

Wie viel Staat braucht die Schweiz?

Herausgegeben von Georg Kreis

Die Frage nach den Staatsaufgaben wird in der Regel gestellt, wenn zu entscheiden ist, wie viel reguliert werden soll und wie viel Staatsgelder einem Bereich zur Verfügung stehen sollen. Staat bedeutet Regulierung und Aufsicht sowie Zwangsabgaben, aber auch Gewährleistung und Sicherheit, Schutz und Subventionierung, was je nach Interessenlage unterschiedlich wünschbar und nötig erscheint.

Die Frage kommt oft zwischen zwei Lagern zu liegen: Das eine will mehr, das andere will weniger Staat. Katja Gentinetta, René Rhinow, Walter Schmid, Christoph Schaltegger, Paul Schneeberger, Konrad Hummler, Astrid Epiney, Markus Ritter und Rico Valär legen dar, wie sich die allgemeine Frage in ihren jeweiligen Politikbereichen stellt.

[144 Seiten zeitgenössische Politik]

Wie viel Staat braucht die Schweiz?

Herausgegeben von Georg Kreis

Die Frage nach den Staatsaufgaben wird in der Regel gestellt, wenn zu entscheiden ist, wie viel reguliert werden soll und wie viel Staatsgelder einem Bereich zur Verfügung stehen sollen. Staat bedeutet Regulierung und Aufsicht sowie Zwangsabgaben, aber auch Gewährleistung und Sicherheit, Schutz und Subventionierung, was je nach Interessenlage unterschiedlich wünschbar und nötig erscheint.

Die Frage kommt oft zwischen zwei Lagern zu liegen: Das eine will mehr, das andere will weniger Staat. Katja Gentinetta, René Rhinow, Walter Schmid, Christoph Schaltegger, Paul Schneeberger, Konrad Hummler, Astrid Epiney, Markus Ritter und Rico Valär legen dar, wie sich die allgemeine Frage in ihren jeweiligen Politikbereichen stellt.

[144 Seiten zeitgenössische Politik]

[DIE NEUE POLIS]

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

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

NZZ Libro

Wie viel Staat braucht die Schweiz?

Herausgegeben von Georg Kreis

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

NZZ Libro

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

© 2019 NZZ Libro, Schwabe Verlagsgruppe AG

Der Text des E-Books folgt der gedruckten 1. Auflage 2019 (ISBN 978-3-03810-399-8)

Reihen- und Umschlaggestaltung: unfolded, Zürich

E-Book-Konvertierung: CPI books GmbH, Leck

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

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

www.nzz-libro.ch

NZZ Libro ist ein Imprint der Schwabe Verlagsgruppe AG.

[1]

Zwischen Staatsaufbau, Staatsausbau und partielltem Staatsrückbau

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

[1.1.]

Was ist in diesem Fall mit Staat gemeint?

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

Die Frage ist in Verbindung mit unserem Interesse darum wichtig, weil sie die andere Frage berührt, was mit der nicht staatlichen Sphäre gemeint sein könnte, die gewissermassen eine komplementäre Realität bildet und darum

bei mehr oder weniger Staat folgerichtig weniger oder mehr zum Zug kommt. Bekannt, das heisst auch in guter oder unguter Erinnerung geblieben, ist der von der FDP 1979 lancierte Slogan «Weniger Staat – mehr Freiheit». Er gibt pointiert eine Meinung zum Ausdruck, die es sicher schon vorher gegeben hat und auch später weiterlebte.² Noch 2010 wollte die FDP mit einer Initiative für den Bürokratieabbau politisch Punkte machen, brachte aber die erforderlichen Unterschriften nicht zusammen.³ Mitunter wurde dem Freisinn explizit der Vorwurf gemacht, dass seine Staatsabbauparole im Widerspruch zur Tatsache stünde, dass er doch der Bauherr dieses Staats gewesen sei.⁴

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

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

Das schnelle Reden vom überbordenden Staat geht zuweilen auch von der gewiss nicht ganz unzutreffenden, tendenziell jedoch auch zu stark

vereinfachenden Annahme aus, dass der Staat ein separates Wesen sei. Der Staat ist aber ein Teil der Gesellschaft. Gerade im schweizerischen Fall ist eine separierende Gegenüberstellung von Staat und Gesellschaft (in Form von Nichtstaat) wegen der starken Einwirkung nicht staatlicher Kräfte auf staatliche Ordnung fragwürdig, ja fehlleitend.

