Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 82 (2002)
Heft: 7-8

Rubrik: Dossier : Föderalismus : Subsidiarität und Non-Zentralismus

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 01.10.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

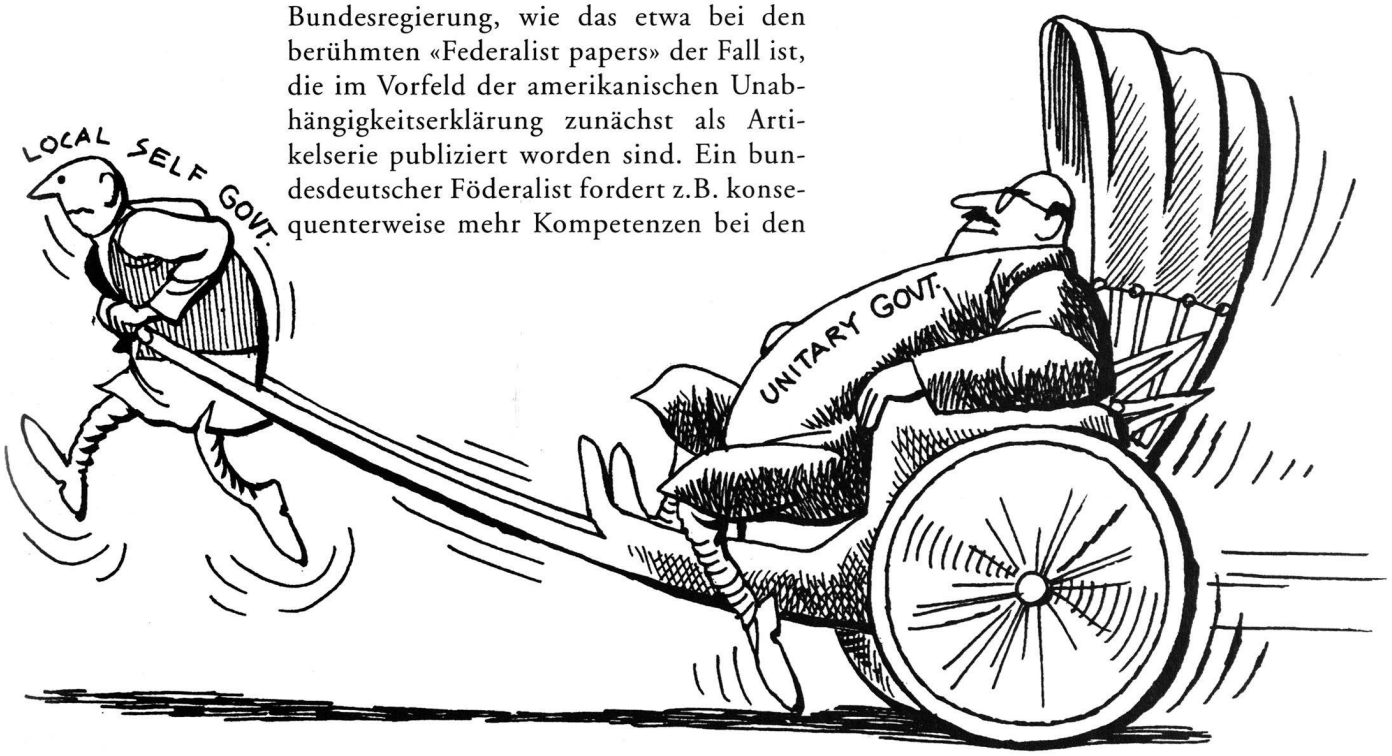
Robert Nef

Föderalismus, Subsidiarität und Non-Zentralismus

Das Doppelgesicht des Föderalismus – attraktiv und verwirrend

Föderalismus verbindet Konsens und Konflikt, die zwei Pole politischer Problembewältigung, in einem einzigen Begriff. Das Thema erlangt wohl auch deshalb zunehmende Beliebtheit, weil es ein breites Spektrum möglicher Deutungen und Auslegungen offeriert und politische Kompromissbereitschaft signalisiert. Diese Tendenz zur Unschärfe wird durch die Tatsache verstärkt, dass der Begriff wegen unterschiedlicher geschichtlicher und sprachlicher Hintergründe beim Übersetzen zusätzliche Missverständnisse verursacht.

«Föderal» im Sinn von «bundesstaatlich» kann einerseits dem Begriff «zentral» gegenübergestellt werden und markiert dann eine zentrumsskeptische Tendenz, es kann aber auch ein Gegenbegriff zu «konföderal», im Sinn von «staatenbündisch» sein und optiert dann tendenziell für mehr Kompetenzen bei der Bundesregierung, wie das etwa bei den berühmten «Federalist papers» der Fall ist, die im Vorfeld der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung zunächst als Artikelserie publiziert worden sind. Ein bundesdeutscher Föderalist fordert z.B. konsequenterweise mehr Kompetenzen bei den Bundesländern zu Lasten der Bundesregierung, während ein europäischer Föderalist dem «hybriden Gebilde» EU durch eine bundesstaatliche Verfassung zu mehr Einheitlichkeit verhelfen möchte, die zu Lasten der Souveränität der Mitgliedstaaten und kleineren Gebietskörperschaften geht. Wie zentralistisch oder non-zentralistisch



der Föderalismus ist, hängt also von der Ebene ab, auf der man Föderationen fordert und fördert. Auch das Subsidiaritätsprinzip erteilt auf die Frage «Mehr oder weniger Zentralität?» keine eindeutige Antwort, da es lediglich den Grundsatz «so zentral wie nötig und so dezentral wie möglich» postuliert und die Kriterien, für das, was jeweils «nötig» und «möglich» ist, offen lässt.

Confoederatio oder Foederatio?

Das im Schweizer Autokennzeichen CH enthaltene *Confoederatio Helvetica* müsste korrekterweise FH *Foederatio Helvetica* lauten, denn wir sind ja seit 1848 ein Bundesstaat und kein Staatenbund, aber eine non-zentralistische Reminiszenz an weiter zurück liegende autonomistische Wurzeln kann ja nichts schaden und sei es auch nur als Abkürzung auf Automobilen... In Kriegszeiten floriert notgedrungen der Zentralismus, und die Föderalisten verstossen als nostalgische Störefriede des überlebenswichtigen nationalen Zusammenhalts gegen den uniformierten Zeitgeist. Es ist kein Zufall, dass die Renaissance des Föderalismus erst nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzte. Persönlichkeiten wie *Denis de Rougemont, Wilhelm Röpke, Karl Schmid, Adolf Gasser* und *Herbert Lüthy* haben dazu in der Schweiz – und z.T. auch über die Landesgrenzen hinaus – Wesentliches beigetragen. Zunächst wurde allerdings lediglich der konsensorientierte, kooperative Föderalismus akzeptiert, der – rückblickend analysiert – eigentlich ein gemässigter Zentralismus ist. Bis in die Sechzigerjahre des letzten Jahrhunderts haben Wissenschaft und Politik vor allem den konservativen und emotionalen Aspekt des Föderalismus ins Zentrum gestellt. Die (vermeintlich) Fortschrittlichen setzten einseitig auf Zentralität, Rationalität, Harmonisierung und Koordination durch Planung. In den Siebzigerjahren begann das «böse Erwachen» aus dem «Traum der Vernunft», der mit seiner Fülle von unkalkulierbaren und ungewollten Nebenwirkungen immer wieder neue Monstren der Irrationalität und Ineffizienz hervorbrachte und immer noch hervorbringt. Das war die Stunde der Wiederentdeckung des progressiven Föderalismus, bei dem der friedliche Wettbewerb Experimente ermöglicht, Lernbereitschaft und Kreativität freisetzt und dem Bedürfnis nach Selbstbestimmung, Selbstverwirklichung und Selbstorganisation Rechnung trägt. Einen Markstein setzte damals der Vortrag, den Herbert Lüthy bei der Neuen Helvetischen Gesellschaft in Vitznau gehalten hat: «Vom Geist und Ungeist des Föderalismus»[1] Kein Loblied, sondern eine jener scharfsinnigen, selbstkritischen Analysen, welche die Vor- und Nachteile von Prinzipien aufzeigt, vor Selbsttäuschungen warnt und auch verhindert, dass bei Kompromissen vor allem die Nachteile kombiniert werden. *«Es ist ein ‹schweizerischer Weg› geworden, Fassaden zu wahren, hinter denen die Wirklichkeit verkümmert»*, liest man da, und ärgert sich über die Tatsache, dass die Analyse immer noch zutrifft.

Den Mut, einen kompetitiven Föderalismus zu postulieren, in dem die Interessen der im Wettbewerb stehenden kleineren Einheiten Vorrang haben, fand allerdings erst eine spätere Generation.

Den Mut, einen *kompetitiven* Föderalismus zu postulieren, in dem die Interessen der im Wettbewerb stehenden kleineren Einheiten Vorrang haben, fand allerdings erst eine spätere Generation unter dem massgeblichen Einfluss empirisch forschender Polit-Ökonomen wie *Gordon Tullock, James Buchanan, Roland Vaubel* sowie *Bruno Frey, Reiner Eichenberger* und *Charles Beat Blankart.* Im neuesten Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft[2] finden sich zwar zahlreiche subtile Analysen der föderalistischen Mentalität, die durchs Band zutreffend als Bestandteil der Identität der Schweiz wahrgenommen wird. Die meisten Autorinnen und Autoren plädieren aber im Hinblick auf mehr Europakompatibilität für eine koordinative und adaptive «Modernisierung» des Föderalismus mit mehr Finanzausgleich und mehr sozialstaatlicher Rechtsvereinheitlichung. Nur ein einziger Beitrag, derjenige des Italieners *Mauro Marabini,* verfolgt eine klar antizentralistische, EU-skeptische und wettbewerbsorientierte Linie, während der Bündner Ethnolinguist *Guiu Sobiela-Caanitz* das interessante utopische Konzept von *Dante* in Erinnerung ruft, nach welchem der nationale Zentralstaat Souveränität einerseits an historisch gewachsene Regionen abgeben soll und anderseits an einen europäischen Bund. Der antizentralistische Wettbewerbsföderalismus, der allerdings weniger die Souveränität der Gliedstaaten postuliert, als kleine, auch fiskalisch eigenständige An-

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

2 Föderalismus hat Zukunft, Un Avenir pour le fédéralisme, Un avvenire per il federalismo, In avegnir per il federalissem, «Die Schweiz», Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft, Verlag Sauerländer, Aarau 2002.

bieter selbstorganisierter öffentlicher Infrastruktur, knüpft eher an das Subsidiaritätsprinzip in Verbindung mit direktdemokratischer Willensbildung an, als an den klassischen staatsrechtlich definierten Föderalismus. Doch auch zu diesen Themenkreisen bringt das NHG-Jahrbuch wertvolle Informationen.

Das Prinzip der Subsidiarität in Verbindung mit einer eindeutigen Skepsis gegenüber dem Zentralismus (ich verwende diesbezüglich konsequent den Begriff Non-Zentralismus, weil Dezentralismus die Existenz einer Zentrale impliziert) hat durch mindestens drei recht unterschiedliche Strömungen an Boden gewonnen. Einmal sind es die bereits erwähnten kulturhistorisch und wertkonservativ argumentierenden Autoren, welche für ein neues nicht-nationalistisches Gemeinschaftsverständnis eintreten. Dann, seit den Achtundsechzigern, die antiautoritären Neuen Linken mit ihrer Kritik am «staatsmonopolistischen Kapitalismus» und ihrer Vorliebe für basisdemokratische Selbstorganisation und die Maxime *«Small is beautiful»*, und schliesslich die empirisch arbeitenden *«public-choice»*-Ökonomen, welche den Wettbewerb als sozialwissenschaftlich erfolgreiches Entdeckungsverfahren für überlebenswichtige Innovationen und als permanenten Lernprozess betrachten. Weitere Impulse für das Prinzip des Non-Zentralismus kommen aus der naturwissenschaftlichen Ecke der Biologie, der Genomforschung, der Soziobiologie, der allgemeinen Systemtheorie und der Informatik. Alle monieren mit unterschiedlichen Perspektiven und Motiven die Anfälligkeit und Gefährlichkeit zentral gesteuerter Grosssysteme und zeigen auf, wie die Natur non-zentrale, hoch komplexe, vielfältig überlappende Vernetzungen als Überlebensprinzip nutzt. (Vgl. dazu *Gottfried Schatz,* Die wunderbare Unsicherheit unseres Genoms und der biologischen Evolution, in: «Schweizer Monatshefte», 81./82. Jahr, 2001/2002, Heft 12/1, S. 19 ff.). Der mittel- und langfristige Einfluss dieser Erkenntnisse auf die politische Theorie und Praxis (jenseits von «links» und «rechts») ist noch nicht absehbar. Das Prinzip des Non-Zentralismus hat den Nachteil, sich durch eine Negation zu charakterisieren und damit – trotz seinem geradezu brisant aktuellen Gehalt – von offenen und verkappten Zentralisten in die defensive und konservative Ecke gerückt zu werden. Dafür hat es den Vorteil, seine Tendenz klar und unmissverständlich zum Ausdruck zu bringen. Dies ist im Umfeld einer an begrifflicher Schwammigkeit leidenden internationalen Föderalismusdiskussion ein nicht zu unterschätzender Pluspunkt. ✦

Weitere Impulse für das Prinzip des Non-Zentralismus kommen aus der naturwissenschaftlichen Ecke der Biologie, der Genomforschung, der Soziobiologie, der allgemeinen Systemtheorie und der Informatik.

VON DER REDAKTION EMPFOHLEN

Anna Felder, *No Grazie,* Erzählungen, Limmat Verlag, Zürich 2002.

Heinz Ludwig Arnold, *«Was bin ich?»,* Über Max Frisch, Wallstein Verlag, Göttingen 2002.

Roger McDonald, *Mr. Darwins unentbehrlicher Gehilfe,* Roman, Piper Verlag, München 2002.

Miriam Cahn, *Architekturtraum,* Hatje Cantz Verlag, Stuttgart 2002.

Kenneth Angst (Hrsg.), *Die Schweiz und Zürich – Zürich und die Schweiz,* Perspektiven und Chancen eines Kantons, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich 2001.

Föderalismus hat Zukunft, (div. Autoren), Neue Helvetische Gesellschaft (Hrsg.), Verlag Sauerländer, Aarau 2002.

Leonhard Neidhart, *Die politische Schweiz, Fundamente und Institutionen,* Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich 2002.

Lazaros Th. Houmanidis / Auke L. Leen, *A Great Revolution in Economics, Vienna 1871 and after,* Cereales Foundation, Wageningen University, 2001.

Christian Eicher, *La danse de l'insecte,* roman, L'Aire, Vevey 2002.

