*
Indianapolis 1962.

5

Vgl. Bundesamt für Statistik (BFS).

[8]

Wie viel Staat braucht die Landwirtschaft?

Es ist unbestritten: Die Landwirtschaft ist aufgrund des Leistungsauftrags in Artikel 104 und 104a der Bundesverfassung vom Staat abhängig. Aber wieso kümmert sich dieser nach wie vor um die Lebensmittelproduktion, obwohl ihr Anteil am BIP der Schweiz weniger als 1 Prozent ! ausmacht? Entgegen der allgemeinen Meinung greift der Staat der Landwirtschaft nicht nur unter die Arme, sondern auch in deren Arbeit und Betriebsstrukturen ein. So existieren umfangreiche Regelwerke, mit denen Staat und Gesellschaft die Landwirtschaft über die Agrarpolitik, über Umwelt- und Tierschutz, über die Raumplanung und über viele weitere Politikbereiche steuern. Auf der anderen Seite unterstützen Staat und Gesellschaft die Landwirtschaft mit Steuergeldern und Grenzschutz. Es gibt gute Gründe für diese enge Verzahnung von Staat und Landwirtschaft.

[8.1]

So regelt der Staat die Landwirtschaft

Seit den 1990er-Jahren hat sich die Agrarpolitik stark gewandelt. Die staatlichen Preisstützungen, Absatzgarantien und Subventionen wurden durch das heutige Direktzahlungssystem ersetzt, das die Landwirtschaft für ihre multifunktionalen Leistungen für die Öffentlichkeit entschädigt. Gleichzeitig wurde aufgrund des WTO-Uruguay-Abkommens 1994 der Grenzschutz reduziert, die Milchkontingentierung 2009 aufgehoben und die Marktordnung liberalisiert. Die Agrarpolitik soll zur Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft beitragen und für eine auf Tierwohl, Kulturlandschaft und Ökologie ausgerichtete Produktion Anreize bieten.

Artikel 104 der Bundesverfassung legt seit 1996 die Basis für diese Agrarpolitik. Sie gibt dem Bund den Auftrag, dafür zu sorgen, dass «die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur:

- a. sicheren Versorgung der Bevölkerung;
- b. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft;
- c. dezentralen Besiedlung des Landes.»

Mit dem Reformschritt Agrarpolitik 2014–2017 (AP 14–17) wurde das Direktzahlungssystem auf diese Verfassungsziele ausgerichtet. Angestrebt wurde ein effizienter Mitteleinsatz nach klaren Zielen. Diese sollen durch folgende Leistungen erreicht werden: Sicherstellung der Versorgung und Erhaltung der Produktionskapazität, Pflege und Offenhaltung der Kulturlandschaft, Erhalt und Förderung der Arten- und Lebensraumvielfalt (Biodiversität), Erhalt und Förderung vielfältiger Landschaften, besonders umwelt- und tierfreundliche Produktionsweisen sowie Verbesserung der Ressourceneffizienz.

In der dicht besiedelten Schweiz gibt es vielfältige Ansprüche an die Fläche, sodass Nutzungskonflikte vorprogrammiert sind. Hier greift der Staat ordnend ein. Die Raumplanung trennt das Baugebiet vom Nichtbaugebiet. Das Land ausserhalb der Bauzone dient primär der Landwirtschaft. Die raumplanerischen Massnahmen ausserhalb der Bauzone zielen darauf ab, die natürlichen Lebensgrundlagen, den Boden und die Landschaft, zu schützen sowie die ausreichende Versorgungsbasis des Landes zu sichern.²

Auch die landwirtschaftlichen Betriebe unterliegen mit ihren Gebäuden und Anlagen zahlreichen staatlichen Regulierungen. So sind die Bewilligungsverfahren zwischenzeitlich so aufwendig, dass sie Investitionen verzögern, verteuern oder verhindern. Dies illustrieren folgende Beispiele:

- Direktverkaufsräumen, Besenbeizen, Übernachtungsangeboten oder Betreuungsangeboten auf Bauernhöfen gehen meist lange Bewilligungsverfahren voraus, und nicht selten heisst es schlicht «nicht bewilligt». Muss ein Landwirt wegen sinkender Preise die Milchproduktion einstellen, darf er anstelle der Kühe nicht einfach Schafe in den leeren Stall stellen. Auch dafür ist eine Bewilligung mit entsprechenden Kosten erforderlich. Wo genau die Grenze zwischen Nutzung und Nutzungsänderung liegt, müssen

allzu oft die Richter entscheiden. Innovative Ideen werden so oft ausgebremst.

- Das Wohl der Tiere ist auch in der Landwirtschaft wichtig. Aber die staatlich vorgegebenen Mindestmasse für die Tierhaltung sind inzwischen so detailliert, dass diese bei der Umnutzung bestehender Bauten nur mit vielen Kompromissen eingehalten werden können. Die Mindestmasse werden immer grösser. Entsprechend wachsen auch die Stallbauten und betonierten Allwetterausläufe für die Tiere. Damit werden für die gleiche Anzahl Tiere mehr Flächen versiegelt und grössere Gebäude errichtet. Beides verursacht hohe Kosten, die sich in höheren Produktpreisen niederschlagen.
- In der Schweiz gelten Höchstbestände für Geflügel, Schweine und Mastkälber.³ Diese Vorschriften haben unter anderem vorbeugenden Charakter: Sie zielen auf die Seuchenprävention, das Verhindern von hohen Ammoniakemissionen oder die Vermeidung von Nährstoffeinträgen in die Gewässer ab. Die Beschränkungen sind für die Landwirtschaft raumplanerisch relevant, weil sie die zulässige Gebäudegrösse limitieren. Die Bestimmungen wollen aber auch der industriellen Massentierhaltung einen Riegel schieben und eine bäuerliche, dem Tierwohl verpflichtete Landwirtschaft fördern. Während ein Schweinehalter in der Schweiz durchschnittlich etwa 220 Tiere betreut, so sind das in den Niederlanden oder in Norddeutschland rund 2000 Tiere pro Betrieb, in Dänemark sind es gar 3000 Tiere. Mit den Höchstbeständen verordnet der Staat den Produzenten auch Wettbewerbsnachteile. Schweizer Produzenten können demnach «economies of scale» nicht im gleichen Umfang wie ihre ausländischen Konkurrenten nutzen.

Fazit: Die Beispiele zeigen, wie der Staat die Landwirtschaft an kurzen Zügeln hält und die Flügel ihrer Innovationskraft stützt. Wollen wir die Landwirtschaft vorwärtsbringen, dann müssen wir nicht die Zölle herunterfahren, sondern die Regulierungen, die unsere Wettbewerbs- und Anpassungsfähigkeit schwächen. Ein vernünftiges Gleichgewicht zwischen Regulierung, Freiheit und Schutz ist daher immer wichtiger.

[8.2]

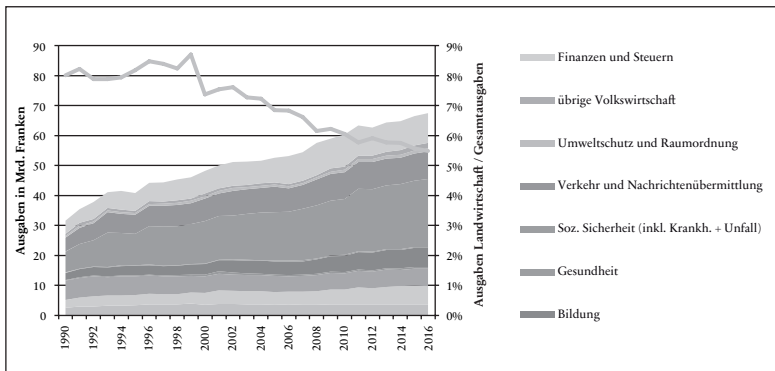
Das zahlen der Staat und die Gesellschaft für die Landwirtschaft

2017 wendete der Bund 3,65 Mrd. Franken ⁴ für die Agrarpolitik auf. Die Mittel teilen sich auf drei Zahlungsrahmen auf:

- Produktion und Absatz (434 Mio. Fr./Jahr) ⁵
- Direktzahlungen (2808 Mio. Fr./Jahr)
- Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen (148 Mio. Fr./Jahr)

Die Ausgaben des Bundes für die Landwirtschaft blieben im langjährigen Mittel konstant, während die anderen Ausgabenposten kontinuierlich gestiegen sind. Machten die Landwirtschaftsausgaben in den 1990er-Jahren noch 8 bis 9 Prozent des Bundesbudgets aus, so waren es 2017 nur noch 5 Prozent.

Ordentliche Ausgaben des Bundes nach Funktionen in Mrd. Franken 1990–2016



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung.
<https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/berichterstattung.html>

Damit unsere Landwirtschaft trotz der strengen Vorschriften und des teuren Kostenumfelds kostendeckend produzieren kann, schützt der Staat die sensiblen Produkte mittels Grenzschutz. Darunter fal-

Wie viel Staat braucht die Landwirtschaft?

len Zölle und Einfuhrkontingente. Neben den Bundesausgaben für die Landwirtschaft ist somit der Grenzschutz ein weiteres wichtiges Element der Schweizer Agrarpolitik. Einerseits profitieren die Bauern von höheren Produzentenpreisen, andererseits fließen jährlich rund 600 Mio. Franken an Zolleinnahmen in die Bundeskasse. Die Zölle schlagen sich zwar auf die Konsumentenpreise nieder, die hohen Ladenpreise sind jedoch hauptsächlich auf das Schweizer Lohn- und Kostenniveau zurückzuführen. Der Grenzschutz spielt dabei eine wesentlich kleinere Rolle, als dies wirtschaftsliberale Kreise behaupten.

[8.3]

Weshalb die staatliche «Einmischung»?

Neben der Produktion landwirtschaftlicher Güter erbringt die Schweizer Landwirtschaft verschiedene multifunktionale Leistungen. Während Erstere normalerweise einen Markt finden, existiert für die multifunktionalen Leistungen in der Regel keiner. Es handelt sich um sogenannte öffentliche Güter oder um externe Effekte der landwirtschaftlichen Produktion. Öffentliche Güter zeichnen sich dadurch aus, dass niemand von deren Konsum ausgeschlossen werden kann, und entsprechend besteht dafür keine private Zahlungsbereitschaft, obwohl ihr Nutzen durchaus anerkannt wird.

Klassische Beispiele für öffentliche Güter und Leistungen oder solche mit öffentlichem Charakter aus der Landwirtschaft sind:

- Versorgungssicherheit
- Landschaftspflege
- Schutz von Boden, Gewässer, Luft oder Klima
- Förderung der Biodiversität
- Beitrag zur dezentralen Besiedlung, Belebung des ländlichen Raums und Pflege von Traditionen

Externe Effekte sind unkompenzierte Auswirkungen ökonomischer Entscheidungen auf Unbeteiligte. Oder anders gesagt: Auswirkungen, für die niemand bezahlt oder einen Ausgleich erhält. Sie werden nicht in das Entscheidungskalkül des Verursachers einbezogen. Volkswirtschaftlich gesehen begründen sie eine Form von Marktversagen und können staatliche Interventionen notwendig werden lassen. ⁶

Gewünschte öffentliche Güter und Leistungen der Landwirtschaft fallen oft als Externalitäten oder Kuppelprodukte an. Eine optimale Ausrichtung der landwirtschaftlichen Aktivitäten kann deshalb nur teilweise von Marktmechanismen geprägt sein. Die Politik soll durch Anreize und Gebote dafür sorgen, dass Effekte und Anliegen, denen der Markt nicht oder unzureichend Rechnung trägt, gebührend berücksichtigt werden und in einer nachhaltigen Produktion private und öffentliche Güter wie Ökologie, Souveränität und Sicherheit zugunsten der Wohlfahrt produziert werden. Eine nachhaltige Landwirtschaft zeichnet sich dadurch aus, dass sie eine langfristig anhaltende Produktivität sicherstellt.