Staat wird gerne mit staatlichem Verwaltungsapparat gleichgesetzt. Germann hebt dessen Bedeutung hervor, indem er sagt, dass es in der Schweiz gegen eine halbe Million Beamte gebe und diesen bloss ein paar Tausend Parlamentarier aller drei Stufen und eine ähnliche Zahl von Justizpersonen gegenüberstünden.⁶ Gegen eine einseitige Fokussierung auf Verwaltung und Bürokratie muss aber betont werden, dass auch die gesetzgebenden Kammern und die von der Exekutive eingesetzten ausserparlamentarischen Kommissionen zum Staat gehören.⁷ Gerichte haben, abgesehen von den in allgemeinen Wahlen oder durch das Parlament vorzunehmenden Ernennungen der Richter, eine eigenständige Staatsfunktion, ihre Rechtsprechung bildet einen sichernden Gegenpol gegen Willkür und Machtanmassung.

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

Erich Gruner, der Altmeister der schweizerischen Politikwissenschaft, hat schon früh auf das paradoxe Zusammenspiel zwischen Staat und nicht staatlichen Kräften hingewiesen: Es seien die vom Staat ermächtigten Wirtschaftsorganisationen gewesen, die «die Grenzpfähle des Staatsinterventionismus immer weiter steckten und so die staatliche Tätigkeit intensivierten und hiermit gerade die Staatsgewalt verstärkten».⁸ Dazu gehört auch beispielsweise Gruners Warnung, den liberalen Staat des 19. Jahrhunderts nach der einfachen Vorstellung des «Nachtwächterstaats»

staatsfreier zu sehen, als er war: Zwischen Staat und Wirtschaft entwickelten sich schon früh institutionalisierte Verbindungen zum Beispiel durch die Subventionierung des 1869 gegründeten Handels- und Industrievereins (ehem. *Vorort*, jetzt *economiesuisse*).⁹

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

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

[1.2.]

Um welche Staatsfunktionen geht es?

Aufgrund des bisher Gesagten geht es einerseits um staatliche Vorschriften, die die unternehmerische Tätigkeit lähmen, und andererseits um staatliche Unterstützung, die in zweierlei Hinsicht erwartet werden: In der einen Variante soll ein minimaler Lebensstandard geschützt und in der anderen Variante eine Tätigkeit gefördert werden, die von übergeordnetem Wert ist. Diese Funktionen sind als solche überhaupt nicht bestritten, es ist vielmehr

entweder das generelle Ausmass oder die konkrete Anwendung in spezifischen Bereichen, die infrage gestellt wird. Mit dem Basler Rechtsprofessor Gerhard Schmid kann man festhalten, dass es stets nur um Teilbeiträge zur Erzeugung der notwendigen Steuerungen und zur Erfüllung der zu erbringenden Aufgaben in einer grösseren Variationsbreite gehe: «Neben der virtuellen Allzuständigkeit des Staates treten so vielfältige Beschränkungen, aber auch Abstufungen des Grades staatlicher Aufgabenerfüllung, von ‹vollem› Einsatz der Staatsverwaltung über Kooperation oder Konkurrenz mit freien Leistungsträgern, intervenierender Steuerung, Schaffung und Durchsetzung einer Rahmenordnung bis zur ‹blossen› Anregung und Förderung privater Tätigkeit.» ¹²

Zur Einhaltung der Ausgabendisziplin gibt es die nach früheren Varianten von 1951 und 1975 zuletzt 1995 beschlossene Ausgabenbremse, die gemäss offiziellem Parlamentswörterbuch darin besteht, dass neue einmalige Ausgaben ab 20 Millionen Franken bzw. neue wiederkehrende Ausgaben ab 2 Millionen Franken der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte bedürfen, hingegen bei gebundenen Ausgaben, die durch Rechtssatz prinzipiell oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind, keine Anwendung findet. ¹³

