

Inhalt

1. Einleitung	7
2. Die Zentrale, eine Satire von Kurt Tucholsky	16
3. Renaissance des Föderalismus	18
4. Föderalismus und Subsidiarität: Mehrdeutige Konzepte	23
4.1 Föderalismus – eine Strategie des Kompromisses	23
4.2 Subsidiarität – Kein Wunderprinzip	38
5. Non-Zentralismus und Steuersystem	42
6. Sechs historische Entwicklungsschritte der Schweiz, sechs Lehren	51
7. Identität von Zahlern und Nutznießern: Das Steuersystem der Schweiz	56
8. Föderalismus und Demokratie	61
9. Föderalismus und Gemeindeautonomie: Adolf Gasser neu gelesen	64
10. Föderalismus und Minderheiten	69
11. Zusammenfassung: Von der Robustheit des Komplexen	73
12. Vierzehn Thesen	76
Literatur	79
Der Autor	82

Lob des Non-Zentralismus

Die Lehre vom Föderalismus ist ein unverlierbares Menschheitsgut. Die Römische Stufenleiter der pax – amicitia – societas –, das dreifache Attribut des klassischen foedus, ist eine Himmelsleiter, aber eben darum für den Menschen schwer ersteigbar.

Fritz Ernst,
Die Vergänglichkeit des Großstaats, Zürich 1940, S. 33.

1. Einleitung

Die Versuchung des Zentralismus ist groß, und die Halbwertszeit seines Zerfalls dauert lange. Die „nationale Einigung“ ist eines der wichtigen Themen der neueren Weltgeschichte, und sie ist eng mit der Idee der Zentralisierung verknüpft. Zentralisierung scheint einem menschlichen Urtrieb zu entsprechen, dem Wunsch nach Übersicht, nach Klarheit, nach Hierarchien. Vielleicht steckt dahinter sogar ein ästhetisches und psychologisches Bedürfnis mit tiefen anthropologischen Wurzeln. Es gibt auch gute Gründe, die Zentralisierung als Kernpunkt der Effizienzsteigerung politischer Systeme zu betrachten und als Hauptgrund für den Erfolg mächtiger Nationalstaaten. Aber wie nachhaltig ist dieser Erfolg? Wird nicht früher oder später der Machtzuwachs, der unbezweifelbare Nutzen der Zentralisierung, eingeholt von seinen Kosten, die ebenfalls mit Macht zusammenhängen. Die Macht hat nämlich die gefährliche Tendenz, ihre Träger dumm und bequem zu machen, weil sie vom dauernden Wettbewerb, sich gegen andere, Nicht-Mächtige durchzusetzen und von andern zu lernen, mindestens zum Teil dispensiert. Macht ist nicht nur „an sich böse“ (wie Jacob Burckhardt in Anlehnung an

Julius Schlosser bemerkt hat), sie trägt auch den Keim ihres Zerfalls in sich und ist damit nicht nur für die Unterworfenen, sondern auch für die Machtträger etwas Gefährliches.

Das Beispiel Frankreichs, das den absolutistischen Zentralismus zunächst mit dem merkantilistischen, national-ökonomischen und dann mit dem egalitär-jakobinischen Zentralismus verknüpfte und damit in Kultur, Wirtschaft und Machtpolitik bemerkenswerte Erfolge errang, hat europaweit, ja weltweit, zur Nachahmung verleitet. Das politische Machtstreben nach außen und nach innen findet im Zentralismus seinen besten Verbündeten. Auf diesem Hintergrund liegt es auf der Hand, dass sich auf der anderen Seite Machtskepsis und Zentralismusskepsis verbinden und verbünden müssen. Liberalismus und Zentralismus sind zwar ideengeschichtlich – auch in der Schweiz – nicht als These und Antithese in Erscheinung getreten, im Gegenteil: Freiheitsfreunde haben ihre ganze Hoffnung in eine mindestens bundesstaatliche Zentrale gesetzt, die ihrerseits freiheitsfreundlicher war als die jeweils rückständigsten, freiheitsfeindlichen Gebietskörperschaften eines Staatenbundes. Augenfälligstes Beispiel ist die durch den Sieg der Nordstaaten über die aus der Union ausgetretenen konföderierten Südstaaten im Sezessionskrieg (1861–65) eingeleitete bundesstaatliche Zentralisierung der USA, die in der Sklaverei des Südens durchaus liberale Rechtfertigungsgründe fand.

Man hat den „Teufel“ absolutistischer und interventionistischer Antifreiheitlichkeit mit dem „Beelzebub“ eines relativ freiheitlichen Zentralismus ausgetrieben und dabei außer Acht gelassen, dass dieser seinerseits unweigerlich der Tendenz zum zunehmenden antifreiheitlichen Interventionismus anheim fällt, wenn nicht entsprechende Gegenkräfte mobilisiert werden. Dass ein offener „Wettbewerb der Systeme“ unter den Bedingungen freier oder relativ freier Kommunikation auch ohne „Umweg“ über zentrale Zwangsbefreiung in kurzer Zeit einen hohen Gesamtsaldo an

Freiheitlichkeit bringt (auch bei den Rückständigsten, die sich kostspielige unwirtschaftliche Zwangssysteme unter dem Konkurrenzdruck freiheitlicherer Nachbarn auf die Dauer einfach nicht mehr leisten können) ist eine Erkenntnis, die von der politischen Theorie lange verdrängt worden ist, obwohl die neuere politische Ökonomie (Public Choice) sie mittlerweile glänzend bestätigt hat. Sie beruht auf Erkenntnissen, die ansatzweise schon bei Edward Gibbon, dann bei den amerikanischen Anti-Federalists und explizit in den Schriften und Reden des US-Senators John C. Calhoun (1782-1850) zu finden sind und die bis heute vielerorts noch bezweifelt werden. Immer noch setzt man beispielsweise in der EU primär auf zentralistisch gesteuerte Harmonisierung statt auf non-zentrale Deregulierung. Auch viele Liberale sind über längere Zeit dem diskreten Charme der Zentralität erlegen, – nicht zu ihrem Vorteil. Macht tendiert immer zur Zentralmacht und Zentralmacht zur Verabsolutierung. Lord Actons Warnung vor der absolut korrumpierenden Wirkung absoluter Macht ist gleichzeitig auch eine Warnung vor dem Zentralismus. Wer die Hoffnung hegt, dass es immer wieder gelingen möge, die Zentrale von den korrumpierenden Tendenzen der Macht frei zu halten und dauerhaft mit einer freiheitsliebenden Elite zu besetzen, überschätzt die Tugend der Wählerschaft und unterschätzt die normative Kraft struktureller Prozesse auch gegenüber durchaus gutwilligen Funktionären.

Zentralismus kann als nationalpolitische Strategie durchaus ein bis zwei Jahrhunderte lang ein Erfolg sein. Wer aber heute die verschiedenen Studien zum globalen „Ranking“ von Nationalstaaten studiert, kommt um die Feststellung nicht herum, dass sich darin unter verschiedensten Gesichtspunkten eine empirische Evidenz für den Erfolg kleiner und non-zentraler Systeme zeigt. Zentralismus und Non-Zentralismus haben einen unterschiedlichen Rhythmus, für die Allgemeinheit Kosten und Nutzen zu generieren. Der kollektive Nutzen des Zentralisierens fällt in

einer ersten Phase an, die ziemlich lange dauern kann, in größeren Systemen (wie etwa Frankreich) Jahrzehnte und Jahrhunderte. Der allgemeine Nutzen der Non-Zentralität, der mit Lernfähigkeit, Anpassungsfähigkeit und Robustheit zusammenhängt und mit der Vermeidung großer kollektiver Irrtümer, braucht oft längere Zeit, um sichtbar und spürbar zu werden. Kriege, welche man als pathologische Exzesse zentralisierter Macht deuten kann, verschaffen den Zentralisierten Vorteile, welche den schleichenden Zerfallsprozess unterbrechen und übertünchen. Es gibt eine „Dividende der Zentralisierung“ und eine „Dividende der Non-Zentralität“. Erstere steigt in Kriegszeiten, letztere in Friedenszeiten. Zentralisierte Nationen versuchen allerdings in Friedenszeiten ihren Misserfolg zu kaschieren, indem sie das Prinzip des Zentralismus, sobald dessen Kosten höher sind als der Nutzen, auf der nächsthöheren Ebene zu verwirklichen suchen, um in einem größeren Verband wieder am Segen des Systemwettbewerbs teilnehmen zu können. Damit wird die „Stunde der Wahrheit“ vom Versagen des Zentralismus noch einmal um Jahrzehnte hinausgeschoben. Aber brauchen wir die kollektive Erfahrung dieses programmierten Misserfolgs wirklich noch ein weiteres Mal zu machen?

Diese kleine Schrift ist eine Warnung vor der „Flucht in den höheren Verband“. Sie mahnt zur Lösung gemeinsamer Probleme auf der kleinstmöglichen Ebene, und sie propagiert Strukturen, in welchen ein Minimum an gemeinsam zu lösenden Problemen entstehen, weil die Verantwortung nicht dezentralisiert ist, sondern non-zentral, in kleinen, friedlich konkurrierenden Einheiten, wahrgenommen wird.

Die etwas ungewohnte Verwendung des Begriffs „non-zentral“ ist mehr als nur eine persönliche Marotte des Autors. Es geht darum, einen deskriptiven Begriff zu finden, der das kämpferische „anti“ vermeidet und trotzdem nicht das gefährliche Bild der Dezentralisierung verwendet. Dezentralisierung setzt das

Zentrum voraus und bleibt damit der Krankheit verhaftet, für deren Heilung sie sich hält. Natürlich bietet sich angesichts bereits zentralisierter Strukturen als Gegenmittel die Dezentralisierung an, als eine Art des „geordneten Rückzugs“ aus Fehlstrukturen. Die Gefahr, dass bei dieser heiklen Operation der mentale Bezug zum Zentrum bestehen bleibt und das Resultat lediglich eine raffiniertere Form der Zentralverwaltung entstehen lässt, bei welcher die polit-ökonomischen Kosten an die Peripherie gedrängt werden und der entsprechende Nutzen trotzdem beim Zentrum bleibt, ist nicht von der Hand zu weisen. Antizentralismus tendiert hingegen zur Sezession, die mit sehr hohen Konfliktkosten verbunden sein kann. Non-Zentralismus führt zu einer Art friedlichen Neubegründung von Kompetenzen und Delegationen, die aber ihrem Wesen nach von unten nach oben und nicht von oben nach unten verlaufen müssen, wenn daraus ein konstruktiver Wettbewerb entstehen soll.

Der Schweizerische Bundesstaat hat für diesen Weg, für den es in der Weltgeschichte wenig ermutigende Beispiele gibt, da große Reiche meist infolge von Kriegen und Krisen zerfallen sind, keinen Modellcharakter. Die Methode der politischen „Zellteilung“, d.h. der Weg, auf dem man von verfehlten Zentralstrukturen zum zukunftssträchtigen Non-Zentralismus gelangt, ist noch zu entdecken. Die durchaus unfriedliche und noch nicht abgeschlossene Entzentralisierung Jugoslawiens ist kein besonders ermunterndes Beispiel. Sie enthält aber möglicherweise doch eine Menge von Erfahrungen, die auch positiv auszuwerten wären. Nur, wer hat ein Interesse daran? Großmächte und Weltmächte haben gerne eine übersichtliche Welt mit einigen großen, aber doch vergleichsweise weniger mächtigen Partnern. Kissingers Wunsch nach einer einheitlichen zentralen Telefonnummer in Europa zeugt davon, und die Sympathie, die man in den USA dem immer noch viel zu großen russischen Rest-Imperium entgegenbringt, spricht Bände. Die lästigen und wirt-

schaftlich so erfolgreichen Kleinen möchte man wenigstens politisch (und fiskalisch!) dominieren, darum dieser Aufwand rund um das Primat des Politischen, das letztlich auf ein Primat der Macht und des Fiskus hinausläuft, unter subtilem Einbezug der militärischen Sicherheit der Großen für welche die Kleineren meist einen zu hohen Preis an Autonomieverlusten tragen müssen.

Der Autor wird im Rahmen seiner internationalen Vortragstätigkeit zum Thema „Schweizer Föderalismus und Non-Zentralismus“ gelegentlich gefragt, wann denn die Schweiz mit dem Prozess der Dezentralisierung begonnen habe. Hier die Antwort: Sie hat *nie* damit begonnen, sie hat es nur geschafft, den Prozess der Zentralisierung außerordentlich lange und erfolgreich zu vermeiden bzw. zu bremsen. Das einzige zentralistische Experiment, die Helvetik unter französischer Vormacht, dauerte knapp 5 Jahre (1798 bis 1803), d.h. weniger als ein halbes Prozent einer über 700-jährigen Geschichte. Die Schweiz bewegt sich sehr langsam in Richtung von „mehr Zentralität“, und möglicherweise besteht der erste Schritt zum Non-Zentralismus in einer aktiv praktizierten Zentralismus-Skepsis, in der Weigerung, den Prozess voran zu treiben und zu beschleunigen.

Der beste politische Weg zu weniger Zentralismus und mehr Non-Zentralismus muss erst noch gefunden oder erfunden werden, und er ist nicht als Rückkehr, sondern als Aufbruch zu charakterisieren, möglicherweise als größte und spannendste politische Herausforderung des Liberalismus im eben erst angebrochenen Jahrhundert. Dass dafür der missverständliche Begriff „Dezentralisierung“ ungeeignet ist, dass man aber den ebenfalls missverständlichen Begriff „Sezession“ vermeiden sollte, leuchtet ein.

Ein positiv gefärbter Begriff müsste an jener Ebene anknüpfen, auf der ein großer Teil politischer Probleme gemeinsam beweg-

lich gelöst werden können: auf der Ebene der Kommune, der Gemeinde, wie die lokale Gebietskörperschaft in der Schweiz genannt wird. Die autonome Gemeinde (mit eigener Steuerhoheit) ist in der Schweiz nicht einfach eine Verwaltungseinheit mit gewissen Restkompetenzen und zugewiesenen öffentlichen Mitteln. Mit etwas nostalgischem Pathos wird sie immer noch als „Urzelle des Staates“ bezeichnet. Kommunalismus, Autonomismus, Lokalismus, Regionalismus, – für jeden Terminus gibt es Gründe und Gegengründe. Das Erfolgsgeheimnis der Schweiz besteht, negativ definiert, in der beharrlichen Verweigerung des Zentralismus, positiv definiert, in funktionierenden, konkurrierenden kommunalen Gebietskörperschaften, in der Kombination von Privatautonomie und Gemeindeautonomie. Für diese politischen Prinzipien gibt es verschiedene begriffliche „Labels“. Im Vordergrund stehen „Föderalismus“ und „Subsidiarität“. Beide Begriffe sind, wie im Kapitel über die Terminologie zu zeigen sein wird, mit hohen Risiken des Missverständnisses und der absichtlichen oder unabsichtlichen Missdeutung verknüpft. Die politische Gretchenfrage „Wie hast du's mit dem Zentralismus?“ (bzw. „Wie hast du's mit der Macht?“) kann bei beiden Begriffen beantwortet werden, wenn man den eindeutigen Begriff des Non-Zentralismus voranstellt, Föderalismus im Sinn des Non-Zentralismus, Subsidiarität im Sinn der Kompetenzvermutung zugunsten der Privatautonomie einerseits und der Kommunalautonomie andererseits. Alle politischen Strukturen, die oberhalb der lokalen Gebietskörperschaft angesiedelt werden (und eigentlich auch diese), sind begründungspflichtig, und die Gründe dafür müssen aus liberaler Sicht schwer wiegen.

Leider befindet sich kein Nationalstaat in der glücklichen Lage, seine politischen Strukturen mit einer „tabula rasa“ zu beginnen und sich ausschließlich auf einige grundlegende Prinzipien auszurichten. Immerhin stecken wir auf europäischer Ebene in einem frühen Zustand der politischen Strukturbildung, in einer

Phase, in der es sich allenfalls lohnt, gewisse Fehler zu vermeiden. Auch auf nationaler Ebene kann jeder politische Reformvorschlag an einer liberalen Idealvorstellung gemessen werden. Die Prüfung der „Liberalismus-Verträglichkeit“ wäre bei diesem Vorgang durch eine Prüfung der Verträglichkeit mit dem Non-Zentralismus zu ergänzen, wenn die Liberalen nicht ein weiteres Mal auf den Wahn des Zentralismus hereinfallen wollen. Vielleicht brauchen wir auch politische Lösungsvorschläge „in petto“, welche nach der großen Pleite des umverteilenden Wohlfahrtsstaats aktuell werden, ein Szenario, das nicht zu erhoffen, aber auch nicht auszuschließen ist. Möglicherweise sollten wir eine Art friedliches und unblutiges Konkursverfahren des Zentralstaates vorbereiten, in welchem der Non-Zentralismus bei einem Neubeginn einen hohen Stellenwert hätte.

In den folgenden Kapiteln werden keine Rezepte vorgelegt, wie man auf möglichst raschem und friedlichem Weg zu weniger Zentralität gelangt, es werden aber Erfahrungen vermittelt, wie Non-Zentralität einigermaßen erfolgreich praktiziert werden kann. Die heutige Schweiz ist das Resultat von verschiedenen ziemlich einmaligen Konstellationen, und man geht mit guten Gründen von einem Sonderfall der Geschichte aus. Sonderfälle haben keinen Modellcharakter, weil man unter anderen Randbedingungen daraus recht Weniges erfolgreich kopieren kann. Wenn die Schweiz schon kein Modell ist, so kann sie doch als bisher ziemlich erfolgreiches Experiment gedeutet werden, und aus Experimenten kann man auch dann etwas lernen, wenn die Randbedingungen sich wesentlich unterscheiden.

Das politische System der Schweiz beruht auf zwei Topoi, der machtskeptischen Verweigerung der Herrschaft, die immer zu einem gewissen Grad Fremdherrschaft ist, auf der einen Seite, und dann auf der Einsicht, dass es gemeinsame Probleme gibt, die gemeinsam beweglich zu lösen sind, möglichst genossenschaftlich und ohne Einmischung von außen. Die beiden Topoi

sind in Friedrich Schillers „Wilhelm Tell“ aufs Trefflichste dichterisch gestaltet worden, das anarchistische „Prinzip Tell“ und das kommunitaristische „Prinzip Rütlibund“. Ein politisches System kann allein auf der Basis der „Negation der Macht“ nicht überleben. Weder das „Anti“ noch das „Non“ taugen als einziges längerfristiges politisches Überlebensprinzip.