Bei dieser Aufgabe ist der Staat gefordert! Er muss Rahmenbedingungen schaffen, die einerseits alle wichtigen öffentlichen Leistungen der Landwirtschaft im gewünschten Umfang sicherstellen und gleichzeitig aber so viel Unternehmertum und individuelle Freiheit wie möglich zulassen. Das ist die Voraussetzung, um Wohlstand und wirtschaftliche Prosperität sowie auch individuelle Entfaltung zu ermöglichen. Die Landwirtschaft selbst muss den Ausgleich zwischen Produktion von Lebensmitteln und der Erstellung von öffentlichen, nicht marktfähigen Gütern und Leistungen laufend suchen. Der Staat hat hier mit den Direktzahlungen einen Hebel, indem er die nicht marktfähigen Leistungen abgilt.

Die Schweizer Landwirtschaft bewegt sich in einer Wohlstandsgesellschaft mit teurem Kostenumfeld. Eine Grenzöffnung würde daher nicht zu tieferen Konsumentenpreisen führen, weil die Rohstoffkosten kaum ins Gewicht fallen, während die Schweizer Lohn- und Infrastrukturkosten in den nachgelagerten Sektoren sehr wohl zu Buche schlagen würden. Zudem liegt es in der Natur des Händlers, möglichst günstig einzukaufen und möglichst teuer weiterzuverkaufen. Daher wird der Detailhandel die Ladenpreise nicht am Einkaufspreis, sondern weiterhin an der Kaufkraft und der Zahlungsbereitschaft der Kunden ausrichten. Eine Grenzöffnung würde sich aber negativ auf die einheimische Produktion und Verarbeitung auswirken. Nicht nur die Lebensmittelproduktion wäre gefährdet, sondern auch die öffentlichen Güter, die sich nicht einfach importieren lassen. Die Versprechen der merkantilistischen Theorie versagen hier auf beiden Märkten, weil

grundlegende Annahmen dieser Theorie nicht erfüllt sind: Weder ist der fundamentale Produktionsfaktor Boden mobil (wie es die Theorie annimmt), noch kann die kollektive Nachfrage nach Gütern mit öffentlichem Charakter auf der Basis einer individuellen Zahlungsbereitschaft hinreichend gedeckt werden.

[8.4]

Die Schweizer Landwirtschaft erfüllt ein Bedürfnis der Bevölkerung

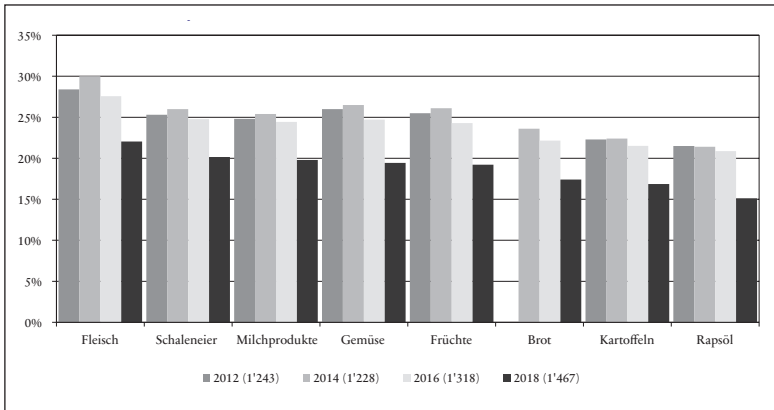
Die sichere Versorgung der Bevölkerung mit nachhaltig und tierfreundlich produzierten Lebensmitteln ist die primäre Aufgabe der Schweizer Landwirtschaft, auch wenn – oder gerade weil – unterdessen beinahe die Hälfte unserer Lebensmittel importiert wird. Unsere Kaufkraft würde es zweifelsohne erlauben, auch die andere Hälfte der Nahrungsmittel aus dem Ausland einzuführen. Regelmässig äussern sich die Schweizer Bevölkerung in Umfragen und Abstimmungen zugunsten einer einheimischen Lebensmittelproduktion. Mit einer überwältigenden Zustimmung von 78 Prozent sagte das Stimmvolk 2017 Ja zum neuen Verfassungsartikel 104a zur Ernährungssicherheit. Mit diesem neuen Artikel wie auch mit weiteren Verfassungsaufträgen verlangt die Bevölkerung vom Staat Folgendes:

- Versorgungssicherheit sowohl in Friedenszeiten als auch bei gestörter Zufuhr
- glaubwürdige, einheimische Produkte von hoher Qualität bezüglich äusserer (z. B. Frische) und innerer Werte (z. B. Tierschutz)
- Kuppelproduktion der erwähnten öffentlichen Güter

Gemäss DemoSCOPE-Befragungen sind mehr als drei Viertel der Schweizer Bevölkerung bereit, für Schweizer Landwirtschaftsprodukte bis zu 30 Prozent mehr zu bezahlen als für importierte. Dies hat auch damit zu tun, dass der durchschnittliche Schweizer Haushalt aufgrund der hohen Kaufkraft nicht einmal 7 Prozent des Einkommens für Lebensmittel ausgibt. Allerdings schätzen die Schweizerinnen und Schweizer auch eine gewisse Sortimentsbreite im Laden und damit die Wahlfreiheit. Dies dürfte einer der wesentlichen Gründe gewesen

sein – zusammen mit dem Argument der Gegner, dass die Lebensmittelpreise nochmals deutlich steigen würden –, dass sie den beiden Initiativen Fairfood und Ernährungssouveränität im September 2018 eine Abfuhr erteilt haben.

*Mehrwert für Schweizer Landwirtschaftsprodukte:
Wie viel sind Sie bereit, für diese Produkte zusätzlich zu bezahlen,
wenn Sie wissen, dass sie aus der Schweiz und nicht
aus dem Ausland stammen?*



Quelle: DemoSCOPE 21. Markt- und Konsumentenbarometer für AMS Agro Marketing Suisse (2018). Filter: Bereitschaft, für Schweizer Produkte mehr zu bezahlen

Schweizer Konsumenten gehen bei einheimischen Produkten von einer höheren Qualität aus und sind sich der damit verbundenen Leistungen und Vorteile bewusst: wie beispielsweise des Wegfalls umweltschädlicher Transporte, der besseren Beachtung des Tierwohls und der Ökologie, der Unterstützung der lokalen Wirtschaft, frischerer Produkte usw.

Sowohl die Herstellung von Lebensmitteln wie die Produktion öffentlicher Güter funktioniert nur in einer fairen Austauschbeziehung zwischen Landwirtschaft und Gesellschaft. Dabei müssen das Kostenumfeld und der hohe Lebensstandard mitberücksichtigt werden, weshalb dem Grenzschutz eine zentrale Funktion zukommt. Im Gegensatz zu Direktzahlungen lässt dieser nämlich grösseren Raum für Innovation und Unternehmertum. Wie viel Staat braucht also die Schweizer Landwirtschaft?

- So viel, wie nötig ist, um die von Staat und Bevölkerung erwartete Versorgung mit einheimischen Lebensmitteln sicherzustellen.
- So viel, wie nötig ist, um die von Staat und Bevölkerung erwartete Menge an von der Landwirtschaft produzierten öffentlichen Gütern wie Ökologie, Versorgungssicherheit, Landschaft usw. bereitzustellen.

In der Schweiz hat sich seit der Neuausrichtung der Agrarpolitik in den 1990er-Jahren nach diversen Weiterentwicklungen und Anpassungen ein ausgewogenes Landwirtschafts- und Ernährungssystem entwickelt. Auch wenn «Turbo-Liberale» und «Öko-Fundis» immer wieder versuchen, das System als zu wenig wirkungsvoll und zu teuer schlechtzureden, bringt unsere Landwirtschaft Produkte mit hervorragender äusserer und innerer Qualität auf den Markt und trägt dem Tierwohl und der Umwelt im internationalen Vergleich auf einem sehr hohen Niveau Sorge. Dadurch genießt die einheimische Landwirtschaft in der Bevölkerung viel Sympathie, und es besteht ein breiter gesellschaftlicher Konsens über die staatliche Intervention und Unterstützung. Es ist eine Illusion, zu meinen, man könne dieses Niveau halten, ohne dafür auch die nötigen Mittel und Instrumente zur Verfügung zu stellen.

Aus meiner Sicht müssen wir nicht in erster Linie darüber sprechen, ob wir die Mitwirkung des Staats wollen, sondern wie sich dieser einbringen soll. Erfolg versprechend ist Folgendes:

Wie viel Staat braucht die Landwirtschaft?

- Dort, wo der Markt gut funktioniert und Wertschöpfung generiert, muss der Staat ihn spielen lassen und kostentreibende Regulierung vermeiden.
- Wenn der Markt versagt, tut der Staat gut daran, Rahmenbedingungen zu schaffen, die zugunsten der Produzenten und Konsumenten einen fairen Wettbewerb und Innovationen fördern.
- Dort, wo die Landwirtschaft für die Gesellschaft Leistungen erbringt, die sich nicht am Markt verkaufen lassen, sind die Zusatzkosten durch öffentliche Mittel zu vergüten. Mit einer klaren Zielorientierung der agrarpolitischen Massnahmen lassen sich diese im Sinn der Öffentlichkeit wie auch der Bauern optimal in Wert setzen.
- Wo immer möglich sind Bürokratie und Administrationsaufwand abzubauen. In einem aus Theorien abgeleitetem Sammelsurium an Beitragssystemen und Kontrollmechanismen verpuffen die Mittel allzu oft, ohne viel zu bewirken.

Statt lediglich die Frage «Wie viel Staat braucht die Landwirtschaft?» zu beantworten, sollten wir uns vermehrt damit befassen, wie viel und welche Landwirtschaft die Schweiz braucht. Dazu gehört die Frage nach den wirtschaftlichen Perspektiven für die nächste Generation Landwirte. Als Denkanregung formuliere ich die Einstiegsfrage wie folgt um: Wie können Konsumenten und Staat sicherstellen, dass wir längerfristig noch eine nennenswerte *Schweizer* Landwirtschaft haben?

Anmerkungen

1

4301 Mio. Franken Bruttowertschöpfung Landwirtschaft zu 658 978 Mio. Franken Bruttoinlandprodukt zu Marktpreisen 2016 entspricht 0,65 %. *Quelle: BFS, Medienmitteilung zur volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Schweiz 2016 vom 28.8.2017.*

2

Raumplanungsgesetz Art. 1
Ziffer 2 Bst. a und d.

3

Art. 46 ff. Landwirtschaftsgesetz (SR 910.1)
und Höchstbestandesverordnung
(SR 916.344).

4

In manchen Analysen wie jener der OECD wird neben den staatlichen Transfers zur Landwirtschaft in Form von Direktzahlungen und Beiträgen auch der Grenzschutz zugerechnet. Der OECD-Bericht schätzt die gesamte Unterstützung der Landwirtschaft (Producer Support Estimate/PSE) für 2016 auf 7288 US-Dollar (=7215 Franken bei 0.99 Franken/US-Dollar). Darin sind die erwähnten 3,65 Mrd. Franken im Rahmen der Agrarpolitik eingeschlossen.

5

Zahlen für 2016. *Quelle: Agrarbericht des BLW (www.agrarbericht.ch).*

6

Definition siehe Wikipedia «Externer Effekt» (https://de.wikipedia.org/wiki/Externer_Effekt) abgerufen am 30.8.2018.



