

Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 71 (1991)
Heft: 4

Rubrik: Kommentare

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 04.04.2025

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

Kolumbien: Unmut über die USA – Guerilla-Perestroika – Rauschgift-Terror und Wirtschaftswunder

Alte Ressentiments gegen die Yankees leben wieder auf

Als der amerikanische Aussenminister Baker die Mitglieder des UN-Sicherheitsrats besuchte, um sie für die Kriegs-Resolution gegen den Irak zu gewinnen, gab es Schwierigkeiten nicht nur mit Jemeniten und Chinesen, sondern auch mit den Kolumbianern. Diese haben dann zwar doch mitgezogen, nicht aber ohne Baker einige Schweissperlen zu entlocken. Hier hatten sie einmal eine Gelegenheit, ihr Missfallen an der Politik Washingtons kundzutun. Fast hätte Bogotá sich im Sicherheitsrat der Stimme enthalten.

Strittig ist nach wie vor der Krieg gegen die *narcos* (*narcotraficantes*), die «Rauschgiftbarone». Die Mehrheit der Kolumbianer ist längst gegen eine Konfrontationspolitik mit den Bombenlegern der machtvollen Rauschgiftkartelle. Nicht, dass sie etwa Sympathien für die *narcos* hegen, im Gegenteil, viele, die früher im obersten Rauschgiftbaron Pablo Escobar und seinen Konsorten Volkshelden sahen, sind durch deren Massenmorde gründlich desillusioniert. Mit der Räuberromantik ist es vorbei.

Die Kolumbianer fühlen sich jedoch von den USA im Stich gelassen. Das grosse Land hat eine der kleinsten Armeen Lateinamerikas, die noch dazu sehr unzulänglich ausgerüstet ist. Der Erfolg des Kampfes gegen die Rausch-

gift-Terroristen hängt deshalb von amerikanischer Hilfe ab, die aber bisher bei weitem nicht ausreicht bzw. kaum Gestalt angenommen hat. Vor allem seien einschneidendere Massnahmen in den USA selbst erforderlich.

Als symbolhaft für die widersprüchliche Haltung der Vereinigten Staaten gilt der — inzwischen abgewählte — Oberbürgermeister von Washington, Marion Barry. Er wurde beim Rauschgiftgenuss ertappt (nachdem er bereits seit Jahren dafür bekannt war), doch dauerte es fast ein Jahr, bis er schliesslich zu «lächerlichen» sechs Monaten Gefängnis verurteilt wurde. Inzwischen spielte er genüsslich den reformierten Helden und wollte sich gar noch einmal zur Wahl stellen. Zwar wurde eine erklärte Barry-Gegnerin, Pratt Dixon, neue Oberbürgermeisterin der US-Hauptstadt, doch traten etliche Politiker, darunter der demokratische Präsidentschaftskandidat Jesse Jackson, öffentlich mit Marion Barry auf, als wäre nichts geschehen.

Über diese und ähnliche amerikanische Komödien ist man in Bogotá zutiefst empört. Jeder Kolumbianer, der im Rauschgiftkrieg sein Leben verliert oder verstümmelt wird, sei ein Opfer der amerikanischen Zügellosigkeit. Was nütze es, in Kolumbien Krieg gegen die *narcos* zu führen, solange der Rauschgiftgenuss in den USA kaum mehr als ein Kavaliersdelikt sei? Angesichts der sagenhaften Gewinnspannen

lässt sich der Anbau in armen Dritt-Welt-Ländern nicht ausrotten, es sei denn, man geht das Problem in den USA ernsthaft an: beim Konsumenten.

Ein, zwei, drei Kartelle

In Bogotá fürchtet man mit Recht für den Bestand einer der demokratischsten Gesellschaften Lateinamerikas. Die Rauschgifthändler weichen in andere Länder aus, Kolumbien aber bleibt auf der Strecke. So operieren die Kartelle mehr und mehr von ihren Niederlassungen im benachbarten Ecuador aus, insbesondere der Hafenstadt Guayaquil. Sollte es gelingen, sie von dort zu vertreiben, werden sie ihre Zelte anderswo aufschlagen. Die Lösung bestehe also nicht im Bürgerkrieg, der für den kolumbianischen Staat zu verlustreich sei.

Für Kolumbien ist dieser Krieg insofern besonders gefährlich, als sich die Rauschgiftkartelle immer wieder mit einzelnen der Guerilla-Trupps verbünden, an denen im Lande kein Mangel herrscht. Jene sind die eigentlichen Nutzniesser des «kleinen Bürgerkriegs» zwischen Regierung und *narcos*. Vormals meist pro-sowjetisch, und zum Teil noch immer prokubanisch, erhält die kommunistische Guerilla keine Unterstützung mehr aus dem Ausland. Ideologisch fühlen sich die Guerilleros «verraten und verkauft».

Die zahlenmässig stärkste Guerilla-Organisation sind die *FARC* (*Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas* = «Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens»). Seit Moskau keinen Wert mehr auf die «Befreiung» Lateinamerikas legt, sind sie gänzlich ins Rauschgiftgeschäft übergegangen. Zeitweilig

hatten einige ihrer Chefs erwogen, mit der von der Regierung angestrebten «Nationalen Versöhnung» Ernst zu machen, doch waren die Coca-Gewinne zu verlockend. Statt auf das Angebot einzugehen, sich als in die Gesellschaft wiedereingegliederte Bürger am politischen Leben zu beteiligen, zogen sie es vor, ihr eigenes Kartell aufzubauen: das Kartell von Urabá, so benannt nach der an Panamá angrenzenden Provinz Urabá, in der sich seit Anfang 1989 Armee und *FARC* Schlachten lieferten. Man spricht seither auch vom *FARC*-Kartell oder «Drittem Kartell» — neben dem in der Weltpresse besser bekannten Kartell von Medellín und dem Kartell von Cali.

Wer setzt die Schwerpunkte der kolumbianischen Politik?

Der Kampf der Regierung bzw. der hinter ihr stehenden USA, konzentriert sich jedoch seit nunmehr anderthalb Jahren auf das Kartell von Medellín. Auch führte die Armee 1989 ihre unter Einsatz der Luftwaffe geführten Schlachten mit den *FARC* als Kampf gegen die Guerilla, nicht als Kampf gegen das «Dritte Kartell». Als dann die Regierung nach der Ermordung ihres Präsidentschaftskandidaten Galán zur Grossoffensive gegen die *narcos* antrat, richtete sich der Kampf nicht etwa gegen alle Kartelle, sondern fast ausschliesslich gegen das für die Ermordung verantwortliche Kartell von Medellín.

Die *FARC* bekamen damit eine lange Verschnaufpause und konnten ihre Position noch festigen. Sie haben jetzt ein weitaus grösseres Gebiet unter ihrer Kontrolle als z.B. die Guerilla in dem viel kleineren El Salvador. Das habe

man in Washington noch immer nicht begriffen, wird in Bogotá geklagt.

Die Erklärungsmuster dafür sind zahlreich, und manche mögen abwegig sein. Allerdings weiss man inzwischen, dass die Grossaktion gegen das machtvolle Kartell von Medellín bereits vor der Ermordung Galáns in allen Einzelheiten ausgearbeitet war. Sie wurde nicht etwa spontan als Reaktion auf das Attentat eingeleitet, sondern umgekehrt: die *narcos* hatten Wind davon bekommen und führten deshalb den spektakulären Mordanschlag auf den populären Präsidentschaftskandidaten der *Liberalen* aus.