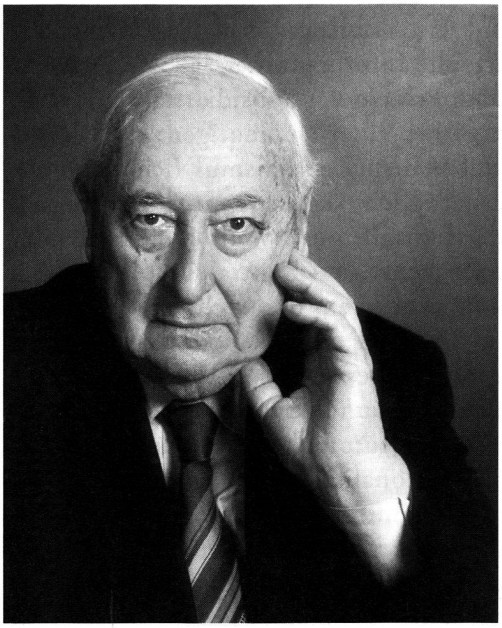
Christiaan L. Hart Nibbrig, *Geisterstimmen,* Echoraum Literatur, Velbrück Wissenschaft, Weilerswist 2001.

Martin Rizek, *Comment devient-on Kundera?,* L'Harmattan, Paris 2001.

Boèce, *Revue des sciences humaines, Dossier Oscar Wilde,* Editions Saint-Augustin, Saint Maurice (VS), novembre 2001.

Kommunalismus als freiheitliches Ordnungsprinzip

«Menschliche Leidenschaften und Hassgefühle leben in den genossenschaftlichen Staatsbildungen so gut wie anderswo.(...) Aber im allgemeinen stossen diese auflösenden Mächte doch immer wieder auf sittliche Gegenkräfte, die ihnen hier – auf dem Boden der Freiheit – heilsame Schranken setzen und ihre politische Sprengwirkung mildern. Dabei ist eines interessant. Die kleinräumigen Kommunalstaaten der Antike und des Mittelalters waren nämlich der Gefahr überbordenden Parteihasses relativ bei weitem stärker ausgesetzt als die aus gleichem kommunalem Ordnungsprinzip erwachsenen modernen Nationalstaaten. Toben sich heute in einem lokalen Selbstverwaltungsverbande persönliche Machtgelüste oder Parteirivalitäten allzu hemmungslos aus, so hat man dafür in den andern Landesgegenden gewöhnlich wenig Verständnis und ist um Vermittlung bemüht – wogegen umgekehrt in zentralistischen Staatswesen solche lokalen Rivalitäten an den die Gesamtnation zerreissenden Parteileidenschaften stets einen Rückhalt finden und durch sie zu weiteren Verschärfung beitragen.



Adolf Gasser (1903–1985). © Richard Gasser, Niederglatt

(...) Auf dem Boden des Kommunalismus und des Selbstverwaltungsprinzips vermögen sich nun einmal Gefühle der sozialen Missachtung und des sozialen Hasses nicht recht zu entfalten. Bezeichnenderweise haben in dezentralisierten Demokratien der Gegenwart die Klassengegensätze das freiheitliche Verfassungsleben nicht wie anderswo vergiftet und nirgends einen eigentlichen Klassenhass erzeugt. (...)

Überhaupt sind in der Welt der Gemeindefreiheit die heute dort vorherrschenden drei Parteiideale konservativ, liberal und sozialistisch alles andere als unversöhnliche Gegensätze; sie gehören vielmehr in unlösbarer Weise zusammen: als notwendige Funktionen des genossenschaftlich-föderativen Ordnungsprinzips. Der ‹Konservative› ist hier in der Regel immer auch in erheblichem Masse freiheitlich und sozial gesinnt, ebenso der ‹Liberale› zugleich konservativ und sozial und der ‹Sozialist› zugleich konservativ und freiheitlich. Der einzelne mag das eine oder andere Ideal als besonders wichtig oder besonders gefährdet halten und sich je nachdem der einen oder anderen Partei anschliessen; aber er wird die beiden andern Ideale nie total verleugnen dürfen, wenn er das Vertrauen grösserer Volkskreise behaupten will.

Ergänzend sei hinzugefügt: Aus dem Geist der kollektiven Gesetzestreue, des kollektiven Vertrauens, der kollektiven Verträglichkeit fliesst von selbst eine hohe Bereitschaft, überall im politischen Leben Treu und Glauben als wegleitende Werte anzuerkennen. Mit der Welt des Obrigkeitsstaates und der Befehlsverwaltung verglichen, scheuen die von unten her aufgebauten Gemeinwesen in der Regel stärker davor zurück, ungewohnte politische Verpflichtungen einzugehen; wenn sie jedoch einmal eindeutige Vertragspflichten übernommen haben, so pflegen sie sie im allgemeinen auch besser einzuhalten.

(...) Ausgangspunkt der genossenschaftlich-dezentralisierten Staatsbildungen ist nicht die Individualfreiheit, sondern die Gemeindefreiheit. Aber es ist in der Gemeindefreiheit, das darf man nie übersehen, ein Keim von Individualfreiheit zwangsläufig enthalten – und zwar in Form eines lebensspendenden, ordnungsfördernden Elementes. Denn wo es nie einen militärisch-bürokratischen Machtapparat, nie ein System der obrigkeitlichen Befehlsverwaltung gab, da fühlt sich die Kollektivität und mit ihr der einzelne für die Aufrechterhaltung der angestammten Rechtsordnung mitverantwortlich.»

«Gemeinschaft in der Freiheit ist nur dort wahrhaft lebensfähig, wo eine Organisation ein übersichtliches Gebilde darstellt, wo man einander persönlich kennt und gewohnt ist, die Menschen und die selbstgewählten Behördemitglieder nicht allein nach 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 einer freien kommunalen Selbstverwaltung gegeben.»

«Eine Gemeinschaftsethik, wie sie in der Welt umfassender Lokalautonomie lebt, ist in keiner Weise gefeit gegen schädliche unsaubere Beeinflussungen – gegen Engherzigkeit, Indolenz, finanzielle und wirtschaftliche Machtkonzentration, schlimmste soziale Ausbeutung und viele andere Übelstände mehr. Aber, und das ist das Entscheidende: Eine unvollkommene Gemeinschaftsmoral ist immer noch unendlich heilsamer als eine gute Herrenmoral. Trotz allem Schädlichen, das aus dem freien Gemeinschaftswillen zeitweise fliessen mag, bleibt auf dem Boden des überparteilichen Selbstverwaltungsideals und damit des konservativ-legalen Ordnungsprinzipes normalerweise doch die Bereitschaft fortbestehen, die Schuld für bestehende Übelstände auch bei sich selbst zu suchen sowie auf den Willen der Mehrheit und ansehnlicher Minderheiten Rücksicht zu nehmen – und aus diesem kollektiven Geist der Selbstkritik und der Rücksichtnahme, aus diesem nie gänzlich absterbenden Bewusstsein für Verantwortung und Gemeinschaft lassen sich immer wieder Kräfte der Regeneration mobilisieren.»

Quelle: Adolf Gasser, Gemeindefreiheit als Rettung Europas, Grundlinien einer ethischen Geschichtsauffassung, Basel 1947, S. 25 ff., S. 166, S. 260.

Ronald L. Watts
ist emeritierter Professor an der Queen's University in Kanada. Er ist internationaler wissenschaftlicher Berater des Leitenden Ausschusses der Internationalen Föderalismuskonferenz 2002 an der Universität St. Gallen (27.–30. August), an der die Schweiz als Gastland auftritt.

Die Aktualität der föderalistischen Idee

In der heutigen Welt gewinnt der Föderalismus als politische Idee zunehmend an Bedeutung. Er gilt als ein Weg, Einheit und Vielfalt auf friedliche Weise in einem politischen System miteinander in Einklang zu bringen.

Moderne Entwicklungen im Bereich des Transportwesens, der Kommunikation, der Technologie und Industrie setzen nicht nur grössere, sondern auch kleinere Staaten vermehrt unter Druck. So haben sich zwei starke, einander beeinflussende, aber unterschiedliche und oft sogar gegenläufige Tendenzen herausgebildet: auf der einen Seite steht der Wunsch, einen effizienten und dynamischen modernen Staat zu bilden, auf der anderen die Suche nach einer eigenen Identität. *Ersterer* beruht auf den Zielen und Wertvorstellungen, die die meisten westlichen, aber auch nicht-westlichen Gesellschaften, gemeinsam haben: der Wunsch nach Fortschritt, steigendem Wohlstand, sozialer Gerechtigkeit und Einfluss auf das Weltgeschehen; zugleich beruht er aber auch auf dem wachsenden Bewusstsein für die weltweite gegenseitige Abhängigkeit in einer Zeit, deren fortgeschrittene Technologien sowohl die Vernichtung als auch die Organisation von Massen ermöglicht. Die *zweite* Tendenz ist zurückzuführen auf den Wunsch nach kleineren, selbstverwalteten politischen Einheiten, die auf die Anliegen der einzelnen Bürger und Bürgerinnen besser eingehen können; aber auch auf das Bedürfnis, die Zugehörigkeit zu einer Gruppe mit primären Mitteln auszudrücken, wie Sprache, Kultur, Religion, althergebrachte Traditionen und Bräuche, die Bindung schaffen und die Grundlage für das Identitätsgefühl und das Verlangen nach Selbstbestimmung einer Gemeinschaft bilden.

Multikulturelle und multinationale Föderationen

Ausgehend von dieser weltweiten zweifachen Tendenz, einerseits zu grösseren politischen Einheiten, die dem wirtschaftlichen Fortschritt und der Sicherheit förderlich sind, und andererseits zu kleineren politischen Einheiten, die auf ihre Wählerschaft sensibler reagieren können und ihre lokale Einzigartigkeit besser zum Ausdruck bringen können, überrascht es daher nicht, dass eine föderalistische Lösung grossen Anklang findet. Der Föderalismus bietet eine Staatsorganisation, die einer gemeinsamen Regierung das Handeln für bestimmte gemeinsame Ziele ermöglicht, zugleich aber auch den Gliedstaaten ein autonomes Handeln für Ziele erlaubt, die der Erhaltung ihrer Einzigartigkeit dienen, wobei beide Ebenen ihrer Wählerschaft gegenüber direkt verantwortlich sind. In der Tat: Beispiele wie Kanada, die Vereinigten Staaten und Mexiko in Nordamerika, Brasilien, Venezuela und Argentinien in Südamerika, die Schweiz, Deutschland, Österreich, Belgien und Spanien in Europa, Russland in Europa und Asien, Australien, Indien, Pakistan und Malaysia in Asien, sowie Nigeria, Äthiopien und Südafrika in Afrika zeigen, dass heute bereits rund 40 Prozent der Weltbevölkerung in Ländern leben, die als föderalistisch anzusehen sind oder die sich als solche bezeichnen. Viele dieser Föderationen haben zudem eine klar multikulturelle oder gar multinationale Bevölkerung.

Tatsächlich scheint im letzten Jahrzehnt das Interesse am Föderalismus auf internationaler Ebene geradezu aufgeblüht zu sein. Führende Politiker und Intellektuelle und sogar Journalisten sprechen vom Föderalismus als einer gesunden, befreienden und positiven Organisationsform. Belgien, Spanien, Südafrika, Italien und Grossbritannien scheinen in neue, innovative föderalistische Formen zu wachsen, und in einer ganzen Anzahl anderer Staaten hat man Überlegungen über die Vorteile der Aufnahme einiger, wenn auch nicht aller, Strukturelemente einer ausgewachsenen Föderation angestellt. Auch die

Europäische Union scheint mit dem Beitritt neuer Mitgliedsstaaten und durch die Entwicklung ihrer einzigartigen, halb konföderalen, halb föderalen Institutionen wieder neuen Auftrieb bekommen zu haben.

Worauf lässt sich dieses verstärkte Interesse am Föderalismus zurückführen? Ein wesentlicher Faktor ist die Anerkennung der Tatsache, dass die zunehmend globale Wirtschaft wirtschaftspolitische Zentrifugalkräfte freigesetzt hat, die den traditionellen Nationalstaat schwächen und den Druck auf internationaler und lokaler Ebene verstärken. Nationale Regierungen sehen sich immer mehr mit dem Wunsch ihrer Bevölkerung konfrontiert, zugleich globale Konsumentinnen und Konsumenten und lokal selbstverwaltende Bürgerinnen und Bürger zu sein. Demnach erweist sich der Nationalstaat heute zugleich als zu klein und als zu gross, um den Wünschen seiner Bürgerinnen und Bürger gerecht zu werden.

Der Föderalismus bietet eine Staatsorganisation, die einer gemeinsamen Regierung das Handeln für bestimmte gemeinsame Ziele ermöglicht, zugleich aber auch den Gliedstaaten ein autonomes Handeln erlaubt.

Drei Lehren

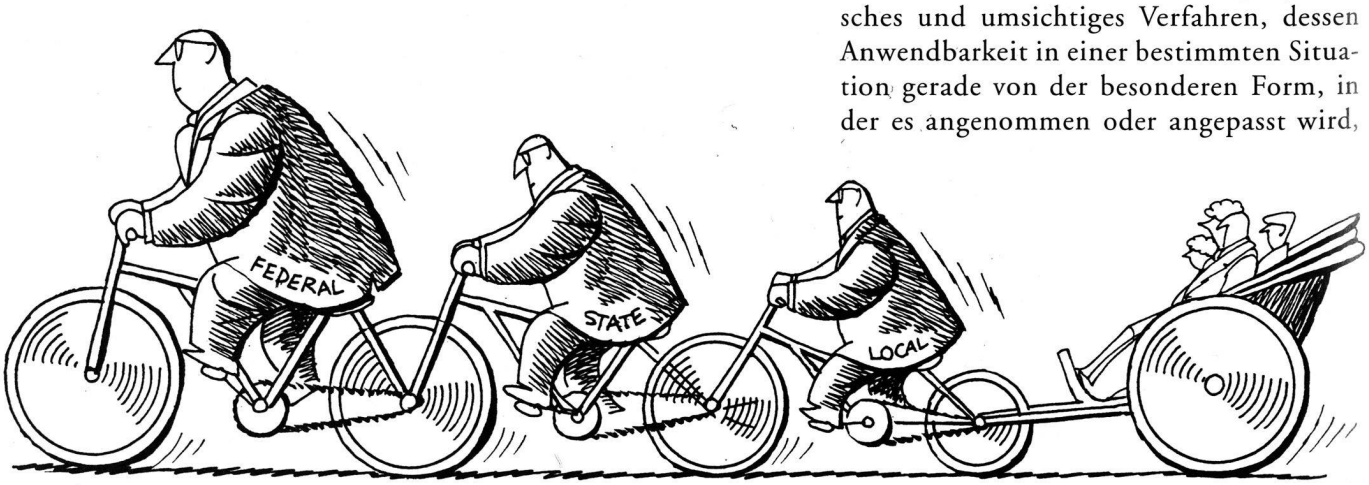
Diese Entwicklung hat zum gegenwärtigen verstärkten Interesse am Föderalismus beigetragen, und zwar am Föderalismus nicht als Ideologie, sondern als Antwort auf die praktische Frage, wie politische Macht geteilt und verteilt werden soll, sodass die gemeinsamen Befürnisse von Menschen befriedigt und zugleich der Vielfalt der Lebensumstände und Präferenzen Rechnung getragen wird.