Astrid Epiney

[9]

Wissenschaftsfreiheit, Hochschulautonomie und staatliche Förderung: zur Rolle des Staats in der Wissenschaftsförderung

[9.1]

Einleitung

Die universitären Hochschulen¹ in der Schweiz sind massgeblich staatlich bzw. öffentlich finanziert, wobei das Finanzierungssystem letztlich ein «Mischsystem» – zusammengesetzt aus «Grundbeiträgen» unterschiedlicher Herkunft (Bund, Standortkanton, interkantonale Beiträge) und aus im Wettbewerb vergebenen Fördermitteln (insbesondere Nationalfonds, aber auch Innosuisse sowie europäische Förderprogramme) – ist, das sich jedenfalls insofern bewährt hat, als schweizerische universitäre Hochschulen insgesamt im internationalen Vergleich regelmässig Spitzenplätze einnehmen und Lehre und Forschung an den universitären Hochschulen in der Schweiz einem sehr hohen Standard genügen. Gleichzeitig wird auf der einen Seite das heutige System in der Schweiz (und in anderen europäischen Staaten) immer wieder auch grundsätzlich hinterfragt, dies u. a. mit dem Hinweis auf die mögliche verstärkte Rolle privater Akteure und Finanzierungen, ein Ansatz, der insbesondere im angelsächsischen Raum anzutreffen ist. Auf der anderen Seite wird gelegentlich gefordert, der Staat solle auch die universitäre Forschung und Lehre mehr beeinflussen (z. B. durch einen Numerus clausus in bestimmten Fächern oder die gezielte Förderung bestimmter Bereiche). Nicht zu vergessen ist im Übrigen, dass sich das Umfeld der universitären Hochschulen in den letzten Jahren bzw. Jahrzehnten sehr verändert hat: So spielt der Wettbewerb zwischen den universitären Hochschulen auf nationaler und internationaler Ebene in verschiedener Hinsicht eine immer grössere Rolle, und die Steuerung der universitären Hochschulen wurde in zahlreichen Punkten modifiziert, was sich entsprechend in den gesetzlichen Grundlagen auf Bundes- und Kantonsebene niederschlagen hat.

Im Folgenden geht es vor diesem Hintergrund weniger um die Einzelheiten der Finanzierung der universitären Hochschulen oder die Details ihrer «governance» und der staatlichen Steuerung, denn um die Grundsatzfrage der Rolle des Staates für die und im Zusammenhang mit den Tätigkeiten der universitären Hochschulen, dies auf der Grundlage der diesbezüglich einschlägigen Vorgaben der Verfassung und des noch relativ jungen Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes (HFKG). So sollen zunächst die in der Verfassung und im HFKG niedergelegten Grundsätze skizziert werden, um auf dieser Grundlage das Spannungsverhältnis zwischen staatlicher Finanzierung und Steuerung, Hochschulautonomie und Wissenschaftsfreiheit aufzuzeigen. Diese Ausführungen münden im Fazit in die These, dass der Staat auch in Zukunft auch aus verfassungsrechtlicher Sicht eine massgebliche Rolle für die Gewährleistung der Autonomie der Hochschulen und deren Finanzierung spielen sollte, wobei hier selbstverständlich verschiedene Modelle und Intensitäten denkbar sind.

[9.2]

Die rechtlichen Vorgaben für den Hochschulraum Schweiz

Die sogenannte Bildungsverfassung auf Bundesebene (Art. 61a bis 67 BV) erfuhr mit der Annahme des Bundesbeschlusses über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung vom 16. Dezember 2005 ² in der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 ³ eine massgebliche Neufassung und bildet heute den verfassungsrechtlichen Rahmen des Bildungsrechts in der Schweiz. ⁴ Für den Hochschulbereich kommt diese Neuordnung insbesondere in dem mit «Hochschulen» betitelten Art. 63a BV zum Ausdruck, wobei diese Bestimmung im Gesamtkontext der Bildungsverfassung (insbesondere im Zusammenhang mit der allgemeinen Ziel- und Programmbestimmung, Art. 61a BV, sowie der Vorschrift über die Forschung, Art. 64 BV) zu lesen ist; darüber hinaus ist auch der weitere verfassungsrechtliche Kontext, insbesondere die Vorgaben der Grundrechte sowie die Sozialziele, zu beachten. ⁵ Auf dieser Grundlage wurde das HFKG erlassen, das die verfassungsrechtlichen Vorgaben präzisiert, näher ausgestaltet sowie den institutionellen Rahmen definiert. ⁶

Im vorliegenden Zusammenhang interessieren insbesondere die sich aus diesen rechtlich verbindlichen Vorgaben ergebenden Ziele und Grundsätze, wobei folgende Aspekte hervorzuheben sind: ⁷

- *Qualitätssicherung*: Bund und Kantone kommt sowohl in Bezug auf den Bildungsraum Schweiz im Allgemeinen (Art. 61a Abs. 1 BV) als auch auf das Hochschulwesen im Besonderen (Art. 63a Abs. 3 BV) die Pflicht zu, für «hohe Qualität» bzw. die «Gewährleistung der Qualitätssicherung» zu sorgen. ⁸ Die Pflicht zur Qualitätssicherung wird auch im Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (Art. 1 Abs. 1, Art. 1 Abs. 2 Bst. b, Art. 3 Bst. a HFKG), im Hochschulkonkordat (Art. 1 Bst. a und b und Verweis auf die Ziele des HFKG in Art. 1 Bst. d) sowie in der darauf beruhenden Zusammenarbeitvereinbarung (Art. 1 ZSAV-HS mit Verweis auf die Ziele des HFKG) vorgegeben und teilweise weiter ausgeführt. ⁹ Zur Zielerreichung werden zunächst die Hochschulen in die Pflicht genommen, die für die langfristige Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung zu sorgen haben (Art. 27 HFKG). Im Zuständigkeitsbereich der Behörden wird zur Überwachung und Kontrolle der universitären Qualitätssicherung und zur Gewährleistung eines Mindeststandards insbesondere auf das Instrument der Akkreditierung gesetzt, ¹⁰ womit einerseits das hohe Niveau und die Reputation des Forschungsstandorts Schweiz in Lehre, Forschung, Dienstleistungen sowie der akademischen Weiterbildung gewährleistet und fortentwickelt werden und andererseits im Sinne des Konsumentenschutzes die Qualitätssicherung auf der individuellen Ebene sichergestellt werden sollen. ¹¹
- *Koordination*: Art. 63a Abs. 3 BV verpflichtet Bund und Kantone zur Koordination im schweizerischen Hochschulwesen und sieht für den Fall, dass die gemeinsamen Ziele auf dem Weg der Koordination nicht erreichbar sind, subsidiäre Bundeskompetenzen vor (Art. 63a Abs. 5 BV). Die Koordination bildet die Grundlage für einen abgestimmten und kohärenten Hochschulraum, der hohen Qualitätsstandards genügt. Zu den gesetzlich ausformulierten Teilzielen sind hierbei insbesondere die Förderung der Profilbildung der Hochschulen (Art. 3 Bst. c HFKG), die Sicherstellung der Kohärenz zwischen Hochschul-, Forschungs- und Innovationspolitik

(Art. 3 Bst. d HFKG), die Gewährleistung der Durchlässigkeit und Mobilität zwischen den Hochschulen (Art. 3 Bst. e HFKG), die Vereinheitlichung von Studienstrukturen, -stufen und Übergängen und die Anerkennung der Abschlüsse (Art. 3 Bst. f HFKG) sowie schliesslich die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen (Art. 3 Bst. h HFKG) zu zählen.¹²

- *Wettbewerb*: Als weiteres Teilziel nennt das Gesetz die Förderung des Wettbewerbs, insbesondere im Bereich der Forschung. Als beabsichtigte Konsequenz des Wettbewerbsziels ist die Wettbewerbsfähigkeit des Hochschulbereichs zu betrachten, wie sie gemäss Art. 1 Bst. a Hochschulkonkordat und Art. 1 Abs. 1 HFKG anzustreben ist. Mit der Setzung eines Wettbewerbsziels bildet der Rechtsrahmen in gewisser Hinsicht auch einen Kontrapunkt zur Zielsetzung der Koordination, indem klargestellt wird, dass diese nicht als eine umfassende Aufteilung von Markt und Angeboten zu verstehen ist, sondern dass Wahlmöglichkeiten zwischen Hochschultypen, Studiengängen und Forschungsschwerpunkten bestehen bleiben und gefördert werden sollen. Nicht zu verkennen ist allerdings auch, dass zwischen Koordination und Wettbewerb ein gewisses Spannungsverhältnis besteht. So kann etwa die angestrebte Profilbildung der Hochschulen – sowohl zwischen den Hochschultypen als auch innerhalb der Hochschultypen – wohl nur durch eine entsprechende (fachliche und sonstige) Koordination erreicht werden, die aber ihrerseits die Wettbewerbskomponente reduziert bzw. in bestimmten Bereichen gar weitgehend ausschaltet.
- *Hochschulautonomie*: Verfassung (Art. 63a Abs. 3 BV) und Gesetz (Art. 5 Abs. 1, Art. 30 Abs. 2 sowie Art. 36 Abs. 1 HFKG) enthalten die Verpflichtung von Bund und Kantonen bzw. Bund, Rücksicht auf die Autonomie der Hochschulen und ihrer Träger zu nehmen.¹³ Gemäss den Materialien stellt die Hochschulautonomie «ein geradezu konstitutives Element für Wissenschaft und Bildung» dar; sie gewährleistet den Hochschulinstitutionen «die nötige Freiheit, um sich in einem von Wettbewerb geprägten Umfeld eigenständig zu profilieren».¹⁴ Die institutionell ausgerichtete Hochschulautonomie weist einen engen Bezug zum nun in Art. 20 BV ausdrücklich garantierten Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit auf, das zwar

schwer gewichtig individuell orientiert ist, auf das sich jedoch teilweise auch wissenschaftliche Institutionen berufen können.¹⁵ Die verfassungsrechtlichen Kompetenzen von Bund und Kantonen namentlich zur Koordination des Hochschulbereichs, zur Gewährleistung der Qualitätssicherung sowie generell zur Gestaltung der Hochschulpolitik implizieren aber auch eine gewisse Begrenzung der Hochschulautonomie, worauf zurückzukommen sein wird.¹⁶

Relativ wenige konkrete Vorgaben enthalten die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen zur Finanzierung. Immerhin sind Art. 45 ff. HFKG diverse Vorgaben für die sogenannten Bundesbeiträge – die verschiedene Formen annehmen können, wobei den Grundbeiträgen (Art. 49 ff. HFKG) wohl eine besondere Bedeutung zukommt – zu entnehmen. Über die genauen Beträge entscheidet die Bundesversammlung, und die erwähnten Vorgaben werden durch den Bundesrat auf Verordnungsebene näher ausgestaltet (Art. 48, 51, 57 HFKG). Festzuhalten ist dabei, dass das Gesetz offenbar von ins Gewicht fallenden Bundesbeiträgen auch für die kantonalen Universitäten ausgeht, und in der Tat machen diese einen nicht unerheblichen Teil ihrer Einnahmen aus. Hinzu kommen – auf Bundesebene – die im Wettbewerb vergebenen Mittel des Schweizerischen Nationalfonds. Für die kantonalen Universitäten (die ETH werden vom Bund finanziert) leisten die Träger erhebliche Beiträge; hinzu kommen die auf der Grundlage der interkantonalen Vereinbarung geleisteten Beiträge der anderen Kantone.