Aussenstehende mögen das unerheblich finden. Den Kolumbianern steckt jedoch zu viel Manipulation dahinter. Sie wittern Verschwörungen. Die amerikanische Rolle bei den Vorgängen erscheint ihnen undurchsichtig und intrigant. Consuelo Ahumada, Redaktorin der Vierteljahreshefte «*Ciencia Política*», führt die nebulösen Entscheidungen Washingtons auf das Wirrwarr von unbedarften Entscheidungsträgern und fachkundigen (oder auch fachunkundigen) Beratern zurück, die Interessen vertreten, statt Kenntnisse zu vermitteln.

Zu den Urnen ging weniger als die Hälfte

Die dadurch entstandene anti-amerikanische Stimmung fand bereits bei den Präsidentschaftswahlen vom 27. Mai ihren Niederschlag. Nach der Ermordung Galáns galt der den USA kritisch gegenüberstehende Hernán Durán als erfolgreichster Kandidat, doch entschied sich die Parteiführung der *Liberalen* dann überraschend für

César Gaviria, der als Mann Washingtons bekannt ist. Durán war für einen Waffenstillstand mit den *narcos* eingetreten und forderte von den USA, sie sollten Kolumbien erst einmal wirtschaftlich stärker unter die Arme greifen.

Diese Haltung wurde auch von den übrigen Parteien vertreten, nur genoss keiner von deren Kandidaten die Popularität des nunmehr ausgeschalteten Hernán Durán. Dass Gaviria von den Spitzenpolitikern der *Liberalen Partei* vorgezogen wurde, wird in weiten Bevölkerungskreisen auf den Druck der USA zurückgeführt.

Das Resultat war eine Wahlbeteiligung von nur 45 Prozent, was einmalig gering ist, da die Kolumbianer sich gewöhnlich sehr massiv an Wahlen beteiligen. Auf den neuen Präsidenten entfielen nur 47 Prozent der abgegebenen Stimmen, weniger als auf irgendeinen der früheren Präsidenten Kolumbiens. Dass der Sieg Gavirias dennoch mit Lob für das südamerikanische Land quittiert wurde, machte die Regierung in Washington in den Augen der Kolumbianer erst recht verdächtig. «*Kolumbien stimmt für mutiges Durchhalten*», hiess es in der «*New York Times*».

Die amerikanische Interpretation, dass viele Kolumbianer nur aus Furcht vor Bombenanschlägen der *narcos* nicht zu den Urnen gegangen seien, wurde in Bogotá allgemein als unzutreffend bezeichnet. Nicht *Furcht*, sondern *Protest* heisse das Schlüsselwort zum Verständnis des ungewöhnlichen Wahlverhaltens der Kolumbianer.

Nach den Wahlen versprachen die Amerikaner, den Kolumbianern wieder mehr Blumen abzukaufen und dem kolumbianischen Kaffeegeschäft aus

der Patsche zu helfen. Davon war jedoch ein halbes Jahr später noch kaum etwas zu spüren

Bananenrepublik-Analogien passen nicht

Erbost sind viele Kolumbianer auch darüber, dass die amerikanische Betrachtungsweise — die europäische allerdings fast noch mehr — ihr Land meist in eine Lateinamerika-Schablone zu pressen sucht, die ihnen unangebracht erscheint. Gewiss gibt es in Kolumbien auch Todesschwadronen nach dem Muster von El Salvador, und vereinzelte Gruppen aus der Armee haben bisweilen ihr Mütchen an linken Politikern gekühlt. Es ist jedoch irreführend, die zahlreichen Morde an Politikern der kommunistischen Partei *Unión Patriótica* Killerkommandos aus den Reihen der Armee anzulasten.

Die *UP* (*Unión Patriótica*) war anfangs kaum mehr als die politische bzw. «zivile» Vertretung der *FARC*-Guerilleros. Diese wollten sozusagen das Beste aus beiden Welten: Sie machten im Prozess der politischen Wiedereingliederung mit, indem sie über die *UP* in Bogotá auftraten. Gleichzeitig legten sie aber ihre Waffen nicht nieder, sondern dehnten ihr «befreites Gebiet» noch aus.

So hatten sich die beiden letzten Regierungen — Betancour und Barco — die von ihnen betriebene «Nationale Versöhnung» nicht vorgestellt. Offensichtlich auch die Wähler nicht; denn die *UP* verschwand fast von der Bildfläche. Die linke Wählerschaft zog seit jeher die weniger dogmatische *M-19* («Bewegung 19. April») vor, deren Kämpfer aus den Bergen in die Stadt

zogen und ihre Waffen niederlegten. Diese romantische Bewegung überwiegend studentischer Guerilleros erhielt 13 Prozent der Stimmen.

Von der Weltrevolution zur Coca-Resolution

Die *FARC*, als das Rückgrad der *UP*, gehörten zu den fest auf Moskau eingeschworenen Aufstandsbewegungen, nach dem Muster der Partei Mengistus in Äthiopien oder der in Angola herrschenden *MPLA*. Das hielt sie jedoch nicht davon ab, schon vor Jahren in den von ihnen beherrschten Landgebieten als Schutztruppe für das Kartell von Medellín aufzutreten. Als Gegenleistung beschafften ihnen die *narcos* westliche Waffen von höchster Qualität, die alles von der Sowjetunion oder Kuba Gelieferte in den Schatten stellten. (Auf jeden Fall zieht man in Kolumbien die israelischen Uzis, vorzugsweise Mini-Uzis, den russischen Kalaschnikows vor.)

Als die *FARC* dann aber ihr eigenes «Kartell von Urabá» aufbauten, sagte ihnen das Kartell von Medellín den Kampf an. In den ländlichen Gebieten waren die *FARC* erst einmal im Vorteil. Dafür rächten sich Pablo Escobar und seine Kumpanen an den Funktionären der neu zugelassenen *UP*, derer sie in den Städten leicht habhaft werden konnten.

Neben diesem Kleinkrieg der Kartelle (Medellín gegen Urabá) gab es später auch noch Auseinandersetzungen zwischen den Guerilleros der *FARC* und ihrer urbanen Vertretung, der *UP*. Als Folge der *Perestroika* entwickelten sich nämlich die städtischen Kommunisten zu Sozialisten, während die ideologisch desillusionierten bzw. desorientierten Guerilleros auf dem

Lande zur Coca als Kommunismus-Ersatz griffen und sich gänzlich dem kriminellen Bandenwesen verschrieben.

Es entwickelte sich sozusagen ein Bürgerkrieg im Bürgerkrieg, mit Hunderten von Toten. Dem fiel auch der Chef der *UP*, Bernardo Jaramillo, zum Opfer. Anlässlich dieses Mordes kam es zur wohl irreführendsten Berichterstattung über Kolumbien: Das Attentat wurde in der Weltpresse zumeist als Werk rechtsradikaler Todesschwadronen aus Armee und Polizei gemeldet — nach bewährtem lateinamerikanischem Muster.