Dieses erneute Interesse an föderalistischen Systemen unterscheidet sich jedoch von der begeisterten Proliferation von Föderationen in den ehemaligen Kolonialgebieten während der ersten anderthalb Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg. Die Erfahrung hat zu einem vorsichtigeren und realistischeren Ansatz geführt.

Die Erfahrungen seit 1945 haben uns vor allem drei Dinge gelehrt. *Erstens,* föderalistische Systeme können tatsächlich durch repräsentative Institutionen pragmatisch die Vorteile von Einheit und Vielfalt vereinen, sind aber kein Allheilmittel für alle politischen Leiden der Menschheit. *Zweitens,* wie erfolgreich ein föderalistisches System ist, hängt davon ab, inwiefern die Einsicht besteht, dass Verfassungsnormen und -strukturen respektiert werden müssen und ob ein Geist der Toleranz und des Kompromisses gefördert wird. *Drittens,* die Wirksamkeit hängt auch davon ab, ob die besondere Form oder Variante eines föderalen Systems, die angenommen wurde oder die sich herausgebildet hat, den Bedürfnissen und Anforderungen der betroffenen Gesellschaft entspricht.

Die ideale föderalistische Form gibt es nicht. Es gibt viele mögliche Variationen bei der Umsetzung der föderalistischen Idee. Beispiele für diese Variationen unter Föderationen sind das unterschiedliche Ausmass an kultureller und nationaler Diversität, die durch den Föderalismus in Einklang gebracht werden soll, die Anzahl und Grösse der Gliedstaaten, die Verteilung von legislativen und administrativen Kompetenzen und Finanzmitteln auf die verschiedenen Regierungsebenen, der Grad der Zentralisierung oder Dezentralisierung und der wirtschaftlichen Integration, die Art und Zusammensetzung der zentralen Institutionen, die Ausgestaltung der Beziehungen zwischen den verschiedenen Regierungsebenen und die Rolle der einzelnen Regierungsebenen in der Aussenpolitik.

Föderalismus ist letztlich ein pragmatisches und umsichtiges Verfahren, dessen Anwendbarkeit in einer bestimmten Situation gerade von der besonderen Form, in der es angenommen oder angepasst wird,



oder sogar von der innovativen Fortentwicklung seiner Anwendung abhängen kann.

Innovative Trends

Drei Innovationen der letzten Zeit sind in diesem Zusammenhang besonders erwähnenswert. Die eine ist der Hybridcharakter des institutionellen Rahmens der Europäischen Union, der auf interessante Weise konföderale und föderale Elemente miteinander verbindet.

Eine weitere dieser Innovationen ist die Tendenz, dass Föderationen ihrerseits immer häufiger Mitglied von grösseren Föderationen oder von supranationalen Organisationen werden. Deutschland hat bei der Anpassung seiner innerstaatlichen föderalen Beziehungen an die Mitgliedschaft in der EU Pionierarbeit geleistet, aber auch Belgien, Spanien und Österreich haben sich dieser Herausforderung gestellt. Die drei Nafta-Mitgliedstaaten Kanada, die Vereinigten Staaten und Mexiko sind Föderationen und die Mitgliedschaft in der Nafta hat auch die innerstaatlichen Beziehungen dieser Staaten beeinflusst.

Der Hybridcharakter des institutionellen Rahmens der EU verbindet auf interessante Weise konföderale mit föderalen Elementen.

Eine dritte innovative Entwicklung liegt in der Akzeptanz von Asymmetrie, d.h. Variationen in der Ausgestaltung der Beziehungen einzelner Gliedstaaten zum Bundesstaat oder einzelner Gliedstaaten zur supranationalen Organisation, um die politische Integration zu erleichtern. Beispiele von Asymmetrien in den Beziehungen zwischen Gliedstaaten gibt es in Spanien, Belgien, Kanada, Malaysia und der Europäischen Union.

Diese Beispiele zeigen auf, wie wichtig heute die vergleichende Analyse verschiedener Variationen, Alternativen und Innovationen innerhalb verschiedener Staatenbünde ist und welche Bedeutung dem Erfahrungsaustausch der Vertreter verschiedener Föderationen zukommt. Genau so bedeutend ist aber auch die Analyse der Pathologie von Bundesstaaten, Staatenbünden und anderen föderativen Verbindungen, damit besondere Umstände, die zu Schwierigkeiten führen können, erkannt werden. Die genaue Untersuchung sowohl positiver als auch negativer Beispiele sollte zu einem realistischeren Verständnis der Effektivität oder Ineffektivität verschiedener Arten föderativer Vereinbarungen und Prozesse beitragen. ✦

Die vieldeutigen Begriffe «Föderalismus» und «Subsidiarität» sind durch das eindeutige Merkmal der Non-Zentralität zu präzisieren.
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 politischen und fiskalischen 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 Betroffenheiten Pro-Kopf spürbar und vergleichbar sind.

Aus: Robert Nef, Lob des Non-Zentralismus, Academia Verlag, St. Augustin 2002, S. 76.

Dieter Freiburghaus, *geboren 1943 in Laupen bei Bern. Studien in Mathematik, Ökonomie und Politikwissenschaft in Bern, St. Gallen und Berlin. Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin unter der Leitung von Fritz W. Scharpf. Leiter der «Forschungsstelle Wissenschaft und Politik» in Bern. Habilitation bei Prof. S. Borner in Basel. Professor für Politik- und Verwaltungswissenschaft am Institut de hautes études en administration publique in Lausanne. Leiter der «Europaseminare Solothurn» für die Ausbildung schweizerischer Beamter in Europaangelegenheiten.*

Wozu dient die Konferenz der Kantonsregierungen?

Föderalismus hat Konjunktur, – in der Schweiz, in Europa und anderswo. Bei uns, in der Schweiz, stehen in den letzten Jahren folgende Themen zur Diskussion: Die Position der Kantone in der neuen Bundesverfassung; der Versuch, den Finanzausgleich und die Aufgabenverteilung neu zu regeln; der Anspruch der Kantone, stärker an der Aussenpolitik des Bundes beteiligt zu werden; die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und die Regionenbildung (Espace Mittelland, Zentralschweiz). Ausserdem ist 1993 ein neues föderales Organ geschaffen worden: Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK).

Die Konferenz der Kantonsregierungen hat seit ihrer Gründung eine rege Tätigkeit entfaltet, namentlich ist sie im Zusammenhang mit dem neuen Finanzausgleich und den bilateralen sektoriellen Verträgen mit der EG in Erscheinung getreten. Wir wollen ihre positive Rolle als Koordinationsorgan bei diesen Geschäften nicht in Frage stellen. Wir interessieren uns aber auch dafür, welche Auswirkungen dieses neue Organ längerfristig auf das Institutionengefüge des schweizerischen Bundesstaates haben könnte.

Zur kurzen Geschichte der KdK: Anlässlich der Verhandlungen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) ergab sich ein erhöhter Gesprächsbedarf zwischen Bund und Kantonen. Dazu wurde Anfang der Neunzigerjahre ein Organ wiederbelebt, welches aus der Zeit der «Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen» – also aus den Siebziger- und Achtzigerjahren – stammte: Das Kontaktgremium Bund–Kantone. Die Kantonsregierungen gelangten in der Folge aber zur Ansicht, dass sie eines eigenen Organs bedürften, um ihre Anliegen dem Bund gegenüber besser koordinieren und wirksamer vertreten zu können. Zu diesem Zwecke schlossen sie am 8. Oktober 1993 eine Regierungsvereinbarung und gründeten damit die Konferenz der Kantonsregierungen. Der Bundes- und der Ständerat waren etwas erstaunt und ein wenig beunruhigt, doch helvetisch-pragmatisch war man bereit, sich auf die Sache einzulassen. Der Bundesrat betonte allerdings prophylaktisch, er würde sich durch die Stellungnahmen der KdK nicht binden lassen, da es seine Aufgabe sei, auch die Ansichten von Minderheiten zu berücksichtigen.

Koordinationsorgan oder Parallelstruktur?

Ihrem Statut gemäss will die KdK vor allem in folgenden Bereichen aktiv werden: Bei der Erneuerung und Weiterentwicklung des Föderalismus, der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, der Willensbildung der Kantone im Hinblick auf die Bundespolitik, den Problemen des Vollzugs der Bundesaufgaben sowie der Aussen- und Integrationspolitik. Im Plenum der Konferenz sind die Kantonsregierungen in der Regel mit einem ihrer Mitglieder vertreten, nicht notwendigerweise jedoch mit dem Präsidenten. Am häufigsten sind Finanz- oder Justizdirektoren. Manche Kantone wechseln ihren Vertreter öfter aus, andere legen Wert auf Kontinuität. Wenn 18 Kantone einem Beschluss zustimmen, dann gilt dieser als Stellungnahme der KdK. Es gibt einen leitenden Ausschuss und ein ständiges Sekretariat, welches von der CH-Stiftung in Solothurn betreut wird. Die KdK strebt gegenwärtig an, in Bern ein «Haus der Kantone» einzurichten, das Sekretariat dahin zu verlegen und die Stellungnahmen der verschiedenen Fachdirektorenkonferenzen besser zu koordinieren. Letztere sind darob nicht unbedingt erbaut, denn sie verfügen über «alte Rechte» und eingespielte Kanäle zu den Bundesstellen. Auch von wissenschaftlicher Seite wird gelegentlich skeptisch gefragt, ob denn hier nicht eine tagsatzungsähnliche Parallelstruktur zu den Verfassungsorganen im Entstehen sei.

Eine bessere und wirksamere Koordination der Kantonsregierungen gegenüber dem Bund erscheint in einem Staat, in welchem die meisten Bundespolitiken von den Gliedstaaten vollzogen werden, durchaus ein legitimes Anliegen. Es stellt sich allerdings die Frage, ob die bisherigen Instrumente – nämlich der Ständerat, die Vernehmlassung der Bundesgesetzgebung und die Fachdirektorenkonferenzen – diese Aufgabe nicht hinreichend erfüllen. Der Ständerat, so wird eingewandt, vertrete, im Gegensatz etwa zum deutschen Bundesrat, nicht die Regierungen der Gliedstaaten. Die Vernehmlassungen der Kantone widersprächen sich gelegentlich und müssten vom Bund nicht berücksichtigt werden. Die Fachdirektorenkonferenzen gäben nur partielle Ressortinteressen und nicht die Gesamtsicht der Regierung wieder. Diese Einwände sind nicht aus der Luft gegriffen, und auch die KdK kann solche Mängel nur teilweise beheben: Auch sie ist nicht repräsentativ für die (kollegialen) Kantonsregierungen, ihre Mehrheitsbeschlüsse binden höchstens sie selbst, und Differenzen zum Ständerat können die Kantone bundespolitisch eher schwächen. Man mag trotzdem der Meinung sein, das neue Organ erfülle eine Funktion, und überdies: *«Nützt's nüüt so schadt's nüüt»!* Letzteres ist allerdings nicht so sicher, und um dies besser beurteilen zu können, werden im Folgenden einige Aspekte der institutionellen Dynamik von föderalen Staaten unter die Lupe genommen.

Vergleiche mit der Bundesrepublik und den USA

Vertreten die Regierungen der Gliedstaaten die kantonalen Interessen dem Bund gegenüber tatsächlich besser als eigens dafür gewählte Ständeräte? Das kommt darauf an. Zunächst und teilweise gründet diese Ansicht auf einer problematischen Analogie: Auf der internationalen Ebene werden die Staaten tatsächlich meist von ihren Regierungen vertreten. Verhandlungen und Verträge sind die wichtigsten Mittel internationaler Politik. Vertragsverhandlungen müssen von einem entsprechend qualifizierten, legitimierten und aktionsfähigen Organ geführt werden, und dazu kommt wohl nur die Regierung in

Das Bundesrecht wird von den Organen des Bundes gesetzt und es bricht Kantonsrecht.

Frage. Dem Parlament oder dem Volk ist es dann vorbehalten, zum Resultat Ja oder Nein zu sagen. Die Analogie gilt *cum grano salis* innerhalb des Bundesstaates dann, wenn die Kantone unter sich Verträge (Konkordate) aushandeln und abschliessen. Auch diese werden dann von den Parlamenten oder vom Volk genehmigt. Der Vergleich hinkt aber, sobald das Verhältnis Kantone–Bund zur Debatte steht: Hier geht es nicht um gleichberechtigte souveräne Partner, sondern um eine hierarchische Ordnung: Die Kantone sind nur in den Schranken der Bundesverfassung selbstständig, das Bundesrecht wird von den Organen des Bundes gesetzt und es bricht Kantonsrecht. Dass die Praxis der Konkordanz oft auf Aushandlung zurückgreift, ändert an dieser Grundordnung nichts, denn dieses Verhandeln findet immer «im Schatten des Hierarchen» statt, will sagen: Im Zweifelsfall setzt der Bund sein Recht durch Entscheid mit einfachen Mehrheiten in beiden Kammern durch, allerdings unter dem Vorbehalt des Referendums, bei dem, wenn es zustande kommt, über Bundesgesetze letztlich das Volksmehr entscheidet.

Quasi als Ersatz für ihren Souveränitätsverzicht beteiligen sich in fast allen föderalen Staaten die Glieder in der einen oder andern Form an der Gesetzgebung des Bundes. Doch diese Beteiligung nimmt verschiedene Formen an. In Deutschland

ist aus alter, fürstenstaatlicher Tradition die kleine Kammer aus Mitgliedern der Länderregierungen zusammengesetzt, und, wie nicht anders zu erwarten, ist hier Politik weitgehend das Resultat von Verhandlungen zwischen den Regierungen beider Ebenen. Unterschiedlich zusammengesetzte parteipolitische Mehrheiten in beiden Kammern führen dann aber zu Blockierungen, die, wenn überhaupt (Reformstau!), nur durch problematische Paketlösungen überwunden werden können. Eine weitere Folge ist, dass sich Bundes- und Länderpolitiken bis zur Ununterscheidbarkeit durchdringen und den Ländern kaum noch Spielräume für eine eigenständige Politik bleibt. Auf diese Weise ist Deutschland zum *«verkappten Einheitsstaat»* geworden *(Heidrun Abromeit)*. Die Länderregierungen verlieren dabei nur wenig, denn sie gewinnen ja Einfluss auf die obere Ebene und sie werden unabhängiger von den Interessengruppen «zuhause» (Vorteile des *two-level game*). Grosse Verlierer sind dagegen die Volksvertretungen auf Bundes- und Länderebene. Vergleichbare Mechanismen führen in der Europäischen Union, wo die Politik im Wesentlichen ebenfalls von einem Regierungskartell (Ministerrat und Europäischer Rat) gemacht wird, zu Phänomenen wie Überverflechtung und Gleichmacherei und zu einer Verwischung von Verantwortlichkeiten.