[9.3]

*Staatliche Finanzierung und Steuerung, Hochschulautonomie
und Wissenschaftsfreiheit*

Wie erwähnt, ist die Hochschulautonomie bereits in der Verfassung verankert und wird im HFKG sowie in den kantonalen Universitätsgesetzen (vgl. z.B. Art. 1 Abs. 1 des Universitätsgesetzes des Kantons Freiburg) aufgegriffen. Das Bundesgericht geht sogar davon aus, dass die Hochschulautonomie nicht zur Disposition des Gesetzgebers (auf Bundes- oder Kantonsebene) steht, ein Grundsatz, den es wie folgt formuliert:

«La mention expresse de l'autonomie dont disposent les hautes écoles [...] fonde une obligation constitutionnelle à charge des collectivités publiques de reconnaître cette autonomie dans leurs ordres juridiques respectifs, la marge de manœuvre que possèdent ces dernières ne concerne partant plus le principe même de l'autonomie, qui est constitutionnellement acquis, mais uniquement son ampleur et ses modalités concrètes.»¹⁷

Deutlich wird damit auch, dass die genaue Reichweite der Autonomie massgeblich von der gesetzlichen Ausgestaltung und der Auslegung und Anwendung der gesetzlichen Grundlagen abhängt. Der Grundsatz der Hochschulautonomie steht folglich dem Umstand nicht entgegen, dass Bund und Kantone (z.B. im Rahmen der Akkreditierungsvoraussetzungen) gewisse Mindestanforderungen an Organisation, Struktur, Inhalte und Qualität definieren und den Institutionen des Hochschulbereichs entsprechende Vorgaben machen. Im Licht der Hochschulautonomie wohl unzulässig wären hingegen beispielsweise äusserst detaillierte Vorgaben an die interne Organisation der Hochschulen oder weitreichende inhaltliche Schranken und Vorschriften, die einen freien und unabhängigen Forschungs- und Lehrbetrieb massgeblich einschränken oder sogar gänzlich verunmöglichen würden.

Bei der genauen Ausgestaltung der Autonomie ist immer auch im Auge zu behalten, dass die Hochschulautonomie durchaus in einem gewissen Spannungsverhältnis zu anderen Anliegen und Zielen steht. Erwähnt seien hier drei Aspekte:

- Erstens, soweit das Verhältnis Universität–Staat (Bund und Kanton) betroffen ist, sehen die einschlägigen gesetzlichen Grundlagen (auch) eine gewisse Steuerung der Universitäten vor. Diese bezieht sich auf diverse Aspekte. Auf Bundesebene ist insbesondere auf die verschiedenen «Anreizelemente» hinzuweisen, mit denen ein gewisses Wettbewerbselement in die Hochschullandschaft Einzug hält. Zu denken ist etwa an die für die Bundessubventionen massgeblichen Kriterien oder die Förderungspolitik des Schweizerischen Nationalfonds. Darüber hinaus steuert das Erfordernis der Akkreditierung die Hochschulen, werden auf diese Weise doch Mindestanforderungen

an Organisation und Strukturen definiert. Auch auf kantonaler Ebene wird die Autonomie der Universität präzisiert und beschränkt, etwa durch gewisse Genehmigungserfordernisse sowie durch den Finanzierungsmechanismus. Diese die Autonomie der Universitäten einschränkende Steuerungselemente im System sind grundsätzlich nicht nur legitim, sondern im Hinblick auf die Akzeptanz der Rolle und der (öffentlichen) Finanzierung der Universitäten auch notwendig und stellen letztlich die Kehrseite der den Universitäten eingeräumten Autonomie dar (wenn man auch über gewisse Einzelheiten der Ausgestaltung unterschiedlicher Meinung sein kann).

- Zweitens ist auf das Verhältnis der Universität zu den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern und damit auf die auch in Art. 20 BV garantierte Wissenschaftsfreiheit hinzuweisen: Diese umfasst die Forschungs-, Lehr- und Lernfreiheit. Die Forschungsfreiheit schützt «die Gewinnung und Weitergabe menschlicher Erkenntnisse durch freie Wahl von Fragestellung, Methode und Durchführung». ¹⁸ Gewährleistet ist also der gesamte sogenannte Werkbereich, der von der freien Wahl des Forschungsgegenstands, der Formulierung der Fragestellung und der Festlegung der Methodik über die diversen Aspekte der Vorbereitung (z. B. Entwicklung von Finanzierungsgesuchen, Auswahl und Anstellung von wissenschaftlichem Personal, Ausgestaltung von Kooperationspartnern) bis hin zu allen Massnahmen zur Konkretisierung und Ausführung des Forschungsvorhabens geht. Nur am Rand sei in diesem Zusammenhang bemerkt, dass die Garantie des Werkbereichs vor diesem Hintergrund auch impliziert, dass die Staatsangehörigkeit von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern grundsätzlich keine Rolle spielen darf, auch nicht bei der Einstellung, ein übrigens angesichts der Internationalität der Wissenschaft für ihre Entwicklung unabdinglicher und an sich selbstverständlicher Aspekt. Die Wissenschaftsfreiheit schützt über den Werkbereich hinaus auch den Wirkbereich und damit die Freiheit der Art und Weise der Valorisierung der Ergebnisse und der Kommunikation (unter Einschluss der Entscheidung, ob und wie die Forschungsergebnisse publiziert werden). Daneben beinhaltet die Lehrfreiheit die wissenschaftsgestützte (Aus-)Bildung, sodass die Lehrenden ein Recht

auf die Vermittlung eigener und fremder Forschungsergebnisse haben und alle hierfür notwendigen Handlungen und Entscheidungen berücksichtigt sind (z. B. und insbesondere die Wahl von Inhalt und Aufbau, Methodik sowie Ablauf von Lehrveranstaltungen aller Art). Die Lernfreiheit schliesslich – ein fundamentaler Bestandteil der persönlichen Entfaltung und Entwicklung der Studierenden und Voraussetzung für die kritische Reflexion – enthält das Recht der Studierenden, ihr Studium und ihre wissenschaftlichen Arbeiten in gewisser Weise selbstständig zu organisieren und zu gestalten; zudem sind ihre eigenen wissenschaftlichen Erkenntnisse zu respektieren.¹²

Deutlich wird damit, dass die Wissenschaftsfreiheit des Individuums in einem gewissen Spannungsverhältnis zur Hochschulautonomie steht, geht sie doch von einer umfassenden Freiheit der Einzelnen aus, während die Hochschulautonomie die Möglichkeit der Hochschulleitung impliziert, gewisse strategische Entscheidungen zu treffen oder Entwicklungen einzuleiten, die auch Rückwirkungen auf die wissenschaftliche Tätigkeit entfalten und in der Regel auch entfalten sollen.

- Schliesslich und damit in engem Zusammenhang stehend ist – drittens – auf das Verhältnis Universitätsleitung zu den inneruniversitären Lehr- und Forschungseinheiten hinzuweisen: Je mehr Kompetenzen Ersterer im Zuge der Autonomie der Hochschule eingeräumt werden, desto mehr werden die Handlungsspielräume der Fakultäten, Departemente und Institute eingeschränkt, und desto mehr besteht auch die Gefahr, dass – entgegen dem Grundsatz der Subsidiarität – eine zu starke Zentralisierung erfolgt. Gleichzeitig ist aber auch eine gewisse Steuerung innerhalb der Universität ebenso sinnvoll wie notwendig, sind doch auf der Grundlage der gesetzlichen Vorgaben die Handlungsfähigkeit der Universität als Ganzer, ihre Profilierung und damit Wettbewerbsfähigkeit sowie eine gewisse Qualitätssicherung zu gewährleisten.

Diese Skizzierung einiger wichtiger Spannungsfelder illustriert auch, dass die genaue Ausgestaltung der Hochschulautonomie einer ganzen Palette von Faktoren und Aspekten Rechnung tragen muss. Es wäre insbesondere wenig zielführend, die Hochschulautonomie nur vor

dem Hintergrund einer einzigen Zielsetzung – Gewährleistung der Wettbewerbsfähigkeit und Stärkung der «Konkurrenzsituation» – zu sehen.²⁰ Ein derartiger Ansatz würde ihre zentrale Rolle für die Wissenschaftsfreiheit nicht gebührend berücksichtigen. Die Autonomie der Universitäten ist im Übrigen auch nicht wirklich eine «Erfindung» der neuen gesetzlichen Grundlagen, sondern hat eine lange Tradition und ist seit der Gründung der ersten Universitäten immer präsent, dies in erster Linie (zunächst) als Garantin der Wissenschaftsfreiheit.

Und diese Wissenschaftsfreiheit – sowohl institutionell als auch individuell gedacht – ist eine Grundbedingung dafür, dass die Universitäten auch in Zukunft ihre spezifische Rolle und Verantwortung in der und für die Gesellschaft wahrnehmen können, ist es doch gerade diese spezifische Rolle, die letztlich ihre staatliche Trägerschaft und Finanzierung rechtfertigt. So zeichnet sich die Universität durch eine genuin wissenschaftsgetriebene Forschung und Lehre aus, dies in zahlreichen Wissensbereichen, wodurch gerade die Volluniversität charakterisiert ist. Die Universität fördert die Entwicklung unabhängigen und kritischen Denkens, das dazu befähigt, sich mit abstrakten Fragen vertieft auseinanderzusetzen und sowohl zur Erneuerung von originärem Wissen als auch zur beruflichen bzw. wissenschaftlichen Tätigkeit beizutragen. So betrachtet gibt es keine «nutzlose» Forschung und Lehre, geht es doch insoweit um das Wissen an sich, in diesem Sinn als eine Art Selbstzweck, womit auch die kulturelle Rolle der Universität deutlich wird. Gleichzeitig – und dies ist gerade kein Widerspruch, sondern die andere Seite der Medaille – versteht sich die Universität auch und gerade als im Dienste der Gesellschaft stehend, dies in sehr vielfältiger Weise. So steht sie in der Verantwortung, die «Selbstreflexion» der Gesellschaft zu unterstützen: Als eine der Lehr- und Forschungsfreiheit verpflichtete Institution soll sie ein nicht durch irgendwelche (Partikular-)Interessen geleitetes Reflektieren und Erforschen von Zusammenhängen, Entwicklungen, Errungenschaften und Herausforderungen ermöglichen, wodurch sich auch ihre spezifische Rolle auszeichnet.

In diesem Sinn spielt die Universität auch eine zentrale Rolle für den Rechtsstaat – eine der ganz grossen kulturellen Errungenschaften der Menschheit – und die Demokratie. Es ist denn auch nicht überraschend, dass sich autokratische und erst recht diktatorische Re-

gime jeweils prioritär neben der Gleichschaltung der Medien auf die Einschränkung oder Abschaffung der Autonomie der Universitäten konzentrieren. Nur am Rande sei bemerkt, dass Staaten, in denen die Autonomie der Universitäten und die Wissenschaftsfreiheit einen hohen Stellenwert geniessen, häufig auch wirtschaftlich sehr prosperierende Staaten mit einem hohen Innovationspotenzial sind.

So betrachtet liegt es im öffentlichen Interesse, die Autonomie der Universitäten in geeigneter Weise zu gewährleisten. Dies impliziert auch entsprechende (gesetzliche) Rahmenbedingungen, eine angemessene Ausgestaltung der Autonomie und eine entsprechende Finanzierung.

[9.4]

Fazit: zur Rolle des Staates für die Wissenschaftsförderung

Im Ergebnis besteht die Herausforderung für die Akteure im Wissenschaftssektor, für die Politik, aber auch für die Universitäten selbst, darin, die universitäre Autonomie so auszugestalten und zu leben, dass die geeigneten Rahmenbedingungen für die wissenschaftlichen Aktivitäten gewährleistet sind und die Universitäten ihre spezifische Aufgabe erfüllen können, dies bei gleichzeitiger Wahrung der Handlungsfreiheit der Institutionen im Hinblick auf ihre Profilierung und Positionierung. Nur soweit hier ein Gleichgewicht erreicht wird, dürfen die Universitäten auch langfristig in der Lage sein, ihre spezifische, für Wirtschaft, Gesellschaft und Politik eine grosse Bedeutung zukommende Rolle wahrzunehmen. Diesem Anliegen ist dauerhaft und immer wieder Sorge zu tragen, sodass immer wieder danach zu fragen ist, ob den skizzierten Interessen angemessen Rechnung getragen wird und gegebenenfalls neue oder anders ausgerichtete Massnahmen und Instrumente entwickelt werden sollten.