Eine «geläuterte» Elite pocht auf nationale Souveränität und Sozialreform

MOIR, eine oft mit dem linken Flügel der *Liberalen Partei* paktierende nationalistische Bewegung, die unter Intellektuellen und Gewerkschaften starken Anhang hat, ist stets gegen die in Kolumbien gewissermassen traditionelle *violencia* («Gewalttätigkeit») eingetreten. Wie die *M-19*, ist auch die *MOIR* aus der Studentenbewegung der sechziger und siebziger Jahre hervorgegangen. Statt als Guerilleros in die Berge und Wälder zu ziehen, zog sie es jedoch vor, «Barfussdoktoren» in die Landgebiete zu entsenden. Jene wurden dort häufig Zielscheibe des Terrors der *FARC* und anderer pro-sowjetischer Guerilla-Organisationen, welche die *MOIR* mit Vorliebe als «maoistisch» abstempelten.

Diese Deutung mag anfangs nicht ganz unberechtigt gewesen sein, wie ja auch der Name *Movimiento Obrero Independiente Revolucionario* («Unab-

hängige Revolutionäre Arbeiterbewegung») andeutet. Inzwischen sind jedoch aus den revolutionären Studenten von einst Universitätsprofessoren und Beamte geworden, vor allem aber verantwortungsbewusste Fachleute und gemässigte Gewerkschaftsführer.

Durch den Zusammenbruch der Sowjetmacht hat die *MOIR* Auftrieb erhalten. Am 1. Mai 1986 hatten die von der Bewegung geleiteten Gewerkschaften afghanische Mudjahidin als Ehrengäste. Es mag als ein Kuriosum erscheinen, dass die Afghanen während der zehn Jahre ihres Freiheitskampfes nie Unterstützung durch eine Massendemonstration erhielten wie ausgerechnet im fernen Bogotá. *UP*-Leute versuchten, massiv zu stören, konnten jedoch gegen die Überzahl der begeisterten Gewerkschaftler nichts ausrichten. Heute kann die im *MOIR* zusammengefasste unabhängige Linke erst recht auftrumpfen: «Hatten wir nicht recht?!»

Der Sprecher des *MOIR*, Prof. Carlos Naranjo, ist bezeichnenderweise Landwirtschaftsingenieur und Herausgeber einer Fachzeitschrift von hohem Niveau, die sich insbesondere Fragen der sozialen Reform auf dem Lande widmet. Als Mitglied einer Delegation, die 1990 eine Weltreise unternahm, um den kolumbianischen Standpunkt zu erläutern, führte Naranjo überzeugend aus, dass die Mehrheit der Kolumbianer gegen die Auslieferung festgenommener Rauschgiftbarone an die USA sei. Die Auslieferungen würden als eine nationale Schande empfunden, als ob Kolumbien sich nicht selbst verwalten könne. Das Land benötige vorübergehend eine «Einheitsregierung» unter Beteiligung aller politischen Kräfte, die für ein Ende der *violencia* eintreten,

womit jede Gewalttätigkeit gemeint ist, ohne die opportunistische Selektivität, die meint, zwischen der Kriminalität der einen und der angeblich ideologischen Motivation der anderen unterscheiden zu müssen.

Angesichts der Gefahr durch prosojetische Guerilla-Organisationen wie der *FARC* und der Unterstützung Managuas für Terroraktionen in Bogotá (unter den *Sandinistas* erhob Nicaragua Ansprüche auf eine kolumbianische Insel), hatte die *MOIR* jahrelang der amerikanischen Politik gewisses Wohlwollen entgegengebracht und seinerzeit sogar davon Abstand genommen, Präsident Reagan zu kritisieren.

Neuerdings sind jedoch führende Intellektuelle wie der politische Kommentator Francisco Mosquera darüber besorgt, die Entlastung Washingtons durch die Auflösung des Sowjetimperiums könnte zu einem Rückfall der USA in die alten Verhaltensformen gegenüber Lateinamerika führen.

Raúl Fernández, der als Professor der Wirtschaftswissenschaften in Kalifornien lehrt und dort die Zeitschrift *«International Report»* herausgibt, wirft den USA vor, sie wollten ihre Wirtschaftskrise auf Kosten Lateinamerikas lösen. Das von der Regierung Bush ins Leben gerufene «Unternehmen Amerika» (*«Enterprise for the Americas»*) stelle wenig mehr dar als eine erneute Verwandlung Lateinamerikas in einen Absatzmarkt für Fertigprodukte der USA. Kolumbien aber bestehe auf einer Modernisierung seiner Industrie.

Vor allem fordert die akademische Elite Kolumbiens, dass die Amerikaner den Krieg gegen das Rauschgift zuerst auf eigenem Boden führen. Die unpopulären Auslieferungen an die USA

hätten den *narcos* nur Spielraum zu politischen Manövern verschafft.

Tatsächlich hat das Kartell von Medellín mit seinen wiederholten Waffenstillstandsangeboten selbst der ursprünglich so Washington-hörigen Regierung Gaviria keine Wahl gelassen, als schliesslich doch Zugeständnisse an die «Auslieferbaren» zu machen. Pablo Escobar und seine Gefolgschaft nennen sich selbst ja nicht «Kartell von Medellín», sondern zeichnen ihre Verlautbarungen als «Die Auslieferbaren» und spielen ihre vermeintlich nationalistische Karte so aus, als drehte sich alles nur um die Frage der Auslieferung an die USA.

Grosses Land mit kleiner Armee – und dynamischer Wirtschaft

Eigentlich müsste der Kampf mit allen drei Kartellen gleichzeitig geführt werden. Zusammen sind diese jedoch besser ausgerüstet als die kleine Armee, die nur etwa halb so stark wie z. B. die des benachbarten Peru ist. Das Kartell von Medellín hat seine eigenen Kampfverbände aufgebaut und ist sich seiner selbst noch immer so sicher, dass es sogar dem japanischen Ministerpräsidenten mehrmals schriftlich seine Ermordung angedroht hat, sollten drei in Tokio inhaftierte Kolumbianer nicht freigelassen werden.

An Rekruten fehlt es nicht, kennt doch Kolumbien das Phänomen der *sicarios*, Jugendliche, die im Auftrag der *narcos* als Kamikaze-Kommandos auftreten. Anders als bei Khomeinis Jüngern geht es ihnen nicht darum, durch selbstmörderische Attentate in den Himmel zu gelangen, vielmehr tun sie das für Geld, damit nach ihrem Tod

die Mutter sich einen Kühlschrank kaufen oder die kleine Schwester besser gekleidet zur Schule gehen kann. Dieses Phänomen hat selbst die Fanatiker von der schiitischen «Gottespartei» (*hezbollah*) im Libanon nachdenklich gestimmt: es muss also gar nicht immer Islam sein! Escobars Attentäter stehen denen Khomeinis an Motivation und Geschick nicht nach.

Dennoch halten viele Kolumbianer inzwischen das Kartell von Urabá für gefährlicher als das von Medellín. Escobar und seine «Auslieferbaren» haben ihren Zenith überschritten und sind zu Arrangements bereit, damit sie ihre Reichtümer geniessen können. Das Kartell von Cali ist seit jeher der Gewalttätigkeit nach Möglichkeit ausgewichen und hat eigentlich nur dann gemordet, wenn es sich gegen die anderen Kartelle wehren musste. Das «Dritte Kartell» dagegen ist noch im Aufstieg begriffen und hat ausserdem den Charakter einer marodierenden Armee.