Diese Schrift, ein Lob des Non-Zentralismus, ist auch ein kleines Zeichen des Dankes für ein wertvolles Geschenk, das die Schweizerische Eidgenossenschaft von einem Deutschen empfangen durfte und das demnächst sein 200-jähriges Jubiläum feiert: Schillers „Wilhelm Tell“.

2. Die Zentrale, eine Satire von Kurt Tucholsky

„Die Zentrale weiß alles besser. Die Zentrale hat die Übersicht, den Glauben an die Übersicht und die Kartothek. In der Zentrale sind die Männer mit unendlichem Stunk untereinander beschäftigt, aber sie klopfen dir auf die Schulter und sagen: 'Lieber Freund, sie können das von ihrem Einzelposten nicht so beurteilen! Wir in der Zentrale...'

Die Zentrale hat zunächst eine Hauptsorge: Zentrale zu bleiben, Gnade Gott dem untergeordneten Organ, das wagte, etwas selbstständig zu tun! Ob es vernünftig war oder nicht, ob es nötig war oder nicht, ob es da gebrannt hat oder nicht: erst muss die Zentrale gefragt werden. Wofür wäre sie denn sonst Zentrale! Dafür dass sie Zentrale ist! merken Sie sich das. Mögen die draußen sehen, wie sie fertig werden.

In der Zentrale sitzen nicht die Klugen, sondern die Schlaunen. Wer nämlich seine kleine Arbeit macht, der mag klug sein – schlau ist er nicht. Denn wäre er es, er würde sich darum drücken, und hier gibt es nur ein Mittel: das ist der Reformvorschlag. Der Reformvorschlag führt zur Bildung einer neuen Abteilung, die – selbstverständlich – der Zentrale unterstellt, angegliedert, beigegeben wird... Einer hackt Holz, und dreiunddreißig stehen herum – die bilden die Zentrale.

Die Zentrale ist eine Einrichtung, die dazu dient, Ansätze von Energie und Tatkraft der Unterstellten zu deppen. Der Zentrale fällt nichts ein, und die andern müssen es ausführen. Die Zentrale ist eine Kleinigkeit unfehlbarer als der Papst, sieht aber lange nicht so gut aus.

Der Mann der Praxis hat es demgemäss nicht leicht. Er schimpft furchtbar auf die Zentrale, zerreißt alle ihre Ukasse in kleine

Stücke und wischt sich damit die Augen aus. Dies getan, heiratet er die Tochter des Obermimen, avanciert und rückt in die Zentrale auf, denn es ist ein Avancement in die Kartothek zu kommen. Dort selbst angelangt, räuspert er sich, rückt an der Krawatte, zieht die Manschetten grade und beginnt, zu regieren: als durchaus gotteingesetzte Zentrale, voll tiefer Verachtung für die einfachen Männer der Praxis, tief im Stunk mit den Zentralkollegen – so sitzt er da wie die Spinne im Netz, das die andern gebaut haben, verhindert gescheite Arbeit, gebietet unvernünftig und weiß alles besser.

(Diese Diagnose gilt für Kleinkinderbewahranstalten, Außenministerien, Zeitungen, Krankenkassen, Forstverwaltungen und Banksekretariate, und ist, selbstverständlich eine scherzhafte Übertreibung, die für einen Betrieb nicht zutrifft: für deinen.)“
(1925)

Wie kam es nun, dass diese liberalen Deutschen als mit der Revolution von 1848 ihr Traum, eine Einheit in Freiheit zerrann, sich bereit fanden, die Freiheit für die Einheit zu geben, und so schließlich zu jenem unrühmlichen Typus wurden, den man am Ende des Jahrhunderts den Natioalliberalen nannte?

Wilhelm Röpke;
in: Wilhelm-Röpke-Brevier,
hrsg. von Gerd Habermann, Thun 1999, S. 135.

3. Renaissance des Föderalismus

Föderalismus und Subsidiarität sind wieder aktuell. Unter dem Eindruck der dreifachen Herausforderung durch den zentralistischen Wohlfahrtsstaat, den europäischen Integrationsprozess und die Globalisierung hat sich in den letzten Jahren eine starke politische Bewegung formiert. Sie kämpft unter den Bannern von Föderalismus und Subsidiarität für mehr Bürgernähe und Gemeinsinn, überschaubare Lebens- und Funktionsbereiche, mehr regionale und lokale Autonomie, mehr Steuerwettbewerb. Die Föderalismusbewegung ist sehr heterogen. Für mehr Föderalismus sind Libertäre und Ordo-Liberale, Kommunitaristen, anarchistisch geprägte linke und grüne Gruppierungen sowie Konservative. Ebenso vielfältig wie die soziale Trägerschaft sind die politischen Motive der Föderalismusbewegung. Die Liberalen sind sowohl gegenüber dem zentralistischen Wohlfahrts- und Umverteilungsstaat als auch gegenüber der zunehmenden Harmonisierung, Rechtsvereinheitlichung und Regelungsdichte in der Europäischen Union skeptisch. Linke und Grüne wenden sich vor allem gegen soziale und ökologische Folgekosten der Globalisierung, und Konservative beklagen den zunehmenden Verlust integrierender Lebensgemeinschaften, tradierter Institutionen, Sitten

und Werte in der hochregulierten und technisierten Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft.

Diese Zweckallianz von Vertretern aller politischer Richtungen darf in ihrer Wirkungsmächtigkeit nicht unterschätzt werden. Die entschiedenen Liberalen müssen allerdings darauf bedacht sein, ihr Föderalismus- und Subsidiaritätsverständnis mit Nachdruck zu vertreten. In der Globalisierung liegt die historisch einmalige Chance, den zentralistischen Wohlfahrts-, Lenkungs-, und Umverteilungsstaat wirksam zu begrenzen und maßgebliche Gesetzgebungs- und Steuerkompetenzen wieder in kleinere, mindestens teilautonome Einheiten zu verlegen.

Der Kampf der Liberalen für mehr Föderalismus, Flexibilität und Wettbewerb muss jedoch an verschiedenen Fronten zugleich geführt werden. Die innerstaatlichen Verfechter von Zentralisierung und Regulierung gilt es ebenso zurückzudrängen, wie die zentralistischen Tendenzen in der Europäischen Union. Zudem gilt es, wettbewerbs-, eigentumsfeindliche und andere rechtsstaatswidrige Formen von regionaler und kommunaler Ordnung zu verhindern. Werden diese Kämpfe nicht mit gleicher Konsequenz geführt, droht die Gefahr der Paralyse. Es würde sich im übertragenen Sinn das Schicksal des deutschen 1848er Liberalismus wiederholen, welcher an der gleichzeitigen Schaffung von nationaler Einheit und bürgerlicher Freiheit scheiterte.

Der gegenüber dem Zentralismus skeptische Föderalismusbegriff stellt die zahlreichen Vorteile einer konkurrierenden Vielfalt von politischen Entscheidungseinheiten in den Vordergrund. Non-Zentralität und „Dezentralität“ unterscheiden sich darin, dass der letztere Begriff eine Zentrale impliziert, welche zwar gewisse (administrative) Kompetenzen an Selbstverwaltungskörperschaften abgibt, aber dennoch die oberste Kontrolle in den Händen behält. Non-Zentralität hingegen ist frei vom Glauben an eine zentral regulierende und reglementierende Instanz.

Die Idee des Föderalismus ist in der Auseinandersetzung zwischen Zentralisten und Anti-Zentralisten entstanden. Letztere werden, mit abwertendem Unterton, auch als Partikularisten bezeichnet, was überhaupt nicht ihrem Selbstverständnis entspricht, weil sie sich ja als kleine eigenständige Einheiten verstehen und gerade nicht als Partikel. Der Begriff „Autonomisten“ ist zutreffender. Die nationalistische Vorstellung von einer Verbindung zwischen politischer Autonomie und volkswirtschaftlicher Autarkie mit militärischer Verteidigungsfähigkeit hat im 19. Jahrhundert zur verhängnisvollen Forderung einer notwendigen Minimalgröße für die „Überlebensfähigkeit“ von Staaten geführt, die angesichts verschiedener wirtschaftlich und politisch äußerst erfolgreicher Kleinstaaten im 20. Jahrhundert widerlegt worden ist. Dass die Kultur vor allem auch in Klein- und Kleinststaaten geblüht hat, belegen etwa Athen, Florenz und Weimar. Der Trend zur Zentralisierung ist allerdings nicht nur durch den nationalistischen Hang zur Größe vorangetrieben worden, sondern auch durch die zunehmende Arbeitsteilung in der Wirtschaft und die notwendige Spezialisierung in der technischen Zivilisation. Die fortschrittlich Eingestellten waren daher mehrheitlich engagierte Befürworter der Zentralisierung.

Die Föderalismuskontroverse (der Kompromiss zwischen Zentralisten und Autonomisten) hat in der Geschichte aller Bundesstaaten eine entscheidende Rolle gespielt. In der Schweiz wurde sie vor allem zwischen 1798 und 1848 geführt. Die Auseinandersetzungen zwischen größeren und kleineren Zentren und um die Vormacht des politischen Entscheidungszentrums ist aber eine Konstante der Weltgeschichte und speziell der Geschichte Europas, was im Folgenden anhand von Stichworten in Erinnerung gerufen werden soll, denn die okzidentale Staats- und Gesellschaftsbildung, in deren Verlauf wir uns noch immer befinden, ist ein kontinuierliches Wechselspiel zwischen Zentralismus und Partikularismus unter gleichzeitiger Zunahme von politisch-

sozialer und technisch-wissenschaftlicher Komplexität und Spezialisierung.

In einer ersten Phase entwickelten sich auf dem feudalistisch bedingten Konkurrenzkampf von Adelsgeschlechtern Bodenmonopole, welche es gegen innere wie äußere Destabilisierung zu behaupten galt. Die jeweiligen Territorialfürsten versuchten zunächst über die Aneignung spezifischer Hoheitsrechte und deren Verwaltungskompetenzen und danach mittels Aufbau eines Beamtenapparates und stehenden Heeres das Gewalt- und Steuermonopol zu erringen. Der Ausscheidungskampf um die Monopolisierung von Boden und Herrschaft war im 17. Jahrhundert in Gestalt des souveränen Territorialstaates abgeschlossen.

In einer zweiten Phase folgte der ständische Konkurrenzkampf um die Verteilung des staatlichen Gewaltmonopols. Adel, Klerus und Bürgertum rangen um die Machtverteilung, wobei die Fürsten, in der Mitte stehend, das Kräfteressen zur Sicherung ihrer politischen Vorherrschaft möglichst ausbalancieren mussten. Aus dieser spezifischen Figuration entwickelte sich im kontinentaleuropäischen Raum die absolute Monarchie, welche die Stände zwar nicht mediatisierte, sie jedoch der monarchischen Zentralgewalt unterstellte. Diese ständisch-monarchische Herrschaftsordnung brach erst auseinander, als Teile des Bürgertums infolge der technisch-industriellen Dynamik nicht mehr auf ständische Privilegien angewiesen waren und sie als unzeitgemäß und für ihren Aufstieg als hemmend empfanden.

In einer dritten Phase schuf sich das „neue“ Bürgertum im 19. Jahrhundert eine Ordnung auf der Basis der Rechtsgleichheit, der Freiheit von Person und Eigentum sowie der Bindung aller staatlichen Macht an das Recht. Damit wurde die gesamte partikularistische Ständegesellschaft und das staatenbündische System aus den Angeln gehoben und durch die nationale Staatsbürgergesellschaft ersetzt.

Mit der Schaffung von Nationalstaaten war der politische Grundsatzkonflikt zwischen ständischer und staatsbürgerlicher Gesellschaft entschieden. In einer vierten Phase entstand der verfassungsrechtliche Konflikt um die vertikale Aufteilung des staatlichen Gewaltmonopols. Erst jetzt ist es präzise, von Föderalismus und Zentralismus als gegensätzlichen Auffassungen über das Machtverhältnis zwischen Zentral- und Gliedstaaten zu sprechen. Die Föderalisten, zu denen vor allem Konservative und Rechtsliberale zählten, fochten für eine möglichst umfassende Wahrung einzelstaatlicher Souveränität, während die Zentralisten, das heißt besonders die Linksliberalen und Sozialisten, für die Stärkung der bundesstaatlichen Gewalt eintraten.

Der sozial-liberale Schulterschluss nach 1945 führte in einer fünften Phase zum regelungsintensiven Wohlfahrts- und Umverteilungsstaat und zu einer starken Zentralisierung innerhalb der Bundesstaaten in den Bereichen Sozialwesen, Wirtschaft, Verkehr, Raumordnung und Umweltschutz. Das rasche Wachstum von Staatsaufgaben ließ den Staatsapparat, die Regelungsdichte sowie die Verschuldung und Steuerbelastung immer größer werden. Die internationale Rechtsvereinheitlichung durch Abschluss von Staatsverträgen und die Erweiterung von Gemeinschaftsabkommen, wie der Europäischen Union, hielten kommunale und gliedstaatliche Selbständigkeit weiter aus. Die starke Zentralisierung in vielen Bundesstaaten hat der Föderalismusbewegung neuen Auftrieb verliehen, wobei die erhöhte Mobilität von Personen, Gütern und Kapital im Zeichen der Globalisierung und damit die zunehmende Infragestellung nationalstaatlicher Institutionen und Regeln beschleunigend wirkt.

Wenn wir so den Schwerpunkt der Gesellschaft wieder nach unten verlagern, so schließt das ein, dass wir zugleich dem einzelnen – genauer gesagt, der Familie – die Standfestigkeit, Selbstbestimmung und damit auch Sicherheit der Existenz zurückzugewinnen suchen, deren Verlust das eigentliche Unglück der Millionen geworden ist.

Wilhelm Röpke;
in: Masse und Demokratie.
hrsg. von A. Hunold, Zürich 1957, S. 35.

4. Föderalismus und Subsidiarität: Mehrdeutige Konzepte

4.1 Föderalismus – Eine Strategie des Kompromisses

Der an der University of Alabama lehrende amerikanische Politologe William H. Stewart hat mit wissenschaftlicher Akribie in Verbindung mit einer erfrischenden Portion Spieltrieb und Sammellust nicht weniger als 495 verschiedene Konzepte des Föderalismus ermittelt, in alphabetischer Reihenfolge mit Textauszügen und Zitaten charakterisiert, und in einem geistreichen Einleitungssessay kommentiert. Damit belegt er die in der Begriffs-, Institutions- und Wirkungsgeschichte angelegte Vielfalt föderalistischer Strukturen und die Phantasie der wissenschaftlichen und politischen Kommentatoren, welche immer wieder neue Adjektive und Metaphern gefunden und erfunden haben, um die Komplexität zum Ausdruck zu bringen. Morton Grodzin beschreibt etwa den amerikanischen Föderalismus als „marble cake federalism“, als Marmorkuchen, „in welchem verschiedenfarbige

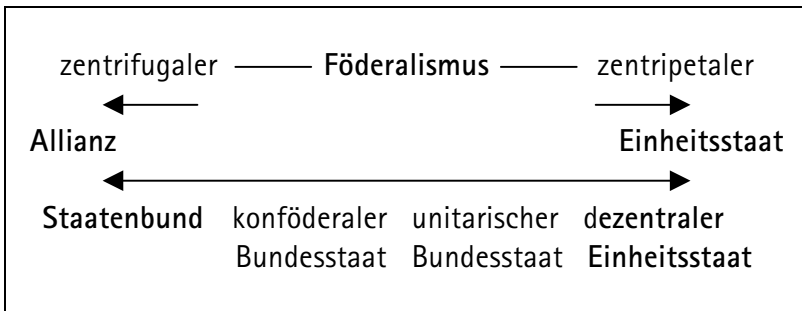
Ingredienzien in einem untrennbaren Gemenge verbunden sind, und dessen Farben sich in vertikalen und diagonalen Adern und unerwarteten Wirbeln durchmischen". Ebenfalls dem kulinarischen Bereich entstammt der „spaghetti federalism“ („the image of spaghetti comes from simultaneous trends of diversity and convergence“, *Concepts of Liberalism*, p. 161) und der „sweet and sour federalism“, bei dem sich zeigt, dass Bundeshilfe zwar süß ist, die Bedingungen und Auflagen, die damit verbunden werden, aber sauer aufstoßen können.

Wenn schon die innersprachliche Vielfalt beim Föderalismus 495 unterschiedliche Konzepte hervorbringt, so mehren sich die Schwierigkeiten des Verständnisses erst recht beim Übersetzen und bei der Anwendung im jeweiligen historischen und nationalen Kontext. Die Bezeichnung hat immer wieder als positive Umschreibung des eigenen Programms gedient, aber auch für die negative Kennzeichnung des politischen Gegners herhalten müssen. Der Kompromiss zwischen zentralistischen und non-zentralistischen Strebungen ist schon im Begriff angelegt. Die klassische Auseinandersetzung dazu ist in den *Federalist Papers* 1787 von Hamilton, Madison und Jay eröffnet worden (*The Federalist Papers*, 1964).

In der englischen Terminologie wird konsequent unterschieden zwischen Föderalismus (betrifft den Bundesstaat) und Konföderalismus (betrifft den Staatenbund), was auch zu zwei Adjektiven führt, „föderalistisch“ und „konföderalistisch“. Letzteres ist auf Deutsch leider wenig gebräuchlich, was – vor allem in der Diskussion um eine EU-Verfassung – zu vielfältigen Missverständnissen geführt hat.