Anders dagegen in Bundesstaaten, welche, wie die USA und die Schweiz, die kleine Kammer mit gewählten Senatoren beschicken. Weil hier keine Pakete zwischen Bundes- und Gliedstaatsregierungen geschnürt werden können, bleiben die beiden Politiksphären stärker getrennt, und damit können sich die Politiken der Gliedstaaten variantenreicher entwickeln. Zwar hat die Modernisierung auch in diesen Staaten zu Zentralisierung und Aufgabenverflechtung geführt, aber verglichen mit Deutschland haben die schweizerischen Kantone und die amerikanischen Bundesstaaten noch eine sehr hohe Eigenständigkeit. Nun, jeder soll nach seiner Façon selig werden, und wenn man die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zum Ziel hat, mag das deutsche Modell angemessen sein. Geht es aber um Selbstständigkeit und Verschiedenartigkeit, um Bürgernähe und Bürgereinfluss sowie um Effizienz durch Konkurrenz und Kontrolle der Macht durch ihre Aufteilung, dann ist die schweizerische oder die amerikanische Variante zweifellos vorzuziehen.

Der Bundes- und der Ständerat waren etwas erstaunt und ein wenig beunruhigt, doch helvetisch-pragmatisch war man bereit, sich auf die Sache einzulassen.

Weil in der Schweiz und in den USA keine Pakete zwischen Bundes- und Gliedstaatsregierungen geschnürt werden können, bleiben die beiden Politiksphären stärker getrennt.

Eine Trennung von Bundes- und Kantonalpolitik ist sinnvoll

Die Konferenz der Kantonsregierungen wird den Ständerat weder heute noch morgen ablösen, aber sie möchte doch ganz gerne teilweise die Funktionen des deutschen Bundesrates wahrnehmen. Und es könnte durchaus sein, dass auch der Bundesrat und seine Verwaltung mit der Zeit Vorteile darin sehen, mit den Kantonsregierungen und -verwaltungen Vorlagen auszuhandeln und Pakete zu schnüren, noch bevor sie ins eidgenössische Parlament kommen, denn Regierungen und Verwaltungen haben oft ähnliche Vorstellungen davon, was für die Bürger gut ist. Wie heute bei internationalen Verträgen, sähe sich dann das Parlament noch stärker als bisher dem Druck ausgesetzt, das sorgfältig geschnürte Paket nicht wieder aufzuknöpfen. In dem Masse, wie die KdK so an Einfluss gewänne, entstünde auch ein Druck auf die Kantone, ihre Differenzen zu überwinden. Sie sollen aber ihre Differenzen gerade nicht überwinden, denn diese sind nach unserer Lesart die *raison d'être* des Bundesstaates. Und sind in bestimmten Fragen Einheitlichkeit und übereinstimmende Meinungen erwünscht, dann ist der Bund und nicht ein Regierungskartell dazu da, sie zu schaffen. Es ist also durchaus sinnvoll, die Gestaltung der Bundespolitik und der Kantonspolitiken Institutionen zu überantworten, die weitgehend getrennt arbeiten. Die kantonalen Verfassungsgeber wussten wohl, was sie taten, als sie im Laufe der Zeit alle die Volkswahl der Ständeräte und in wachsender Zahl die Unvereinbarkeit zwischen den Mandaten des Ständerats und des Regierungsrats einführten! ✦

Überleben von Kleinstaaten

Willy Schenk ist Historiker und Journalist. Er promovierte 1966 an der Universität Zürich. Für den Zürcher «Tages-Anzeiger» berichtete er aus Deutschland, aus den USA und aus dem Bundeshaus in Bern. Als Redaktor des Tages-Anzeiger-Magazins schrieb er Beiträge über Skandinavien und Regionen an der Ostsee. Seit 1997 schreibt er regelmässig Kolumnen in estnischen Zeitungen. Bei Vorträgen in Finnland und in den baltischen Staaten informiert er über zeitgenössische Probleme aus Schweizer Sicht.

Die Zahl der Kleinstaaten hat seit dem Zweiten Weltkrieg dramatisch zugenommen. Zählte man vor dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges 40 unabhängige Staaten, so umfassen die Vereinten Nationen heute deren 190. Das jüngste Mitglied – die Nummer 190 – ist die Schweiz, deren Bürger erst Anfang März des Jahres 2002 dem Beitritt zugestimmt haben. Aber was ist ein Kleinstaat und was zählt seine Stimme? Welche Übereinstimmungen und welche Unterschiede zeigen sich etwa bei einem Vergleich mit Estland?

Die Schweizer bezeichnen sich selbst als kleines Land und ergreifen bei politischen Konflikten spontan Partei für David – gegen Goliath. Auf der Europakarte nimmt das Land weniger Raum ein als Estland. Mit etwas über 7 Millionen Einwohnern steht die Schweiz aber bei den 190 Uno-Mitgliedern bevölkerungsmässig ungefähr in der Mitte. Estland mit knapp 1,4 Millionen Einwohnern folgt auf Rang 140 und hat damit mehr Gewicht als die 50 kleinsten Mitglieder. Unter den 183 Mitgliedern des Internationalen Währungsfonds und bei der Weltbank liegt die Schweiz aufgrund einer aus Wirtschafts- und Finanzzahlen errechneten Quote auf Platz 13. Sie leitet die Stimmrechtsgruppe «Helvetistan» (zu der auch Polen und Serbien gehören) und stellt in beiden Instituten jeweils einen von 24 Exekutivdirektoren.

Das Bruttosozialprodukt pro Kopf ist in der Schweiz rund zehnmal grösser als in Estland. Da auch die Schweizer Bevölkerung rund fünfmal grösser ist, wächst der Unterschied. Wegen ihrer Industrie, vor allem aber wegen der Rolle des Finanzplatzes bei Investitionen, wird der Schweiz bei den Finanzinstituten in Washington der Quotenplatz 13 zugeteilt. Die Schweiz ist politisch ein Kleinstaat, wird aber in der Industrie zu den mittleren und bei den Investitionen sogar zu den grösseren Teilnehmern gezählt. Dass je ein Schweizer am Tisch der Exekutivdirektoren sitzen darf, bedeutet aber nicht, dass das Land auch eine Rolle spielt. Traditionell wird die Weltbank von einem Amerikaner und der Währungsfonds von einem Europäer präsidiert. Bei wichtigen Fragen haben die USA eine Sperrminorität. Es ist ohnehin wenig wahrscheinlich, dass eine grössere Entscheidung gegen den Willen der einzigen militärischen Supermacht USA beschlossen wird. Die Finanzinstitute in Washington sind auf Konsens angewiesen. Ein Auszug der Amerikaner würde die Organisation zur Bedeutungslosigkeit verdammen. Selbst eine Verärgerung der Europäischen Union oder Japans wäre mit einer nicht akzeptablen Funktionsstörung verbunden. Stimmrechte und Rangordnung haben an diesem Tisch auch deshalb beschränkte Bedeutung, weil die politisch unstabile Welt einen Sheriff braucht. Diese Rolle wird zurzeit von der einzigen militärischen Supermacht Amerika ausgeübt. Die USA lassen sich als *primus inter pares* in den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, in die beiden Finanzinstitute und in die Welthandelsorganisation WTO integrieren. Diese Einbettung legitimiert die Entscheidungen der Supermacht und ermöglicht zugleich eine gewisse Mitbestimmung der grösseren Mitglieder. Aber alle wissen, dass die Supermacht auf eigene Faust handeln kann, wenn vitale amerikanische Interessen berührt sind oder wenn ein amerikanischer Präsident sich für den Alleingang entscheidet.[1]

Mit der Position 13 hat die Schweiz bei den Finanzinstituten in Washington ein ähnliches Gewicht wie der mittelgrosse Staat Spanien. Aber eigentlich sitzt gar nicht der Kleinstaat Schweiz am Tisch, sondern der Finanzplatz. Die Quote in Währungfonds und Weltbank rührt daher, dass Schweizer Banken nahezu ein Drittel der ins Ausland verlegten Privatvermögen der Welt verwalten und dass eine beachtliche Zahl von multinationalen Firmen ihren Hauptsitz in der Schweiz hat. Dieser Umstand beeinflusst das Abstimmungsverhalten und die Voten der beiden Schweizer

1 Vergleiche zum amerikanischen Unilateralismus «Weltmacht ohne Gegner – Amerikanische Aussenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts» von Peter Rudolf, Jürgen Wilzewski (Hrsg.), Baden-Baden 2000.

Exekutivdirektoren. Ratschläge der Schweizer Regierung, Vorstösse des Parlamentes oder gar Initiativen des Schweizer Volkes sind hier nicht gefragt. Anliegen der Finanzinstitute ist es, finanziell bedeutsame Kräfte zur Mitarbeit zu verpflichten. Die Schweiz muss sich entsprechend ihrer Quote beteiligen an weichen Krediten für arme Länder und sie muss sich engagieren, wenn die Zahlungsunfähigkeit eines grösseren Landes die Stabilität des weltweiten Finanzsystems gefährdet. Das Gleiche gilt für die Schweizer Beteiligung an der Institution zur Bekämpfung der Geldwäsche (FATF), die auf Wunsch der 7 grössten Industriemächte (G7) geschaffen wurde. Zwar rühmen die Schweizer ihre Pionierrolle im Kampf gegen die Geldwäscherei. Aber der Finanzplatz Schweiz wurde einbezogen, weil er durch die Verwaltung von Privatvermögen besonders anfällig ist für die Plazierung von schmutzigen Geldern.

Die Einbindung in solche Organisationen beschränkt die Autonomie. Die Einschränkung schmerzt die Grossen allerdings mehr als die ohnehin zur Anpassung verurteilten Kleinen. Dies zeigt sich etwa bei der Welthandelsorganisation WTO. Die USA haben sich schon immer selber zu ihrem Recht verholfen. Sie befolgen daher die WTO-Regeln unwillig und in bestimmten Fällen – wie etwa der einseitigen Verhängung von Stahlzöllen im Jahr 2002 – gar nicht. Im Jahr 2001 entschied das WTO-Schiedsgericht überraschend zugunsten der Europäischen Union, welche die USA wegen der steuerlichen Begünstigung von Exportfirmen durch den Sonderstatus für Foreign Sales Corporations verklagt hatte. Die EU reagierte auf den Entscheid des Schiedsgerichts mit Zurückhaltung. Sie weiss, dass das Problem höchstens durch einen Kompromiss zwischen Washington und Brüssel zu lösen ist. Ein einseitiges Nachgeben kann man den Amerikanern nicht zumuten, und ein Handelskrieg zwischen den beiden grössten Handelsblöcken wäre ein Unglück für alle. Für Kleinstaaten bietet die Anrufung des Schiedsgerichts der WTO allerdings einen Schutz, weil kein Mitglied gerne als unfairer Partner erscheint. Während die Grossen sich bei der Verletzung der Regeln notfalls selber wehren können, profitieren die Kleinen vom Interesse der Mitglieder an ihrem guten Ruf. Formal braucht die Aufnahme neuer WTO-Mitglieder Einstimmigkeit. Aber es wäre naiv, wenn ein baltischer Politiker daraus ableiten wollte, sein Land könnte als WTO-Mitglied den Beitritt von Russland blockieren.

Während die Grossen sich bei der Verletzung der Regeln notfalls selber wehren können, profitieren die Kleinen vom Interesse der Mitglieder an ihrem guten Ruf.

Erfolgreich in Nischen

Dass Bürger in kleineren Ländern nicht unbedingt auch kleinere Einkommen haben, zeigt die Liste der Pro-Kopf-Einkommen, die vom EU-Mitglied Luxemburg angeführt wird. Das Land hat zwar weniger als eine halbe Million Einwohner, aber dafür mehr Banken pro Kopf als andere Länder. Für Ökonomen ist die Grösse eines Landes ein untergeordneter Faktor. In seinem Buch «The Competitive Advantage of Nations»[2] wählte der Harvardprofessor *Michael E. Porter* zehn Musterschüler von recht unterschiedlicher Grösse aus. Singapur, Schweiz, Dänemark und Schweden werden nach den gleichen Kriterien untersucht wie die mittelgrossen Länder Italien, Korea und die drei führenden Industriestaaten USA, Japan und Deutschland. Was Grosse und Kleine unterscheidet, ist in erster Linie die Bedeutung des Heimmarktes. Während die USA nur 8 Prozent ihrer Güter und Dienstleistungen exportieren, sind es bei Kleinstaaten wie der Schweiz 30 Prozent oder mehr. Wer wie die Amerikaner in erster Linie für den grossen Heimmarkt produziert, konzentriert sich auf Massenproduktion *(economy of scale)*, um über hohe Stückzahlen die Preise zu senken. Kleinstaaten ohne bedeutsamen Heimmarkt werden sich dagegen auf Nischen spezialisieren, wo die Qualität der Produkte wichtiger ist als der Preis. So verkauft die Schweiz handgemachte Golduhren und importiert auf dem Fliessband hergestellte Autos.