«Die Amerikaner scheinen ausserstande, über die Grossstadtvororte hinauszuschauen», meint dazu Prof. Enrique Dazha, Herausgeber der soziologischen Monatszeitschrift «*Deslinda*». Sie beissen sich an Bogotá und Medellín fest, während die *FARC* mit ihrem «Dritten Kartell» längst nicht mehr auf Urabá beschränkt sind und die Kontrolle über immer weitere Landgebiete gewinnen. Die Erwartung Washingtons, dass einstmals von Moskau gesteuerte «Befreiungsbewegungen» nunmehr automatisch verkümmern

werden, erfüllt sich zumindest im Falle Kolumbiens nicht.

Bemerkenswert ist, dass die kolumbianische Wirtschaft allen bewaffneten Konflikten zum Trotz eine Dynamik entwickelt hat, die sie von den Nachbarstaaten deutlich abhebt. Das liegt nicht etwa an den Milliarden der Rauschgiftbarone, die ja nicht gemeinnützlich investiert werden, sondern zumeist im Ausland festliegen. Die Gründe für die Entwicklungsdynamik sind zahlreich, einer der wichtigsten dürften die Überweisungen von fast einer Million in den USA lebender Kolumbianer in ihr Land sein, die dort, dank ihres hohen Bildungsstandes, mehr zum Mittelstand als zum Proletariat gehören. Das aus einer Kaffee-Republik zur Blumen-Republik, und schliesslich fast zur Coca-Republik gewordene Kolumbien ist schon längst mehr als all das. Teilweise liegt es auch daran, dass es im Vergleich zu Brasilien, Argentinien, Chile und Peru so wenig für die Rüstung ausgegeben hat.

Gerade diese Aufwärtsentwicklung aber veranlasst die kolumbianische Avantgarde zu der Annahme, die geeignetste Methode, der *violencia* allgemein — und den *narcos* insbesondere — den Boden unter den Füßen wegzuziehen, seien ökonomische und soziale Reformen, nicht die Verfrachtung einiger Köpfe der Rauschgift Hydra in die Gefängnisse der Vereinigten Staaten. Von Washington erwartet Bogotá den Status eines bevorzugten Handelspartners, entsprechend seinem für die Region einzigartigen Entwicklungsniveau.

Khalid Durán

Marktwirtschaft für den schweizerischen Föderalismus

Der schweizerische Föderalismus ist alt und klassisch. Seine Vorzüge werden regelmässig gefeiert, sie sind ein tragendes Element des Sonderfalls. Über die Nachteile schweigt man sich weitgehend aus. Das führt zu einer einseitig positiven Sicht. Für viele kann es gar nicht genug Föderalismus geben, sie wollen diesen maximieren. Es geht aber nicht um «je mehr, desto besser», sondern um den optimalen Föderalismus. Nur dieser ist effizient und kann — wenn überhaupt — als Modell für andere Länder und damit auch für die EG gelten.

Der Wettbewerb zwischen den Kantonen (und Gemeinden) ist zwar zu begrüssen, er muss sich aber nach marktwirtschaftlichen Regeln abspielen. Jeder «nationale Markt» ist an bestimmte Voraussetzungen gebunden. Daher sind die unverzichtbaren Elemente der Marktwirtschaft auf die inner-schweizerischen Verhältnisse anzuwenden, um zu erfahren, ob und in welchem Ausmasse es hierzulande marktwirtschaftlichen Föderalismus gibt. Darauf ist die Lücke zwischen Ist und Soll zu schliessen und der Föderalismus entsprechend zu reformieren. Im folgenden kann leider nicht auf die Details eingegangen werden, es ist aber möglich, die Problematik ausreichend zu skizzieren und Schwerpunkte zu setzen:

1. Jeder Binnenmarkt erfordert u. a. die Freizügigkeit von Personen, Gütern, Kapital und Dienstleistungen. In dem Masse, wie diese Freiheiten nicht gegeben sind, ist der Föderalismus ein — protektionistisches — Hemmnis für den schweizerischen Binnenmarkt.

Die Freizügigkeit der Personen im allgemeinen und der Arbeitskräfte im besonderen wird durch zahlreiche Massnahmen beeinträchtigt: Die fehlende (volle) Freizügigkeit bei der 2. Säule, die «goldenen Fesseln». Die zu vielen (sub-optimalen) AHV-Kassen, statt einer einzigen Bundeskasse. Das nicht ausreichend harmonisierte Schulwesen, das jene benachteiligt, die schulpflichtige Kinder haben. Unterschiedliche Regelungen bei der Grundstückgewinnsteuer, die beim Verkauf eines «Grundstücks» nicht — durchwegs — den Gewinntransfer in einen anderen Kanton zulassen. Kantonale und kommunale Normen, die faktisch verhindern, dass Personen mit dem gleichen Beruf, aber unterschiedlicher Ausbildung, in einem anderen Kanton — technisch — nicht zurechtkommen. Die kantonalen und regionalpolitisch bedingten Kontingente an bestimmten ausländischen Arbeitskräften passen nicht zum freien Arbeitsmarkt: Sie behindern auch — indirekt — schweizerische Arbeitnehmer. Nicht zu vergessen sind die sprachlichen und kulturellen Unterschiede, welche die Schweiz in entsprechende Regionen segmentieren. Je mehr solche Eigenschaften «gefeiert» werden, um die Vielfalt der Schweiz zu demonstrieren, desto geringer ist die Mobilität nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb von derartigen Regionen.

Ins Auge fällt der kantonale (und kommunale) Protektionismus bei den privaten und öffentlichen Dienstleistungen im allgemeinen und den «freien Berufen» im besonderen. Oft ist es nur dann möglich, sich in einem Kanton zu betätigen, wenn man dort wohnt,

Steuern zahlt und eine «Lizenz» des entsprechenden Kantons hat. Extrem entwickelt ist der «Kantönligeist» bei den «freien Berufen», wo Auswärtige ausgeschlossen werden. Das Paradebeispiel sind die Anwälte, die mit der Grotteske von 26 kantonalen Prozessordnungen konfrontiert sind. Um es kurz zu sagen: Wir sind weit davon entfernt, Freizügigkeit bei den Dienstleistungen zu haben.

Ein gemeinsamer Markt erfordert die Harmonisierung oder gar Vereinheitlichung bestimmter — technischer — Normen. Da Gemeinden, Kantone und Bund ohne marktwirtschaftliche Richtlinien in zahlreichen Bereichen unabhängig voneinander regeln, kann es nur einen Wildwuchs an Vorschriften geben. Das verhindert einen nationalen Markt und ist mit hohen (Zusatz-) Kosten verbunden, so z.B. in der Bauwirtschaft.

Das Einkaufs- und Submissionswesen ist in der Schweiz nicht liberalisiert. Es dominiert die Praxis, öffentliche Aufträge möglichst lokal bzw. kantonal zu vergeben. «Auswärtige» kommen nur zum Zuge, wenn es überhaupt keine «heimischen» Anbieter gibt. Es kommt hinzu, dass man die «Lose» möglichst klein halten und die Ausführung zeitlich möglichst erstrecken will: Das ist entsprechend teuer! Einen gesamtschweizerischen Markt wird es hier erst mit einem Bundesgesetz geben, das dafür sorgt, dass alle öffentlichen (und privaten) Aufträge gesamtschweizerisch ausgeschrieben und dem Leistungsfähigsten zugeschlagen werden.