Um dem Wirrwarr der Begriffsgeschichte und den Übersetzungsproblemen zu entgehen, hält man sich vielleicht am besten an die wörtliche Übersetzung. „Föderalisten“ sind im ursprünglichen Wortsinn „Bündler“, sodass die Angelsachsen, welche vor allem

die zentralisierende Tendenz heraushören, nicht völlig falsch liegen. Die Europäische Union ist nach gängiger Auffassung eine Institution, welche sowohl staatenbündische (konföderalistische) als auch bundesstaatliche (föderalistische) Merkmale hat. „Föderalistisch“ meint nicht einfach das Gegenteil von „zentralistisch“, sondern bezeichnet auch die Alternative zu „autonomistisch“ und „partikularistisch“ sowie zu „konföderalistisch“. Dies hat zur Folge, dass der Föderalismus in der Auseinandersetzung mit Autonomisten, Partikularisten und Konföderalisten eine zentralisierende Tendenz zum Ausdruck bringt und in der Auseinandersetzung mit Zentralisten eine dezentralisierende. Anschaulich stellt dies folgendes Schema dar:



Quelle: Dieter Nohlen (Hrsg.), Föderalismus, in: Wörterbuch Staat und Politik, München 1991.

Das Janusgesicht des Föderalismus hat sich auch in der Terminologie niedergeschlagen. In der deutschen Sprache meint Föderalismus die Stärkung der Glieder einer staatlichen Gemeinschaft und ist damit ein Gegenprinzip zum Zentralismus. Mit der deutschen Reichsgründung von 1871 wich der bisherige politische Gegensatz von Nationalismus und Partikularismus dem neuen verfassungsrechtlichen Gegensatz von Zentralismus und Föderalismus. Als Föderalisten galten diejenigen, welche die

bundesstaatliche Organisation der deutschen Reichsverfassung gegen zentralistische Tendenzen verteidigten. In der ideengeschichtlich für die Schweiz hoch-interessanten Zeit zwischen 1798 und 1848 standen sich Partikularisten, Föderalisten und Unitarier gegenüber. Diese Epoche der Schweizer Geschichte ist im Hinblick auf den europäischen Einigungsprozess von höchster Aktualität, auch wenn vor einer direkten Übertragung schweizerischer Erfahrungen auf die europäische Ebene gewarnt werden muss. Möglicherweise wurde nämlich schon damals für die notwendige Liberalisierung ein zu hoher Preis an Zentralisierung bezahlt. Die Föderalisten in der Schweiz waren und sind in ihrem Gegensatz zu den Unitariern antizentralistisch eingestellt und damit für die gliedstaatliche, d.h. kantonale Autonomie im Rahmen des Bundes.

In verschiedenen nationalen Traditionen haben sich unterschiedliche Wortbedeutungen herausgebildet, ein Phänomen, das in der Geschichte politischer Begriffe eher die Regel als die Ausnahme bildet. Im Folgenden sollen einige Merkmale dieser nationalen Besonderheiten kurz skizziert werden.

Frankreich

Die Dialektik zwischen Staatseinheit und Föderalismus prägt die ganze Geschichte Frankreichs. Der französische Staat verstand sich stets als Promotor der Zentralisierung. Nationalität, Staatlichkeit, Gerechtigkeit, Ordnung und Zentralität sind in diesem Land derart zu einer Gesamtidee verschmolzen sind, dass sogar die Dezentralisierung nur als Aktivität der Zentrale verstanden werden kann. Dies gilt es vor allem auch im Hinblick auf das französische Verständnis der Europäischen Union zu beachten.

In Frankreich waren die sogenannten Föderationsfeiern von 1790 Feiern im Zusammenhang mit der Verschmelzung bislang ungeordneter Bürgerwehren zur zentralisierten Nationalgarde. Die Föderationsbewegung war eine enthusiastische Hinwendung

zum Zentrum. Die Föderalismus-Bewegung, die schließlich durch die Jakobiner blutig niedergeschlagen wurde, war hingegen eine eindeutige Dezentralismus-Bewegung. Seither hat Föderalismus in Frankreich einen eindeutig negativen Klang und wird in Verbindung mit Feudalismus, Klerikalismus, Antidemokratie und letztlich Sezession gebracht.

Bundesrepublik Deutschland

Nach dem Zweiten Weltkrieg gab es in der bundesdeutschen Verfassungsdiskussion eine Föderalismusdebatte, die mit der schweizerischen Debatte des 19. Jahrhunderts vergleichbar ist und wohl auch von ihr beeinflusst war. Wie in der Schweiz ging es um drei idealtypische Optionen, bei denen die föderalistische eine vermittelnde Rolle spielte. Anders liegen die Verhältnisse in der derzeitigen Diskussion um die Europäische Union. Zur Debatte stehen konföderale und föderale, das meint staatenbündische und bundesstaatliche Optionen, während ein europäischer Zentralstaat bisher kein Thema ist. Wir tun gut daran, uns an den anglo-amerikanischen Sprachgebrauch zu erinnern, und das föderalistische Element als eine Intensivierung und nicht als eine Relativierung der zentralen bundesstaatlichen Elemente in Europa zu deuten. Der Hinweis auf einen „föderalistischen Aufbau“ ist in Europa kein Grund zur Beruhigung für jene, welche eine möglichst große Eigenständigkeit und einen möglichst umfassenden Minderheitenschutz im Rahmen der Gemeinschaft anstreben. Europäische Föderalisten sind Anhänger eines „Bundesstaats Europa“ und sie vertreten daher angesichts des gegenwärtigen staatenbündisch-bundesstaatlichen Mischgebildes EU eher zentralisierende Tendenzen.

Der deutsche Politologe Fritz Scharpf spricht in seiner insgesamt von einem Wohlwollen gegenüber dem Prinzip getragenen Monographie über „Optionen des Föderalismus“ von einem „Nullsummen-Kompetenzkonflikt“ (Scharpf, Optionen des Föderalis-

mus, 1994). Dies ist angesichts der real existierenden Finanzknappheit auf allen Ebenen und der beschränkten Möglichkeiten, zusätzliche fiskalischer Ressourcen anzuzapfen, eine realistische Einschätzung. Ohne Verfassungsreform hat – so Scharpf – der Föderalismus in Deutschland keine Zukunft, eine Reform, „die gerade aus ökonomischen Gründen die Rückverlagerung von Gesetzgebungs-, Besteuerungs- und Gestaltungskompetenzen auf die Länder – und zwar auf die einzelnen Länder – zum Ziel hätte“. Er bedauert zu Recht, dass sich diese Einsicht noch nicht ausgebreitet habe, denn seine Überlegungen entsprechen nicht dem in der Bundesrepublik vorherrschenden Trend zur Zentralisierung. Sie verdienen daher ebenso Beachtung wie seine Warnungen vor einer europäischen Wirtschaftspolitik, welche „die protektionistischen Tendenzen der Nationalstaaten dämpft und durch den wachsenden Protektionismus der Gemeinschaft ersetzt“ (S. 12). Die von Scharpf an der Schweiz gerühmte flexible „Nischenstrategie“ (er nennt Fremdenverkehr, Finanzdienstleistungen und Internatsschulen) ist allerdings eher von der Privatautonomie als von einer klein- und gliedstaatlichen Wirtschaftspolitik initiiert worden, gegenüber welcher auf innerstaatlicher Ebene dieselbe Protektionismus-Kritik angebracht wäre, die Scharpf gegenüber der EU äußert. Zentralisierung ist von Liberalen und Freihändlern im Lauf der Geschichte immer wieder als Gegengift zum gliedstaatlichen Protektionismus und Interventionismus propagiert worden, als Hilfsmittel, um die notwendigen wirtschaftlichen Freiräume durch Privatisierung und Deregulierung voranzutreiben. Aus diesem Grund waren die Liberalen in der Schweiz wie schon die verfassungsliberalen „Federalists“ in den USA für mehr Bundeskompetenzen. Aufgrund der zweifelhaften historischen Erfahrungen mit der Formel „Deregulierung unter dem Schutz der Zentrale“ muss man sich fragen, ob diese von Bismarck konsequent vorangetriebene Einigungsstrategie nicht ein Irrweg gewesen sei und ob aus einer freien Konkurrenz der Subsysteme um die bestmögliche Lösung nicht letztlich in

jeder Hinsicht mehr Autonomie für alle resultiert hätte bzw. in Zukunft resultieren würde.

USA

In der Geschichte der Vereinigten Staaten spielt der Föderalismus eine wichtige Rolle. Die politische Auseinandersetzung war vom Gegensatz der Föderalisten und der autonomistischen (in späterer Zeit auch sezessionistischen) Anti-Föderalisten geprägt. Für unitarische Projekte fehlte der Sukkurs, das heißt es gab keine politisch bedeutsame Gruppierung, die sich für einen amerikanischen Zentral- und Einheitsstaat einsetzte. Die „Federalists“ argumentierten zentralistisch, *gegen* eine unbeschränkte Autonomie der Gliedstaaten in einem lockeren Staatenbund und *für* eine starke Zusammenarbeit mit wichtigen Kompetenzen beim Bund, während sich die Befürworter einer staatenbündischen, aber gleichwohl freiheitlich verfassten Ordnung als „Anti-Federalists“ typisierten. Im englischen Sprachgebrauch hat sich die zentralisierende Interpretation von „Föderalismus“ bis heute gehalten. Als zu Beginn der 1990er Jahre das Wort „federal“ in den Vertrag von Maastricht im Sinne von größtmöglicher Selbständigkeit der Mitgliedstaaten aufgenommen werden sollte, wurde es von England mit der Begründung zurückgewiesen, dass damit der Wille zu mehr Einheit und Zentralität in Europa zum Ausdruck komme. Dafür hielt der Subsidiaritätsbegriff Einzug. In Amerika zeichnet sich allerdings die Tendenz ab, Föderalismus dezentralistisch, also im kontinentaleuropäischen Sinn zu deuten, um der sukzessiven Stärkung der Bundesgewalt im 20. Jahrhundert eine Grenze zu setzen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde in den USA immer mehr die freiheitsvermittelnde Komponente des „Federalism“ hervorgehoben und zugleich aus der bis heute zunehmend populären, wertkonservativen Sicht als politisch-moralisches Postulat glorifiziert. So schreibt etwa Felix Morley 1959 in seinem Buch „Freedom

and Federalism" „that liberty under God is man's most precious birthright, and that our best means of securing Liberty is through the political device of Federalism.“ Ein – im europäischen Sinn – liberales Plädoyer für den Föderalismus mit dezentraler Tendenz findet sich in der äußerst lesenswerten Schrift von Clint Bolick mit dem Titel „European Federalism“ (IEA, Occasional Paper 93, 1995) in welcher er sich sowohl an Amerikaner als auch an Europäer wendet und zu ebenso konzisen wie einleuchtenden Thesen gelangt.

Schweiz

Die Auseinandersetzung mit dem Föderalismus hat in der Schweiz zu Beginn des 19. Jahrhunderts eingesetzt. Napoleon, der oft als Wiederhersteller des Föderalismus in der von Frankreich besetzten Schweiz gesehen wird, hasste den Föderalismus. Für ihn verkörperten „les fédéralistes“ ein Feindbild, und er stellte ihnen die „patriotes“ gegenüber, die Freunde Frankreichs.

Die Schweizer Historikerin Beatrix Mesmer warnt in einem Artikel im Zusammenhang mit dem schweizerischen Föderalismus (Kein neuer Mythos, 1992) vor einer Mythenbildung und vor dem schweizerischen Vorbild- und Modellkomplex. „Jedenfalls sollte man den Föderalismus der Schweiz im *pay réel* genau analysieren, bevor man ihn der europäischen Gemeinschaft als politisches Heilmittel aus der helvetischen Hausapotheke andient.“ Sie charakterisiert den schweizerischen Föderalismus als einen „sich ständig verschiebenden Kompromiss zwischen den etablierten Strukturen“, als eine Kompetenzausscheidung, die nicht definitiv festgeschrieben ist und die von neuen Bedürfnissen und Ansprüchen immer wieder herausgefordert wird.

Es fällt übrigens auf, dass in der schweizerischen Föderalismusdiskussion in der Regel nur das Verhältnis von Bund und Kantonen angesprochen wird und dass das Thema „Gemeindeautonomie“ in ein anderes Ressort verwiesen wird. Dies hat seine Grün-

de. Die Kantone, die ihrerseits – wenigstens verbal – gegenüber dem Bund auf ihre Rechte pochen und sich antizentralistisch profilieren (sofern es nichts kostet), sind gegenüber den Gemeinden in aller Regel zentralistisch (wenn es nicht um die Dezentralisierung von Kosten oder andere politischen Lasten geht). Das einzige Gegengewicht zum Zentralismus der Kantone bilden die zahlreichen Vertreter von Gemeindebehörden, die in der Regel mindestens einen Drittel der kantonalen Parlamentsangehörigen stellen. Aber das Entstehen für Eigenständigkeit ist auch bei dieser „Autonomie-Lobby“ vorwiegend fiskalisch und auf die Mehrung persönlicher politischer Macht ausgerichtet, d.h. man will befehlen aber nicht bezahlen. In einer subtilen – allgemein zu wenig beachteten Untersuchung zur Bündner Gemeindeautonomie zeigt der amerikanische Politologe Benjamin Barber (The Death of Communal Liberty, 1974) auf, wie der „Federalism“, d.h. die Integration des Kantons Graubünden in den Bundesstaat, letztlich den Tod der Gemeindefreiheit innerhalb des Kantons beschleunigt und nicht etwa gebremst hat. Dieser Befund mag vor allem für jene interessant sein, welche eine Analogie zwischen der „Verbundesstaatlichung“ der Schweiz und dem Integrationsprozess in Europa anstellen, und die im Zusammenhang mit einem EU-Beitritt von einer Erhöhung kantonaler, regionaler und lokaler Autonomie träumen, weil „Brüssel“ weiter weg ist als „Bern“. Dass eine Föderation auf höherer Ebene die nachgeordnete gliedstaatliche Ebene einschränkt und entmachtet und dafür die kommunalen, regionalen und kantonalen auf deren Kosten stärkt, dürfte eine fatale Täuschung sein. Das Aufgeben von Souveränität ist – auf welcher Ebene auch immer – nach allen bisherigen Erfahrungen eine Einbahnstraße. Vielleicht ist es kein Zufall, dass ausgerechnet ein Amerikaner als Außenstehender den Tod der Gemeindefreiheit diagnostiziert hat, während dieselbe Institution in unsern staatsbürgerlichen Lehrbüchern immer noch als „Keimzelle“ unseres Staates gefeiert wird. Gewiss sind die Gemeinden in der Schweiz keineswegs tot, aber um ihre Au-

tonomie ist es schlecht bestellt, und die Zeugungskraft dieser Keimzellen ist so wenig beeindruckend wie die der Kantone. Wem es mit dem „Geist des Föderalismus“ ernst ist und mit dem damit verknüpften Subsidiaritätsprinzip, der sollte m.E. die Gemeindeautonomie unbedingt mit einbeziehen. Auf der lokalen Ebene wäre die Transparenz zwischen Aufgaben und Ausgaben am besten möglich und eine Machtkontrolle kann nicht nur institutionell sondern auch personell stattfinden. Gemeinden könnten auch mit Reformen wie etwa Privatisierungskonzepten und Gutscheinsystemen experimentieren und zu Wegbereitern von Neuerungen werden statt zu engstirnigen Bremsern.

Irrwege und neue Impulse

Die Wiederentdeckung der basisdemokratischen, antibürokratischen Elemente hat dem Föderalismus auch in linken Kreisen wieder zu Ansehen verholfen, auch wenn dort der „erblich belastete“ Terminus eher vermieden wurde und von „Bürgerinitiativen“, „Regionalismus“ und „Basisgruppen“ die Rede war. In den Siebzigerjahren etablierte sich im Zusammenhang mit der Ökologiebewegung die Philosophie des „small is beautiful“ (Schumacher, Rückkehr zum menschlichen Maß, 1977; Kohr, „Small is beautiful“, 1995) der „Konvivialität“ und der „kleinen Netze“ (Illich, Selbstbegrenzung, 1975).

Einen neuen Impuls hat die Föderalismusidee erhalten durch die Herausforderung, verschiedenster real existierender Überlappungen ethnischer Gruppen, politisch-historischer Grenzen und struktureller und infrastruktureller wirtschaftlicher Verflechtungen. Das Bild des „Leopardenfells“ entspricht in multikulturellen und hoch arbeitsteiligen Gesellschaften eher der Realität als das des Schachbretts, und das Modell der „sauberen Trennung und Abgrenzung“ territorialer und fiskalischer Hoheit hat heute in verschiedenster Hinsicht ausgedient. In letzter Konsequenz führt

es zum Wahn der „ethnischen Säuberung“ nach bosnischem Nicht-Vorbild.