Das Erfolgsrezept für die Kleinen heisst Flexibilität und Anpassung. Wegen ihrem geringen Heimmarkt mussten sich Schweizer Unternehmen auf die Bedürfnisse, den Geschmack und auch die Sprache der Nachbarländer ausrichten (*Porter*, a.a.O., S. 307). Der Wettbewerb konzentrierte sich auf die Suche nach Marktnischen in Europa und Übersee. Die geographische Lage und die Mehrsprachigkeit des Landes erwiesen sich dabei als Vorteile. Beide Faktoren könnten auch im Baltikum eine Rolle spielen, wie der in Estland verwen-

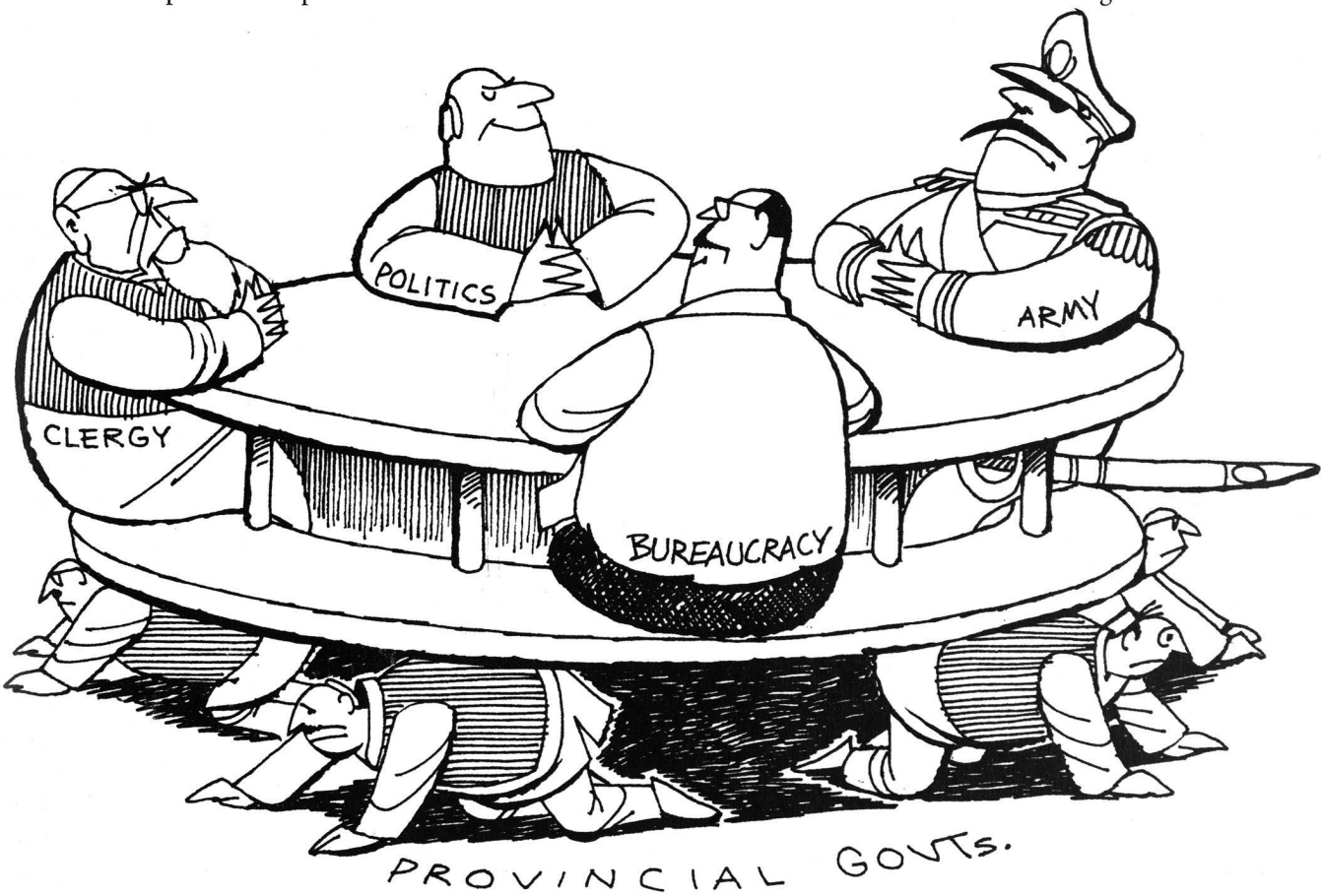
2 Michael Porter, Competitive Advantage, New York 1990.

dete Slogan «Tor des Ostens» andeutet. Auch hier geht es um die Vermittlung zwischen unterschiedlichen Bedürfnissen und Konsumgewohnheiten, sowie um die Überwindung von Sprachbarrieren. Für Porter sind Wettbewerbsvorteile eine dynamische Sache. Wie die Leistungskraft eines Sportlers werden solche Stärken aufgebaut und können auch wieder verschwinden. Bei der heutigen Schweiz konstatiert der amerikanische Ökonom (a.a.O., S. 712) ein Nachlassen der Fitness. Dem reich gewordenen Land fehle die Motivierung, was zu einen Rückgang der Anpassungs- und Risikobereitschaft und zu einem schwachen wirtschaftlichen Wachstum geführt habe. Die Personalchefs von Schweizer Firmen kann diese Feststellung nicht überraschen. Sie haben Mühe, tüchtige Mitarbeiter für Aussenposten zu finden, und wissen daher längst, dass die Prosperität nicht zur Wettbewerbsfähigkeit beiträgt.

Porters Ideal ist ein Industrieland, das ständig an der Spitze bleibt und immer anspruchsvollere Produkte herstellt. Massstab für den Fortschritt ist die Wertschöpfung *(value added),* die auch immer qualifiziertere Mitarbeiter und immer höhere Investitionen pro Arbeitsplatz voraussetzt.

Die Wirtschaft ist aufgespalten in einen wettbewerbsfähigen Exportsektor und eine nachhinkende Binnenwirtschaft.

In der führenden Wirtschaftsmacht Amerika ist das weitgehend möglich, dank Spitzengehältern für Manager, dank der weltweiten Abwerbung von Spezialisten und der fortwährenden Einwanderung von Aufstiegswilligen. Weil der Dollar die dominierende Währung ist, investiert zudem die ganze Welt in den USA, und die Führungsmacht profitiert von einem massiven Kapitalimport. Die Konzentration auf lukrative Dienstleistungen hat allerdings auch in Amerika Befürchtungen geweckt. So diskutiert man über das Abwandern von Industriesektoren und die Gefährdung der Autonomie in der Rüstung. Im kleinen Industrieland Schweiz ist die Konzentration auf Dienstleistungen und Finanzgeschäfte von Stresssymptomen begleitet. Das Land hat zu wenig kompetente Manager und zu wenig qualifizierte Fachleute. Die Wirtschaft ist aufgespalten in einen wettbewerbsfähigen Exportsektor und eine nachhinkende Binnenwirtschaft. *Winfried Ruigrok* an der Hochschule St. Gallen weist in einer Untersuchung nach, dass die Aktien der 50 grössten Schweizer Unternehmen mehrheitlich Ausländern gehören und dass auch viele Führungspositionen von Ausländern besetzt sind. Trotzdem lassen Führungskrisen den Schluss



zu, dass ungeeignete Schweizer Topfunktionen ausüben. (Vgl. dazu den Artikel «Swiss corporate governance». «The Economist» March 2nd 2002.) Die von den amerikanischen Ökonomen *B. Balassa* und *Paul Samuelson* untersuchte Spaltung der Wirtschaft, der Balassa-Samuelson-Effekt, resultiert aus dem Übergewicht eines Industriezweiges wie etwa den Finanzdienstleistungen in der Schweiz. Die multinationalen Firmen rekrutieren Manager und Fachleute immer mehr im Ausland. Diese Internationalisierung bedeutet weniger nationale Loyalität und weniger Einfluss von Regierung und Parlament, denn die entscheidenden Orientierungspunkte solcher Unternehmen sind Börsen und internationale Investoren.

Über Schicksal und Glück

In der Ökonomie gehören Politik und Geschichte zu den externen Faktoren. Wer von Schicksal oder gar von Glück spricht, wird schief angeschaut. Aber die Schweiz hat ihren wirtschaftlichen Erfolg massgeblich solchen äusseren Faktoren zu verdanken. Die Entwicklung wurde schon in der vorindustriellen Zeit vom Zustrom qualifizierter Einwanderer bestimmt.[3] So kam die Seidenverarbeitung mit italienischen Glaubensflüchtlingen ins Land. Handwerke wie Buchdruck und Goldschmiedekunst wanderten mit Glaubensflüchtlingen aus Deutschland ein. Die Uhrenindustrie und das Bankwesen sind Mitbringsel der aus Frankreich vertriebenen Hugenotten. Dass die Industrialisierung nicht ein Produkt der Alpen ist, verraten schon Firmennamen wie etwa Brown-Bovery, Ciba-Geigy, Sandoz und Roche. Die Schweizer Maschinenindustrie verdankt ihre Entstehung der englischen Kontinentalsperre gegen Napoleon. Diese blockierte den Import englischer Maschinen für Spinnereien und Webereien, und die Textilindustrie musste sich diese Produkte aus den eigenen Reparaturwerkstätten beschaffen. Die chemische Industrie ist ein Kind der Farb- und Gerbeprozesse in der Textilindustrie. Sie erhielt Auftrieb in den beiden Weltkriegen, bei denen sie im Unterschied zur deutschen Konkurrenz den Zerstörungen entging. Trotz der frühen Industrialisierung war die Schweiz aber bis zum Zweiten Weltkrieg kein reiches Land.

Die Schweiz ist politisch ein Kleinstaat, wird aber in der Industrie zu den mittleren und bei den Investitionen sogar zu den grösseren Teilnehmern gezählt.

Der Reichtum kam mit dem stürmischen Wirtschaftswachstum nach dem Zweiten Weltkrieg. Das vom Krieg verschonte neutrale Land befand sich mitten im zerstörten Europa und bildete hier eine Oase mit intakter und gut diversifizierter Industrie. Angesichts der Bedrohung durch Sowjetunion und Kommunismus waren die USA an einem schnellen Wiederaufbau in Westeuropa interessiert und trugen im Marshall-Plan zu dessen Finanzierung bei. Die vom Krieg verschonte Schweizer Industrie wurde zum begehrten Lieferanten in einer industriellen Grossbaustelle. Innert 25 Jahren, zwischen 1949 und 1973, vergrösserte sich der Schweizer Aussenhandel um das Sechsfache und das Bruttoinlandprodukt (BIP) hat sich in dieser Phase mehr als verdoppelt.[4] Gleichzeitig wurden die USA zur führenden Industrienation, die bis in die Siebzigerjahre des letzten Jahrhunderts die Hälfte der industriellen Produktion erzeugte und dank im Kriege entwickelten neuen Technologien auch Forschung und Entwicklung dominierte. Wenn in den Siebzigerjahren das Schweizer Wachstum erlahmte und die amerikanische Industrie empfindliche Rückschläge hinnehmen musste, so war dies eine Normalisierung. Auch die im Weltkrieg besiegten Länder Japan und Deutschland hatten jetzt ihr Wirtschaftswunder.

In der Schweiz wurde eine sparsame Bevölkerung so reich, dass sie jetzt Kapital exportieren konnte. Das einzige europäische Land mit freiem Kapitalverkehr wurde nach 1945 auch zum Bankier Europas. Das Industrieland verwandelte sich seit den Sechzigerjahren des 20. Jahrhunderts in ein Zentrum für finanzielle Dienstleistungen. Heute bestehen 6 Prozent des Schweizer Volkseinkommens aus Zins für im Ausland angelegte Gelder. Der Finanzplatz wurde zum Schlüsselelement für den nationalen Wohlstand. Der Finanzplatz, das sind Banken, Versicherungen und Vermögensverwalter, beschäftigt 5 Prozent der Arbeitskräfte, erzeugt 14 Prozent der Wertschöpfung und bezahlt 20 Prozent der staatlichen Steuereinnahmen.[5] Kein Wunder, dass Michael Porter bei den Schweizern eine gewisse Rentnerhaltung feststellt. Das Risiko bleibt dem Land allerdings auch als Finanzplatz erhalten. Über die internationalen Banken und

3 Henner Kleinewefers, Die schweizerische Volkswirtschaft, 4. Auflage 1993, Frauenfeld.

4 Rolf Kappel, Oliver Landmann, Die Schweiz im globalen Wandel, Zürich 1997, 31. Das Buch ist der Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogramms 28.

5 Rolf Kappel, Die Schweiz. 61. Die Angaben des Lausanner Wirtschaftsforschungsinstituts Créa, Neue Zürcher Zeitung, 19. Februar 2002.

Versicherungen ist es an Krisen und Verlusten beteiligt wie etwa dem Anschlag auf das World Trade Center am 11. September 2001 oder dem Bankrott der amerikanischen Energiefirma Enron. Zudem dürfte dem Finanzplatz das Bankgeheimnis als komperativer Vorteil nicht für alle Zeiten erhalten bleiben. Die USA haben bei der Rechtshilfe in Sachen Steuerflucht einschneidende Regeln durchgesetzt und die Europäische Union fordert nun ebenfalls Amtshilfe in Steuersachen.

Das Bankgeheimnis sollte allerdings nicht die einzige Attraktion des Finanzplatzes sein. Der in Amerika verehrte Wettbewerbsforscher *Mancur Olson* glaubt, dass sich die Schweiz wegen ihrer politischen Struktur für finanzielle Dienstleistungen eigne. Sein postum herausgekommenes Werk «Power and Prosperity. Outgrowing Communist und Capitalist Dictatorships»[6] untersucht den Zusammenhang zwischen Demokratie und Reichtum. Olson wendet sich gegen den zu Beginn der Neunzigerjahre herrschenden Glauben an den wirtschaftlichen Nutzen eines starken Regimes und damit gegen die Begeisterung für das Chile von General *Pinochet* und das autoritär regierte Singapur von *Lee Kuan.* Reichtum wird nach Olson ermöglicht durch das Entstehen breiter Interessenkoalitionen und durch Rechtssicherheit wie in den USA, Grossbritannien und der Schweiz. Mitbestimmung des Volkes in der direkten Demokratie erzeugt nach seiner Ansicht politische Stabilität und verhindert hohe Besteuerung. Die Schweiz hat somit beste Voraussetzungen für Banken, Versicherungen und Finanzmärkte (Olson, a.a.O., S. 19, 43). Wie das Schweizer Volk 1984 mit der Ablehnung einer sozialdemokratischen Initiative demonstrierte, verteidigt es auch das Bankgeheimnis.

Problemlösung auf der kleinstmöglichen Ebene

Die Schweiz hat neben Bankgeheimnis und einer starken Position bei den finanziellen Dienstleistungen auch ihre politischen Stärken. *Robert Nef* hat in seiner Publikation «Lob des Non-Zentralismus»[7] und in weiteren Schriften auf die Bedeutung der Privatautonomie und der Kommunalautonomie für eine lebendige Gemeinschaft hingewiesen. Wie die Bezeichnung «Non-Zentralismus» andeutet, markiert er bewusst eine Gegenposition zur zentralistischen und bürokratischen Tendenz in der Europäischen Union. Er fordert einen Föderalismus, der dafür sorgt, dass Problemlösungen auf der kleinstmöglichen Ebene vorgenommen werden. Das von Brüssel aufgenommene Schlagwort «Subsidiarität» schafft allein noch keine lokale Autonomie. Die Gebietskörperschaften müssen auch die für ihre Entscheidungen notwendigen Mittel erhalten. Es geht also nicht ohne eine gewisse steuerliche Autonomie. Im Idealfall sollten die Bezahler auch die Nutzniesser sein. Die Schweiz mit ihrer steuerlichen Autonomie für 26 Kantone und 3000 Gemeinden kommt dem Postulat wohl recht nahe. Obschon Nef engagiert für mehr Föderalismus kämpft, erhebt er die Schweiz nicht zum Modell. Der Schweizer Föderalismus ist zwar ein Vergleichsobjekt. Er verdankt seine Entstehung aber einer glücklichen Geschichte. Kleinheit und die Verschonung vor Kriegen haben das Ihre beigetragen zur Bewahrung der dezentralen Entscheidungsbefugnisse.