Zu einem gemeinsamen Markt gehört ein Mindestmass an Steuerharmonisierung, obwohl Steuern grundsätzlich ein Standortfaktor — wie andere — sind. Der Steuer-Föderalis-

mus ist marktwirtschaftlich nur zulässig, wenn die — interkantonalen — externen Effekten (= Spill-Overs) internalisiert werden. Das ist leider nicht der Fall, was nach einer wettbewerbsneutralen Besteuerung ruft. Konkret bedeutet dies u.a. die ausschliessliche Besteuerung von Unternehmen aller Rechtsformen durch den Bund: Nur dann ist die Wettbewerbsneutralität gewährleistet. Es kommt nicht mehr zu einer — steuerbedingten — räumlichen Fehlallokation von Ressourcen.

Wer jene vier Freiheiten realisieren möchte, die zu einem schweizerischen Binnenmarkt gehören, sollte folgendes unternehmen: In einer ersten — sofortigen — Phase werden alle kantonalen und kommunalen Regelungen gegenseitig anerkannt. Damit entfallen — kurzfristig — zahlreiche Hindernisse! In einer zweiten Phase hat der Bund abschliessend und für jedermann verbindlich alles zu regeln, was für einen «gemeinsamen Markt» unverzichtbar ist. In dieser Hinsicht führt mehr Zentralismus zu einem besseren Föderalismus. Das mag zwar paradox erscheinen, ist aber die logische Konsequenz aus der Anwendung marktwirtschaftlicher Grundsätze.

2. Bevor man sich der Frage zuwendet, wie die Zuständigkeit für öffentliche Aufgaben zu gestalten ist, geht es um die Aufgabenverteilung zwischen «Privat und Staat». Ist dieses Problem nach marktwirtschaftlichen Kriterien gelöst, so ist es entscheidend, eine möglichst weitgehende Entflechtung zwischen den öffentlichen Gebietskörperschaften vorzunehmen. Es gilt der Grundsatz, dass einzelnen Staatsebenen jeweils ganze Aufgaben zuzuteilen sind: Das zur freien, autonomen Gestaltung und damit in Selbstverantwortung. Die — nicht nur — in der

Schweiz übliche Verflechtung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden ist nicht marktkonform. Zum einen kommt es zu — kostspieligen — Mehrfachspurigkeiten, es fehlt auch an Transparenz. Zum anderen ist der Prozess der politischen Willensbildung (zu) kompliziert und zeitraubend, was die Aufgabenlösung behindert und verteuert. Zum dritten ist ein gefährlicher Mechanismus am Werke: Je mehr der Bund bezahlt, desto grosszügiger gehen Kantone und Gemeinden mit finanziellen Mitteln um. Wer auch noch das «lokalisierte» Einkaufs- und Submissionswesen kennt, der wird endgültig verstehen, wieso es überfällig ist zu entflechten. Bei der Zuteilung einzelner Aufgaben sind folgende Kriterien anzuwenden:

Öffentliche (Infrastruktur-)Anlagen zeichnen sich durch eine (meist) technisch bedingte Mindestgrösse aus: Man hat mit «Unteilbarkeit» zu tun, so u.a. bei Kläranlagen, Krankenhäusern und Schulen. Um solche Objekte — voll — auszulasten, ist eine bestimmte Benutzer- und damit auch Bevölkerungszahl erforderlich. Das kann zu einem Einzugsgebiet führen, das die Grösse von Gemeinden und Kantonen übersteigt. Das Ergebnis ist eine Unterauslastung! Zu einer Unterversorgung kommt es, wenn eine solche Anlage nicht finanzierbar ist.

Staatliche Leistungen sind so zu dimensionieren, dass die Durchschnittskosten (je Einheit) minimiert werden: Ziel ist die «optimale Grösse»! Daher kann es ökonomisch notwendig sein, eine bestehende Anlage (z.B. Universität) zu erweitern und so auf einen Neubau an einem anderen — ausserkantonalen — Standort zu verzichten. Es versteht sich daher von selbst, dass optimale Einzugsgebiete (= Kreise) oft

nicht mit Gemeinde- und Kantonsgrenzen übereinstimmen. Der — aktuelle — Föderalismus ist dann nicht optimal.

Das zentrale Problem sind die — räumlichen — externen Effekte. Öffentliche Leistungen streuen ihre Nutzen oft über die Grenzen der zuständigen Gebietskörperschaften hinaus. Dabei kommen «Auswärtige» in den Genuss von Staatsleistungen, ohne dafür zu bezahlen. Wird das nicht voll abgegolten, so entsteht eine «Unterversorgung». Eine Externalisierung gibt es auch bei den Kosten, so z.B. durch die Benutzung von Universitäten. Wenn diese Kosten nicht bei den Verursachern — unabhängig von ihrem kantonalen oder kommunalen Standort — internalisiert werden, so kommt es zu einer «Überbeanspruchung». Der Föderalismus ist aber nur dann optimal, wenn er die Diskrepanzen zwischen den Nutzniesser- und den Kosten-Kreisen zu überwinden vermag. In diesem Fall ist die fiskalische Äquivalenz verwirklicht!

Zur Überwindung der Fehlallokation infolge von «Unteilbarkeit», suboptimaler Grösse und von externen Effekten bieten sich — organisatorisch — verschiedene Alternativen an: Zum ersten kann man Spezialregionen schaffen: Sie erstrecken sich jeweils auf das Einzugsgebiet bzw. die Kreise der Nutzniesser und Verursacher: So entstehen über-kommunale und über-kantonale, d.h. regionale Gebilde. Je vielfältiger öffentliche Aufgaben und je bedeutender ihre Spill-Overs sind, desto grösser ist die Zahl der Spezialregionen. Regionale Zweckverbände lösen Gemeinden und Kantone entsprechend ab. Das hat zum einen den Nachteil, dass die — föderalistischen — Entscheidungsstrukturen noch komplizierter werden. Zum anderen sind die

Chancen ihrer Realisierung aufgrund von historisch «zementierten» Grenzen als (sehr) gering einzuschätzen. Zum dritten bedingen diese Unzulänglichkeiten eine Verlagerung der Zuständigkeit «nach oben». Das mag man zwar bedauern, in der Schweiz ist es aber unausweichlich, dass der Bund zusätzlich dort aktiv wird, wo die regionale Zuständigkeit an sich ausreichen würde. Verantwortlich dafür sind letztlich die Kantone, die sich bisher geweigert haben, einen marktwirtschaftlichen Föderalismus zu praktizieren.

3. Ist die Zuständigkeit geregelt, so geht es um den Vollzug von Staatsaufgaben. Dieser ist jenen (privaten und) öffentlichen Ebenen zu übertragen, die am effizientesten vollziehen. So gibt es zahlreiche Kantone (und Gemeinden), die zu klein sind, um bestimmte Aufgaben — technisch — überhaupt lösen zu können. In der Realität reicht die Bandbreite von jenen, die nicht vollziehen bis hin zu jenen, die Aufgaben sehr gut lösen! Aufgrund dieser — und anderer — Unterschiede im Vollzug ist es nicht gerechtfertigt, die Lösung bestimmter Bundesausgaben (= Vollzugsföderalismus) einfach unbesehen den Kantonen ohne Rücksicht auf ihre Leistungsfähigkeit zu übertragen. Analoges gilt auch für die Gemeinden in bezug auf den Vollzug von Kantonsaufgaben. Öffentliche Gebietskörperschaften müssen jene (optimale) Grösse erreichen, die sie zum effizienten Vollzieher machen: Dazu sind entsprechende Spezialregionen erforderlich, die unabhängig von den Kantonen arbeiten, wenn ihnen der Vollzug von Bundesaufgaben übertragen wird. Es muss letztlich dem Bund überlassen werden, autonom nach Effizienzkriterien zu entscheiden, ob er Aufgaben selbst vollzieht oder den Vollzug an — grosse — Kantone und/

oder regionale Zweckverbände delegiert. Wer sich in der Vollzugskrise des helvetischen Föderalismus auskennt, der kann nur für eine grundlegende Reform im Vollzug von öffentlichen Aufgaben im allgemeinen und von jenen des Bundes im besonderen eintreten.