Das von den beiden Ökonomen Reiner Eichenberger und Bruno Frey propagierte Modell eines „dynamischen Föderalismus“ (Eine „fünfte Freiheit“ für Europa, „NZZ“, 30. 6. 2. 1996, sowie „Ein neuer Föderalismus für Europa“, 1997) mag in verschiedenster Hinsicht noch utopische Züge tragen. Ihre Anknüpfung an funktionale, überlappende, wettbewerbliche Rechtsgemeinschaften ist so realistisch wie aktuell. Die „FOCJ“ (Functional, overlapping, competing jurisdictions), in der Einzahl „Focus“ genannt, bestimmen sich „nach der zu erfüllenden Funktion“ und da jede Funktion eine andere Ausdehnung der Jurisdiktion erfordert, konkurrieren sie mit ihrem Angebot um Gemeinden und Bürger. Sie haben eigene Steuerhoheit – und dies ist wohl gleichzeitig der springende Punkt und die Schwachstelle bei der Realisierung. Vielleicht sollte man gar nicht von Steuern ausgehen, sondern von Preisen, bzw. von Benutzungsgebühren oder „Mitgliederbeiträgen“, denn welche bereits existierende Gebietskörperschaft wird angesichts der leeren Kassen etwas von ihrer Steuerhoheit abgeben wollen, bzw. welche Steuersubjekte sind noch bereit, zusätzliche Steuervögte zu akzeptieren? Die Steuerschraube lässt sich wohl kaum mehr wirksam anziehen, da der damit bewirkte Produktivitätsverlust bzw. der dadurch zusätzlich provozierte Steuerwiderstand insgesamt sinkende Steuererträge zur Folge hat. Möglicherweise werden aber die sogenannten Engpässe in den öffentlichen Finanzen schon sehr bald als Sackgassen erkannt, die zur Umkehr zwingen, und nach einer erzwungenen Umkehr steigt vielleicht – so ist zu hoffen – die Bereitschaft, sich an so nützliche Vorschläge wie das „Zürcher Focus-Modell“ zu erinnern. Es ist kreativ, weil es nicht auf Zentralisierung und Harmonisierung setzt, sondern die Diversität fördert, ohne zuviel Flexibilität zu opfern. Damit meidet es möglicherweise die von Scharpf anschaulich beschriebene „Verflechtungsfalle“, die darin

besteht, dass gleichzeitig die Konsens- und Kompromissbereitschaft sinkt, die Zahlungsbereitschaft und -fähigkeit abnimmt und die kollektiven Erwartungen, Ansprüche und Erfordernisse wachsen. In solchen Situationen schlägt eigentlich die Stunde der Wiedereindeckung der Privatautonomie, als einer Problemlösungsstrategie unter Beteiligten und Betroffenen, welche Kompromisse direkt aushandelt, die Finanzierung „inter partes“ und – in der Regel – „inter vivos“ (das heißt: nicht zu Lasten kommender Generationen) regelt. Die Verschuldungsgrenze solcher Verbandspersonen ist mit der Selbstfinanzierung bzw. mit der diesbezüglichen Kreditwürdigkeit verknüpft, und das Preis-Leistungs-Verhältnis bleibt stets unter dem heilsamen Damoklesschwert des Konkurses. Das Privatrecht operiert mit flexiblen und nicht allgemeinverbindlichen Verträgen und erlaubt dadurch eine „Gesetzgebung nach Bedarf und nach Maß“, ein Minimum an Zwang und ein Maximum an Effizienz. Ob man bei einem konsequenten Weiterdenken des Zürcher Focus-Ansatzes nicht schließlich beim genossenschaftlichen Modell der Selbstorganisation anlangt, oder zu andern privatwirtschaftlichen, bzw. privatrechtlich strukturierten Körperschaften und Anstalten, ist eine offene Frage. Was sind Dienstleistungsunternehmen (mit oder ohne öffentliche Beteiligungen und Auflagen) anderes als rechtlich verselbständigte, funktionale, überlappende, wettbewerbliche Akteure – eben „FOCJ“?

In den 60er und 70er Jahren wurde das Schlagwort vom „Kooperativen Föderalismus“ geprägt, das bis heute noch herumgeistert und ein eigentliches Gegenkonzept zum „Kompetitiven Föderalismus“ bildet. In Verknüpfung mit der sogenannten Regionalismus-Debatte hat der „Kooperative Föderalismus“ eher zentralisierende Tendenzen gefördert und der Idee des „regionalen Ausgleichs“ gehuldigt, welche letztlich die lokale Autonomie aushöhlt. Die Frage, ob die Regionen als vierte Ebene zwischen Kommunen und Gliedstaaten (Bundesländern, bzw. Kantonen)

oder national bzw. international grenzüberschreitend anzusiedeln wären und ob sie alternativ oder kumulativ zu bestehenden Gebietskörperschaften zu funktionieren hätten, ist unter Regionalisten stets kontrovers geblieben. Ob man diese Strömungen daher dem Zentralismus oder dem Non-Zentralismus zuordnen soll, bleibt eine offene Frage. Die Idee eines „Europa der Regionen“ ist aus non-zentralistischer Sicht abzulehnen. Die Regionen werden immer abhängig sein von einer Zentrale, die sie fördert und damit eine „Scheinautonomie“ etabliert.

Die Idee des regionalen Ausgleichs und die regionalwirtschaftlichen Bemühungen um die Förderung bestimmter Gebiete durch Subventionen und Sonderkredite ist vor allem bei den Profiteuren dieser Umverteilungsströme populär. Das Konzept des interregionalen Finanzausgleichs ist mittelfristig unwirksam und langfristig kontraproduktiv. Die Gelder bewirken nur selten die versprochenen und erwarteten „Wohltaten“ und fließen vermutlich größtenteils in falsche Kanäle (d.h. zurück in die Zentren), sodass sich wohl ein Fehlschlag dieser Art von „Entwicklungshilfe“ auch im nationalen und kontinentalen Kontext nachweisen ließe. Die Idee einer inner- und interregionalen Umverteilung von öffentlichen Mitteln im großen Stil hat im Effekt mehr Abreize als Anreize geschaffen, und sie ist letztlich nichts anderes als eine untaugliche interventionistische Korrektur von anderen erzwungenen Harmonisierungen, eine Fehlkorrektur von Fehlkorrekturen. Die Idee des Finanzausgleichs und der „Hilfe“ an finanz- und strukturschwache Regionen genießt aber – wie alle Ausgleichsprojekte bei denen man „Reichen“ etwas wegnimmt und „Armen“ etwas verteilt – eine hohe politische Popularität. Wie viel von diesen Mitteln im Lauf dieser Umverteilung im Apparat oder bei keineswegs bedürftigen Dritten versickert bzw. fehlgeleitet wird, bleibt das Geheimnis der Umverteiler, die daraus ihre Legitimität und ihre Unersetzlichkeit ableiten. Das Interesse an einer Erfolgskontrolle ist bei solchen verfassungsrecht-

lich verankerten Überbleibseln aus interventionsgläubigen und – freudigen Zeiten in der Verwaltung und in der z.T. verwaltungsfinitanzierten Forschung aus verständlichen Gründen gering.

Fazit

Der klassische kontinentaleuropäische Föderalismus ist eine verfassungspolitische Bewegung, welche sich für die möglichst umfassende Wahrung gliedstaatlicher Selbständigkeit und Rechte in einem Bundesstaat einsetzt. Er bezieht sich auf vorgefundene, nicht konstruierte Lebenskreise und wendet sich gegen jegliche Form von Zentralismus, Unitarismus und Kollektivismus. Der Föderalismus steht als politisches Ordnungskonzept und als Weltanschauung in der Tradition der aristotelisch-scholastischen Sozialtheorie, welche das politische Gemeinwesen auf die Familie als kleinste soziale Einheit zurückführt. Das Modell der kleinen Lebens- und Arbeitsgemeinschaften (Familie, kirchliche und weltliche Gemeinschaften, berufliche Korporationen etc.) als Mittel gegen vertraglich legitimierte, auf dem aufklärerischen Individualismus beruhende Einheitsstaaten, liegt sowohl der „Politica“ von Althusius, dem geistigen Vater der klassischen Föderalistentheorie, als auch der katholischen Soziallehre zu Grunde.

Neben diesem, der aristotelisch-scholastischen Weltanschauung entspringenden Föderalismusverständnis hat sich im 19. Jahrhundert eine zweite, dem aufklärerischen Denken entstammende Auffassung durchgesetzt. Sie beruft sich auf individuelle Freiheit und Selbstbestimmung, auf non-zentrale, nicht hierarchische Strukturen, auf freie Vereinbarungen und Zusammenschlüsse. Diese prinzipielle Skepsis gegen Macht und Herrschaft, gegen Zentralisierung, Bürokratisierung und Hierarchisierung hat sowohl im Liberalismus als auch im Sozialismus Anhängerschaft gefunden.

Nach 1945 etablierte sich eine von der Soziologie und Nationalökonomie favorisierte (natur)wissenschaftliche Auffassung von Föderalismus. Sie argumentiert systemtheoretisch und betrachtet politische und soziale Gebilde als „Interaktionssysteme“, als ein komplexes Zusammenspiel und labiles Gleichgewicht zwischen partikularen und zentral regulierten Kräften, zwischen Selbststeuerung von Teileinheiten und zentraler Steuerung. Je abgestufter und teilweise selbststeuernd Gesamtsystem aufgebaut sind, umso größer wird die Stabilität und die Anpassungsfähigkeit an neue Bedingungen. Systeme, die ihren Subsystemen Autonomie einräumen, sind komplex, unübersichtlich und schwer steuerbar. Sie sind auf den ersten Blick ineffizienter als zentralistische Systeme und haben nach außen und nach innen weniger Macht. Die Autonomie birgt das Risiko suboptimaler Problemlösung. Die Effizienz eines Gesamtsystems ist aber nicht nur an seiner Machtfähigkeit, sondern auch an seiner Fähigkeit, Macht zu entgiften sowie an seiner Lern- und Adaptationsfähigkeit zu messen. Friedlich konkurrierende, bis hinunter zu den kleinsten Einheiten möglichst autonome Subsysteme ermöglichen eine dauernde Konkurrenz von Ordnungsentwürfen und Interventions- und Umverteilungssystemen. Sie lassen eine Vielfalt verschiedenster Irrtümer und Fehler zu, vermeiden aber den zentral vereinheitlichten großen Irrtum und Fehler. Eine Optimierung erfolgt durch die Möglichkeit des Quervergleichs, das Abschauen beim Erfolgreichen und das gezielte Vermeiden von beobachteten Fehlern. Je freier die Kommunikation ist, desto schneller und effizienter ist der Lernprozess. Autonome Subsysteme sind im politischen Bereich das Pendant zum Markt. Auch aus Perspektive der Nationalökonomie erscheint ein Verbund non-zentralisierter Entscheidungseinheiten als vorteilhaft, zumal die Zusammenhänge zwischen Nutzen und Kosten, Empfängern und Gebern öffentlicher Leistungen für die Beteiligten transparent und kalkulierbar gestaltet werden können.

4.2 Subsidiarität – Kein Wunderprinzip

Föderalismus wird oftmals mit dem Subsidiaritätsprinzip in Verbindung gebracht. Dieses kennt allerdings keine eigentliche Begrenzung auf die Staatsorganisation, sondern bezieht sich auch auf soziale, ökonomische, kirchliche, kulturelle und andere Bereiche. Das Subsidiaritätsprinzip basiert auf einer grundsätzlichen Trennung von Individuum, Staat und Gesellschaft, welche schon bei Aristoteles angelegt ist. Das Subsidiaritätsprinzip geht davon aus, dass grundsätzlich die kleinere Gemeinschaft für die Lösung gemeinsamer Probleme zuständig ist und die übergeordnete Einheit nur tätig werden soll, wenn die untergeordnete Ebene der sozialen und politischen Unterstützung bedarf. Der Staat ist aus dieser Sicht subsidiär, weil die Eigenhilfe und die Familienhilfe und die Gemeinnützigkeit vor der Hilfe durch den Staat Vorrang hat, und die kommunale Problemlösung vor der regionalen, gliedstaatlichen, nationalen und internationalen. Die klassisch gewordene Formulierung ist in der Enzyklika „Quadragesimo anno“ von Papst Pius XI. (1931) enthalten: „Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung. Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen.“ Das Subsidiaritätsprinzip wird heute in erster Linie als ein Prinzip der Kompetenz- und Aufgabenteilung zwischen verschiedenen hierarchischen Stufen eines föderalistischen Systems aufgefasst, obwohl es ursprünglich die Sphäre des Privaten, von der Sphäre des Öffentlichen, Politischen abgrenzen

wollte, also die aktuelle Frage nach der Privatisierung bzw. Verstaatlichung von Aufgaben beantworten sollte.

Aus liberaler Sicht ist das Prinzip ein freiheitssicherndes Abwehrprinzip der Individuen gegenüber dem Kollektiv und speziell gegen alle Formen staatlichen Zwangs. Es kommt in den Formeln „in dubio pro libertate“ und „soviel Freiheit wie möglich, soviel Zwang als nötig“ zum Ausdruck. In der katholischen Soziallehre findet sich die klassische Formulierung, „dass der Mensch als Individuum jede an ihn herantretende Aufgabe selbst erfülle, soweit er dazu fähig ist. Die Gemeinschaft muss subsidiär eingreifen“ (F. Klüber, Lexikon für Theologie und Kirche, Freiburg i. Brsg. 1957, Stichwort „Soziallehre“).

Mit all diesen Formulierungen ist wohl eine Tendenz zugunsten individueller Lösungen im möglichst kleinen Kreis angelegt. Aber sämtliche Formulierungen („im Zweifel“, „möglich-nötig“ „soweit fähig“), sind im höchsten Grad interpretationsbedürftig. Die Gefahr, dass das Prinzip durch Interpretation der Bedingungen, unter denen dann doch der übergeordnete Verband „geeigneter“ ist, zentralisierend angewendet wird, höhlt das Prinzip aus. Es wird dadurch sehr häufig bei der Anwendung in sein Gegenteil verkehrt, weil immer wieder neue Argumente für die „bessere“ Zuordnung an zentralere und höhere Instanzen gefunden werden.

Noch schwieriger wird es, wenn man die Fähigkeit zur Problemlösung auch an der Finanzierbarkeit misst. Ein zentralisiertes Steuersystem wird notwendigerweise eine „Unfähigkeit“ zur Erfüllung von Infrastrukturaufgaben untergeordneter Instanzen hervorbringen und praktisch eine Einbahnstrasse zur Zentralisierung signalisieren. Wenn man der untergeordneten Gebietskörperschaft das Steuersubstrat wegnimmt, dann fällt es leicht, im Nachhinein eine „Zahlungsunfähigkeit“ zu diagnostizieren, welche einen weiteren Zentralisierungsschritt rechtfertigt. Ob-

wohl das Subsidiaritätsprinzip verlangt, dass gemeinsame Probleme auf der unterstmöglichen Stufe gelöst werden sollen, enthält es keine Kriterien, welche Lösungen im einzelnen Fall auf weicher Stufe für „möglich“ gehalten werden. Es bleibt bezüglich Zentralisierung und Non-Zentralisierung neutral und führt in der Praxis zu zusätzlichen Zentralisierungen. Angesichts der Tatsache, dass jede Regierung die Nutzen für sich beanspruchen will, die Kosten aber wenn möglich an den nächsthöheren Verband abschiebt, entbehrt das Subsidiaritätsprinzip jener Bremsen, die im eigenen Interesse betätigt werden.

Das Subsidiaritätsprinzip muss daher angesichts der zentralistischen Systemzwänge in dem Sinn präzisiert und radikalisiert werden, dass es für die Rückgabe von Kompetenz, Verantwortung und Finanzierung an die möglichst kleine bzw. problemnahe autonome bzw. privatautonome Trägerschaft optiert, sobald ein Problem auf der höheren zentraleren Stufe nicht mehr adäquat gelöst bzw. nachhaltig finanziert werden kann. Das Subsidiaritätsprinzip ist in seiner ursprünglichen Tendenz der Non-Zentralisierung verfassungsrechtlich zu verankern: Vorrang für die kleinere, bzw. für die private Trägerschaft. Das Subsidiaritätsprinzip in Kombination mit dem Postulat der Entzentralisierung verlangt, dass bei allem Staats- und Zentralitätsversagen privatisiert, dezentralisiert und dereguliert wird.

Die Lösung öffentlicher Aufgaben auf kommunaler Ebene ist allerdings nicht in allen Fällen optimal. Die Gemeinden können ihre Autonomie auch durch eine demokratisch und populistisch gestützte Reglementiererei missbrauchen. Auch auf Gemeindeebene muss der Grundsatz des „limited government“ gelten, und es darf keine grenzenlose Demokratie zu Lasten irgendwelchen Minderheiten praktiziert werden. Zu den Regeln, die auf kommunaler Ebene, nicht abänderbar sind, gehören wichtige Prinzipien wie Freiheitsrechte, Rechtsgleichheit, Freihandel, Persönlichkeitsschutz, Eigentumsgarantie sowie Verfahrensgrundsätze wie

Willkürverbot, „Treu und Glauben“, „Due process of law“, „In dubio pro libertate“, „In dubio pro reo“ sowie das Rückwirkungsverbot beim Erlass und bei der Anwendung gesetzlicher Vorschriften.

Ein großer Teil der Probleme, die man in den letzten dreißig Jahren durch Regionalisierung, Zweckverbände, Finanzausgleich und Zentralisierung glaubte organisieren und reglementieren zu müssen, sind in Zukunft durch Privatisierung (nach dem Konzept: Benutzer zahlt, Staat leistet allenfalls Subjekthilfe) zu lösen.

Wenn man die Vertreter des Volkes bezahlt, so weckt man in ihnen nicht das Interesse, ihre Funktionen gewissenhaft zu erfüllen, man interessiert sie vielmehr nur daran, sich die Ausübung dieser Funktionen auch weiterhin zu sichern.

Benjamin Constant,
Politische Schriften, Vierter Band, Berlin 1972, S. 79.

5. Non-Zentralismus und Steuersystem

Wer im Zusammenhang mit Begriffen wie „Autonomie“, „Identität“, „Demokratie“ und „Minderheitenschutz“ auf Dinge wie Finanzen und Steuern zu reden kommt, setzt sich leicht dem Verdacht aus, er sei ein Materialist, dessen geistiger Horizont beim Geld beginnt und wieder aufhört. Man sollte die finanzielle Dimension eines Problems nicht verabsolutieren, aber man sollte sie auch nicht verdrängen. Wer zahlt, befiehlt, und wer keine finanzielle Autonomie hat, hat wenig, das er wirklich selbst bestimmen kann.

Niemand zahlt gerne Steuern, und das Thema „Fiskus“ ist auch in der sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion eine Materie, in der sich die Spezialisten tummeln. Gemessen am zentralen historischen Stellenwert, den Steuersysteme haben und hatten, ist es erstaunlich, wie wenig Allgemeinverständliches darüber publiziert worden ist. Dass die Geschichte der politischen Systeme mindestens zur Hälfte eine Geschichte der Steuersysteme ist und eine große Zahl von historischen Veränderungen als Steuerrevolten begonnen haben, wird oft zu wenig beachtet. Der Beginn der amerikanischen Unabhängigkeit an der „Boston Tea Party“, einem Steuerkonflikt, ist das bekannteste, aber nicht das einzige Beispiel. Der damals geprägte Slogan „No taxation without representation“ gehört seither zu den

Grundsätzen jedes souveränen und demokratischen Staates auch wenn das Postulat längst nicht überall befriedigend erfüllt ist. Die Loslösung der Schweiz vom „Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation“ ist mit der Weigerung eingeleitet worden, die Reichssteuer zu bezahlen. Zahlreiche andere Sezessionen waren mindestens zum Teil fiskalisch motiviert.