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

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

Weiterführend sind Waldmanns Überlegungen zu den Ursachen der zunehmenden Regulierungsdichte und der erhöhten Revisionskadenz. Dabei nennt er insbesondere fünf Punkte, die es wert sind, hier festgehalten zu werden: 1. die Erosion althergebrachter Werteordnung durch Religion, Ethik und Moral; 2. die Komplexität der Lebensbedingungen infolge höherer Bevölkerungsdichte, zunehmender Mobilität, Heterogenisierung der Gesellschaft und wirtschaftlicher Dynamisierung; 3. die Struktur der traditionellen Mehrebenen-Governance, zu der in jüngerer Zeit vermehrt auch die völkerrechtlichen Vorschriften kommen; 4. der Mentalitätswandel, der zu erhöhten Erwartungen an die Möglichkeiten des Staats und der Rechtsordnung führt, das menschliche Verhalten in den verschiedensten Lebensbereichen (Familie, Arbeit, Wirtschaft, Kultur usw.) zu steuern; 5. die ebenfalls erhöhten Anforderungen an die Rechtsstaatlichkeit, die zur Schaffung eines dichten Netzes an gesetzlichen Regulierungen führt (insbesondere im Polizei- und Ordnungsrecht).¹⁶

Die Ausgaben- und die Regulierungsproblematik fallen zusammen im 1990 erlassenen Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen und der darin vorgeschriebenen Überprüfung der Subventionen, was auch mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden ist. Aufschlussreich sind die folgenden Angaben: «Der Bund richtet auf der Basis von knapp 300

Tatbeständen in Verfassung und Gesetzen Subventionen in der Höhe von 39 Milliarden Franken aus (Rechnung 2016). Damit erreichen diese einen Anteil von 59 Prozent der jährlichen Bundesaussgaben. Knapp die Hälfte (46 Prozent) dieser Mittel entfallen auf den Bereich der sozialen Wohlfahrt, gefolgt von den Bereichen Bildung und Forschung (17 Prozent) sowie Verkehr (16 Prozent). 9 Prozent der jährlichen Subventionen fliessen in den Bereich Landwirtschaft und Ernährung und 8 Prozent entfallen auf die Beziehungen zum Ausland; alle übrigen Aufgabengebiete liegen unter 1 Prozent.»¹⁷

[1.3.]

Auf welche Staatsebenen zielt die Frage ab?

Denken wir «Staat», denken wir, wie auch die bisherigen Ausführungen gezeigt haben, in erster Linie «Nationalstaat». Viele Staaten und insbesondere auch der schweizerische sind jedoch Mehrebenengebilde, zu denen neben den alten Zwischengrössen (den schweizerischen Kantonen) als politische Basiseinheiten auch die Gemeinden gehören. Staat ist kumulierte Zuständigkeit aller Ebenen. Unsere Überlegungen beziehen sich vor allem auf die «oberste», nationale Ebene, über der sich im Lauf des 20. Jahrhunderts allerdings noch eine supranationale entwickelt hat. Für die Verhältnisse zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist festgestellt worden, dass etwa 60 Prozent des Bundesrechts durch internationales Recht bestimmt sind. Aufgrund von Waldmanns Angaben könnte es sein, dass die Zahl der Regulierungen vor allem auf der internationalen Ebene zunimmt und auf der kantonalen Ebene sogar rückläufig ist.¹⁸

Zwischen der Kantons- und der Bundesebene ist zudem eine weitere normierende Ebene ausgebaut worden, die es in Form von Konkordaten allerdings schon vor 1848 gegeben hat. Inzwischen hat sie mit den «Konferenzen» der kantonalen Fachbereiche (Departemente) zusätzliche Bedeutung erlangt.¹⁹ Angestossen durch die EWR-Problematik hat sich 1993 – ohne Verfassungsgrundlage – die Konferenz der Kantone (KdK)

etabliert.²⁰ Die Frage nach dem Ausmass der Staatszuständigkeit stellt sich theoretisch für alle Ebenen, auf kommunaler Ebene zum Beispiel bei der Schaffung von Kindergärten; sie gilt aber vor allem auf nationaler Ebene, weil da mehr und mit grösseren Konsequenzen reguliert wird. Weniger Vorbehalte gegen Staatlichkeit gibt es, wenn Subsidiarität berücksichtigt wird, das heisst, Regulierung möglichst nahe bei den direkt Betroffenen liegt.

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

[1.4.]

Welche Vorstellungen von der Staatsentwicklung bilden den Hintergrund?

Die Frage nach Anteil und Ausmass von Staatlichkeit bezieht sich vor allem auf gegenwärtig und inskünftig zu regelnde Verhältnisse. Sie wird aber oft in Verbindung mit der Vorstellung gestellt, dass der regulierende Staatseinfluss auf den Privatbereich «früher» geringer und die Steuerbelastung weniger hoch, kurz, dass die Dinge besser gewesen seien.