So könnte man sich z.B. fragen, ob die Wissenschaftsfreiheit nicht explizit im Rahmen der Qualitätssicherung als Kriterium in geeigneter Weise erwähnt werden sollte. Die Ausgestaltung selbst der Qualitätssicherung könnte möglicherweise verstärkt auf der Grundlage einer kritischen Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten, Grenzen und Auswirkungen gängiger Forschungsbewertungsmethoden erfolgen, dies letztlich mit Blick auf die Erhaltung der höchst bedeutsamen in-

trinsischen Motivation der Forschenden. Oder es ist im Rahmen der Entwicklung der Steuerungsmechanismen sowohl im Verhältnis Träger–Universität als auch im Verhältnis Universitätsleitung–Fakultäten darauf zu achten, dass die ebenso sinnvolle wie notwendige Steuerung die Handlungsfreiheit der Individuen und Lehr- und Forschungseinheiten nicht untergräbt.

Die Steuerung als solche – auch die inneruniversitäre – ist aber nach dem Gesagten ebenso sinnvoll wie notwendig: Nur wenn die Universitätsleitung erstens eine gewisse, auch finanzielle Handlungsfähigkeit hat und zweitens sicherstellen kann, dass das legitime Anliegen der Öffentlichkeit nach einer gewissen Rechenschaftslegung gebührend berücksichtigt werden kann, wird sich die Universität auch längerfristig nachhaltig und prosperierend entwickeln können. In diesem Sinn steht die Universitätsleitung in der Verantwortung, die sich hier als notwendig und sinnvoll erweisenden Schritte einzuleiten. Gelebte Autonomie unter Berücksichtigung dieser verschiedenen Aspekte ist eine unabdingliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Universität.

Neben diesen eher institutionellen Aspekten ist aber auch von grosser Bedeutung, dass Gesetzgeber, Forschungsförderungsinstitutionen, Hochschulträger, aber auch die Hochschulleitungen die finanziellen Rahmenbedingungen für längerfristige originelle und originäre Arbeiten gewährleisten, sodass grundsätzlich neue Erkenntnisse ermöglicht werden. Hierzu scheint eine ausreichende (wobei man sich über das Mass trefflich streiten mag) öffentliche Grundfinanzierung unabdinglich zu sein, dies mit Blick auf ein Gleichgewicht zwischen langfristiger Orientierung der Forschung und dynamischer Projektentwicklung. An Universitäten tätige Forschende und Lehrende müssen bis zu einem gewissen Grad in relativer materieller Sicherheit arbeiten und die mit guter Wissenschaft einhergehenden Risiken des Scheiterns eingehen können sowie die Musse und den Freiraum haben, die ihnen besonders interessant erscheinenden Forschungsfragen zumindest auch zu stellen und zu bearbeiten. Auch bei der Setzung von Anreizen im Wissenschaftsbetrieb – etwa im Hinblick auf die Qualifizierung junger Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler – sind diese Aspekte angemessen zu berücksichtigen.

Insgesamt bedingt somit die sehr bedeutende Rolle der Universität für Wirtschaft, Politik und Gesellschaft eine durchaus ins Gewicht fallende staatliche Steuerung und Finanzierung, wobei diese aber so ausgestaltet sein muss, dass die Autonomie der Universitäten in angemessener Weise gewährleistet ist. So bedingt eine gelebte Autonomie einen ständigen, konstruktiven Aushandlungsprozess aller Beteiligten; verschiedene Interessen und Zielsetzungen sind in einem diskursiven und partizipativen Prozess zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen, und der transparente Einbezug der Universitätsgemeinschaft ist zu gewährleisten (was freilich nicht heißen kann, dass immer alle einverstanden sein müssen). Auf diese Weise ist ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den skizzierten, durchaus in einem Spannungsverhältnis stehenden, aber letztlich eine parallele Zielsetzung verfolgenden verschiedenen Anliegen und Grundsätzen sicherzustellen. Insofern fordert eine gelebte Autonomie auch, dass alle Beteiligten Verantwortung für das Ganze übernehmen.

Und letztlich geht es um viel: Es geht um Universitäten, die sich dank ihrer Autonomie weiterentwickeln, profilieren und eine originelle und weiterführende Forschung und Lehre betreiben. Und diese ist gesamtgesellschaftlich hochrelevant.

Anmerkungen

1
Der folgende Beitrag konzentriert sich auf die Perspektive der universitären Hochschulen, wobei zahlreichen Überlegungen aber wohl auch im Zusammenhang mit Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen eine gewisse Relevanz zukommt.

2
BBl 2005 7273.

3
BBl 2006 6725.

4
Für einen kurzen Überblick vgl. etwa René Rhinow, Gerhard Schmid, Giovanni Biaggini, Felix Uhlmann, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Aufl., Basel 2011, 506 f.; eingehender zur neuen Bildungsverfassung Bernhard Ehrenzeller, «Hochschulautonomie im Spannungsfeld von Wissenschaftsfreiheit und Steuerung im Hochschulwesen», in: Stefan Breitenmoser, Bernhard Ehrenzeller, Marco Sassòli, Walter Stoffel, Beatrice Wagner Pfeifer (Hg.), Human Rights, Democracy and the Rule of Law, Liber amicorum Luzius Wildhaber, Dike: Zürich / St. Gallen 2007, S. 203 (206 ff.).

5
Vgl. nur Ehrenzeller, «Hochschulautonomie» (Fn. 4), S. 208.

6
Vgl. im Einzelnen zu den Vorgaben der Verfassung und des HFKG, m.w.N., Astrid Epiney, Markus Kern, Zur Stellung ausländischer und privater Institutionen des Hochschulbereichs unter dem Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, Schulthess: Zürich, Basel, Genf 2014, S. 5 ff. (die vorliegenden

Ausführungen greifen teilweise auf diese bereits durchgeführte Untersuchung zurück).

7
Vgl. im Einzelnen m.w.N., Epiney, Kern, Zur Stellung ausländischer und privater Institutionen des Hochschulbereichs (Fn. 6), 7 ff.

8
Zur Qualitätssicherung mit weiteren Ausführungen zum zugrundeliegenden Qualitätsverständnis Fabian Amschwand, Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen: Verfassungsrechtlicher Rahmen und Leitlinien für die Umsetzung an den Hochschulen, Stämpfli: Bern 2014, S. 47 ff.

9
Vgl. im Einzelnen hierzu Astrid Epiney, Zur institutionellen Akkreditierung nach dem Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, FS Walter Stoffel, Schulthess: Bern 2014, S. 407 ff.

10
Art. 28 ff. HFKG. Als inhaltliche Vorgabe für die subsidiäre Bundeskompetenz spricht bereits Art. 63a Abs. 5 BV von der «Anerkennung von Institutionen und Abschlüssen», womit insbesondere Akkreditierungen gemeint sein dürften; vgl. zum Instrument der Akkreditierung nur Amschwand, Qualitätssicherung (Fn. 8), S. 87 ff.

Anmerkungen

11

Zu diesen Zielsetzungen näher, m.w.N., Epiney/Kern, Stellung ausländischer und privater Institutionen des Hochschulbereichs (Fn. 6), S. 8 f.; vgl. im Einzelnen auch zur Reichweite der gesetzlichen Vorgaben für die institutionelle Akkreditierung Epiney, Institutionelle Akkreditierung (Fn. 9), S. 409 ff.

12

Vgl. zu den einzelnen Unterzielen Botschaft HFKG, BBl 2009 S. 4561, S. 4605 f. u. S. 4632 f.

13

S. eingehend hierzu Ehrenzeller, «Hochschulautonomie» (Fn. 4), S. 210 ff.; Amschwand, Qualitätssicherung (Fn. 8), S. 168 ff.

14

Vgl. Botschaft HFKG, BBl 2009 S. 4561, S. 4603 f.

15

Vgl. hierzu nur Jörg Paul Müller, Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz. Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Aufl., Stämpfli: Bern 2008, S. 544 f.

16

Siehe unten.

17

BGE 2C_421/2013, Ur. v. 21.3.2014 E. 1.2.1.

18

BGE 127 I 145 E. 4b.

19

Vgl. zum Ganzen Rainer J. Schweizer, Felix Hafner, in: Bernhard Ehrenzeller, Philippe Mastronardi, Rainer J. Schweizer, Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 3. Aufl., Dike, Schulthess: Zürich, Basel, Genf, St. Gallen 2014, Art. 20, Rn. 11 ff.; Maya Hertig, in: Bernhard Waldmann, Eva Maria Belser, Astrid Epiney (Hg.), Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Helbing Lichtenbahn: Basel 2015, Art. 20, Rn. 5 ff.

20

Insofern erscheinen die Ausführungen in der Botschaft HFKG, BBl 2009 S. 4561, S. 4603 f., etwas unausgewogen.

Wie viel Kulturpolitik braucht die Schweiz?

Was mit dem Begriff Kulturpolitik bezeichnet wird, hängt selbstredend davon ab, welches Verständnis von Kultur und welches von Politik darin eingeht. ¹ Die in der alltäglichen Verwendung der beiden Begriffe bestehenden Ausweitungen, wonach Kultur auch Bildung, Wissenschaft, Religion oder Wertvorstellungen umfasst und Politik jegliche Einflussnahme und Führung des öffentlichen und privaten Lebens bedeutet, sind für eine Definition staatlicher Kulturpolitik untauglich. ² Im heute gebräuchlichen Verständnis meint Kulturpolitik, «dass durch politisches Handeln reglementierend in die kulturelle Sphäre eingegriffen wird und dass öffentliche Mittel von politischen Institutionen für kulturell-künstlerische Aktivitäten aufgewandt werden, die allgemein zugänglich sind» ³. Aufgaben staatlicher Kulturpolitik sind also Förderung, Bewahrung, Schutz, Vermittlung und rechtliche Ordnung von Kulturschaffen, Kulturerbe, kultureller Teilhabe sowie – gerade in der Schweiz – von sprachlichen und kulturellen Minderheiten.

Lange wurde Kulturförderung hierzulande vornehmlich als private Angelegenheit betrachtet, ohne dass dem Staat Mitwirkungsrechte eingeräumt oder Unterstützungspflichten auferlegt wurden. ⁴ Staatliche Bestrebungen um Kultur im obigen Sinn gibt es auf allen Staatsebenen spätestens seit dem 19. Jahrhundert (z.B. Gründung von Museen und Bibliotheken, Unterstützung von Theatern). ⁵ Eine Kulturgesetzgebung entwickelt sich auf Bundesebene seit Ende des 19. Jahrhunderts, auf Kantonsebene seit den 1960er-Jahren. Heute gilt öffentliche Kulturförderung als selbstverständliche Aufgabe des Staatswesens. ⁶

Trotzdem wird staatliche Kulturpolitik immer wieder hinterfragt, beispielsweise von politischen Parteien oder von Kunstschaffenden und ihren Dachorganisationen. ⁷ Dabei steht letztlich folgende Frage im Zentrum: Wie viel staatliche Kulturpolitik braucht die Schweiz? Und selbstverständlich geht es bei der Frage «Wie viel?» im Endeffekt stets um «Wie?» (denn, wem «Wie?» passt, dem kann es häufig nicht «viel genug» sein): Wie und wie stark darf oder soll der Staat mit

Kulturpolitik steuernd eingreifen? Wie und mit welchen Mitteln oder Instrumenten darf oder soll der Staat Kultur fördern? Im Raum steht letztlich auch die Frage «Warum?», nach den Legitimationen und Zielen staatlicher Kulturpolitik.

Hier sollen in aller Kürze gegensätzliche Positionen zu Wort kommen und als Antwort auf die gestellten Fragen dienen, die in der heutigen, demokratisch legitimierten Kulturpolitik von Städten, Kantonen und Bund verankerten Prinzipien, Legitimationen, Ziele aufgezeigt werden.