Die historische und politische Bedeutung der Staatsfinanzen und der Steuersysteme wird häufig unterschätzt, während die ideologischen und nationalen Konflikte überschätzt werden. Wir stehen gegenwärtig vor dem noch nicht geglückten Versuch, die Folgen der zwei Weltkriege und des kalten Krieges für die Staatsfinanzen und die Steuersysteme, wieder in den Griff zu bekommen. Die Bedeutung des Nationalstaates als Fiskalsystem, als Umverteilungs- und Versorgungsmaschinerie ist bei den Siegern und Verlierern – in den letzten zwei Jahrhunderten in eine Dimension hineingewachsen, die für friedlichere Zeiten absurd ist. Es ist an der Zeit, die politischen Systeme auf jene Bedeutung zurückzuführen, die ihnen in Zeiten relativen Friedens angemessen ist. Die fiskalische „Abrüstung“ ist noch nicht vollzogen. Die Macht unserer Regierungen und die Bevormundung der Bürger ist immer noch auf den Notstand von Kriegen abgestützt, der einen großen Bedarf an öffentlichem Recht, an Intervention und Subvention auslöst. Eine friedliche Bürgergesellschaft wäre dadurch charakterisiert, dass sie mit wenigen öffentlichen Ordnungsvorschriften, technischen und sozialpolitischen Infrastrukturen auskommt und ihre Konflikte unter den Betroffenen und Beteiligten privatautonom lösen lässt.

Viele Autonomiebestrebungen wären gar nicht notwendig, wenn sich die jeweiligen Zentralregierungen auf das beschränken würden, was wirklich notwendig ist –. Begrenzte Herrschaft, d.h. beschränkte Regierungsmacht, limitierte „power to tax“ und limitierte unentgeltliche Bereitstellung zentraler öffentlicher Einrichtungen und Dienste. Gebietskörperschaftliche Autonomie

würde im gleichen Prozess erzeugt wie Privatautonomie entsteht, nämlich durch den geordneten Rückzug des politischen Systems aus allen Bereichen, in denen es in einer friedlichen Bürgergesellschaft nichts zu suchen hat.

Der Kampf um die regionale und kommunale Autonomie ist identisch mit dem Kampf gegen eine überdimensionierte, auf den Notstand des Krieges ausgerichtete zentrale politische Macht- und Finanzierungsstruktur.

Der Staat hat sich im Lauf seiner Geschichte mit großer Konstanz zwei grundlegende Kompetenzen angemaßt. „Taxation“ und „Conscription“, d. h. das Recht, zwangsweise Steuern zu erheben und das Recht zwangsweise Soldaten zu rekrutieren. Beide Eingriffe in Vermögen und Freiheit waren stets umstritten, und die Staaten haben immer wieder Motive vorgebracht, warum beide Kompetenzen notwendig seien. Die Variationen mit denen diese beiden Zielsetzungen durchgesetzt bzw. relativiert wurden, sind sehr vielfältig. Vielleicht sollte man die Staaten nicht nach ihrem Regierungssystem (Monarchie, Oligarchie, Demokratie) klassifizieren sondern nach der Kombination von Wehrpflicht und Steuerpflicht und Stimmrecht und die gegenseitige Abstimmung von Rechten und Pflichten sowie dem allgemeinverbindlichen Umverteilungssystem. Das seit dem Vertrag von Maastricht zu Recht wieder diskutierte Subsidiaritätsprinzip ist aus dieser Sicht vor allem ein Steuer- und Finanzierungsmodell. Es kann losgelöst von der Frage wer, was für wen finanziert, verteilt und umverteilt gar nicht richtig verstanden werden.

Die Delegation von sozialen und kulturellen Aufgaben an den Staat, in der Hoffnung, dass dieser deren Erfüllung in alle Zukunft erzwingen könne, ist auch in der Schweiz des 20. Jahrhunderts immer wieder praktiziert worden. Dieser Zwang stört und zerstört aber jene Bereitschaft, auf der Spontaneität, Gegenseitigkeit, und Freiwilligkeit beruhen, die einzigen langfristigen

Garanten sozialen Verhaltens. Dieses Verhalten entsteht und besteht aufgrund von bewährten immer wieder neu verankerten und weiter entwickelten kulturellen und sozialen Traditionen, ohne die keine Gesellschaft längerfristig überleben kann.

„Wer zahlt, befiehlt“, ist eine der fiskalischen Grundregeln der Demokratie. Niemand soll besteuert werden, ohne dass er die Möglichkeit hat, die Steuerhöhe und den konkreten Verwendungszweck – wenigstens indirekt – mitzubestimmen. Dieser Grundsatz hat außerordentlich weitreichende Konsequenzen. Auf dem Hintergrund der Autonomie-Diskussion führt er zu einer grundsätzlichen Einschränkung der Umverteilung zwischen verschiedenen Regionen und Gemeinden. Jede Auferlegung von Steuern und andern Lasten, jede Verteilung von Steuern und auch jede Umverteilung muss demokratisch legitimiert sein.

Wenn man den Grundsatz der Demokratie in dieser Beziehung konsequent zu Ende denkt, gelangt man zu einem weiteren Prinzip, das ebenfalls sloganartig formuliert werden kann. Es lautet folgendermaßen und hat für die Autonomiediskussion weitreichende Konsequenzen: „Je betroffener desto beteiligter“,. Dieser Grundsatz ist ein Kernsatz der Autonomisten. Er steht in vielen Fällen in einem direkten Konflikt mit dem radikaldemokratischen Grundsatz „one man, one vote“, der – angewendet auf ein größeres Gebiet – oft zu gegensätzlichen Resultaten führt. In einem heterogenen, multiethnischen Gebiet, kann eine Mehrheit von Beteiligten mit dem Prinzip von „one man, one vote“ eine Minderheit von besonders Betroffenen überstimmen. Im Bereich der Steuern führt dies zu einem besonders brisanten Dilemma. Wenn wir die Bevölkerung grob in zwei Kategorien einteilen, in „taxpayers“ und „taxeaters“, so ist es nicht nur möglich, sondern sogar wahrscheinlich, dass eine Mehrheit von Steuerkonsumenten eine Minderheit von Steuerzahlern majorisiert. Dies kann vor allem dann zu Problemen führen, wenn die Steuerzahler, wie

etwa in Italien, vor allem in derselben Region, nämlich im Norden, wohnen, und die Steuerkonsumenten im Süden.

Aus dem Prinzip „Je betroffener desto beteiligter“ kann man ein weiteres autonomistisches Prinzip ableiten, das, etwas überspitzt, folgendermaßen charakterisiert werden kann: „No representation without taxation“, keine Mitbestimmung ohne Mitbesteuerung. Diese provokative These besagt folgendes: Die Repräsentation von Interessen, die sich in einer bestimmten Region bzw. einem Gliedstaat manifestieren, sollte verbunden sein mit der bei den Verantwortlichen stets unbeliebten Kompetenz, die Steuern zu erheben, welche für die Finanzierung der damit verbundenen Anliegen notwendig sind. Oder noch pointierter: Eine Gebietskörperschaft, eine Region, bzw. ein Gliedstaat ist nur dann lebensfähig, wenn auch finanzielle Autonomie vorliegt, und zwar eine eigenständige und nicht eine abgeleitete. Notwendig ist letztlich auch die Kompetenz und die Pflicht, jene Einnahmen zu erzwingen, welche zur Lösung der gemeinsamen Probleme gebraucht werden. Dazu gibt es vier Möglichkeiten, von denen keine restlos befriedigt.

Man kann *erstens* kommunale Steuerkompetenzen zentralisieren. Dies ist dann möglich, wenn überhaupt kommunale Steuer-Ressourcen vorhanden sind. Es würde damit eine Zentralisierung zu Lasten von lokaler Autonomie stattfinden. Eine solche Lösung hat in der real existierenden Politik kaum Chancen. Wenn regionale Autonomie zu Lasten lokaler Autonomie erkaufte werden muss, so ist dies auf dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips ein Rückschritt. Bei aller Sympathie für das Postulat der Regionalisierung und gliedstaatlicher Autonomie: Die zentralen Postulate für die Bewältigung künftiger Aufgaben heißen Privatisierung und „Local Selfmanagement“, und es gibt zahlreiche Hinweise, dass der wirtschaftliche und politische Erfolg der Schweiz auf einer Kombination von Privatautonomie und Kommunalautonomie beruht.

Zweitens kann der Gliedstaat bzw. die Region zusätzlich – kumulativ – zu kommunalen und zu nationalen Steuern ein System von regionalen Steuern aufbauen. Diese Lösung hat kaum Chancen, weil die Grenzen der Besteuerung im bisherigen System meist schon voll ausgeschöpft sind und niemand bereit ist, zusätzliche Steuerquellen zu erschließen bzw. eigene Steuerquellen – nach oben oder nach unten – abzugeben.

Drittens kann sich der Gliedstaat, bzw. die Region durch ein Subventionssystem von oben finanzieren, wenn die Zentralregierung dies durch entsprechende Mittel ermöglicht. Dieses Verfahren ist trotz seiner großen Verbreitung und seiner Beliebtheit mit Skepsis zu beurteilen. Es gibt zwar den gliedstaatlichen bzw. regionalen Funktionären eine gewisse Macht. Es raubt aber der betroffenen Gebietskörperschaft die Eigenständigkeit und macht sie zur Agentur der Zentralbehörde, nach dem Motto – „Wer zahlt, befiehlt“. Die ganze Regionalisierung, welche unter dem fragwürdigen Stichwort „Dezentralisierung“ läuft, ist letztlich eine Entmündigung der kleiner Subsysteme und eine Zerstörung regionaler Autonomie, weil sie die Kleinen von den Subsidien der Zentrale abhängig macht, ein Verhältnis das mit guten Gründen mit einer Sucht verglichen werden kann. Die betroffenen und beteiligten Funktionäre leben dabei recht gut, aber sie repräsentieren früher oder später – bewusst oder unbewusst – faktisch die Interessen der zahlenden Zentralbehörde und verkörpern einen Zustand der dauernden legalen Korruption. Nur jene europäischen Regionalisten, welche auch eine finanzielle Abkopplung von einer ausgleichenden und umverteilenden Zentrale befürworten, sind echte Befürworter regionaler und lokaler Autonomie.

Eine Region, bzw. ein Gliedstaat kann sich *viertens* durch Beiträge finanzieren, welche die Gemeinden und allenfalls Private für die Benützung ihrer Leistungen und Einrichtungen bezahlen. Dies ist die schwierigste aber die zukunftsträchtigste Finanzierungs-

form. Sie hat nicht mehr den Charakter von Zwangsabgaben, sondern den Charakter von Benutzungsgebühren, bzw. von Preisen, welche als Entgelt für bestimmte Leistungen, die eine Gebietskörperschaft „abonniert“ hat, erbracht werden. Bei dieser Lösung kommt es auch zu überlappenden Bereichen verschiedenster öffentlicher Einrichtungen, die nicht mehr durch das Territorium, sondern durch die Funktion definiert werden.

Am meisten Vorteile hat die vierte Lösung, auch wenn einzuräumen ist, dass sie zur Zeit noch einen hohen Utopiegehalt aufweist. Sie hat eigentlich nichts mehr mit einem herkömmlichen Steuersystem zu tun und ist ihrem Wesen nach mit dem Konzept der Privatisierung verwandt. Sie entlastet die staatliche Gebietskörperschaft von Zwangsleistungen und Zwangsabgaben und rückt sie in die Nähe eines Dienstleistungsbetriebs, der seine Leistungen auf einem Markt verkauft. Regionalisierung und Kommunalisierung kommen in eine enge Beziehung zur Privatisierung und zum Rückzug des Staates aus der Sackgasse der Aufgaben- und Ausgabenexplosion und aus der Verschuldungsfalle.

Vom amerikanischen Chief Justice John Marshall stammt der berühmte Satz: „The power to tax involves the power to destroy“. Darin kommt das größte und grundlegendste Dilemma staatlicher Aufgabenerfüllung zum Ausdruck. Jede Regierung will im Auftrag der Regierten öffentliche Aufgaben wahrnehmen und Umverteilung organisieren. Kein politisches System kann daher generell auf die Besteuerung verzichten. Besteuerung lähmt aber immer auch den Leistungswillen und den Sparwillen sowie die Bereitschaft zu persönlicher freiwilliger Solidarität, drei wichtige Grundlagen einer auf die Dauer funktionierenden Gesellschaft. Eine Optimierung staatlicher Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen ist möglich, wenn man auf allen Stufen Kostentransparenz schafft und den politischen Entscheidungsprozess darauf ausrichtet, ein Gleichgewicht zwischen diesen Größen herzustellen.

Je kleiner und je übersichtlicher der Rahmen ist, desto eher ist dies in einer Demokratie möglich. Als Ziel muss aus liberaler Sicht uns die kombinierte Minimierung und Limitierung von öffentlichen Aufgaben und der Umverteilung vor Augen stehen.

In der anschaulichen Terminologie welche „taxpayers“ und „taxeaters“ gegenüberstellt, könnte man das Prinzip folgendermaßen zusammenfassen: „No taxeating without taxpaying“. Kein Konsum öffentlicher Leistungen ohne Mitträgerschaft der Kosten. Der Trend der Zentralisierung öffentlicher Aufgaben beim Gliedstaat (Kanton) und beim Bund konnte auch in der Schweiz nicht gebrochen werden, obwohl die föderative Staatsordnung diesbezüglich über einige „Bremsen“ verfügt.

Die Finanzverfassung ist ein Kernbereich des Verfassungsrechts, deren grundsätzliche Seite meist unterschätzt wird. Es geht nicht einfach darum, dem Staat durch ein Flickwerk von Improvisationen von Jahr zu Jahr die geforderten Mittel zu beschaffen, es geht um eine klare Limitierung der fiskalischen Zugriffsmöglichkeiten, um die wohl wirksamste Methode, die Staatsquote zu senken und die Standortqualität für die Wirtschaft zu erhöhen. Entscheidend ist, dass die Limitierung steuerlicher Beanspruchung durch Obergrenzen der Progression und der Besteuerung insgesamt, durch Reduktion des Gießkannenprinzips bei der Umverteilung, durch einen limitierten Finanzausgleich sowie durch eine Konkurrenz der Gemeinden, Kantone und Nationalstaaten bei der Besteuerungskompetenz ermöglicht wird. Auch die Verankerung von „Ausgabenbremsen“, eine handfeste Limitierung der Verschuldung und eine politisch wirksamere „klagbarere“ Verpflichtung zum Budgetausgleich ist anzustreben, wobei die diesbezüglichen verfassungsrechtlichen „Zauberformeln“ noch nicht erfunden sind.

Die Gefahr eines „race to the bottom“, des Wettlaufs zum Nullsteuer- und Nullleistungsstaat darf nicht überschätzt werden.

Zum einen dienen ein Großteil der Steuern und Abgaben zur Finanzierung der staatlichen Bürokratien. Einmal etabliert, gehören diese zu den Sozialgebilden, die sich am schwersten wieder abbauen lassen. Zum anderen ist eine politische Unterversorgung bezüglich Ordnung und Infrastruktur umso unwahrscheinlicher, als Vergleichsmöglichkeiten mit anderen Gebietskörperschaften bestehen, welche eine Nachfrage nach solchen Gütern besser befriedigen. Für erwünschte und knappe öffentliche Güter lässt sich in vielen Fällen durchaus eine Mehrheit von Steuerzahlern zu Steuererhöhungen motivieren, d.h. man ist bereit, einen höheren Preis zu zahlen, wenn man dadurch die kollektive Lebensqualität erhöhen kann. Allerdings darf der föderale Wettbewerb von Steuern und öffentlichen Leistungen nicht durch die Forderung nach Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und damit nach Ausgleichszahlungen verzerrt und deformiert werden.

Zerstört nichts ohne Not, verschleudert nichts;
mit einem Worte betragt euch so, dass ihr
euch stets Achtung erwerbet und euch stets
des Namens, den ihr traget, würdig zeiget.

Aus General Dufours Armeebefehl vom 22. November 1847
vor dem Einmarsch im Bürgerkrieg gegen den Sonderbund.

6. Sechs historische Entwicklungsschritte der Schweiz, sechs Lehren

Die Schweiz ist ein erfolgreiches Land. Das Pro-Kopf-Einkommen und der Lebensstandard gehören zu den höchsten der Welt, die Arbeitslosigkeit, die Steuer- und Abgabenbelastung sind relativ niedrig. Trotzdem sollte man sich hüten, von einem „Modell Schweiz“ zu reden. Vorsichtiger ist es, die Schweiz als ein Experiment zu bezeichnen, als Resultat eines spontanen Prozesses, welcher bislang vergleichsweise gute Resultate zeitig hat.

Eine wichtige Quelle vielfältiger Erfolge der Schweiz ist ihre komplizierte und höchst lehrreiche Entstehungsgeschichte als Bundesstaat. Sie dauerte 50 Jahre und verlief in sechs Phasen und jede dieser Phasen hat eine eigene, vom historischen und nationalen Kontext losgelöste „Lehre“, die hier stichwortartig festgehalten seien.

Die fremdbestimmte Verfassung der *Helvetik* (1798-1803) nach französischem Muster brachte bezüglich Gleichberechtigung Fortschritte indem sie mit der alten, noch vielfach aristokratisch geprägten Eidgenossenschaft brach. Sie huldigte jedoch dem Irrtum des Zentralismus und schuf einen helvetischen Einheitsstaat, welcher die Kantone zu reinen Verwaltungsbezirken ohne eigene Rechte herabstufte.

Lehre: Wenn die Zentrale das Gemeinwohl kennen und klug umsetzen würde, wäre Zentralismus nicht als solcher schon schlecht. Nur: Die Gefahr, dass nicht die Weisheit, sondern der jeweils vorherrschende Irrtum zentralisiert und bürokratisch umgesetzt wird, ist unendlich viel größer als die Chance, dass ausgerechnet die Besten, Vernünftigsten in der Zentrale sitzen und regieren. Bei non-zentralen Strukturen gibt es zwar auch unvernünftige und schlechte Regierungen, aber es bleibt stets die Möglichkeit des Vergleichens und Lernens. Die Chance der schrittweisen Verbesserung ist ungleich größer.