Die Rettung der Uhrenindustrie dient inzwischen sowohl in der Schweiz als auch an amerikanischen Hochschulen als Fallstudie.

Fazit:

Erstens: Finanziell und wirtschaftlich ist die Schweiz trotz ihrer Selbstdarstellung kein Kleinstaat. Sie muss angesichts ihres Sozialprodukts und der von Weltbank und Internationalem Währungsfond bestimmten Quote als mittelgrosser Wirtschafts- und Finanzpartner eingestuft werden. Während aber multinationale Firmen mit Hauptsitz in der Schweiz im Laufe der Globalisierung immer grösser wurden, hat sich der politische Einfluss der Schweizer Bürger und ihrer Regierung vermindert. Die politische Marginalisierung des Kleinstaates hängt zusammen mit den wirtschaftlichen Erfolgen seiner Grossunternehmen. Eine ähnliche Erfahrung machten die Finnen mit dem Erfolgsunternehmen Nokia.

Zweitens: Die Ökonomen liefern nachträgliche Erklärungen für wirtschaftliche Effizienz. Aber das Beispiel Schweiz zeigt, dass die Prosperität nicht bloss eine Folge der Rudel-Situation in der Basler Pharmaindustrie oder der breiten Interessenkoalition hinter dem Finanzplatz ist. Reichtum

6 Mancur Olsen, Power and Prosperity, New York 2000.

7 Robert Nef, Lob des Non-Zentralismus, St. Augustin 2002.

ist auch die Folge einer glücklichen Geschichte. Während den europäischen Glaubenskämpfen flüchteten protestantische Unternehmer in die Schweiz. Die Bewahrung in zwei Weltkriegen und die Exportmöglichkeiten beim westeuropäischen Wiederaufbau im Kalten Krieg führten zu einem schnellen Anstieg des Wohlstandes. Europas Geschichte zeigt, dass Reichtum wieder wegschmelzen kann. So haben die italienischen Städte ihre Rolle und ihre Vermögen zur Zeit der Renaissance wieder verloren, der portugiesische und spanische Wohlstand hat das Zeitalter der Entdeckungen nicht überdauert. Auch die britische Herrschaft über die Weltmeere und der Glanz des französischen Sonnenkönigs sind heute Erinnerungen.

Europas Geschichte zeigt, dass Reichtum wieder wegschmelzen kann.

Drittens: Kleinstaaten sind wegen ihrer geographischen und historischen Einbettung nur bedingt vergleichbar. Das wirtschaftlich aufstrebende Estland und der zum Dienstleistungszentrum verwandelte Rentnerstaat Schweiz haben ausser der Kleinheit wenig gemeinsam. Es ist kein Zufall, dass die Esten die EU-Mitgliedschaft anstreben, während die als Finanzplatz weitgehend globalisierte Schweiz sich mit bilateralen Verträgen begnügt. Anpassen müssen sich Kleinstaaten aber in jedem Fall. Die Schweiz muss Gegenleistungen erbringen für ihre bilateralen Verträge mit Brüssel und für die Präsenz ihrer Banken in New York. Der Verzicht auf die EU-Mitgliedschaft könnte sich zudem als Selbstüberschätzung erweisen und zum Absturz führen wie bei der Swissair.

Viertens: Staaten haben neben dem wirtschaftlichen und politischen Schicksal auch eine nationale Identität. Wie verschieden diese sein kann, zeigt wiederum der Vergleich zwischen Estland und der Schweiz. Estlands Identität hat viel zu tun mit der Selbstbehauptung gegenüber der Russifizierung und ist daher auf die Bewahrung der eigenen Sprache und Kultur ausgerichtet. Diese Eigenschaften sind in Europa heute kaum bedroht und können höchstens durch Desinteresse oder Amerikanisierung abgebaut werden. Das Bewusstsein für die nationale Eigenart könnte durch den Umgang mit anderen Nationen in der EU sogar gewinnen. Anders sieht die europäische Integration für die Schweiz aus. Das aus unterschiedlichen Sprachgruppen zusammengesetzte Land bezeichnet sich selber als Willensnation. Die Gemeinsamkeit beschränkt sich aber auf die Geschichte und die politischen Institutionen. Direkte Demokratie und die Autonomie der Kantone und Gemeinden sind nach Ansicht der Politologen[8] ein wirksames Mittel, um Konflikte wie in Nordirland, Belgien oder Jugoslawien zu vermeiden. Eine EU-Mitgliedschaft würde die Bedeutung dieser Institutionen einschränken. Die Integration in das multikulturelle Europa würde zudem die historische Funktion der Schweiz als Fluchtziel für Randgruppen aufheben. Die Sprachgruppen könnten sich jetzt auch politisch jenen Zentren anschliessen, die für ihre Schriftsteller und Kulturschaffenden schon bisher Bezugspunkt waren.

Fünftens: Nationale Identität ist weder eine unmittelbare Folge des Lebensstandards, noch lässt sie sich aus politischen Faktoren erklären. Sie ist wie das Schicksal des Einzelmenschen letztlich ein Folge von Entscheidungen. Wer für etwas kämpft, wird nicht marginalisiert. Und wer sich als Opfer betrachtet, hat den Kampf gegen die Bedeutungslosigkeit eigentlich bereits aufgegeben. Mir imponiert daher der Gedanke eines Schweizers, der sich besonders intensiv mit der Spannung zwischen Weite und nationaler Enge befasst hat. *Karl Schmid* schrieb in seinem Buch «Unbehagen im Kleinstaat»: *«Nicht die Schwäche macht klein, und nicht ‹die Grösse› macht gross. Klein ist, was lau ist und schief; gross ist, was stark ist und warm und seine Mitte in sich selbst trägt.»*[9] ✦

8 Wolf Linder, Swiss Democracy. Possible Solutions of Conflict in Multicultural Societies. St. Martins Press, INC New York 1994.

9 Karl Schmid, Unbehagen im Kleinstaat, 2. unveränderte Auflage, Zürich 1963, S. 229.

Harry D. Schurdel, *geboren 1946, arbeitete nach dem Abitur mehrere Jahre in verschiedenen Positionen der freien Wirtschaft. Anschliessend Studium der Geographie, Geschichte und Internationaler Beziehungen. Seit zwei Jahrzehnten tätig als freier Journalist und Publizist, vornehmlich für Tages- und Wochenzeitungen (u.a. «Die Welt», NZZ, «Das Parlament») und historische Zeitschriften. Ein besonderes Interesse gilt den Minoritätsfragen, angeregt durch das Heimatgebiet des Verfassers: die deutsch-dänische Grenzregion. Sønderjylland/Schleswig, die sich durch einen besonderen Sprachreichtum auszeichnet. Der Autor unterhält enge Kontakte mit dem «Nordfriisk Instituut», dem Kultur- und Bildungszentrum der Nordfriesen in Bredstedt/Bräist.*

Europäische Minderheitensprachen – Kulturelles Erbe unseres Kontinents

Das vergangene Jahr hatten der Europarat und die Europäische Union zum «Europäischen Jahr der Sprachen» ausgerufen. Für beide Organisationen gehört die Erhaltung und Förderung der Vielfalt des Kulturerbes unseres Kontinents zu den grundlegenden Zielen ihrer Tätigkeit. Innerhalb dieses Aufgabenbereiches und der daraus resultierenden internationalen Zusammenarbeit bildet die Förderung der Regional- oder Minderheitensprachen einen integralen Bestandteil dieses Erbes, einen Grundwert des allenthalben postulierten Föderalismusgedankens.

Die Pflege der Minderheitensprachen ist gewissermassen die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips auf die kulturell-linguistische Ebene. Das Subsidiaritätsprinzip verfolgt zwei, nur auf den ersten Blick gegenläufige Ziele. Einerseits erlaubt es der Gemeinschaft, sprich hier der EU, tätig zu werden, wenn ein Problem durch eigene Massnahmen der Mitgliedsstaaten nicht ausreichend gelöst werden kann. Andererseits will es die Zuständigkeiten der Mitgliedsstaaten in den Bereichen wahren, die durch ein gemeinschaftliches Vorgehen nicht besser geregelt werden können. So erfolgt die Förderung und Unterstützung der Regional- oder Minderheitensprachen sowohl durch die europäischen Institutionen selbst als auch durch die einzelnen Mitgliedsstaaten.

Völkerrechtliche Grundlagen

Völkerrechtliche Grundlage des sprachlichen Minderheitenschutzes ist die am 1. März 1998 in Kraft getretene Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen des Europarates. Am 9. Oktober 2001 hatten das Abkommen 15 Staaten ratifiziert, (darunter Österreich, die Schweiz und Deutschland), 12 weitere signiert. Im Dreijahresrhythmus haben die Vertragsstaaten dem Generalsekretär des Europarates jeweils eine Bestandsaufnahme der sprachlich-kulturellen Situation in ihrem Lande vorzulegen. In diese Berichte nimmt ein unabhängiger Sachverständigenrat Einsicht, bewertet und begutachtet sie und kann auch ergänzend vor Ort Überprüfungen vornehmen. Nach Vorlegung des Rapports der Experten kann das Ministerkomitee des Europarates gegebenenfalls an die betreffenden Staaten Empfehlungen abgeben, welche die Politik mit den Zielen der Charta und den daraus erwachsenden Verpflichtungen in Übereinstimmung bringen. Der Generalsekretär des Europarates hat der Parlamentarischen Versammlung alle zwei Jahre eine ausführliche Studie über die Anwendung der Charta vorzulegen.

Internationalen Verfassungsrang proklamierte sodann der Artikel 22 der am 7. Dezember 2000 vom Europäischen Rat, der Versammlung der Staats- und Regierungschefs der EU, in Nizza verabschiedeten Charta der Grundrechte der Europäischen Union, wo folgender Grundsatz verankert ist: *«Die Union achtet die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen.»*

Die durch die Charta betroffenen Sprachen betreffen ganz unterschiedliche gesellschaftliche, politische und ökonomische Bezugsgebiete. Diesem Umstand trägt der Mechanismus der Charta Rechnung, indem er Verpflichtungen *à la carte* anbietet, sodass der jeweils gewährleistete Schutz dem Kontext der einzelnen Sprachen angepasst und die durch die Anwendung der Bestimmungen im Einzelfall verursachten Kosten berücksichtigt werden können.

Die Charta enthält zwei Hauptteile: einen allgemein gehaltenen Text mit auf alle Staaten und sämtliche Sprachen anwendbaren Bestimmungen (Teil II) und einen Passus, worin die einzelnen, konkreten Verpflichtungen aufgeführt sind, die je nach Staat und Sprache unterschiedlich ausfallen können (Teil III).

Marginalisierung und Unterdrückung

Der auf Sprachgemeinschaften angewandte Begriff der Minderheit bezieht sich nicht

auf empirische Messwerte, sondern auf Aspekte der Macht und des Einflusses. Es handelt sich also um Sprachgemeinschaften, die als soziale Gruppen aufgefasst werden: Sie zeichnen sich durch eine spezifische Sprache und Kultur aus und gehören übergeordneten Gesellschaften und Staaten an, ohne über die politischen, institutionellen und ideologischen Strukturen zu verfügen, welche die Relevanz ihrer Sprache im Alltagsleben ihrer Mitglieder sichern können.

Die Marginalisierung der Minderheitensprachen begann mit der Herausbildung und Konsolidierung des «modernen» Staates. Dies bedeutet nicht, dass es vor dem 18. Jahrhundert keine Minoritätssprachen gegeben hätte, sondern dass der gegenwärtige räumliche und politische Bezugsrahmen der Minderheiten-Sprachgemeinschaften nur im Zusammenhang mit der Geschichte der Neuzeit verständlich wird, in welcher die Idee der Vernunft und die Idee des Fortschritts eine dominante Rolle spielen.

Die im 19. Jahrhundert entwickelte Evolutionsidee verbreitete die These, dass es Sprachen gebe, welche die «Sprache der Vernunft» seien, während andere Sprachen gewissermassen ausserhalb der Vernunft stünden. Daher sollten die Sprachen der Vernunft, gemeint waren natürlich die so genannten Nationalsprachen oder zumindest die «modernen» Sprachen, für jene «modernen» Aktivitäten benutzt werden, die ein Höchstmass an Vernunft erforderten: Verwaltung, Bildung, Wissenschaft. Die übrigen Sprachen waren im emotionalen Rahmen des «Traditionellen» zulässig. Eine derartige Form der Sprachpolitik machten den «richtigen» Sprachengebrauch zu einem Privileg des Staates. Diese ausgesprochen politische Debatte über die Sprache liegt dem Phänomen der Diglossie zugrunde, wiewohl dieser Terminus einem völlig unpolitischen Bereich entstammt.

Die nach dem Zweiten Weltkrieg auf verschiedenen Ebenen sich anbahnenden europäischen Einigungsbestrebungen zwangen Staaten und Gesellschaften, ihr Verhältnis untereinander neu zu überdenken. Hierzu gehörte auch der Auf- bzw. Ausbau des Föderalismus in den westeuropäischen Ländern. Dadurch entstanden neue Identitäten oder es lebten verschüttete regionale Identitäten wieder auf, was sich nicht zuletzt auf die Pflege, die Förderung und den Schutz von Regional- oder Minderheitensprachen auswirkte.

Die Marginalisierung der Minderheitensprachen begann mit der Herausbildung und Konsolidierung des «modernen» Staates.

Frankreich ist tendenziell wieder zur «Rationalität» jener «Aufklärung» zurückgekehrt, nach der nur die Nationalsprachen «vernünftige» Sprachen sind.

Sonderfall Frankreich

Eine Renaissance der Regional- oder Minderheitensprachen ist heute selbst in traditionell zentralistisch ausgerichteten Staaten wie Italien oder Frankreich festzustellen. Die *Grande Nation* bleibt jedoch ein Sonderfall: Der französische Verfassungsrat hatte im Juni 1999 gegen die anstehende Ratifizierung der einen Monat vorher von Europaminister *Pierre Moscovici* unterzeichneten Charta sein Veto eingelegt. Sie stehe im Widerspruch zu den Prinzipien der französischen Konstitution, insbesondere Artikel 2, welcher das Französische zur Sprache der Republik erklärt.

Die Verfassungsrichter wiesen ferner darauf hin, dass die Anerkennung von Regional- oder Minderheitensprachen den Grundsatz der Unteilbarkeit der Republik in Frage stelle und die nationalen Identitäten zugunsten von Gruppen gefährde. Einem Vorhaben des damaligen Regierungschefs *Lionel Jospin,* aufgrund dieses Umstandes die Verfassung selbst einer Reform zu unterziehen, lehnte Staatspräsident *Jacques Chirac* ab, offiziell um Bedenken einflussreicher gaullistischer Parteifreunde zu zerstreuen, in Wirklichkeit aber aus wahltaktischen Überlegungen.