[10.1]

Gegensätzliche Positionen zu staatlicher Kulturpolitik

Um in der notwendigen Kürze einen Überblick über gegensätzliche Positionen zu staatlicher Kulturpolitik zu erhalten, scheint es zielführend, die Positionen derjenigen anzuschauen, die massgeblich an der Ausgestaltung von Politik beteiligt sind: die grossen nationalen politischen Parteien. Schaut man sich die Aussagen zu Kulturpolitik in den verschiedenen Parteiprogrammen sowie, im Konkreten, in den Stellungnahmen zur Vernehmlassung der Kulturbotschaft 2016–2020 des Bundesrats an, kommt man zu folgender Auslegeordnung:

«Kultur ist Sache der Kultur» übertitelt die SVP etwas kryptisch den Abschnitt zur Kulturpolitik in ihrem Parteiprogramm.⁸ Kultur sei vorab Ausdruck privater Initiative. Staatliche Kultur hingegen laufe immer Gefahr, dass sie «dem Zeitgeist und den persönlichen Präferenzen der Kulturbürokraten» huldige. Kultur ist nach Ansicht der SVP «grundsätzlich weder eine Angelegenheit des Bundes noch der Kantone noch der Gemeinden». Gewarnt wird vor einer «verordneten Staatskultur», die die «gelebte Volkskultur» bedrohe: Privates Mäzenatentum oder Sponsoring seien besser geeignet, vielfältige Entwicklungen zu ermöglichen. Staatliche Kulturpolitik müsse darum gegenüber der Eigeninitiative und der privaten Förderung maximal subsidiär und föderal ausgestaltet sein.

Im Parteiprogramm der FDP kommt das Thema Kulturpolitik überhaupt nicht vor.² Etwas aussagekräftiger ist die Stellungnahme der FDP zur Kulturbotschaft: Für die FDP spiele die Kultur eine wich-

tige Rolle für die individuelle und kollektive Entfaltung. Unterstützt werden insbesondere Massnahmen zur Förderung des künstlerischen Nachwuchses, des Kulturaustauschs, der Landessprachen sowie zur Steigerung der Ausstrahlung von Schweizer Kunst und Kultur im Ausland. Die FDP äussert sich gegen Mehrmittel sowie gegen eine stärkere Koordination von Kulturpolitik.¹⁰

Auch im Parteiprogramm der CVP gibt es keine Aussagen zu Kulturpolitik.¹¹ In ihrer Stellungnahme zur Kulturbotschaft hält die CVP fest, sie stehe zu einer aktiven Kulturpolitik, die sie als wichtigen Bestandteil einer lebendigen Demokratie betrachte. Kulturpolitik trage dazu bei, das Schweizer Kulturerbe zu erhalten und zu beleben, und fördere das Bewusstsein einer eigenen Identität und den Respekt vor sprachlichen und kulturellen Minderheiten. Sie sei deshalb eine wichtige Voraussetzung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Die CVP begrüsst eine Intensivierung von Zusammenarbeit und Koordination in der Kulturförderung zwischen den verschiedenen Staatsebenen.¹²

Gemäss Parteiprogramm der SP sind Kultur und Kunst zentral für die Fähigkeit von Gesellschaften, sich zu orientieren, neue Entwicklungen vorwegzunehmen und neue Ordnungen und Lebensentwürfe mitzugestalten. Die SP setze sich für ein vielfältiges und lebendiges Kulturschaffen ein und wolle zur kulturellen und sprachlichen Vielfalt des Landes Sorge tragen. Einen hohen Wert misst sie der Wahrung der Kunstfreiheit bei, die nicht eingeschränkt werden dürfe. Die SP sieht die Gefahr, dass Kunst und Kultur unter den Bedingungen globalisierter Märkte einem «massiven Kommerzialisierungsdruck ausgesetzt» seien, der Zugang zu ihnen weite sich zwar massiv aus, unterliege jedoch gleichzeitig «neuen Beschränkungen der Marktwirtschaft und des Überwachungsstaats».¹³

Die Grünen wollen sich gemäss ihren «Positionen»¹⁴ für die Förderung der Vielfalt und des Kulturaustauschs in der Schweiz, für die Freiheit der Meinungsäusserung und des künstlerischen Ausdrucks, für die aktive Förderung des Zugangs aller zu Kunst und Kultur sowie für gute Rahmenbedingungen einsetzen. Letzteres bedeutet für die Grünen insbesondere Wahrung der Urheberrechte und Verbesserung der sozialen Sicherheit von Kulturschaffenden.¹⁵

Ganz allgemein kann man feststellen, dass Kulturpolitik bei keiner Partei unter den prioritär behandelten Themen zu finden ist. In den vorhandenen Positionen stellt man einen Gegensatz fest zwischen prinzipiellen Vorbehalten gegen staatliche Intervention im Kulturbereich und der Forderung nach einem Ausbau staatlicher Förderung von Kunst und Kultur. Die Forderungen der SVP nach unbedingter Staatsferne in der Kulturförderung erinnern an das amerikanische Modell¹⁶ und sind geprägt von einem grundsätzlichen Misstrauen gegenüber Staatsgewalt. Ein latentes Misstrauen gegen Staatsgewalt im Kulturbereich ist jedoch auch in linken Positionen feststellbar, insbesondere in Forderungen nach strikter Wahrung der Kunstfreiheit und in Warnungen vor marktwirtschaftlichen Logiken. Hingegen beziehen linke Parteien klar Stellung für eine Stärkung der Kulturpolitik und einen Ausbau der Kulturförderung. Eine starke staatliche Steuerung fordern linke Parteien hinsichtlich der sozialen Sicherheit von Kulturschaffenden und der Wahrung ihrer Urheberrechte.

Zu den Fragen «Wie viel?» und «Wie?» von Kulturpolitik und Kulturförderung zeichnen sich etwas zugespitzt folgende Einstellungen ab:

- SVP: so wenig wie möglich; Steuerbefreiung von Privaten, Fokus auf Volkskultur, strikt subsidiär und föderalistisch
- FDP: so wenig wie nötig; im Dienste der individuellen Entfaltung, zur Förderung von künstlerischem Unternehmertum, Fokus auf Aussenwerbung, subsidiär und föderalistisch
- CVP: so viel wie nötig; im Dienste des nationalen Zusammenhalts und der Erhaltung des Kulturerbes, Fokus auf nationale Identität, subsidiär und föderalistisch, aber koordiniert
- SP: mehr als bisher; im Dienste einer vielfältigen, fairen und toleranten Wissensgesellschaft, Vermeidung von Marktlogik, Fokus auf Kunstfreiheit und Digitalisierung, unter den Staatsebenen koordiniert
- Grüne: mehr als bisher; im Dienste der Verständigung zwischen Menschen verschiedener Kulturräume, Religionen, Sprachen und

sozialer Herkunft, Fokus auf Urheberrecht und soziale Sicherheit, unter den Staatsebenen koordiniert

[10.2]

Demokratische Verankerung von Kulturpolitik in der Schweiz

Betrachtet man die Entwicklung von Kulturpolitik in der Schweiz – und zwar in Städten, Kantonen und beim Bund –, kann weder von «Staatskultur» noch von «von oben herab verordnet» die Rede sein. Im Gegenteil, die verschiedenen staatlichen Interventionen wurden häufig massgeblich durch Bevölkerungsgruppen gefordert und geprägt sowie durch den Souverän bestätigt.

Schon die Gründungen der ersten Museen in Zürich und Basel gehen auf Initiativen aus den Bürgergemeinden zurück. Als für die 1629 privat gegründete Zürcher «Bürgerbibliothek» der Platz knapp wurde, baten die Bürger den Stadtrat um Erlaubnis, die leerstehende Wasserkirche zu nutzen. So erhielt die private Sammlung staatliche Förderung durch freie Nutzung einer öffentlichen Infrastruktur. Sie wurde in den nächsten 283 Jahren ein wichtiges Zentrum des geistigen Lebens und eine bedeutende Sehenswürdigkeit.¹⁷ Als 1661 das aus privaten Sammlungen entstandene Basler Amerbach-Kabinett nach Amsterdam verkauft werden sollte, setzten sich die Stadtbürger und der Bürgermeister für deren Verbleiben in Basel als öffentliche Sammlung ein. So kann Basel heute von sich sagen, Europas ältestes Museum eines bürgerlichen Gemeinwesens zu haben.¹⁸

In den Botschaften des Bundesrats zu den ersten kulturpolitischen Bundesbeschlüssen (1881: Urheberrecht an Werken der Literatur und Kunst; 1886: Erhaltung und Erwerbung vaterländischer Altertümer; 1887: Förderung und Heben der schweizerischen Kunst) wird deutlich, dass das kulturpolitische Engagement des Bundes von Anfang an durch Vereine, Verbände und Gesellschaften gefordert und mitgeprägt wurde.

Als in den 1960er-Jahren in verschiedenen Kantonen die ersten Kulturgesetze ausgearbeitet und zur Abstimmung gebracht wurden, waren ebenfalls verschiedene Bevölkerungskreise beteiligt, und die Mehrheit

ten waren jeweils klar: Im Kanton Basel-Landschaft wurde am 26. Mai 1963 das erste kantonale Kulturförderungsgesetz der Schweiz mit 69 Prozent Ja-Stimmen angenommen. Weitere kantonale Kulturgesetze wurden 1965 in Graubünden mit 67 Prozent, 1967 im Kanton Solothurn mit 57 Prozent sowie 1968 im Kanton Aargau mit 54 Prozent Ja-Stimmenanteil angenommen.¹⁹

Auch die jüngste kulturpolitische Abstimmung auf Bundesebene wurde von der Bevölkerung angeregt: Ende 2008 wurde bei der Bundeskanzlei die Volksinitiative «Jugend und Musik» mit 153 626 gültigen Unterschriften eingereicht. Der entsprechende Gegenentwurf des Parlaments zur Förderung der musikalischen Bildung von Kindern und Jugendlichen wurde am 23. September 2012 von Volk und Ständen mit 72,7 Prozent Ja-Stimmenanteil angenommen.²⁰

Diese Beispiele (wie auch abgelehnte Kulturvorlagen²¹) zeigen, dass die heutige Kulturgesetzgebung der Schweiz aus Anliegen der Bevölkerung hervorgegangen ist und die demokratischen Prozesse des Schweizer Systems durchlaufen hat. Dies ist weitgehend ein Garant dafür, dass die Fragen «Wie viel?» und «Wie?» der Kulturpolitik und Kulturförderung demokratisch verankert sind und den Vorstellungen der Mehrheit der Bevölkerung entsprechen.

[10.3]

Austarieren der Fragen «Wie?» und «Wie viel?»

Gemäss Kulturleitbildern von Kantonen und Bund sowie einschlägiger Sekundärliteratur²² bezweckt staatliche Kulturförderung, das positive Potenzial der Kultur zugunsten einer demokratischen, pluralistischen und friedlichen Gesellschaft, zugunsten der Bildung und Entfaltung der Individuen sowie zugunsten der Wirtschafts- und Innovationsleistung des Staats zu nutzen. Staatliches Handeln im Bereich der Kultur legitimiert sich aufgrund der vielfältigen öffentlichen und meritorischen Leistungen²³, die die Kultur erbringen kann. Staatliche Einflussnahme soll sicherstellen, dass das kulturelle Angebot dem gesellschaftlich gewünschten Ausmass entspricht und von den Bürgerinnen und Bürgern gerecht und umfassend genutzt werden kann.

Als positive Potenziale von Kultur gelten unter anderem ihr Beitrag zu Bildung, Entfaltung und Selbstausdruck von Individuen und Gemeinschaften; ihr Beitrag zu Teilhabe und Inklusion, zu Gemeinwohl und Lebensqualität; ihr Beitrag zur Stärkung sozialer Identität, multikultureller Koexistenz und nationaler Kohäsion; ihr Beitrag zur Pflege der Beziehungen und des Austauschs mit dem Ausland sowie ihr Beitrag zu Innovation, Beschäftigung und Wertschöpfung. Weiter sind vielfältiges Kulturschaffen, vielfältige Kulturangebote, vielfältige Zugänge zu kulturellem Selbstausdruck eine Grundlage für die Ausübung der Kunst- und Meinungsfreiheit. Kultur ist als Mittel der Reflektion, Spiegelung, Hinterfragung und Kritik staatlicher und gesellschaftlicher Strukturen ein Garant der individuellen und gesellschaftlichen Freiheit.