Die sogenannte *Mediationsverfassung* (1803-1813), die von Napoleon in Absprache mit Abgeordneten aus der Schweiz entwickelt worden war, versuchte einen Kompromiss zwischen Zentralismus und Partikularismus zu schließen. Ihr Schicksal war mit dem Zusammenbruch von Napoleons Frankreich besiegelt.

Lehre: Mediation (Vermittlung) ist ein erfolgreiches Prinzip, aber sie muss von innen wachsen und darf nicht von außen oktroyiert werden. Eine von oben aufgezwungene Verfassung ohne demokratische Legitimation kann zwar dem Sammeln von Erfahrungen dienen, aber nicht mit innerem Leben erfüllt werden.

Die sogenannte *Restaurationszeit* (1815-1830) versuchte weitgehend, die vorrevolutionären Zustände wieder herzustellen und schuf einen Staatenbund, bestehend aus 22 souveränen Kantonen mit ständisch restaurierten Verfassungen und einer gemeinsamen Tagsatzung. Der „Schritt zurück“ ermöglichte eine Verlangsamung der Anpassungsprozesse, löste aber die Probleme nicht.

Lehre: Man kann aus der Vergangenheit lernen, sollte sich aber vor der Illusion hüten, es gebe in der Geschichte ein Zurück zu früheren Zuständen. Werte wandeln sich, wenn überhaupt, langsam. Darum gibt es gute Gründe, wertkonservativ zu sein. Strukturen wandeln sich mit dem technischen Fortschritt.

Strukturkonservative sträuben sich zu Unrecht dagegen. Sie müssen immer wieder angepasst werden. Wer Werte in einem sich wandelnden Umfeld konservieren will, muss Strukturen behutsam anpassen und verändern.

Die sogenannte *Regenerationszeit* (1830-1847) ist möglicherweise die kreativste Zeit der Schweiz, von der sie noch heute zehrt. Es gab damals eine Vielzahl konkurrierender Experimente. Die Kantone hatten eine große Eigenständigkeit. Die Eliten der Schweiz studierten auch die Modelle anderer Staaten und bauten mit der Unterstützung durch Asylanten und Immigranten aus den autokratisch regierten Nachbarländern weltweit wichtige Kommunikationsnetze auf. Die Politik ließ der Bürgergesellschaft und dem kleinen Unternehmertum vielerorts großen Spielraum. Andernorts blieb sie stur und interventionistisch.

Lehre: Ein politisches System, das nicht homogen ist, bietet große Chancen zum Lernen durch Vergleichen nach dem Motto „Abgucken erwünscht“. Die Resultate widersprüchlicher Versuche werden unter relativ freien Kommunikationsbedingungen in der Regel rasch sichtbar und spürbar und lösen oft mehr interne Lern- und Anpassungsprozesse aus als alle noch so gut gemeinte Harmonisierung und Zentralisierung.

Nach der Regenerationszeit hatte die Schweiz die Krise der Spaltung zwischen den ländlichen, katholisch-konservativen und den mehr städtischen, liberal-reformierten Kantonen durchzustehen. Sie mündete in einen politisch-konfessionellen Bürgerkrieg, den sogenannten *Sonderbundkrieg* (1847), der mit Entschlossenheit, aber auch mit großer Klugheit und Zurückhaltung und mit Großmut gegenüber den Besiegten geführt wurde. Der Sonderbund hatte gegen die Bündnistreue verstoßen, indem er mit ausländischen Mächten taktierte. Das Ziel der militärischen Intervention war nicht die Vernichtung des Gegners, sondern die Versöhnung und die Erneuerung der Kooperationsbasis.

Lehre: Es lohnt sich, Konflikte offen, aber mit größter Schonung des Gegners auszutragen und die Unterlegenen so rasch und so großzügig wie möglich zu integrieren.

Im *Bundesstaat* von 1848 wurde ein Kompromiss zwischen Zentralismus und Partikularismus geschlossen. Das zentralistische Element, das von den liberalen Siegerparteien verfochten wurde, hatte verfassungsrechtlich einen hohen Stellenwert. Faktisch bestand die Schweiz jedoch aus relativ gut funktionierenden non-zentralen und auf äußerst dürftigen zentralen Strukturen. Das Bundesbudget und die Bundesverwaltung waren – im europäischen Vergleich – sehr klein und machtlos. Der Schweizerische Bundesstaat startete mit einem minimalen Apparat von weniger als einem Dutzend professionellen Beamten, ohne direkte und indirekte Bundessteuern und mit einem Minimalbudget, das sich nur auf Zölle stützte.

Lehre: Das Erfolgsgeheimnis des jungen Bundesstaates war die Chance, tatsächlich als Minimalstaat anzufangen, auf der Basis einer hohen kantonalen und lokalen Autonomie und mit funktionierenden politischen Mikrostrukturen, die allerdings – gerade auf lokaler Ebene mehr pateranalistisch waren denn demokratisch. Diese Strukturen entsprangen nicht einem gemeinsamen Willen zum „lean government“ sondern der Tatsache, dass für alles andere schlicht und einfach die Mittel fehlten: kein Geld in der öffentlichen Kasse, keine Beamten, keine zentrale Bürokratie. Das Richtige wurde getan, weil die finanziellen und personellen Mittel nicht vorhanden waren, um das Falsche zu tun. In der schwach entwickelten bundesstaatlichen Zentrale herrschte aufgrund des nicht professionalisierten „Milizprinzips“ eine Mischung von Improvisation und Konfusion, ein „Laissez-faire“, bei dem beispielsweise der zentrale Zolltarif mangels entsprechender Fachleute nicht von Beamten, sondern von der Wirtschaft selbst formuliert werden musste (und darum wohl auch entsprechend wirtschaftsfreundlich ausgestattet war). Vereinfachend formu-

liert, ist das schweizerische „Wirtschaftswunder“ des 19. Jahrhunderts weder eine Frucht des verfassungsrechtlichen Liberalismus noch der Demokratie, sondern eine unbeabsichtigte Folge eines Minimums an zentralen bundesstaatlichen Strukturen. Die Schweiz des 19. Jahrhunderts war fortschrittlich, weil ihr politisches System – gemessen an den damaligen Kriterien – besonders rückschrittlich war. Das Subsidiaritätsprinzip funktionierte, weil private, lokale und kantonale Strukturen tatsächlich personell und finanziell besser in der Lage waren, öffentliche Aufgaben wahrzunehmen, als die chronisch „unterdotierte“ Zentralverwaltung. Dies war der Hauptgrund für die Absenz jener Wirtschaftspolitik, die mit nationalökonomischen Vorwänden zu Gunsten der Einflussreichen und Mächtigen interveniert, und damit Strukturen konserviert und die spontanen Kräfte eines Aufschwungs hemmt und lahm legt. Staatliche Neugründungen bieten offensichtlich auch der Wirtschaft gute Startchancen, aber weniger wegen der Qualität ihrer Strukturen als wegen des „leichten Gepäcks“ im Bereich der zentralen Staatsapparate und wegen der in einer Startphase limitierten Möglichkeit fiskalischer Ausbeutung.

Im Mittelpunkt Europas liegt ein kleines Land, die Schweiz, das von der Natur sehr karg bedacht wurde [...] Aber seine Bürger haben über Jahrhunderte hin eine kapitalistische Politik betrieben. Sie haben den höchsten Lebensstandard in Kontinentaleuropa entwickelt und ihr Land gehört zu den bedeutendsten Zivilisationszentren der Welt.

Ludwig von Mises, Vom Wert der Besseren Ideen, Stuttgart 1979, S. 96.

7. Identität von Zahlern und Nutznießern: Das Steuersystem der Schweiz

In der Schweiz bestimmen die jeweiligen Bürger und Steuerzahler in direkter Demokratie mit Mehrheitsentscheid über die Höhe der Steuern. Ein solches Modell kann nicht direkt auf andere Verhältnisse übertragen werden. Es wird immer wieder bezweifelt, dass Regierungen und Parlamente etwas Heikles wie die Steuerhoheit „the power to tax“ unvermittelt der Verantwortung der Steuerzahler anheim stellen könnten und dürften. Eine Zuständigkeit der Volksmehrheit für die Festlegung der Steuern auf allen Ebenen der Staatsorganisation setzt allerdings voraus, dass diese nicht allzu progressiv gestaltet sein dürfen, weil sonst eine „demokratische Fremdbestimmung“ der Steuerzahler mit höheren Einkommen möglich wird, die schließlich mit deren „Vertreibung“ endet. Pro-Kopf-Abstimmungen funktionieren nur, wenn auch die Betroffenenheiten Pro-Kopf vergleichbar sind.

Die konkurrierenden Steuersysteme und die Aufteilung der direkten Steuern auf den drei Staatsebenen von Bund, Kanton und Gemeinde ließ in der Schweiz ein Experimentierfeld entstehen, welches relativ tiefe Steuern mit einer guten öffentlichen Infra-

struktur verbindet. Der Steuerwettbewerb wirkt sich doppelt aus. Zum einen gibt es in der Schweiz eine „Abstimmung mit den Füßen“, also der Hin- oder Wegzug von vermögenden Steuerzahlern, und zum anderen eine „Anziehungskraft“ von Kapital aus anderen Staaten mit hoher Steuerbelastung. Aus der letzteren Tatsache erklärt sich die beständige, trügerische Forderung der EU-Länder und vor allem Deutschlands nach einer Steuer-Harmonisierung, welche dazu dienen soll, jeglichen Steuerwettbewerb innerhalb Europas zu unterbinden und damit die bisherige ruinöse Steuerpolitik auf höherer Ebene weiterzuführen.

Die schweizerische Steuerordnung widerspiegelt das dreistufige politische System von Bund, 26 Kantonen und rund 3000 Gemeinden. Auf allen drei Ebenen werden Steuern erhoben. Das Besteuerungsrecht dieser drei Ebenen ist allerdings durch die Verfassung begrenzt. Die Steuerkompetenz ist so aufgeteilt, dass sich Bund, Kantone und Gemeinden nicht gegenseitig behindern und den Steuerzahlern keine übermäßigen Lasten aufgebürdet werden.

Ursprünglich konnte der Bund keine direkten Steuern erheben. Aufgrund des erhöhten Finanzbedarfs durch die Wirtschaftskrise der 1930er Jahre und durch den Zweiten Weltkrieg wurde eine Einkommens- und Vermögenssteuer sowie eine Ertrags- und Kapitalsteuer auf Bundesebene eingeführt und beibehalten. Nach wie vor erhebt der Bund von allen drei Gemeinwesen den weitestgehend geringsten Betrag dieser direkten Steuer (in den 1990er Jahren zwischen 7 bis 8 Prozent). Von den gesamten Staatseinnahmen entfallen rund 30 Prozent auf den Bund.

Der Bund darf nur diejenigen Steuern erheben, welche in der Bundesverfassung festgeschrieben sind. Das alleinige Steuererhebungsrecht beschränkt sich beim Bund auf relativ wenige Abgabearten, so dass den Kantonen ein weiter Spielraum zur Gestaltung ihrer Steuern verbleibt. Die 26 Kantone (Gliedstaaten)

sind gemäss Bundesverfassung (mit gewissen Vorbehalten) souveräne Staaten und verfügen über Steuerkompetenz und Steuerhoheit. Die Kantone sind in der Wahl der zu erhebenden Steuern grundsätzlich frei, sofern es die Bundesverfassung nicht anders vorschreibt. Zahlreiche Kantone haben beispielsweise in den letzten Jahren in Volksabstimmungen die Erbschaftssteuern für direkte Nachkommen abgeschafft und damit die Attraktivität als Wohnsitz vermögender Privatpersonen erhöht.

Die Gemeinden dürfen nur im Rahmen der ihnen vom Kanton erteilten Ermächtigung Steuern erheben. Sie haben aber einen genuinen Anteil an der Einkommens- und Vermögenssteuer. Im Gegensatz zur ursprünglichen Hoheit spricht man daher von abgeleiteter oder delegierter Steuerhoheit. Dies ändert allerdings nichts an der Tatsache, dass es sich trotzdem um eine echte Steuerhoheit handelt, die sich neben derjenigen des Bundes und der Kantone als tragendes Element in das Bild des schweizerischen Steuersystems einfügt. Die Gemeinden verfügen über Steuerkompetenz, weil ihnen als autonomen Selbstverwaltungskörpern in der gesellschaftlichen Struktur eine sehr große Bedeutung zukommt. Neben Aufgaben, die ihnen als lokale Lebensgemeinschaften erwachsen, sind den Gemeinden in weitem Maße auch Kompetenzen übertragen, welche anderswo in den ausschließlichen Bereich staatlicher Kompetenz fällt, wie namentlich das Primarschulwesen, die Sozialfürsorge und das Gesundheitswesen. Auch wenn diese Aufgaben teilweise unter staatlicher Oberaufsicht und mit finanzieller Beihilfe des Staates ausgeübt werden, so ist die Bestreitung der daraus erwachsenen Kosten im wesentlichen Sache der Gemeinden. Es ergibt sich daraus die Notwendigkeit, die Gemeinden an der Ausschöpfung der vorhandenen Finanzquellen teilnehmen zu lassen. Hand in Hand mit der funktionellen Autonomie der Gemeinden geht daher auch deren fiskalische Selbständigkeit.

Der schweizerische Steuerföderalismus wird durch ein Harmonisierungsgesetz der direkten Steuern zwar beschränkt, allerdings nur in den Grundprinzipien der Veranlagung und des Bezugs der Steuern.

Die in der Schweiz erhobenen Steuern werden unterteilt in Einkommens- und Vermögenssteuern sowie in Verbrauchs-, Besitzes- und Aufwandsteuern. Von beiden Kategorien erheben Bund, Kantone und Gemeinden einzelne Steuern.

Bundessteuern

<p>Einkommenssteuern, direkte Abgaben</p> <ul style="list-style-type: none">• Einkommenssteuer• Gewinnsteuer• Verrechnungssteuer• Wehrpflichtersatz• Stempelabgaben	<p>Verbrauchssteuern</p> <ul style="list-style-type: none">• Mehrwertsteuer• Tabaksteuer• Biersteuer• Steuer auf Spirituosen• Mineralölsteuer• Automobilsteuer• Zölle
---	---

Kantonale Steuern

<p>Einkommens-, Vermögenssteuern, andere Abgaben</p> <ul style="list-style-type: none">• Einkommens-, Vermögenssteuer• Kopf-, Personal-, Haushaltsteuer• Gewinn-, Kapitalsteuer• Erbschafts-, und Schenkungssteuer• Grundstückgewinnsteuer• Handänderungssteuer• Liegenschaftssteuer• Lotteriegewinnsteuer	<p>Besitzes- und Aufwandsteuer</p> <ul style="list-style-type: none">• Motorfahrzeugsteuer• Hundesteuer• Vergnügungssteuer• Stempelsteuer• Reklameplakatsteuer• Wasserwerksteuer• Diverse•
---	---

Gemeindesteuern

<p>Einkommens-, Vermögenssteuern, andere Abgaben</p> <ul style="list-style-type: none">• Einkommens-, Vermögenssteuer• Kopf-, Personal-, Haushaltsteuer• Gewinn-, Kapitalsteuer• Erbschafts-, und Schenkungssteuer	<p>Besitzes- und Aufwandsteuer</p> <ul style="list-style-type: none">• Hundesteuer• Vergnügungssteuer• Diverse
---	--

Quelle: Steuerinformationen der Interkantonalen Kommission für Steuervereinfachung, Bern 2001.

Politiker sind nicht etwa die „schlechteren Menschen“ [...] entscheidend sind die Zwänge und inneren Mechanismen des politischen Geschäfts. Diese aber, wir sollten es inzwischen gelernt haben, können durchaus verheerend für viele Menschen – oder gar tödlich für ganze Völker sein.

Roland Baader, Die belogene Generation,
Gräfelfing 1999, S. 37.

8. Föderalismus und Demokratie

Im Bundesstaat besteht eine bedingte Konkurrenz zur Demokratie durch Begrenzung des Mehrheitsprinzips. Umgekehrt ermöglicht das föderative Prinzip aber eine Verstärkung der demokratischen Postulate durch Schaffung von überschaubaren Lebens- und Funktionsbereichen. Die demokratische Beteiligung auf verschiedenen Ebenen und der Wettbewerb der Gebietskörperschaften neutralisieren wenigstens zum Teil die antiliberalen, zentralisierende und sozialisierende Tendenz des Mehrheitsprinzips.

Der Erfolg des politischen Systems der Schweiz beruht nicht in erster Linie auf dem Prinzip der direkten Demokratie, sondern auf der Kombination von direkter Demokratie mit non-zentralen konkurrierenden Entscheidungs- und Besteuerungseinheiten. Die Kleinräumigkeit fördert auch die Transparenz zwischen Staatsaufgaben und Staatsausgaben und Steuern, welche im lokalen Bereich durch die Identität von Infrastruktur-Benutzern, Steuerzahlern und Wählern immer wieder provoziert wird. Die politischen Verantwortlichen müssen sich der direkten Kontrolle durch ihre Bürgerschaft immer wieder stellen. Die direkte Demokratie

kann zwar, kombiniert mit konkurrierenden Steuerhoheiten, die kontinuierliche Erhöhung der Staatsquote über längere Zeit bremsen, sie hat aber diesen Bremseffekt auch gegenüber Liberalisierungs- und Deregulierungsprogrammen. Radikale wirtschaftsliberale Reformen wären im non-zentral-direkt-demokratischen System der Schweiz nicht möglich. Sie würden von der Koalition der Gegner aus verschiedensten Lagern und mit unterschiedlichsten Motiven verhindert.

Grundsätzlich sind Selbstbestimmung und Mitbestimmung gleichwertige und verbindbare Problemlösungsverfahren. Aus libertärer Perspektive gilt es jedoch, der Selbstbestimmung den Vorzug zu geben. Mitbestimmung ist höchstens zweitrangig, weil man oft die Erfahrung macht, zur Minderheit zu gehören und damit fremdbestimmt zu werden. Der persönliche Autonomieverlust wird lediglich durch die Einsicht gemindert, dass eine Mehrheit in den Genuss jener Lösung kommt, welche sie selbst gewählt hat. Aus dieser Perspektive gibt es vielleicht wirklich eine Korrelation zwischen Demokratie und durchschnittlichem Glücksgefühl. Aber wie vergleicht und verrechnet man das relative Glücksgefühl der Mehrheiten mit dem Unglücksgefühl der immer wieder überstimmten Minderheiten? Am meisten „Glück“ gewährt eine Gesellschaft, welche ein Maximum an Selbstbestimmung ermöglicht.