Die Erklärung der Regierung, die insgesamt 75 autochthonen Sprachen – vom Elsässer Deutsch über das Bretonische und Katalanische bis zu den Sprachen der Melanesier auf Neukaledonien – hätten ja schon längst einen anerkannten Platz in der französischen Kultur, klingt nach Chiracs früheren Aussagen allerdings wenig überzeugend, vor allem, weil es nun keine rechtlich verbindliche Verpflichtung für die öffentliche Förderung der Regionalsprachen geben wird. Frankreich ist tendenziell wieder zur «Rationalität» jener «Aufklärung» zurückgekehrt, nach der nur die Nationalsprachen «vernünftige» Sprachen sind.

Fragen der Definition

Was sind nun eigentlich Regional- oder Minderheitensprachen? Die Europäische Charta der Regional- oder Minderhei-

tensprachen selbst stellt keine Liste der einzelnen Regional- oder Minderheitensprachen auf (das wird den einzelnen Vertragsstaaten überlassen). In ihr wird nur allgemein erklärt, dass es sich dabei um von autochthonen Bevölkerungsteilen eines Staates traditionell gesprochenen Sprachen handeln muss, also nicht um Dialekte der Amtssprache(n), Zuwandererspracheh oder Kunstsprachen.

Diese Definition deckt eine Fülle von Sprachen und ein ebenso breites Spektrum an gesellschaftlichen, politischen und sprachlichen Situationen ab. Insgesamt sind auf dem Gebiet der Europäischen Union 60 autochthone Regional- oder Minderheitensprachgemeinschaften bekannt. Doch nur elf davon sind als offizielle Arbeitssprachen der Union anerkannt: Dänisch, Deutsch, Englisch, Finnisch, Französisch, Griechisch, Italienisch, Niederländisch, Portugiesisch, Schwedisch und Spanisch. Mit der Erweiterung der EU in den kommenden Jahren werden noch mehr als ein halbes Dutzend neue Arbeitssprachen hinzukommen. Ob es dann – allein schon aus Kostengründen – nicht geraten ist, nur einige wenige als offizielle Arbeitssprachen anzuerkennen, wird sich weisen müssen.

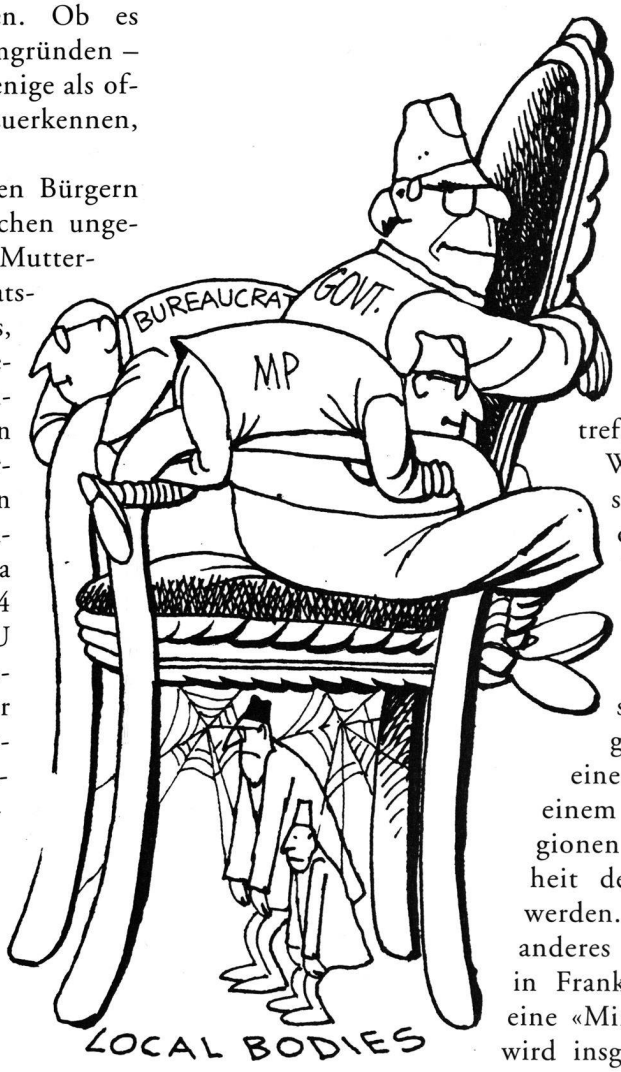
Insgesamt sind auf dem Gebiet der Europäischen Union 60 autochthone Regional- oder Minderheitensprachgemeinschaften bekannt.

Die Regional- oder Minderheitensprachen können in fünf grosse Kategorien eingeteilt werden:

1) die Nationalsprachen zweier kleiner Mitgliedsländer der EU, die keine offiziellen Arbeitssprachen sind: Irisch und Luxemburgisch;
2) die Sprachen von Gemeinschaften in einem einzigen Mitgliedsland der EU, beispielsweise das Bretonische in Frankreich, das Friaulische und Sardische in Italien, das Walisische im Vereinigten Königreich;
3) die Sprachen von Gemeinschaften in zwei oder mehreren Mitgliedsstaaten der EU, etwa das Baskische in Frankreich und Spanien, das Okzitanische in Frankreich, Italien und Spanien, das Samische in Finnland und Schweden;
4) die Sprachen von Gemeinschaften, die in einem Staate eine Minderheit, in einem anderen jedoch eine Mehrheit darstellen, beispielsweise Deutsch in Belgien, Dänisch in Deutschland, Französisch und Griechisch in Italien, Finnisch in Schweden und Schwedisch in Finnland;
5) nicht territorial gebundene Sprachen, die traditionsgemäss in einem oder mehreren Staaten gesprochen, jedoch nicht einem bestimmten Gebiet zugewiesen werden können, so die Sprachen der Sinti und Roma und der Juden (Romanes, Jiddisch, Judenspanisch).

Von den über 370 Millionen Bürgern der Europäischen Union sprechen ungefähr 50 Millionen eine andere Muttersprache als die offizielle(n) Staatssprache(n) des Mitgliedslandes, in dem sie leben. Diese «anderen Sprachen» sind jedoch untrennbar mit dem kulturellen Erbe unseres Kontinents verbunden. Einige von ihnen gehören zu den ältesten Sprachen der westlichen Welt, etwa Baskisch oder Gälisch. In 14 von 15 Mitgliedsstaaten der EU (Portugal bildet die einzige Ausnahme) wird zusätzlich zu der im grössten Teil des Staates gesprochenen Hauptsprache mindestens eine weitere angestammte Sprache vollkommen unterschiedlicher Herkunft und Kultur gesprochen.

Die meisten Mitglieder kleiner Sprachgemeinschaften sind zweisprachig. Sie können sowohl zur Entwicklung der eigenen Kultur beitragen als auch die weltweiten Kommunikationsnetze nutzen. Andererseits waren oder sind sie auch anerkanntermassen benachteiligt, denn oft verfüg(t)en sie nicht über die gleichen sprachlichen Rechte wie die Sprecher der sogenannten Hauptsprache(n) des betreffenden Landes.



Wie soll man nun die unterschiedliche Lage der Minderheitensprachen in Europa beschreiben? Begriffe und Konzepte wie «regional», «Minderheit», «weniger verbreitet», «minorisiert» usw. sind nicht für alle Fälle geeignet. Zum Beispiel kann eine Minderheitensprache in einem Staat in bestimmten Regionen dieses Landes von der Mehrheit der Bevölkerung gesprochen werden. Das Katalanische, um ein anderes Beispiel zu nennen, ist in Frankreich, Spanien und Italien eine «Minderheitensprache», doch es wird insgesamt von mehr Menschen

gesprochen als etwa Dänisch und Finnisch, zwei offizielle EU-Sprachen.

Forschungsinitiativen und Interessenvertretung

Bei der Umsetzung der Förderung der Regional- oder Minderheitensprachen spielt das Europäische Büro für Sprachminderheiten («European Bureau for Lesser Used Languages/EBLUL») eine führende Rolle. Es handelt sich bei dieser vor 20 Jahren gegründeten Institution um eine unabhängige nichtstaatliche Organisation, die von der damaligen Europäischen Gemeinschaft als Einrichtung von gesamteuropäischem Interesse ins Leben gerufen wurde und heute aus Mitteln der EU finanziert wird. Das EBLUL unterhält Büros in Dublin und Brüssel und verfügt in den einzelnen EU-Staaten über Nationalkomitees.

Die wichtigsten Tätigkeitsbereiche der Organisation sind:

- Vertretung der Regional- oder Minderheitensprachengemeinschaften der Europäischen Union durch ein Netz von Ausschüssen der Mitgliedsstaaten. EBLUL fördert die gemeinsamen Interesse dieser Sprachgemeinschaften auf europäischer und internationaler Ebene und dient als Plattform für die Kommunikation mit europäischen und internationalen Einrichtungen.
- Beratung und Beschaffung von Informationen für Entscheidungsträger, Medien, Hochschulkreise und die allgemeine Öffentlichkeit. Unterhaltung eines «Nachrichtendienstes über Fragen zu Minderheitensprachen» und eines Dokumentationszentrums im Brüsseler Büro.
- Unterstützung der Initiativen von Regional- oder Minderheitensprachengemeinschaften in Form von Beratung, Information und Netzwerken sowie Vermittlung von europäischen Finanzierungsmöglichkeiten.
- Koordination gesamteuropäischer Initiativen im Zusammenhang mit Regional- oder Minderheitensprachen, beispielsweise eines Programms für Studienbesuche und eines Schüleraustauschprogramms.

Das Aufblühen dieser Sprachgemeinschaften ist eine höchst erfreuliche Tatsache und nicht zuletzt ein wichtiger Beitrag zur Belebung und Förderung des europäischen Föderalismus.

Wie sowohl die diversen Symposien zum Jahr der Europäischen Sprachen als auch die zwei Jahrzehnte der EBLUL-Tätigkeit und die ersten nationalen Berichte der Charta-Teilnehmerstaaten aufzeigen, hat die Marginalisierung der Regional- oder Minderheitensprachen, zumindest in West-Europa, seit längerem ihr Ende gefunden, wenn es auch immer wieder zu Friktionen kommt, wie unlängst beim «Kärntner Taferlstreit». Im Gegenteil, es ist, wie schon erwähnt, europaweit ein Aufblühen dieser Sprachgemeinschaften festzustellen. Diese höchst erfreuliche Tatsache ist nicht zuletzt ein wichtiger Beitrag zur Belebung und Förderung des europäischen Föderalismus.

Die Existenz einer Sprache ist eines der wichtigsten Zeichen für das Vorhandensein von Kultur. Eine Sprache besteht aus mehr als nur Lauten, Worten und Grammatik. Eine Sprache ist das kollektive Bewusstsein einer Gemeinschaft. Sie ist untrennbar mit den verschiedenen Aspekten ihrer gesellschaftlichen Verhältnisse, moralischen Werte und politischen Traditionen verbunden. ✦

HINWEIS

Andrew Dalby, Language in Danger, Allen Lane/ Penguin Books, London 2002, £ 18.99.

Weltweit existieren zurzeit 5000 Sprachen, und alle vierzehn Tage stirbt eine davon. Gegen Ende des Jahrhunderts wird somit die Zahl der gesprochenen Sprachen nahezu halbiert sein.
Was bedeutet eine solche Entwicklung für die Menschheit? Muss man das Sprachsterben ernst nehmen? Was lernt uns die Sprachgeschichte im Hinblick auf das Verschwinden von Sprachen und was wäre nötig, um die sprachliche «Artenvielfalt» zu erhalten? Welche Kenntnisse und Erkenntnisse gehen verloren, wenn die letzte Person, die eine Sprache spricht, stirbt? Denn, so kann man sich fragen, beeinflusst unsere sprachliche Ausdrucksweise nicht auch unser Wahrnehmungsvermögen? Die Fähigkeit der Naturvölker in Metaphern, bezogen auf ihr Lebensumfeld zu sprechen, gibt unserer effizienten, künstlichen Welt immer noch eine originelle Vielfalt, wovon Literaten, Filmschaffende und Werbefachleute sich noch so gerne inspirieren lassen.
In seinem vorerst in Englisch erschienenen Buch «Language in Danger» führt Andrew Dalby uns überzeugend vor Augen, wie wichtig es ist, die Sprachenvielfalt zu pflegen, nicht nur um der Sprache Willen, sondern vor allem, um die Zukunft und Qualität der menschlichen Gesellschaft sicher zu stellen.

JULIANA SCHWAGER-JEBBINK

Für eine Erneuerung des Föderalismus

Ein Programm für die Bundesrepublik

Dieses Programm wurde in einer von der Friedrich Naumann Stiftung einberufenen Expertenkommission 1998 von folgenden Persönlichkeiten erarbeitet und verabschiedet: Dr. h.c. Rolf Berndt, Dr. Otto Graf Lambsdorff, Dr. Detmar Doering, Dr. Jürgen Morlok, Dr. Klaus von Dohnanyi, Prof. Dr. Hubertus Müller-Groeling, Wolfgang Fell, Karl Otto Pöhl, Dr. Thilo Sarrazin, Dieter Fertsch-Röver, Prof. Dr. Otto Schlecht, Prof. Dr. Karl-Heinrich Hansmeyer, Prof. Dr. Roland Vaubel, Dr.-Ing. E.h. Hans-Olaf Henkel, Prof. Dr. Carl Christian von Weizsäcker.

Wir stellen fest:
– die Bundesrepublik droht handlungs- und reformunfähig zu werden
– der Bundesrat blockiert den Bundestag
– die Länder können keine eigenständige Politik betreiben
– die Gemeinden hängen am Tropf von Bund und Ländern

Wir sind der Meinung, dass gerade heute die Politik in hohem Masse Handlungsfähigkeit beweisen muss. Der rasche weltwirtschaftliche Wandel erzwingt einen Prozess der Anpassung in allen Ländern. Die Zukunftschancen Deutschlands müssen durch einschneidende Reformen gesichert werden. Diese Reformen dürfen sich nicht nur auf das Kurieren von Symptomen erstrecken. Sie müssen vor allem die strukturellen Ursachen erfassen. Daher müssen sie den rechtlichen und institutionellen Rahmen einbeziehen, innerhalb dessen die politischen Entscheidungen getroffen werden. Eine Erneuerung des Föderalismus, die den Gebietskörperschaften mehr Eigenständigkeit und Eigenverantwortung zuerkennt, ist damit ein wesentlicher Bestandteil der erforderlichen Reformen und eine entscheidende Zukunftsfrage für die Bundesrepublik.