Daraus ableitend setzt sich staatliche Kulturpolitik gemäss den Rechtsgrundlagen von Kantonen und Bund verschiedene Ziele, etwa die Erhaltung des materiellen, immateriellen und digitalen Kulturerbes, die Förderung eines vielfältigen und qualitativ hochstehenden Kulturangebots, die Stärkung der Teilhabe der Bevölkerung am Kulturleben, die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, die Unterstützung sprachlicher und kultureller Minderheiten, die Pflege des Kulturaustauschs mit dem Ausland oder die Nutzung von Kultur für den Bildungs- und Wirtschaftsstandort Schweiz sowie für die touristische Attraktivität des Landes.²⁴

Vier Grundprinzipien sind für die Ausgestaltung von Kulturpolitik und Kulturförderung in der Schweiz massgebend und garantieren die freie und vielfältige Entwicklung des Kulturlebens in unserem Land:²⁵

- Föderalismus steht als Organisationsprinzip für Autonomie der Kantone und damit für Vielfalt von Förderpolitiken und Förderstrukturen.²⁶
- Subsidiarität steht als Verteilungsprinzip für das Primat der privaten Initiative sowie für primäre kulturpolitische Verantwortung und Zuständigkeit der unteren Staatsebenen und damit für Nähe zu Bürgerinnen und Bürgern.²⁷

- Kulturelle Vielfalt und Mehrsprachigkeit stehen als Identitätsprinzipien für Anerkennung und Berücksichtigung kultureller Eigenheiten und Anliegen von Minderheiten bei der Entscheidungsfindung.²⁸
- Träger- und Instrumentenpluralismus stehen als Förderungsprinzipien für vielfältige Ausprägungen von und Zugängen zu Kulturförderung und damit – mindestens in einigen Fällen (z.B. Pro Helvetia auf Bundesebene, Aargauer Kuratorium auf Kantons-ebene) – auch für Entstaatlichung von Kulturförderung.

Wie stark diese Prinzipien der Macht- und Verantwortungsteilung die Kulturförderung in der Schweiz prägen, lässt sich beispielsweise an Zahlen zur Kulturfinanzierung durch die verschiedenen Staatsebenen klar ablesen: Im aktuellsten Datenjahr, 2015, haben Bund, Kantone sowie Städte und Gemeinden zusammen rund 2883 Millionen Franken für Kultur ausgegeben. Dabei trugen Städte und Gemeinden etwa 47,9 Prozent der Ausgaben (wobei diese namentlich von den zehn grössten Städten aufgebracht wurden), die Kantone trugen etwa 41,6 Prozent und der Bund etwa 10,5 Prozent der Ausgaben. Pro Einwohnerin und Einwohner haben Städte und Gemeinden durchschnittlich rund 167 Franken für die Kultur ausgegeben, die Kantone rund 145 Franken und der Bund rund 37 Franken.²⁹ Einen weiteren Beleg für das Funktionieren der Subsidiarität liefert die Schweizer Museumsstatistik: Die meisten der 1108 Schweizer Museen (70 Prozent) sind privatrechtlich organisiert, am häufigsten als Vereine (31 Prozent) und Stiftungen (28 Prozent). Betrachtet man die Finanzierung der Museen, ist diese gleichmässig auf private und öffentliche Akteure verteilt, wobei einerseits Vereine und andererseits Städte und Gemeinden die wichtigsten Finanzierungsträger sind.³⁰ Schweizer Museen sind also in erster Linie privat organisiert und werden primär von privaten Organisationen sowie der untersten Staatsebene finanziert. Eine ähnliche Verankerung in privaten und kommunalen Strukturen und Finanzen ist in der Schweiz auch für Institutionen wie Theater und Bibliotheken anzunehmen.

Betrachtet man zum Schluss noch die Kulturausgaben von Städten, Kantonen und Bund im Verhältnis zu den Gesamtausgaben zeigt sich,

dass diese äussert bescheiden sind: Sie entsprechen nur etwa 1,7 Prozent der gesamten Ausgaben der öffentlichen Gemeinwesen und etwa 0,44 Prozent des Bruttoinlandprodukts. Während alle Staatsebenen zusammen im Jahr 2015 Kultur mit 348 Franken pro Einwohner/in finanzierten, betrug beispielsweise die Staatsausgaben für Bildung 4439 Franken pro Einwohner/in, für Verkehr und Nachrichtenübermittlung 2039 Franken pro Einwohner/in und für Gesundheit 1729 Franken pro Einwohner/in.³¹

[10.4]

Wie viel Kultur nutzt die Bevölkerung?

Eine repräsentative Umfrage des Migros-Kulturprozent im Jahr 2013 ergab, dass 79 Prozent der Menschen in der Schweiz finden, Kulturförderung sei eine Aufgabe von Staat und Unternehmen. Für weitere 10 Prozent ist Kulturförderung eine Aufgabe, die hauptsächlich vom Staat wahrgenommen werden sollte. Kultur hat für 72 Prozent der Menschen in der Schweiz einen sehr hohen oder eher hohen Stellenwert. Kultur wird gemäss dieser Umfrage vor allem genutzt, um etwas zu lernen, um etwas Besonderes zu erleben, um sich zu entspannen oder inspirieren zu lassen.³²

Die Statistik zum Kulturverhalten der Schweizer Bevölkerung zeigt sowohl für die Nutzung des Kulturangebots wie für die eigene kulturelle Betätigung sehr hohe Werte – auch im internationalen Vergleich. Rund 70 Prozent der Bevölkerung haben mindestens einmal pro Jahr Museen, Konzerte, Denkmäler oder Kinos besucht, und knapp die Hälfte ging ins Theater (47 Prozent). In irgendeiner Form selbst kreativ tätig sind knapp zwei Drittel der Bevölkerung. Rund 20 Prozent der Befragten widmen sich als Amateure der Fotografie, dem Zeichnen und Malen oder dem Singen und Musizieren. Eine deutliche Mehrheit der Schweizer Bevölkerung (85 Prozent) ist mit dem Kulturangebot in der eigenen Region zufrieden.³³

Viele Menschen in der Schweiz nutzen das Kulturangebot und betätigen sich selbst kulturell. Für die Legitimation von Kulturförderung ist es wichtig, dass dies auch in Zukunft – in einer Gesellschaft, die grösser, älter und vielfältiger wird – so bleibt. Möglichst viele Men-

schen sollen trotz ihrer ungleichen Startchancen bezüglich Bildung, Einkommen und Herkunft einen Zugang zu Kultur erhalten und die Möglichkeit haben, sich mit Kultur auseinanderzusetzen und Kultur selbst auszuüben. Deshalb erscheint in aktuellen kulturpolitischen Leitbildern von Städten, Kantonen und Bund die «Stärkung kultureller Teilhabe» als prononciertes kulturpolitisches Ziel: «Kulturelle Teilhabe fokussiert auf Kulturkompetenz, Mitgestaltung und Mitverantwortung und zielt auf eigene und selbständige kulturelle Tätigkeit möglichst vieler. Wer am kulturellen Leben teilnimmt, wird sich der eigenen kulturellen Prägungen bewusst, entwickelt eine eigene kulturelle Identität und trägt so zur kulturellen Vielfalt der Schweiz bei.»³⁴ In verschiedenen Städten und Kantonen sowie beim Bundesamt für Kultur werden mit dem Ziel «kulturelle Teilhabe», «kulturelle Betätigung» und «kulturelle Inklusion» Kulturprojekte gefördert, die Zusammentreffen und Austausch zwischen Menschen verschiedener Altersgruppen, sozialer Schichten, Bildungshintergründen, Staatsbürgerschaften usw. ermöglichen. Hier – aber beispielsweise auch in neuartiger «Vermittlungsarbeit» von Kulturinstitutionen – passiert also einiges, was beispielsweise auch die Migrationsbevölkerung anspricht und inkludiert.

[10.5]

Alles im grünen Bereich?

Einige Antworten auf die eingangs gestellten Fragen zur Kulturpolitik, «Wie viel?», «Wie?» und «Warum?», konnten zusammengetragen werden. Es gibt einen weitgehenden Konsens, dass der Staat Kulturpolitik und Kulturförderung betreiben soll. Die Bestimmungen und Möglichkeiten der Ausgestaltung staatlicher Kulturpolitik sind diversifiziert, an Bedürfnisse angepasst, demokratisch legitimiert. Die Frage «Wie viel?» wird aufgrund verschiedener Prinzipien und demokratischer Prozesse (nicht zuletzt durch die jährlichen Budgetberatungen der Parlamente) stets von Neuem ausgehandelt.

Trotz dieser Verankerung und Legitimation staatlicher Regulierung und Subventionierung von Kultur, ist für die Kulturpolitik in der Schweiz bei Weitem nicht alles im grünen Bereich: Verschiedene aktuelle Beispiele zeigen, dass Kulturbudgets jeweils sehr rasch und in

überproportionalem Mass zur politischen Verhandlungsmasse werden, sobald Kürzungen verlangt oder notwendig werden: In den Kantonen Luzern, Basel-Landschaft, Aargau und Zürich finden derzeit diesbezügliche Sparrunden und Debatten statt.³⁵ Auch im Rahmen des Ausgleichs von Zentrumslasten zwischen ländlichen und städtischen Regionen bzw. Kantonen kommen Kulturleistungen oft unter Druck.

Die Chancen dieser Staatstätigkeit im Ringen um die Frage «Wie viel?» liegen in ihrer unleugbaren Bedeutung für die Informations-, Wissens- und Erlebnisgesellschaft der Gegenwart sowie in ihrem Potenzial, die Herausforderungen superdiverser und rasch wachsender Gesellschaften in Städten und Agglomerationen gleichermassen wie diejenigen überalterter, abwanderungsgeplagter Gesellschaften in ländlichen Gemeinden zu stemmen. So werden Bedürfnis und Bedeutung kultureller Initiativen, kultureller Angebote und kultureller Teilhabe in Gemeinden und Städten wachsen.³⁶ Angesichts der grundlegenden Rolle der Gemeindeebene im kulturpolitischen System der Schweiz besteht deshalb die Möglichkeit, dass es in der Diskussion bei der Frage «Wie viel?» bald heissen wird: «Es dörf es bitzeli meh si!».

Anmerkungen

- ¹
Vgl. Armin Klein, Kulturpolitik, Springer VS: Wiesbaden 2015; Bernd Wagner, «Kulturpolitik und Kulturmanagement», in: Jahrbuch für Kulturmanagement 2010, Transkript, S. 171–184; Max Fuchs, «Kulturpolitik im Verhältnis von Wissenschaft und Gesellschaft», in: Handbuch Kulturmanagement, DUZ-Verlag: Berlin 2018.
- ²
Vgl. Botschaft des Bundesrats zur Förderung der Kultur in den Jahren 2012–2015 (Kulturbotschaft), S. 2980.
- ³
Wagner, 2010, S. 175.
- ⁴
Andrew Holland, Bundesstaatliche Kunstförderung in der Schweiz, Schulthess: Zürich 2002, S. 1.
- ⁵
Vgl. z.B. Rolf Keller, «Kulturpolitik», in: Historisches Lexikon der Schweiz, Schwabe: Basel 2010; Stefan Koslowski, Stadttheater contra Schaubuden, Chronos: Zürich 1998.
- ⁶
Vgl. Kulturbotschaft, S. 2980.
- ⁷
Dazu z.B. das Interview der WOZ (Nr. 5/2017) mit Visarte-Präsident Josef Felix Müller: «Heute befinden wir uns meiner Meinung nach an einem ganz heiklen Punkt, an dem die Politik immer mehr in die Kultur eingreift. Unter dem Stichwort der Professionalisierung wird alles bürokratisiert, und die Politik nimmt massiv Einfluss auf das, was passiert.»
- ⁸
Parteiprogramm der SVP 2015–2019, www.svp.ch (Zugriff 7.12.2018).
- ⁹
Positionen der FDP. Die Liberalen, www.fdp.ch (Zugriff 7.12.2018).
- ¹⁰
Vernehmlassungsantwort der FDP, unter www.bak.admin.ch/kulturbotschaft > Dokumente (Zugriff 7.12.2018).
- ¹¹
Parteiprogramm der CVP 2014, www.cvp.ch (Zugriff 7.12.2018).
- ¹²
Vernehmlassungsantwort der CVP, unter www.bak.admin.ch/kulturbotschaft > Dokumente (Zugriff 7.12.2018).
- ¹³
Parteiprogramm der SP 2010, www.sp-ps.ch (Zugriff 7.12.2018).
- ¹⁴
Positionen der Grünen (> Kultur) 2015 sowie Grüne Position zu Kulturpolitik 2007, www.gruene.ch (Zugriff 7.12.2018).
- ¹⁵
Vernehmlassungsantwort der Grünen, unter www.bak.admin.ch/kulturbotschaft > Dokumente (Zugriff 7.12.2018).
- ¹⁶
Vgl. dazu Holland, 2002, S. 101 ff.
- ¹⁷
Vgl. Ausstellungstexte «Zürichs erstes Museum», Zentralbibliothek Zürich, November 2016 bis März 2017.