Offen bleibt die Definition jener Probleme, die mit Vorteil über kollektive, erzwingbare Normen gelöst werden. Ihre Zahl dürfte eher abnehmen. Wer allgemeinverbindlichen Zwang einsetzen will, muss sich seiner Sache sicher sein. Er muss den Nachweis erbringen, dass dadurch wirklich auf die Dauer für die Allgemeinheit ein Optimum erreicht wird. Die Tatsache, dass etwas „populär“ oder „gut gemeint“ ist, genügt nicht mehr. Der Nachweis der Notwendigkeit, der Funktionstüchtigkeit, der Effizienz und der nachhaltigen Finanzierbarkeit wird in Zukunft bei recht-

lichen Zwangsnormen und politischen Programmen und Projekten immer schwieriger werden.

In einer global vernetzen und hochkomplexen Gesellschaft nimmt der Anteil an nur noch individuell, temporär und „maßgeschneidert“ zu lösenden Problemen rasant zu, während der Anteil an generell-abstrakt und dauerhaft allgemeinverbindlichen Zwangslösungen grundsätzlich abnimmt. Dies ist durch technische und zivilisatorische Entwicklungen bedingt und hat mit Ideologie oder Parteipolitik wenig zu tun. Aus diesem Grund ist es vorteilhafter, die gesellschaftssteuernden Normen in Zukunft eher der Privatautonomie anzuvertrauen als der Demokratie im Sinn des Mehrheitsprinzips. Dieses muss sich auf wenige unveränderliche, allgemeinverbindliche und allgemeinverständliche Prinzipien beschränken, wenn es glaubwürdig, effizient und finanzierbar bleiben will. Nicht die konsequente Limitierung, sondern die ungebremste kontinuierliche Aufblähung von Staatsaufgaben und Staatsausgaben durch populistisch gesteuerte Mehrheits- und Massenprozesse führen letztlich zum Kollaps des politischen Systems.

Eine Welt der föderativen Selbstverwaltung, die vorab durch sittlich-gewissensmäßige Bindungen zusammengehalten wird, ist naturgemäß ganz etwas anderes als eine Welt der hierarchischen Befehlsverwaltung, in der mechanisch-apparatmäßige Bindungen vorherrschen.

Adolf Gasser, Gemeindefreiheit als Rettung Europas, Basel 1947, S. 174.

9. Föderalismus und Gemeindeautonomie: Adolf Gasser neu gelesen

Der schweizerische Föderalismus ist dreistufig. Von der untersten Stufe, der Gemeinde, wird in Föderalismusdiskussionen kaum gesprochen. Wer „Föderalismus“ und „Subsidiarität“ aber ernst nimmt, der muss die Gemeindeautonomie miteinbeziehen. Nur im lokalen Bereich können sich Gemeinsinn und Bürgertugenden optimal entfalten, ist das Verhältnis zwischen Aufgaben und Ausgaben sichtbar, besteht eine institutionelle wie personelle Machtkontrolle. Das Funktionieren einer direkten Demokratie bleibt mit den Voraussetzungen verknüpft, welche erst der non-zentrale Föderalismus und die Gemeindeautonomie hervorbringen, weil nur in diesen Strukturen die tatsächlichen Bedürfnisse und Interessen der Bürger wirksam zur Geltung kommen.

Der schweizerische Historiker Adolf Gasser verfasste zur Zeit des Zweiten Weltkriegs ein fundiertes und richtungsweisendes Werk über die „Gemeindefreiheit als Rettung Europas“. Mit gedanklicher Schärfe und sprachlicher Brillanz entwickelt Gasser seine zentrale These, dass demokratisch verfasste Staaten nur von Bestand sein können, wenn sie föderalistisch aufgebaut sind und über eine umfassende und rechtliche garantierte Gemeindeauto-

nomie verfügen. „Der Zusammenbruch der freiheitlichen Staatsverfassungen erfolgte“, so schreibt Gasser, „durchaus aus innenpolitischen, nicht aus außenpolitischen Gründen. Und zwar versagte die Demokratie durchwegs in Staaten, wo man sich an politische Freiheit noch von alters her gewohnt war. Weil es nicht gelang, Freiheit und Ordnung zu organischer Verbindung zu bringen, überborteten notwendig die sozialen und politischen Gegensätze und verunmöglichten eine gedeihliche Entwicklung der demokratischen Einrichtungen“ (Gasser, Gemeindefreiheit, S. 8).

Unter Freiheit und Ordnung versteht Gasser eine politisch-soziale Verfassung, welche auf der Gemeindefreiheit ruht und darauf aufbaut. Gemeindefreiheit meint die freie gesellschaftliche Zusammenarbeit und Einordnung des Einzelnen. Der Wille zur Mitgestaltung und Mitverantwortung im kleinen Bereich ist ausschlaggebend. Staaten, welche von alters her ein System der Lokalautonomie ererbten, erwiesen sich sowohl gegen monarchisch-bürokratische Zentralisierung in Form des Absolutismus als auch gegen den Totalitarismus linker und rechter Ausprägung resistent. Zu diesen „altfreien“ Staaten zählt Gasser Großbritannien und die Vereinigten Staaten, die nordeuropäischen Staaten, die Niederlande und die Schweiz.

Auf der Gegenseite stehen die kontinentaleuropäischen „liberalisierten Obrigkeitsstaaten“ Spanien, Frankreich, Italien und Deutschland. „Die großen Festlandnationen sind aufs stärkste vom administrativen Befehls- und Subordinationsprinzip und damit vom Herrschaftsgeist durchtränkt geblieben [...] Demgemäß vollzog sich auch die Bildung des modernen Staates in Italien, Spanien-Portugal, Frankreich, Deutschland, Österreich ganz einseitig von oben her. Damit wurden die einzelnen Volksschichten rein mechanisch, durch einen administrativen Befehls- und Machtapparat, zu nationaler Einheit zusammengefügt, und sie bekamen keine Gelegenheit, im übersichtlichen lokalen Rau-

me gemeinsam und selbstverantwortlich für das Gedeihen des Staates zu sorgen und einander politisch zu vertrauen" (Ebd., S. 103).

„Was man als Staat bezeichnet, hat in der Welt der Gemeindefreiheit und in der Welt der Gemeindefreiheit einen sehr verschiedenen Begriffsinhalt. Hier beruht die Staatsordnung auf dem allgemeinen Willen zur lokalen Selbstverwaltung, dort auf der allgemeinen Unterwerfung unter den bürokratischen Apparat.“ Daher sei es „grundsätzlich verfehlt, die politisch-sozialen Gegensätze der obrigkeitlich-zentralistischen Welt irgendwie mit denen der kommunal-föderativen Welt gleichzusetzen. Was im Machtbereich der Beamtenhierarchie, zumal unter freiheitlichen Verfassungen immer wieder in Leidenschaft und Hass auszuarnten droht, das wird auf dem Boden umfassender Lokalautonomie durch sittliche Gegenkräfte in der Regel stark gemildert“ (Ebd., S. 181).

Es ist das zentrale Anliegen Gassers die wechselseitige Angewiesenheit von Demokratie und Gemeindeautonomie als Voraussetzung für ein dauerhaft stabiles Staatswesen darzulegen. „Gemeinschaft in der Freiheit ist nur dort wahrhaft lebensfähig, wo eine Organisation ein übersichtliches Gebilde darstellt, wo man einander persönlich kennt und sich gewohnt ist, die Menschen und die selbstgewählten Behördemitglieder nicht allein nach ihrer Parteizugehörigkeit, sondern vorab nach ihren Fähigkeiten und mehr noch nach ihrem Charakter zu beurteilen. Eine solche lebendige Bürgerschule, in der täglich verschiedene Auffassungen und Sonderinteressen miteinander um einen vernünftigen Ausgleich ringen müssen, ist immer nur in der freien kommunalen Selbstverwaltung gegeben.“ (Ebd., S. 166f.)

Gassers Vision eines neuen Europa nach 1945 erscheint heute bedeutender denn je. „Europa kann nur dann eine Welt allgemeiner und wahrer Demokratie werden, wenn es gleichzeitig eine

Welt des Kommunalismus, der lebendigen Selbstverwaltung wird, wenn man dazu schreitet, die zentralistisch regierten Machtstaaten vom System der Beamtenhierarchie und damit vom administrativen Befehls- und Subordinationsprinzip zu befreien und sie von unten her neu aufzubauen." Um einen staatlichen Neuaufbau von unten nach oben durchzuführen und erfolgreich abzuschließen schlägt Gasser vor, „die Bezirksbürokratie schon bald strikt anzuweisen, sich mit bestimmten kommunalen Verwaltungsangelegenheiten in keiner Weise mehr zu befassen. Allmählich müsste sodann die dadurch gesicherte Teilautonomie durch Zuweisung immer weiterer Obliegenheiten zu einem rechtlich gegen alle Eingriffe fest gesicherten „pouvoir communal“ ausgestaltet werden. Im Zusammenhang damit wäre dafür zu sorgen, dass die Kommunen in die Lage kommen, sich ausreichende Einnahmequellen zu sichern und über ihr Budget in vollverantwortlicher Selbstdisziplin zu bestimmen. Ohne eine umfassende finanzielle Selbstverantwortung kann kein lebendiger Selbstverwaltungswille und damit auch keine kommunale Gemeinschaftsethik neu emporwachsen“ (Ebd., S. 199).

Allerdings räumt Gasser ein, dass eine 'Strategie des geordneten Rückzugs' auf etliche, schwer überwindbare Hindernisse treffen werde. „Dort, wo man sich von alters her an ein System der zentralistischen Beamtenhierarchie gewohnt ist, gelten Forderungen nach vermehrte Gemeindeautonomie gar nicht als besonders populär [...] An ein Umlernen ist eben nur zu denken, wenn das Volk von oben her, kraft der Einsicht einer starken und stabilen Regierung, planmäßig dazu angehalten und Schritt für Schritt dazu erzogen wird.“ (Ebd., S. 204) Ob dieser, von Gasser aufgezeigte Weg wahrscheinlich ist, oder ob nicht vielmehr der Druck „von unten“ zur Veränderung zwingt, bleibe dahingestellt.

„Die Abwendung vom Obrigkeitsstaat, vom administrativen Befehls- und Subordinationsprinzip, wie sie jeder wahrhaften Kommunalisierung zugrunde liegt, erfordert im Endergebnis den

Sieg einer neuen Rechtsauffassung. Und zwar darf der Staat nicht länger als Quelle allen Rechts gelten; vielmehr muss man dazu gelangen, entsprechend den ureuropäischen-mittelalterlichen Rechtsanschauungen auch die Glieder des Staates als Träger selbständiger Eigenrechte zu betrachten: vorab die Individuen, Familien und Gemeinden, später auch Bezirke und Provinzen. Auf keinen Fall darf man sich damit begnügen, einen großräumigen Föderalismus ins Leben zu rufen, ohne in Folge für die Ausbildung einer umfassenden und rechtlich fest gesicherten Gemeindeautonomie besorgt zu sein" (Ebd., S. 205).

Es stellt sich die Frage, ob Gemeindeautonomie und Demokratie in einer von Mobilität, von komplexer Arbeitsteilung und Interdependenz geprägten Dienstleistungs- und Informations-Gesellschaft noch angemessen sind. Wurzeln kleinräumige, demokratische Gemeinwesen und kommunale Autonomie nicht in eher in statischen, ländlich-bäuerlichen und kleinstädtischen Gesellschaften, welche heutzutage kaum mehr vorhanden sind? Gasser hat es verneint und vor allem die Gemeindeautonomie als ausgleichendes Element in einer sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Ordnung verstanden; denn lediglich in überschaubaren, lebensnahen Verhältnissen vermag sich der Bürger das zu erwerben, „was man als politisches Augenmass, als Sinn für menschliche Proportionen zu bezeichnen pflegt [...] nur hier entwickelt sich auf dem Boden der Freiheit jenes Minimum an Gemeinschaftsgläubigkeit, das den Hang zum Autoritarismus wie zur Anarchie wirksam einzudämmen pflegt" (Ders., Gemeindefreiheit und Zukunft Europas, S. 463). Eine immer differenziertere und hoch spezialisierte Gesellschaft und Wirtschaft kann nur aufgrund dezentraler und letztlich lokaler Entscheidung funktionieren, indem Personen Initiativen ergreifen und bereit sind, Verantwortung zu übernehmen. Dies favorisiert politisch non-zentrale Lösungen und verweist auf die zunehmende Bedeutung von Gemeinde- und Privatautonomie.

Der höchste Grad an Übereinstimmung der Erwartungen wird durch die Abgrenzung geschützter Bereiche erzielt.

Friedrich August von Hayek; in: Hayek-Brevier, hrsg. von Gerd Habermann, Thun 1999, S. 66.

10. Föderalismus und Minderheiten

Es wird oft behauptet, dass Minderheiten (ethnisch, sprachlich, kulturell und konfessionell) durch zentralistische Strukturen wirksamer geschützt würden als durch föderalistische, non-zentrale, weil die Zentralregierungen über die finanziellen und rechtlichen Mittel des Intervenierens, des Besteuerns und des Subventionierens verfügten. Die Erfahrungen in der Schweiz zeigen, dass Minderheiten bessere Chancen haben, wenn sie in kleineren, konkurrierenden politischen Strukturen leben, in denen überlappende Minderheiten und Mehrheiten existieren, die sich in wechselnden Koalitionen gegenseitig unterstützen können. Gruppen, die auf Bundesebene Minderheiten sind, sind auf der kantonalen oder kommunalen Ebene Mehrheiten. Dadurch kann das Gefühl der Unterdrückung und Diskriminierung weitgehend vermieden werden. Der schweizerische Föderalismus bewirkt, dass alle Bürger gleichzeitig sowohl Mehrheiten als auch Minderheiten angehören, so dass sich soziale Spannungen und Konflikte besser bewältigen lassen. Zentralistische Regierungen tendieren auf allen Ebenen dazu, Minderheiten mit Zwang zu assimilieren oder wenigstens ihre Identität zu definieren, Grenzen zu bereinigen und ethnisch homogene Regionen zu bilden. Die Zentralregierung mag zwar bereit sein, Subventionen zu bezahlen, aber diese Subventionen machen die Minderheiten von ihren Geldgebern abhängig und reduzieren die Chance, dass diese über ihre eigene Zukunft eigenständig entscheiden. Ein Wettbewerb zwischen überlappenden heterogenen Gruppen mag zwar nicht

in jeder Hinsicht die bestmögliche Lösung sein. Mittel- und langfristig bietet er aber für alle Betroffenen und Beteiligten die besten Lernmöglichkeiten und Entwicklungschancen.

Politische Grenzen sind oft das Resultat von Kriegen und markieren das Resultat eines Machtprozesses. Auch sogenannte „natürliche Grenzen“ haben etwas Willkürliches, weil sich Völker oft auf beiden Seiten eines Flusses oder eines Passes ansiedeln, um die Verkehrslage für den Handel zu nutzen. Die Schweiz ist ein typisches Land mit teils natürlichen und teils historischen Grenzen. Bevölkerungsgruppen, die ein grenzüberschreitendes Siedlungsgebiet bewohnen, stehen in Kriegszeiten unter einem großen Druck. Wenn die beiden Staaten, in denen sie leben, miteinander Krieg führen, stehen sie vor einem unüberwindlichen Dilemma. Mit wem sollen sie loyal sein, mit ihrer Sprachgruppe oder mit ihrem Staat. Wählen sie die Sprachgruppe, werden sie zum Verräter an den Mitbürgern, wählen sie den Staat, werden sie zum Verräter an den Mitgliedern ihrer Sprachgruppe. Sie werden damit – so oder so – zum Unsicherheitsfaktor, zu einer unbeliebten Gruppe, die diskriminiert wird, und die man durch Assimilierung zum Verschwinden bringen möchte. Dies ist die Minderheiten-Erfahrung der letzten 200 Jahre, die vom Wahn des Nationalismus und von nationalen Kriegen geprägt waren.

Durch die kontinentale und globale wirtschaftliche Vernetzung sind nationale Kriege zwar nicht verschwunden. Aber es handelt sich aber eher um Relikte einer an sich überwundenen Form der Politik. Es besteht die große Hoffnung, dass in Europa die Zeit der Völkerkriege vorbei ist, und dass im nächsten Jahrhundert eine Epoche des intensiven Austauschs von Waren und Dienstleistungen anbricht. Die Minderheitenpolitik hat in Friedenszeiten eine bessere Ausgangslage, weil es für einen Staat ein Positivum ist, Minderheiten zu haben, welche die Sprache und die Mentalität des Nachbarstaats und Handelspartners kennen. Man muss Minderheiten nicht mehr vor den nationalistischen Ängsten

schützen und ihre Nachteile kompensieren. Es geht vielmehr darum, sie im aufgeklärten Selbstinteresse (enlightened self-interest) des Landes wirtschaftlich produktiv werden zu lassen und den ganzen Staat davon profitieren zu lassen. Zweisprachigkeit wird vom Risikofaktor zum Chancenfaktor.

Heute müssen Minderheiten immer noch defensiv gegen den Assimilationsdruck ankämpfen. Die Förderung von Minderheiten wird von den Mehrheiten höchstens als ein notwendiges Übel betrachtet, als Konzession, welche durch das Völkerrecht von außen aufgezwungen wird. Man schaut immer noch auf die Kostenseite und hat noch kaum realisiert, dass es nicht um politische Risikominimierung, sondern auch um wirtschaftliche Chancenmaximierung geht. Je mehr sich ein rein wirtschaftliches Denken gegenüber dem politisch-nationalistischen Denken durchsetzt, desto besser für die Minderheiten. Verwiesen sei hier auf die Erfahrungen der Schweiz mit dem Kanton Tessin, der italienischsprachigen Minderheit, die knapp 10 Prozent der Schweizer Bevölkerung ausmacht. Der Kanton Tessin war im letzten Jahrhundert einer der ärmsten Kantone. Durch die wirtschaftliche Vernetzung mit Norditalien und durch die Niederlassung von Zuzüglern aus der Deutschschweiz und aus Deutschland ist er zu einem wichtigen Wirtschaftsfaktor geworden, welcher volkswirtschaftlich auf der Plusseite steht. Die Messbarkeit von Vor- und Nachteilen, welche Minderheiten mit sich bringen, ist allerdings wegen ihrer Komplexität immer fragwürdig, die Nachteile dürften aber gegenüber den Vorteilen allzu häufig überschätzt werden.