4. Stehen die Zuständigkeit und der Vollzug fest, so ist die Finanzierung zu regeln. Es geht hier nicht nur darum, wer, sondern auch wie finanziert wird. Die Wirklichkeit ist vom «Gemeinlastprinzip» und damit von Steuern geprägt. Dieser Grundsatz ist nicht marktwirtschaftlich, er ist durch das Nutzniesser- und Verursacherprinzip zu ersetzen. Dabei sind drei Aspekte der marktwirtschaftlichen Finanzierung des Föderalismus zu berücksichtigen:

Mit der Zuständigkeit für eine — ganze — Aufgabe wird die Autonomie sozusagen maximiert. Damit selbstverantwortlich gehandelt wird, ist aber nach der Regel «wer entscheidet, bezahlt selbst» zu verfahren. Nur so kann man gewährleisten, dass bedarfsgerecht und effizient mit öffentlichen Mitteln umgegangen wird. Die Praxis zeichnet sich durch (Bundes-)Subventionen aus. Es werden (feste) Prozentsätze an den Gesamtkosten zugesagt und ausgerichtet, ohne — ausreichend — Einfluss auf die Projektgestaltung zu nehmen. Je höher der Anteil der Subventionen, desto «grosszügiger» wird disponiert. Im — realistischen — Extremfall werden Investitionen nur deshalb durchgeführt, weil sie einen lokalen oder regionalen Beschäftigungseffekt haben, sie müssen keinem objektiven Bedarf entsprechen. Das schweizerische Subventionswesen zeichnet sich durch «Schwarzfahrer» aus: Die Gemeinden beuten die Kan-

tone, die Kantone den Bund aus. Das Ergebnis ist gesamtschweizerische Fehlallokation!

Der Föderalismus darf um so ausgeprägter sein, je mehr — räumliche — externe Effekte internalisiert werden. Dazu ist ein interkommunaler und interkantonaler Lastenausgleich erforderlich: Ziel ist die Übereinstimmung der Einzugsgebiete der Nutzniesser und der Kostenträger. Da dies nicht freiwillig und ohne den Bund auch nicht innert nützlicher Frist geschieht, ist ein entsprechendes Bundesgesetz unverzichtbar. Der optimale Föderalismus wird «von oben» sozusagen aufgezungen.

Nun gibt es Kantone (und Gemeinden), die bei voller Ausschöpfung ihrer Finanzkraft, auswärtige Hilfe benötigen. Hier ist mit Überweisungen «von oben nach unten» zu operieren. Das zur Sicherung von Mindeststandards bei öffentlichen Leistungen. Es erfolgt in Analogie zur Subjektförderung von Personen, die unter dem Existenzminimum liegen. Hinfort ist diesen — und nur diesen — Kantonen mit Finanzmit-

teln zur freien Verfügung zu helfen. Das ersetzt die Objektförderung und stärkt die Autonomie. Damit wird darauf verzichtet, jenen Kantonen Geld zu überweisen, die darauf nicht angewiesen sind. Es macht nämlich keinen Sinn, dass diese zuerst in die Bundeskasse — Steuern — bezahlen, um hernach «eigenes Geld» sozusagen als Geschenk zurückzuerhalten. Vollzogen wird der Wechsel vom Brutto- zum Netto-Prinzip in den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kantonen.

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass der schweizerische Föderalismus weit davon entfernt ist, optimal zu sein. Er ist mit gravierender Fehlallokation verbunden: In diesem Ausmasse ist er zu teuer! Das ist auch «staatspolitisch» nicht zu rechtfertigen. Die zukunftsweisende Devise kann daher nur lauten: «Marktwirtschaft für den schweizerischen Föderalismus». Solange dies nicht geschehen ist, kann der schweizerische Föderalismus weder für uns selbst noch für andere — z. B. die EG — ein Modell sein!

Walter Wittmann

Geistiges Eigentum

Kulturpolitik und Urheberrecht

Es liegt wohl nicht nur am Jubiläumsjahr, dass Kultur mehr als früher zum Politikum geworden ist. Freilich, Jubiläen geben Anlässe nicht nur zum Feiern, sondern auch zur Besinnung über den Tag hinaus, rückwärts und vorwärts gewandt, zu geistigen Höhenflügen und schöpferischer Selbstdarstellung. Die staatliche Gemeinschaft

ruft sich in Erinnerung, dass ihr Zweck mehr ist als der tägliche Kampf um existenzsichernde Zusammenarbeit und die Verteilung von Gütern, dass in der Form des Zusammenlebens vielmehr Ideen, individuelle Freiheiten und gegenseitige Solidarität, verbindliche Ordnungen und eine eigene Identität realisiert und angestrebt werden. Dies

alles gehört zur Kultur im weitesten Sinn, einer Kultur, die nicht nur produziert und konsumiert, sondern gelebt wird.

Jubiläen erfordern Manifestationen dieser Kultur, und der kalendarische Anlass ergibt sich mitunter zu einer Zeit, die nicht gerade zum Feiern, sondern eher zur Austragung von Konflikten einlädt. Wer sich mit Kultur beschäftigt, mag solche Stimmungen, den Geist der Zeit, empfindlicher registrieren. Die skrupulöse Rebellion zünftiger «Kulturschaffender» gegen die Erwartungen jener, die man zuweilen etwas hochnäsiger als blosser Konsument betrachtet, ist so betrachtet weniger ein Ärgernis denn ein Spiegelbild der gegenwärtigen Befindlichkeit unserer politischen Kultur.

Sie ist im besonderen auch Ausdruck der Schwierigkeiten, die das Kulturleben im engeren Sinn, die Pflege der Künste, der Gesellschaft bereitet. Zwar fehlt es nicht an Zeit und Gelegenheit, sich neben dem Broterwerb kulturellen Liebhabereien zu widmen. Und den Luxus professionellen Kulturschaffens kann man sich leisten. Längst hat man sich daran gewöhnt, dass in demokratischen Verhältnissen nicht nur der Kulturgenuss allen interessierten Bevölkerungskreisen zugänglich sein soll, sondern dass das Gemeinwesen auch die Voraussetzungen dafür zu schaffen hat, gewissermassen die Aufgabe fürstlicher Mäzene übernimmt.