Wider Scheinföderalismus und Kompetenzvermengung

Die Entwicklung des Föderalismus in der Bundesrepublik ist durch drei Tendenzen geprägt:

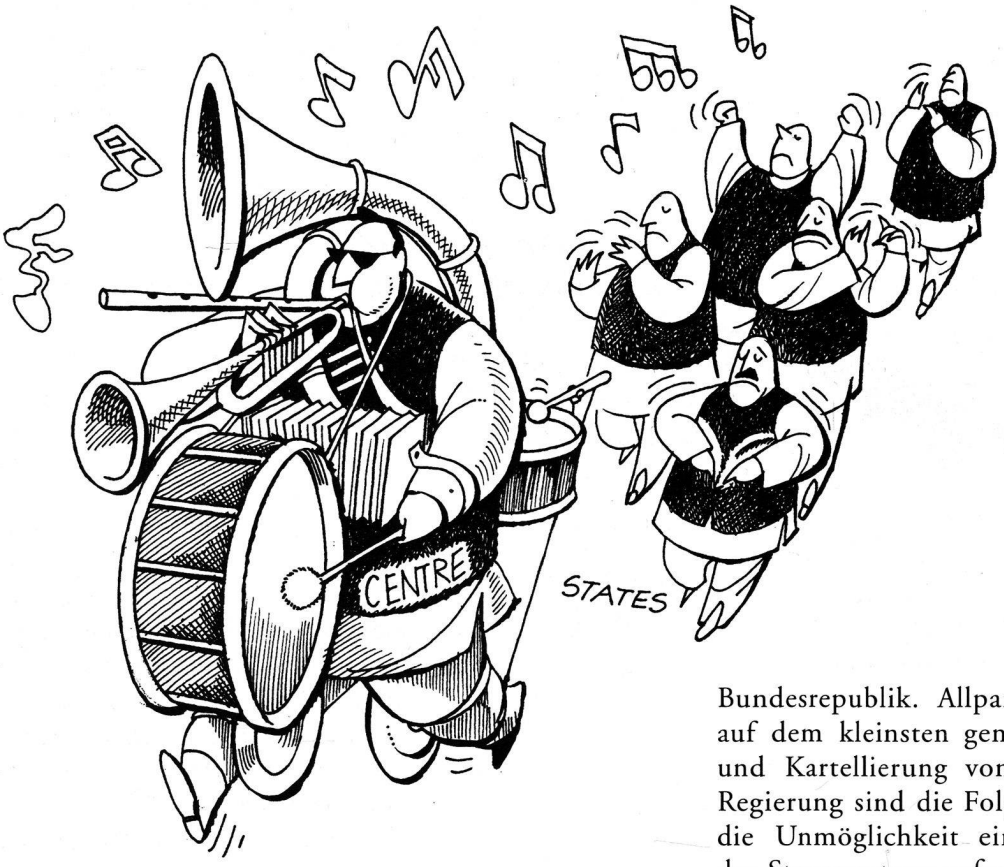
- durch die Verlagerung von Kompetenzen der Länder auf den Bund, die den Föderalismus in der Bundesrepublik aushöhlt,
- durch eine zunehmende Vermischung der Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben von Bund und Ländern,
- durch die Überdehnung des horizontalen Finanzausgleichs unter den Ländern, der die Verantwortlichkeiten verwischt.

Die Kompetenzverlagerung von den Ländern auf den Bund beschädigt den Föderalismus in Deutschland. Sie fördert die schleichende Zentralisierung, die durch den Anspruch auf «Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse» intensiviert wird. Die Länder haben im Verlauf der Nachkriegszeit nicht nur den Finanzausgleich untereinander erheblich verstärkt, sondern auch in zahlreichen Reformen des Finanzsystems und Verfassungsänderungen freiwillig wesentliche Rechte und Kompetenzen an den Bund abgegeben.

Von der Beteiligung an Entscheidungen des Bundes versprechen sich die Länder politischen Einfluss und vor allem Umverteilungsgewinne zu Lasten anderer Länder und des Bundes. Diese können – kurzfristig betrachtet – sogar höher sein als die Vorteile, die durch eigene Steuererhebungen und durch die Förderung der eigenen Wirtschaftskraft zu erzielen wären. Jedenfalls sind sie zunächst leichter und schmerzloser zu haben. Aber: Transferzahlungen sind langfristig ein schleichendes Gift, das abhängig macht. Mit solchen Zahlungen wird in Westdeutschland nur an den Symptomen herumkuriert. Die Aufgabe der Herstellung *«gleichwertiger Lebensverhältnisse»* (Art. 72, Abs. 2 GG) ist selbst unter unvorstellbaren Kosten nicht als finanzpolitische *«Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse»* (Art. 106, Abs. 3, Satz 3 GG) zu verwirklichen. Gewisse Differenzen müssen auch als Ansporn zugelassen werden.

Die Transfers über die Bundesergänzungszuweisungen und aus dem horizonta-

len und vertikalen Länderfinanzausgleich, die eine Zusatzsteuer für die finanzpolitisch und wirtschaftlich gut regierten Gebietskörperschaften bedeuten, haben ihr Ziel, die *«Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse»*, nicht erreicht, nicht erreichen können. Sie waren und sind notwendig im Osten, aber im Westen haben sie eher zu einer Konservierung der Strukturschwächen geführt und den Reformdruck verringert.



Dadurch wird der Anreiz zu einer sparsamen Wirtschafts- und Finanzpolitik geschwächt.

Die Vermischung der Zuständigkeiten von Bund, Ländern und Gemeinden hat das Trennsystem weitgehend abgeschafft. Statt dessen gibt es ein undurchsichtiges Mischsystem von Einnahmen, Ausgaben und Aufgaben. Dadurch wird nicht nur der Föderalismus in Deutschland, sondern auch die Handlungs- und Reformfähigkeit der Bundesrepublik als ganze schwer beeinträchtigt. Die Mischfinanzierung führt zu mangelnder Transparenz der Umverteilungs- und Finanzströme und zum Verlust klarer Verantwortungen. Wo alle Verantwortung haben, trägt keiner Verantwortung. Aufgeblähte Haushalte, Schuldenberge und Misswirtschaft sind vielfach die Folge.

Dabei gilt der Grundsatz, dass die Ebene, die bestimmte Aufgaben verantwortet, auch die Finanzierung eigenverantwortlich regelt.

Die Mischfinanzierung führt auch zu einer stärkeren Beteiligung des Bundes in Ländersachen einerseits und zu einer verstärkten Mitsprache der Länder in Bundesangelegenheiten andererseits. Dieser «kooperative Föderalismus» führt zum Missbrauch des Bundesrates durch die jeweilige Opposition, mit verheerenden Folgen für die so dringend erforderliche Handlungs- und Reformfähigkeit der Bundesrepublik. Allparteienkompromisse auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner und Kartellierung von Opposition und Regierung sind die Folge. Als Beispiel sei die Unmöglichkeit einer Vereinfachung des Steuersystems aufgrund der entstandenen Machtverflechtung genannt.

Für einen echten Wettbewerbsföderalismus

Die Kritik an der Entwicklung des Föderalismus in der Bundesrepublik darf nicht missverstanden werden: Ein echter und gestärkter Wettbewerbsföderalismus ist das Gebot der Stunde. Er ist ein wesentlicher Baustein im System der *checks and balances* einer geteilten und subsidiär geordneten Staatsmacht. Er ist als Dezentralisierungsprinzip unentbehrlich. Ein solcher Föderalismus zwingt den Staat nicht nur in die Bürgernähe, er führt auch zu einer stärkeren Eigenverantwortlichkeit in allen Haushaltsfragen und zu einem Wettbewerb der Länder und Ge-

meinden untereinander. Ein föderaler Wettbewerb als Entdeckungsverfahren ermöglicht es, neue überlegene wirtschaftspolitische, aber auch z. B. bildungspolitische Wege in einzelnen Bundesländern zu erproben, erfolgreiche Aufgabenlösungen zu finden und zu übernehmen, aber auch Folgewirkungen von Fehlschlägen zu begrenzen.

Jede Ebene erhält mehr eigene Steuerhoheit.

Föderalistisch organisierte Gemeinwesen wie die USA oder die Schweiz haben sich politisch und wirtschaftlich als äusserst erfolgreich erwiesen. In vielen ehemals zentralistisch regierten Ländern wie Grossbritannien, Italien oder Polen erkennt man heute die Vorteile von Dezentralisierung und echter Subsidiarität.

Wir bekennen uns zu einem ausgeprägten und funktionsfähigen Föderalismus. Wir fordern einen Föderalismus, der dem Bund, den Ländern und den Gemeinden Kompetenzen nach dem Trennsystem zuweist. Damit wird den Gebietskörperschaften die Möglichkeit gegeben, in eigener Verantwortung ihre Probleme zu lösen. Dabei gilt der Grundsatz, dass die Ebene, die bestimmte Aufgaben verantwortet, auch die Finanzierung eigenverantwortlich regelt.

Wettbewerbsföderalismus bietet langfristig auch für die wirtschaftlich noch schwächeren Regionen grosse Chancen.

Für Handlungs- und Reformfähigkeit

Wir wollen durch Dezentralisierung und klare Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden dem Prinzip des Wettbewerbs auch im politischen System Geltung verschaffen. Der Druck, das Ausgabeverhalten zu überprüfen, die Kosten staatlicher Leistungen zu reduzieren und die Steuerlasten zu mindern, soll erhöht werden. Gute Politik soll belohnt werden.

Die Zunahme des Gestaltungsraumes in einem solchen Wettbewerbsföderalismus bietet langfristig auch für die wirtschaftlich noch schwächeren Regionen – etwa die neuen Länder – grosse Chancen.

Im Wettbewerb untereinander können die staatlichen Institutionen die Akzeptanz ihrer Massnahmen und ihre eigene Effizienz überprüfen und verbessern. Sie können aus neuen Ideen lernen und von ihnen profitieren. Und vor allem: Die staatlichen Instanzen in Bund und Ländern werden im Wettbewerbsföderalismus handlungsfähiger. Sie können Reformen nicht nur in Angriff nehmen, sie können sie auch durchsetzen. Und sie verantworten diese vor ihren Wählern.

Daraus ergeben sich folgende Forderungen:

- Jede Ebene erhält mehr eigene Steuerhoheit. Der Bund verfügt über seine Bundessteuern, die Länder über Ländersteuern, die Kommunen über Kommunalsteuern. Der Bundesgesetzgeber beschränkt sich auf eine Rahmenregelung.
- Der Finanzausgleich unter den Ländern (der horizontale Finanzausgleich) wird erheblich reduziert.
- Der Finanzausgleich zwischen dem Bund und den Ländern (der vertikale Finanzausgleich) wird auf Sonderfälle beschränkt – etwa die neuen Bundesländer, für die ausreichende Übergangsregelungen geschaffen werden müssen –, so wie er ursprünglich von den Vätern des Grundgesetzes vorgesehen war.

- Die Mischfinanzierung wird abgeschafft.
- Das Gesetzgebungsrecht des Bundes wird zugunsten der Gesetzgebung der Länder reduziert. Es wird im Wesentlichen auf die Bereiche Verteidigung, Rechtsordnung, Menschenrechte, Aussenpolitik und die Rahmensetzung für die Umwelt, Wirtschafts- und Sozialpolitik beschränkt sowie auf die Garantie des freien Handels im Inland. Das bedeutet, dass auch das Vetorecht des Bundesrates nicht mehr wie im bisherigen Masse erforderlich ist.
- Im Bereich der sozialen Leistungsgesetze setzt der Bund allenfalls Rahmenregelungen. Die Bedeutung der Abgabensysteme der sozialen Sicherheit wird reduziert, Eigenvorsorge gestärkt und die regionale Gestaltungsfreiheit wird erhöht.

Unser Land braucht durchgreifende Reformen, damit ein ausufernder Staatsapparat den Bürger nicht immer mehr entmündigt. Hierfür bedarf es mehr Reformfähigkeit, damit es sich im internationalen Wettbewerb behaupten und die Zukunftsprobleme bewältigen kann.

Für staatliche und kulturelle Vielfalt – gegen zentralistische Einförmigkeit

Deutschlands politische Stabilität, seine kulturellen, wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Leistungen beruhen nicht auf bürokratischer und zentralistischer Einförmigkeit, sondern auf einer Tradition der staatlichen und kulturellen Vielfalt.

Eigenverantwortlichkeit bringt Leistungen hervor, initiiert Lernprozesse und schafft Bindungen für ein funktionierendes Gemeinwesen.

Wir wollen ein Deutschland, dessen Politik auf der Anerkennung dieser Vielfalt beruht. Kulturelle Eigenständigkeit ist ein Wert in sich. Eigenverantwortlichkeit bringt Leistungen hervor, initiiert Lernprozesse und schafft Bindungen für ein funktionierendes Gemeinwesen.

Wir wollen echte Subsidiarität, welche die Demokratie näher an den Bürger bringt. Wir wollen dabei nicht bei der Reform des Verhältnisses von Bund und Ländern Halt machen, sondern die Gemeinden einbeziehen.

Wir warnen zugleich vor einer übermässigen Aushöhlung föderaler Strukturen durch den europäischen Einigungsprozess. Insbesondere in den Bereichen der Sozial- und Finanzpolitik muss darauf geachtet werden, dass das in den Verträgen von Maastricht verankerte Prinzip der Subsidiarität mit Leben erfüllt wird.

Nur so können sich die Menschen als verantwortliche Bürger in ihrer Gemeinde, ihrem Land, ihrem Staat und in Europa wiederfinden.

Nur so kann erreicht werden, dass der Wettbewerb die Lern- und Anpassungsbereitschaft steigert und dass eine wirksame Kontrolle staatlicher und überstaatlicher Macht stattfindet. Die Idee der Europäischen Einigung sollte einst die Fehler des Nationalstaates korrigieren. Sie darf diese Fehler nicht wiederholen. ✦

Der Patriotismus, der auf dem im engeren Sinn heimischen Boden entsteht, ist, insbesondere heute, der einzige, der diesen Namen verdient. Man findet überall die Möglichkeit, ein Leben in der Gemeinschaft zu geniessen; nur Gewohnheiten und Erinnerungen trifft man anderswo nicht an. Man muss die Menschen also eng mit den Orten verbinden, die ihnen Erinnerungen und Gewohnheiten bieten, und um dieses Ziel zu erreichen, muss man ihnen an diesem Wohnsitz, im Schoss ihrer Gemeinde, in ihrem Arrondissement soviel bedeutenden politischen Einfluss einräumen, wie es sich ohne Verletzung des Wohles der Allgemeinheit in einem Staat ermöglichen lässt.

Aus: Benjamin Constant, Über eine neue Art des Föderalismus, Werke in vier Bänden, Bd. IV, Berlin 1972, S. 155.