Minderheiten sind oft Opfer eines ethnischen Homogenitäts- und Sauberkeitsideals von Mehrheiten geworden. Darum laufen sie Gefahr, ihrerseits dieses Homogenitätsideal gegen außen zu behaupten. Auch wenn man dafür ein gewisses Verständnis aufbringt, kann darin nicht die beste Überlebensstrategie gesehen werden. Die beste Überlebensstrategie von Minderheiten ist ein

Lavieren zwischen Anpassung und Selbstbehauptung mit dem Ziel, eine nachhaltige „win-win“ Situation zu schaffen.

Auf den ersten Blick ist Homogenität, ethnische und sprachliche Einheitlichkeit und Zentralisierung ökonomisch erfolgreicher als der heterogene Pluralismus. Im historisch-empirischen Test stimmt dies nicht, oder wenigstens nicht immer und mit abnehmender Tendenz. In einer sich globalisierenden Welt wird der ökonomische Wert der Vielfalt, der ethnischen Durchmischung, der überlappenden Systeme und der Non-Zentralität erst richtig entdeckt werden. Die Heterogenen werden ihren Vorsprung gegenüber den Homogenen nutzen müssen. Staaten, welche diesbezüglich Erfahrungen gemacht haben, sollten andere an ihren Erfahrungen teilhaben lassen, ohne die Anmaßung zu haben, in jeder Beziehung als Vorbild wirken zu können.

Die allmähliche Gewöhnung an gänzliche Bevormundung aber tötet endlich jede Initiative; man erwartet alles vom Staat, woraus dann bei der ersten Verschiebung der Macht sich ergibt, dass man alles von ihm verlangt, ihm alles aufbürdet.

Jacob Burckhardt,
Weltgeschichtliche Betrachtungen, Basel 1905

11. Zusammenfassung: Von der Robustheit des Komplexen

Non-Zentralität, Vielfalt, Durchmischung, Konkurrenz, flexible Kooperation, Überschaubarkeit statt Übersichtlichkeit, Deregulierung statt Harmonisierung, charakterisieren die lernfähigen, adaptionsfähigen politischen Systeme der Zukunft. Die Gliederung in kleine Einheiten wird bei der Organisation und Gewährleistung der notwendigen politischen Ordnung zu einem Vorteil, wenn die Bedrohung durch militärische und wirtschaftliche Macht nicht im Vordergrund steht.

Im Rahmen verfassungsrechtlicher Limiten können und sollen Entscheidungen direktdemokratisch gefällt werden. Dies gilt ganz besonders auch für die Besteuerung, die von der möglichst direkten Mitbestimmung so wenig ausgenommen werden sollte wie die Kontrolle über die Ausgaben der Regierung. Eine transparente Finanz- und Steuerpolitik stellt auf allen Ebenen der Staatsorganisation immer wieder die politischen Bezüge her zwischen Aufgaben, Ausgaben und Steuerlast. Die „Exit-Option“, d.h. die Möglichkeit der „Abstimmung mit den Füßen bzw. mit dem Zügelwagen“ soll einer übermäßigen Besteuerung der hohen Einkommen und Vermögen entgegenwirken.

Je direkter die Demokratie ist, desto stärker wird der Zusammenhang von Steuer und Gegenleistung wahrgenommen und gegenüber den Behörden, die gleichzeitig Steuern erheben und Infrastruktur bereitstellen, zum politischen Thema gemacht. Der mündige Steuerzahler ist dann mit dem mündigen Bürger identisch, welcher kritisch das Preis/Leistungsverhältnis der von ihm gewählten Behörden überwacht, Sparsamkeit und Transparenz fordert und fördert sowie auf Unterversorgungen aller Art empfindlich reagiert. Pro-Kopf-Abstimmungen funktionieren nur, wenn auch die Betroffenen Pro-Kopf vergleichbar sind.

Aus liberaler Sicht wird das Resultat in einem solchen „Duch-einandertal“ politischer und fiskalischer Ordnungen nicht überall optimal sein. Es entsteht aber ein Experimentierfeld, ein Markt von politischen Konzeptionen und Steuertarifen, bei dem die erwähnte „Abstimmung mit den Füßen“ (bzw. mit dem Zügelwagen) umso zumutbarer ist, je kleinräumiger diese Gebietskörperschaften sind. Die praktizierte Solidarität in „face-to-face“ Gruppen darf nicht zu Lasten Dritter und auch nicht zu Lasten einer anonymen Großgesellschaft gehen.

Die Gefahr eines Wettlaufs zum Nullsteuer- und Nullleistungsstaat (race to the bottom) ist kaum wahrscheinlich, zumal der Wettbewerb unter den Gebietskörperschaften auch den Vergleich ermöglicht. Wer eine bessere öffentliche Infrastruktur anbietet und damit die kollektive Lebensqualität verbessert, vermag durchaus die Unterstützung der Steuerzahler zu finden. Dies gilt auch bei Einrichtungen, von denen nicht alle unmittelbar profitieren. Allerdings gilt es zu verhindern, dass sich ein allgemeines Trittbrettfahren etabliert. Transparente Bezüge zwischen Ausgaben, Leistungen und Bürokratiekosten sowie Budgetdisziplin sind eine Voraussetzung für die Delegation der Steuerhoheit an die Steuerzahler. Der Grundsatz, dass Infrastrukturen von den Benützern zu bezahlen sind, muss auch im kommunalen Bereich angemessen berücksichtigt werden, wenn man die stets vorhan-

dene aber stets auch knappe Solidaritätsbereitschaft nicht zerstören will.

Bei hoher Kommunal- und allenfalls auch Regionalautonomie (und, auf europäischer Ebene, Nationalautonomie) muss allerdings auch das Risiko von durchaus unliberalen Experimenten und auch von Versorgungsengpässen aller Art in Kauf genommen werden. Die Grenze des Experimentierens sollte bei Menschenrechtsverletzungen liegen, welche generell nicht geduldet werden dürfen, und die ein überlokales und überregionales Sanktionssystem voraussetzen.

Es soll nicht verschwiegen werden, dass Vereinheitlichung, Harmonisierung und Zentralisierung, wenn sie liberale Ziele anstreben, „mehr Freiheit“ bringen können, vor allem in diesbezüglich rückständigen Gebieten. Zentralisierung birgt aber auch die Gefahr einer Vereinheitlichung des wissenschaftlichen und politischen Irrtums in sich. Eine Vielzahl von kleinen, non-zentralen Irrtümern, die gegeneinander konkurrieren, ist auf die Dauer bezüglich Freiheitsgehalt und Lernfähigkeit gegenüber hoch zentralisierten Systemen effizienter und nach außen wie nach innen weniger gefährlich.

12. Vierzehn Thesen

Die vieldeutigen Begriffe „Föderalismus“ und der „Subsidiarität“ sind durch das eindeutige Merkmal der Non-Zentralität zu präzisieren.

Föderalismus ist nach liberalem Verständnis ein politisches Problemlösungsverfahren, welches zwischen dem Autonomismus und dem Zentralismus vermittelt, das aber tendenziell einen non-zentralistischen Akzent zugunsten der Autonomie des Gliedstaates setzt.

Das Subsidiaritätsprinzip verlangt, dass gemeinsame Probleme auf der unterst-möglichsten Stufe gelöst werden. Da es keine Kriterien liefert, was man im Einzelfall für „möglich“ halten soll, bleibt es bezüglich Zentralisierung und Non-Zentralisierung neutral und ermöglicht in der Praxis erst recht eine zusätzliche Zentralisierung.

Das Subsidiaritätsprinzip muss in dem Sinn präzisiert und radikalisiert werden, dass es für die Rückgabe von Kompetenz, Verantwortung und Finanzierung an die möglichst autonome, respektive privatautonome Trägerschaft optiert, wenn ein Problem auf der zentraleren Stufe nicht mehr adäquat gelöst oder finanziert werden kann.

Der Stellenwert der Kommunalautonomie ist in seiner grundsätzlichen Bedeutung für eine transparente Politik neu zu entdecken. Die politische und fiskalische Kompetenzen sind nicht nach dem Verfahren der Dezentralisierung auf einer Hierarchieleiter von oben nach unten zu delegieren, sondern im Sinn der Non-Zentralität autonom bei den kleinen Einheiten direkt anzusiedeln und wahrzunehmen.

Pro-Kopf-Abstimmungen funktionieren nur, wenn auch die Betroffenen Pro-Kopf spürbar und vergleichbar sind.

Keine Besteuerung ohne gebietskörperschaftlich definierte Mitbestimmung. Niemand soll besteuert werden, ohne über Höhe und Verwendungszweck der Steuer mitentscheiden zu können. „No taxation without representation“.

Eine Gebietskörperschaft die „von oben“, d.h. von der Zentrale her finanziert wird, ist in hohem Maß abhängig und korrumpierbar.

Keine Regierungsgewalt ohne Steuerkompetenz. Die Autonomie einer Gebietskörperschaft ist auf das engste mit der finanziellen und fiskalischen Autonomie verknüpft. Wer keine eigenen Steuern erheben kann, hat auch keine echte Autonomie. Wer regieren will (exekutiv und legislativ) und den politischen Popularitätsgewinn (den politischen Popularitätsgewinn) und den politischen Popularitätsgewinn der sozialpolitischen Umverteilung und der Bereitstellung öffentlicher Dienste bewirtschaftet, soll entsprechend auch die politischen Popularitätskosten der Steuererhebung tragen. „No representation without taxation“.

Eine vernünftige Sanierung der Staatsfinanzen ist in einer Demokratie nur möglich, wenn die Transparenz zwischen Ausgaben, Aufgaben und Finanzierungsträgern hergestellt werden kann.

Der Finanzausgleich zwischen Gebietskörperschaften stört den Wettbewerb und die Transparenz und ist abzulehnen. Er führt zur Bestrafung der sparsamen und vernünftigen Regierungen und zur Belohnung der ausgabefreudigen unvernünftigen.

Das Ziel einer föderalistischen, non-zentralen politisch-sozialen Verfassung bedingt eine Strategie, welche privatisiert, limitiert, dezentralisiert und dereguliert.

Non-zentrale Strukturen sind nicht a priori besser als zentrale. Aber sie ermöglichen ein Experimentieren im öffentlichen Vergleich, sie stellen sich dem „Wettbewerb der Gebietskörperschaften (Gemeinden, Länder, Nationalstaaten)“ und sind des-

halb flexibel, lernfähig, anpassungsfähig, kurzum verkörpern Eigenschaften, die in Zeiten raschen Wandels entscheidend sind.

In einer sich globalisierenden Welt wird der ökonomische und politische Wert der Vielfalt, der ethnischen Durchmischung, der überlappenden Systeme und der Non-Zentralität erst richtig entdeckt werden.

Literatur

Barber, Benjamin, *The Death of Communal Liberty*, New Jersey 1974.

Bolick, Clint, *European Federalism: Lessons from America*, IEA Occasional paper 93, 1994.

Cantzen, Rolf, *Weniger Staat – mehr Gesellschaft, Freiheit – Ökologie – Anarchismus*, Frankfurt am Main 1987.

Deutsch, Karl W., *Die Schweiz als ein paradigmatischer Fall politischer Integration*, Staat und Politik 16, Bern 1976.

Eichenberger, Reiner/Bruno S. Frey, *Eine „fünfte Freiheit“ für Europa*, „NZZ“ 30, 6. Februar 1996.

Elazar, Daniel J., *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, Alabama 1987.

Ernst, Fritz, *Die Sendung des Kleinstaats: Ansprachen und Aussprachen*, Zürich, 1940.

Federalist Papers (The), introduction by Clinton Rossiter, New York 1964.

Föderalismus – Mittel der Konfliktbewältigung, Schweizerisches Institut für Auslandsforschung, Bd. 22 (N.F.) Zürich 1993.

Frey, Bruno S., *Eine neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ*, Tübingen 1997.

Gasser, Adolf, *Gemeindefreiheit als Rettung Europas: Grundlinien einer ethischen Geschichtsauffassung*, Basel 1947².

– *Ausgewählte historische Schriften 1933–1983*, Basel 1983.

– *Geschichte der Volksfreiheit und der Demokratie*, Aarau 1939.

Hinze, Hedwig, *Staatseinheit und Föderalismus in Frankreich*, Frankfurt am Main 1989.

Illich, Ivan, *Selbstbegrenzung*, Reinbek 1975.

Kägi-Diener, Regula, *Brevier des Föderalismus: Eine Einführung in den Föderalismus aufgrund der Erfahrungen im schweizerischen Bundesstaat*, hrsg. von der Schweizerischen Helsinki-Vereinigung, Bern 2000.

Kohr, „Small is beautiful“, Ausgewählte Schriften aus dem Gesamtwerk, Wien 1995.

Lasserre, David, Schicksalsstunden des Föderalismus, Zürich 1963.

Lüthy, Herbert, Vom Geist und Ungeist des Föderalismus, Zürich 1971.

Mesmer, Beatrix, Kein neuer Mythos, in: Nach 701 Jahren – Muss man die Schweiz neu erfinden? Referate und Voten einer Tagung, Zürich 9./10. April 1992, hrsg. von Helmut Holzey/Sidonia Blättler, Zürich 1992, S. 170f.

Morath, Konrad (Hrsg.), Reform des Föderalismus: Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung von Frankfurter Institut und Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Bad Homburg 1999.

Morley, Felix, The Power to the People, Toronto 1949.

– Freedom and Federalism, Chicago 1959.

Nef, Robert, „Liberal“, „Föderalistisch“, „Konservativ“ – „Vertauschte Mäntel“ beim Übersetzen, in: Schweizerische Monatshefte, Bd. 74, 1994, S. 5-8.

– Föderalismus als Chance, Editorial, in: Ebd., Bd. 76, 1996, S. 1.

– Föderalismus: Eine Strategie der Kompromisse, in: Ebd., S. 7-12.

– Subsidiarität: Ein Prinzip für alles, Ein Bildersturm, in: Ebd., Bd. 72, 1992.

– Umgang mit knappem Geld und Geist, „NZZ“ 47, 25. und 26. Februar 1995.

– Federalism: an invitation to misunderstandings, in: Reflexion 38, ed. by Liberales Institut, Zürich 1997, S. 11-21.

– The Financial Autonomy of Regions: Problems and Dilemmas, in: Ebd., S. 31-36.

– Privatisation: an instrument for separating the state from society, in: Ebd., S. 51-52.

Partikularismus, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 4, Stuttgart 1993, S. 735-766.

Röpke, Wilhelm, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, Zürich 1942.

Scharpf, Fritz W., Optionen des Föderalismus in Europa, Frankfurt am Main 1994.

Schmid, Karl, Aufsätze und Reden, Zürich 1957.

Schuhmacher, E.F., Die Rückkehr zum menschlichen Maß, Reinbek 1977.

Stewart, William H., Concepts of Liberalism, Lanham 1984.

Storing, Herbert J., What the Anti-Federalists were for, Chicago 1981.

Stüssi-Lauterburg, Jürg, Föderalismus und Freiheit: Der Aufstand von 1802: Ein in der Schweiz geschriebenes Kapitel Weltgeschichte, Brugg 1994.

Tullock, The New Federalist, The Fraser Institute, Vancouver 1994.

Unternehmerinstitut e.V. (Hrsg.), Für Effizientstaat und Direktdemokratie: Ein Plädoyer der selbständigen Unternehmer, Schriftenreihe des Unternehmerinstituts 9, Berlin 2001.

Vaubel, Roland, The Centralisation of Western Europe: The Common Market, Political Integration, and Democracy, Hobart Paper 127, IEA 1995.

Der Autor

Robert Nef ist 1942 als Bürger von Herisau in St. Gallen geboren. Er besuchte dort die Kantonsschule und erwarb die Matura (Typus A). Nach dem Studium der Rechtswissenschaft in Zürich und Wien mit Abschluss als lic. iur. war er 1968 bis 1991 halbtags wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Orts-, Regional und Landesplanung und am Lehrstuhl Rechtswissenschaften an der ETH Zürich (Prof. Dr. Martin Lendi). Seit 1979 leitet er das Liberale Institut in Zürich, eine Stiftung zur Weiterentwicklung liberaler Gedanken.

Er verfasste zahlreiche Aufsätze und Artikel zu liberalen Grundsatzfragen sowie zur Raumordnungs- und Umweltpolitik und zur Sicherheitspolitik der Schweiz in Fachzeitschriften und Tageszeitungen, u.a. in der "Neuen Zürcher Zeitung", in der "Aargauer Zeitung" und im „St. Galler Tagblatt“. 1975 erschien unter dem Titel "Sprüche und Widersprüche zur Planung" sein Zitatenschatz für Planer und Verplante. 1992 publizierte er die Aufsatzsammlung "Wege in die Freiheit" (Liberales Institut, Zürich) und 1994 den Sammelband "Contending with Hayek" (Peter Lang, Bern). Zusammen mit Gerhard Schwarz veröffentlichte er im Jahr 2000 den Sammelband „Neidökonomie, Wirtschaftspolitische Aspekte eines Lasters“. Er redigiert die Vierteljahresschrift "Reflexion" und ist seit September 1991 verantwortlicher Redakteur für Politik und Wirtschaft der "Schweizer Monatshefte" und seit 1997 deren Mitherausgeber.

Er referiert regelmäßig an internationalen Tagungen und Seminaren über liberale Grundsatzfragen und das politische System der Schweiz und hat verschiedene Lehraufträge für "Politische Bildung". Ehrenamtlich präsidiert er den Stiftungsrat des Ostschweizerischen Kinderspitals.

Robert Nef wohnt in St. Gallen, ist verheiratet und Vater von zwei erwachsenen Söhnen.