Die Kulturbudgets der öffentlichen Hand sind ansehnlich geworden, und dennoch wird in zunehmendem Mass die Frage laut, was Kultur denn kosten dürfe. Die vordergründigen, oft bemühen Budgetdebatten — wie sie derzeit etwa in Zürich geführt werden — verdecken indessen grundsätzlichere Fragen. Wer entscheidet, welche kultu-

rellen Leistungen für welches Publikum unterstützt und gefördert, ja überhaupt erst ermöglicht werden sollen? Was benötigt die Erhaltung, die Vermittlung und die Pflege des kulturellen Erbes, was bleibt für zeitgenössische Neuschöpfungen? Welche Anteile entfallen auf etablierte und alternative, auf «ernste» und populäre, leichte, unterhaltende Sparten? Und müssten diese Entscheide nicht vermehrt dem «Markt», der privaten Initiative als dem politisierten Zusammenwirken von Experten und Behörden überlassen werden? Auch ein eidgenössischer Kulturartikel, auf den nun wiederum manche Hoffnungen gesetzt werden, wird zwar Mittel vor allem für einen Ausgleich der unterschiedlichen materiellen Voraussetzungen im föderalistischen Kulturleben freimachen, aber diese Fragen letztlich nicht anders beantworten können als Kantone und Gemeinden dies heute variantenreich tun.

Während sich die kulturpolitischen Auseinandersetzungen gewissermassen auf offener Bühne vor einem angelegten Publikum abspielen, findet eine für Kulturschaffende nicht weniger bedeutsame Debatte fast unter Ausschluss der Öffentlichkeit in einem nicht enden wollenden juristisch-politischen Seminar statt. In der Märzsession hat der Ständerat zum zweiten Mal Anlauf genommen zur seit bald vier Jahrzehnten anstehenden Revision des Urheberrechts. Das Interesse war selbst bei den Journalisten gering, die zum weiten Kreis der darin angesprochenen Schöpfer geistiger Schöpfungen der Literatur und Kunst gehören.

Es geht in diesem Gesetz nicht um staatliche Förderungs- und Unterstützungsmassnahmen für kulturelle Leistungen, sondern «nur» um deren

Anerkennung und die Gewährleistung der Bestimmungsrechte der Urheber über die Verwendung ihrer Werke und die daraus abgeleiteten Vergütungsansprüche. Auch der Schöpfer immaterieller Güter soll für deren Konsum ebenso entschädigt werden müssen wie jener, der materielle Güter herstellt. Was sich so einfach anhört, ist so einfach nicht zu regeln. Für den Leser ist wohl leicht einsichtig, dass vom Preis eines Buches der Autor seinen Anteil erhält. Und für den Musikhörer ebenso, dass Komponist und Interpreten am Ertrag eines Konzertes oder einer Schallplatte partizipieren. Das entspricht seinem marktwirtschaftlichen Empfinden. Unter dem geltenden, aus dem Jahre 1922 stammenden Gesetz sind für die praktischen Fragen des Einzuges und der Verteilung der den Urhebern — und während 50 Jahren über ihren Tod hinaus ihren Erben — zustehenden Erträge durch die Gründung von unter staatlicher Aufsicht stehenden Verwertungsgesellschaften Lösungen gefunden worden.

Inzwischen aber hat sich der Konsum von Kulturgütern einerseits durch die Verbreitung durch Radio und Fernsehen und andererseits durch die Entwicklung in der Reproduktionstechnik gleichsam selbständig gemacht. Es müssen neue gesetzliche Regelungen gefunden werden, um zu verhindern, dass an sich geschützte Werke problemlos, weil praktisch unkontrollierbar, unentgeltlich genutzt werden können. Wen kümmert es, wer weiss überhaupt, dass das Kopieren von Texten beispielsweise für die Klassenlektüre in der Schule, von Zeitungsartikeln zu Dokumentationszwecken in der Firma, von Noten für das Amateurorchester ohne Erlaubnis des Urhebers — und Vergütung — verboten ist? Von der

Möglichkeit, Radio- oder Fernsehsendungen auf Kassetten aufzunehmen, ahnten die Schöpfer des alten Gesetzes noch nichts; angesichts der Dimensionen, die das Kopieren auf unbespielte Kassetten angenommen hat — sie betragen ein Mehrfaches der Verkäufe bespielter Ton- und Tonbildträger —, bedeutet die missbräuchliche Verwendung bis hin zur Piraterie, sondern auch die bis anhin erlaubte Wiedergabe zum Privatgebrauch eine ins Gewicht fallende Ertragsminderungen für Urheber, Interpreten und Produzenten.

Die Gesetzesrevision hätte eigentlich zum Zweck haben sollen, das marktwirtschaftliche Verhältnis von Leistung und Entgelt wieder ins Lot zu bringen. Dafür wurden von nicht weniger als drei Expertenkommissionen und in zwei vom Bundesrat vorgelegten Botschaften Lösungen entworfen. Die Interessen der Urheber — und neuerdings der ebenfalls einen Leistungsschutz beanspruchenden Interpreten und Hersteller von Ton- und Tonbildträgern — wären im Bereich der Massennutzung allerdings nur durch kollektive Vergütungen für das Kopieren und durch eine auf ausgeklügelte statistische Methoden gestützte individuelle Verteilung an die Berechtigten durch die anerkannten Verwertungsgesellschaften praktikabel zu schützen — so wie es in den Nachbarländern bereits geschieht und in der EG zumindest angestrebt wird.

Gegen diese Vergütungen liefen allerdings die Organisationen der Nutzer Sturm, jene Kreise also, die das einmal konservierte Kulturgut den Konsumenten weitervermitteln. Sie machten darauf aufmerksam, dass kollektive Vergütungen weder exakt den einzelnen Urhebern zugeordnet noch gerecht den Nutzern und Konsumenten angela-

stet werden können. Ohne Vergütung war aber andererseits die weitgehend unentgeltliche Selbstbedienung nicht zu vermeiden. Die Auseinandersetzung um komplizierte technische und juristische Regelungen eskalierte in der öffentlichen Debatte zum ideologischen Schlagabtausch, neckischerweise mit verkehrten Fronten: während der sozialdemokratische Sprecher emphatisch das Recht der Kulturschaffenden auf einen angemessenen Preis für ihre Leistungen beschwor, reklamierte der bürgerliche Anwalt der Nutzer das Recht der Öffentlichkeit auf ungehinderten Zugang zum Kulturgut . . .

Der Ständerat hat schliesslich in den meisten umstrittenen Fragen die Vorlage des Bundesrates zugunsten der Urheber korrigiert. Er entschied sich für eine Leerkassettenabgabe, verlangte von den Bibliotheken beim Verleih von Büchern einen Obolus für die Autoren, verhalf auch den Interpreten sowie den Ton- und Tonbildträgerherstellern zur Teilhabe an Vergütungen, gewährte den bildenden Künstlern einen Anteil am Erlös bei Wiederver-

käufen, verwies die Produzenten von Kollektivwerken auf die Vertragsfreiheit und verlängerte die Schutzfrist für Urheberrechte von 50 auf 70 Jahre.

Noch hat das neue Urheberrecht die Zangengeburt nicht überstanden. Im Dickicht der juristischen Paragraphen und der vielfältigen organisierten Interessen — die unter einen Hut zu bringen schwieriger sei, als einen Sack voller Flöhe zusammenzuhalten, wie die Kommissionspräsidentin meinte — fällt es nicht nur den Kulturschaffenden selbst, sondern auch der kulturkonsumierenden Öffentlichkeit schwer, den eigentlichen Sinn des Gesetzes zu erkennen. Dass jeder Konsument für die von ihm bevorzugten kulturellen Leistungen einen angemessenen Preis bezahlt, ist aber letztlich wohl effizienter und sinnvoller, als wenn er als Steuerzahler eine Kultursubventionspolitik alimentieren muss, die das natürliche Spannungsverhältnis zwischen Staat, Zeitgeist und Kultur doch nie wird lösen können. Auch nicht in Jubiläumsjahren.