Anmerkungen

¹⁸

Vgl. *Universität Basel*,
Die Wissenschaftlichen Museen in Basel,
auf: [https://unigeschichte.unibas.ch/
lokal-global/das-verhaeltnis-zu-politik-und-
gesellschaft/kooperationen-in-der-stadt/
museen-startseite.html](https://unigeschichte.unibas.ch/lokal-global/das-verhaeltnis-zu-politik-und-gesellschaft/kooperationen-in-der-stadt/museen-startseite.html) (Zugriff 4.10.2018).

¹⁹

Vgl. die entsprechenden kantonalen
Amtsblätter. Ebenfalls in den
1960er-Jahren führte der Kanton Zug
ein Kulturförderungsgesetz ein (1965).
Dazu gab es keine Abstimmung.

²⁰

Vgl. *Schweizerische Bundeskanzlei*, [www.
bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch), *Chronologie Volksabstimmun-
gen sowie Chronologie Volksinitiativen*.

²¹

Für die Bundesebene sei hier beispielhaft
an die Abstimmungen vom 28.9.1986
zur Eidgenössischen Kulturinitiative
(Kulturprozent) mit einem Ja-Stimmenan-
teil von 16,7 Prozent und vom 12.6.1994
zu einem Kulturförderungsartikel in der
Bundesverfassung mit einem Ja-Stimmen-
anteil von 51 Prozent jedoch ohne
Ständemehr erinnert.

²²

Vgl. z.B. *Kulturbotschaft 2016–2020*,
S. 530; Rapport du Conseil d'Etat de
l'Etat de Fribourg au Grand Conseil
du 30 mai 2017 sur les subventions
cantonales en faveur de la culture;
Kulturleitbild 2016–2019 der Stadt
Zürich; Kulturkonzept des Kantons
Aargau 2017–2022; *Holland*, 2002; *Klein*,
2005; *Rolf Keller*, «Kulturpolitik
der Schweiz», in: *Armin Klein* (Hg.),
Kompodium Kulturmanagement,
Vahlen: München 2016, S. 117–138;
Oliver Scheytt, «Der öffentliche

Kulturauftrag», in: *Handbuch
Kulturmanagement*, *DUZ Verlag*:
Berlin 2018.

²³

Dazu *Holland*, 2002, S. 23 f.

²⁴

Vgl. *Kulturbotschaft 2016–2020*,
S. 524 f.

²⁵

Vgl. *Kulturbotschaft 2012–2015*, S. 2983;
Bernd Wagner, «Kulturpolitik im Zusam-
menwirken von Staat, Markt und
Gesellschaft», in: *Handbuch Kulturma-
nagement*, *DUZ Verlag*: Berlin (Zugriff auf
Onlineversion 8.10.2018); *Andrea Rascher
et al.*, *Kulturrecht – Kulturmarkt*, *Dike*:
Zürich 2012, S. 28–30; *Keller*, 2016, S. 118.

²⁶

Art. 3 sowie Art. 47 der Bundesverfassung.

²⁷

Art. 5a der Bundesverfassung; vgl. *Keller*,
2016, S. 118: Nach Schweizer Lesart
bedeutet der Grundsatz der Subsidiarität in
der Kulturförderung, dass diese «in erster
Linie durch Private, einschliesslich
Stiftungen, zu erfolgen hat und der Staat
nur hilft, wo dies für die Realisierung eines
als wertvoll eingestuften Vorhabens
unabdingbar ist. [...] Innerhalb des
öffentlichen Sektors dann funktioniert das
System von unten nach oben: Der Kanton
springt nur dort ein, wo ein Projekt die
Möglichkeiten der primär zuständigen
Gemeinde oder der Stadt übersteigt, der
Bund wiederum nur dort, wo ein Kanton
oder mehrere zusammen eine Leistung nicht
allein zu erbringen vermögen.» Deshalb
spricht man bisweilen von «doppelter»
Subsidiarität.

Anmerkungen

28

Art. 2 und Art. 4 der Bundesverfassung

29

Vgl. Taschenstatistik Kultur in der Schweiz, Bundesamt für Kultur, 2018, S. 8–13, www.bak.admin.ch/statistica (Zugriff 5.10.2018)

30

Vgl. Taschenstatistik, 2018, S. 42–45.

31

Vgl. Taschenstatistik, 2018, S. 8.

32

Migros-Kulturprozent, Eine Kultur des Kulturförderns, 2014, <https://www.presseportal.ch/de/pm/100009795/100764244> (Zugriff 5.10.2018).

33

Vgl. Taschenstatistik, 2018, S. 20–31.

34

Vgl. Positionspapier der Arbeitsgruppe Kulturelle Teilhabe des Nationalen Kulturdialogs, www.bak.admin.ch/kulturelle-teilhabe (Zugriff 11.10.2018).

35

Vgl. z.B. <https://www.zentralplus.ch/de/news/kultur/5540133/Kultur-Nun-geht's-den-Kleinen-an-den-Kragen.htm>; <https://tageswoche.ch/politik/so-will-das-baselbiet-rund-190-millionen-sparen-die-massnahmen-in-der-uebersicht/>; <https://www.nzz.ch/zuersch/die-zuercher-kulturbranche-meldet-ihren-anspruch-auf-mehr-foerdergelder-an-ld.1417809>; <https://www.aargauerzeitung.ch/kultur/die-aargauer-kultur-wird-gerupft-es-drohen-schmerzhaft-ueberforderungen-131934442> (Zugriff alle: 8.10.2018)

36

In diesem Zusammenhang sei auf das Projekt Nexpo verwiesen, mit dem sich zehn Schweizer Städte für die Austragung der nächsten Schweizer Landesausstellung bewerben.

Autorinnen und Autoren

Astrid Epiney

Studium in Mainz, Lausanne und Florenz, seit 1995 geschäftsführende Direktorin des Instituts für Europarecht der Universität Freiburg i. Üe., seit 1996 ordentliche Professorin für Völkerrecht, Europarecht und schweizerisches öffentliches Recht, seit 2015 Rektorin dieser Universität, 2012–2015 Präsidentin des Schweizerischen Wissenschafts- und Innovationsrats (SWIR), Mitherausgeberin der Reihe Die neue Polis.

Astrid.Epiney@unifr.ch

Katja Gentinetta

Politikphilosophin, Lehrbeauftragte an verschiedenen Schweizer Universitäten, Verwaltungs- und Stiftungsrätin sowie Mitglied des IKRK; Co-Moderatorin der NZZ-Standpunkte; ehem. stv. Direktorin des Thinktanks Avenir Suisse; zuletzt erschienen:

Worum es im Kern geht (NZZ Libro 2017); Studium der Philosophie und Germanistik in Zürich und Paris.

kg@katja-gentinetta.ch

Konrad Hummler

Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Zürich und der Wirtschaftswissenschaften an der Universität Rochester in den USA. In den 1980er-Jahren persönlicher Referent des damaligen Verwaltungsratspräsidenten der Schweizerischen Bankgesellschaft, Dr. Robert Holzach. 1991 bis 2012 unbeschränkt haftender Teilhaber der Wegelin & Co. Privatbankiers, St. Gallen. Danach privater Thinktank für strategische Zeitfragen M1 AG. Erfahrung als Verwaltungsrat verschiedener Unternehmen, darunter der Neuen Zürcher Zeitung.

konrad.hummler@m1ag.ch

Georg Kreis

Historiker, emeritierter Professor für neuere Allgemeine Geschichte und ehemaliger Leiter des interdisziplinären Europa-Instituts Basel, Autor und Herausgeber zahlreicher Publikationen, auch in der Reihe Die neue Polis.

georg.kreis@unibas.ch

Autorinnen und Autoren

Markus Ritter

Meisterlandwirt und Wirtschaftsingenieur FH. Gemeinsam mit seiner Frau Heidi bewirtschaftet er einen 28 Hektar grossen Bio-Milchwirtschaftsbetrieb mit Viehauzucht in der Bergzone 1 in Altstätten SG. Seit 2011 sitzt er für die CVP im Nationalrat und ist Mitglied der Kommission für Wirtschaft und Abgaben. Zwei Jahre später wurde er Präsident des Schweizer Bauernverbands.

sandra.belfenstein@sbv-usp.ch

René Rbinow

Em. Professor der Universität Basel, Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht 1982–2006, vormals Rechtsberater der Baselbieter Regierung 1972–1978, Verwaltungsgerichtspräsident 1978–1981 und Ständerat des Kantons Basel-Landschaft 1987–1999, Ständeratspräsident 1999, Präsident des Schweizerischen Roten Kreuzes 2001–2011 und Vizepräsident der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften 2011–2006. Ombudsmann der AZ-Medien seit 2012.

rene.rbinow@gmail.com

Christoph Schaltegger

Studium an der Universität Basel, Habilitation an der Universität St. Gallen, seit 2010 Ordinarius für Politische Ökonomie an der Universität Luzern, seit 2015 Gründungsdekan der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät. Seit 2011 ist er zusätzlich Direktor am Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht IFF an der Universität St. Gallen. Zeitweise auch Referent von Bundesrat Hans-Rudolf Merz im Eidgenössischen Finanzdepartement und Mitglied der Geschäftsleitung von economiesuisse.

christoph.schaltegger@unilu.ch

Walter Schmid

Doktorat an der Universität Zürich, 1982–1991 Zentralsekretär der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH), 1991–2000 Leiter des Amtes für Jugend- und Sozialhilfe der Stadt Zürich, 2003 bis Oktober 2016 Direktor der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit, seit November 2016 Dozent und Projektleiter an der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit; 1999–2014 Präsident der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS, 2008–2012 Mitglied der Eidgenössischen Kommission für Migration EKM.

walter.schmid@hslu.ch

Autorinnen und Autoren

Paul Schneeberger

*Promovierter Historiker und Raumplaner MAS ETH.
Betreut beim Schweizerischen Städteverband die Verkehrspolitik und das
Politikmonitoring und publiziert daneben als freier Autor.
p.schnee@bluewin.ch*

Rico Valär

*Professor für rätoromanische Literatur und Kultur an der Universität Zürich,
Dozent für Schweizer Kulturpolitik an der Universität Basel. Er absolvierte den
MAS in Kulturmanagement an der Universität Basel mit Schwerpunkt Schweizer
Kulturpolitik, arbeitete beim Bundesamt für Kultur als Verantwortlicher für kulturpolitische
Grundlagenforschung, Kulturstatistiken und Kulturwirtschaft sowie als Leiter
des Dienstes Kulturelle Teilhabe.
rico.valaer@rom.uzh.ch*