Ulrich Pfister

Politische Kultur in der Kirche — Das Gegenbeispiel Chur

Unter dem Sammeltitlel «*Politische Kultur in der Kirche*» hat *Walter Gut* eine Reihe von Aufsätzen herausgegeben, die über Jahrzehnte entstanden sind und im Kern alle, expressis verbis oder in weiterem Sinn, von der Position des engagierten Christen in der Politik und von den normativen Konsequenzen handeln, die sich daraus für sein Wirken in der Öffentlichkeit ergeben¹. Diesen Weg als ein Aktiver der Politik gehen zu können, ist letztlich Gnade —

und nicht selten Opfergang. Der ihn in unserem Land mit solchem Charisma, eben Gnadengabe, beschritten, den Zeitgenossen wie den Nachgeborenen das ebenso erhellende wie unendlich schwer erreichbare Beispiel gegeben hat, Niklaus von Flüe, wird vom Autor denn auch, zusammen mit Thomas Morus, im Abschnitt «*Religion und Politik*» des Buches gewissermassen als Lichtgestalt des christlichen Staatsmannes gezeichnet.

Zum Verhältnis zwischen Staat und Kirche

Niklaus von Flüe hat, wie wir wissen, seine ganze Kraft gegen politische Unkultur in Staat und Kirche eingesetzt. Er wusste: Staat wie Kirche vermögen Autorität und Würde auf Dauer nur zu bewahren, wenn beide in ihrem institutionellen und rechtlichen Aufbau und in ihrem Handeln politischer Kultur Raum geben. Dass solches möglich wird, hängt nun wesentlich von der Antwort auf die Frage ab, in welchem Verhältnis Staat und Kirche zueinander stehen und somit gleichzeitig Standort und Handeln dessen bestimmen, der sich beiden Mächten verpflichtet weiss. Die beiden Aufsätze *«Der Christ und der Staat»* und *«Christ und Bürger»* zeigen gewissermassen die Desiderata des einzelnen in bezug auf die Gestaltung dieses Verhältnisses auf. Das Grundsätzliche dazu wird in der ebenso differenzierten wie klaren Abhandlung *«Zur Stellung der Kirche in Gesellschaft und Staat»* gesagt: *«Staat und Gesellschaft sind... nicht getrennte Sozialbereiche. Sie sind aufeinander bezogen und sie wirken aufeinander zu. So verhält es sich auch mit Kirche und Staat»*. Von daher hat die Kirche aufgrund ihrer geistlichen Sendung ihren politischen Beitrag zu erbringen. Er besteht darin, dass sie *«aus bewährter und immer wieder erneuerter geistiger Tradition, jenseits vergänglicher und modischer Trends, die vom Staat vorausgesetzte Wertordnung stärkt, erneuert und schafft»*. Damit das aber zu gutem Ziele führt, darf die Kirche nicht zur *«ancilla gubernii»* werden. Sie bedarf der *institutionellen Distanz* und wird sich selber direkten Einflusses auf den Staat enthalten. Institutioneller Ausdruck der angemessenen Distanz zwischen Kirche und

Staat ist *«Zuordnung»* in jener Form, *«die der Kirche Freiheit und Eigenständigkeit sichert und dem Staat die seinem weltlichen Zweck entsprechende sinnvolle Zusammenarbeit mit der in der staatsfreien Gesellschaft wurzelnden, geistlichen Institution ermöglicht»*. Gut stützt seine Aussagen überzeugend auf grundlegende Äusserungen des Vatikanums II ab, wie er sich denn überhaupt in allen Erörterungen, die nicht nur das Verhältnis Kirche — Gesellschaft — Staat, sondern im besondern auch das zwischen Klerus und Laien betreffen — diesem Thema ist ein erfrischend eigenständiger und mutiger Aufsatz gewidmet —, auf den Thesaurus dieses Konzils beruft, das so verheissungsvollen Aufbruch ankündigte.

Die Regelung der Bischofswahl in Basel und Chur

Wird nun die staats-kirchenrechtliche Realität am Sollzustand gemessen, so leistet hiefür das *Basler Bistumskonkordat* von 1828, dessen entscheidende Regelungen in der Revision von 1978 bestätigt wurden, taugliche Dienste als, nach Meinung des Autors, im grossen und ganzen seiner Vorstellung von der *«Zuordnung»* der beiden Mächte zueinander entgegenkommendes Vertragswerk. Zwar vermöge die höchst singuläre Form der Mitwirkung des Staates, das heisst der Vertreter der Bistumskantone in der Diözesankonferenz, bei der Wahl des Bischofs aus des Autors Sicht dem Erfordernis gebührender Distanz von Kirche und Staat eigentlich nicht mehr zu genügen. Wenn nämlich die Konsultation der Diözesankonferenz durch die Wahlbehörde, das Domkapitel, dieses in der Entscheidung für einen der

sechs von ihm selber ausgewählten und präsentierten Kandidaten auch rechtlich in keiner Weise binde, so blieben mit Blick auf heute und andere Bistümer notwendige Veränderungen in der Kirche selber wünschbar. Für politische Kultur in der Kirche, so meinen wir den Autor zu verstehen, wäre der *Einbezug des Kirchenvolkes*, in welcher Form auch immer, in den Wahlprozess signifikanter als die heutige, sozusagen moralische Bindung an den Staat, das heisst an die Diözesankonferenz.

Zwingend ergab sich bei der Beurteilung der rechtlichen und politischen Lage im Bistum Basel für den Autor der Vergleich mit dem Bistum Chur. Er lässt auf der rechtlichen Ebene gewichtige Unterschiede erkennen, die indessen nicht zur heutigen verfahrenen Lage in Chur hätten führen müssen, wenn das geschriebene Recht in früherer und jüngster Zeit im Geiste der postulierten «Zuordnung» ausgelegt und angewandt worden wäre. Doch zuerst zum wohl wesentlichsten institutionellen Unterschied, den Gut bereits in seinem Abschiedsvortrag als Mitglied der Diözesankonferenz des Bistums Basel am 7. September 1989 dargelegt hat. Den aktuellen Anlass boten die bekannt gewordenen Äusserungen des gegenwärtigen Nuntius in Bern, die zu Befürchtungen Anlass gaben, Rom könnte versucht sein, in Parallele zu den Vorgängen in Chur über die Bezeichnung eines Koadjutors des Bischofs das freie Bischofswahlrecht des Domkapitels zu umgehen. Im Gegensatz zum Basler Domkapitel besitzt nun aber dasjenige von Chur seit dem Erlass des römischen Dekretes «*Etsi salva*» von 1948 lediglich ein eingeschränktes Bischofswahlrecht, nach dem es den Bischof aus einer vom Hl. Stuhl präsentierten Dreierliste zu

wählen hat. Und dieses Recht ist erst nicht Bestandteil eines klassischen und beide Teile bindenden Konkordates, sondern lediglich ein «*privilegium*», durch einen innerkirchlichen Verwaltungsakt gewährt worden. Gut untersucht im Detail die Umstände und Regeln, welche die in jedem Betracht folgenschwere Bezeichnung eines Koadjutors des Bischofs durch Rom bestimmen und kommt zum Schluss, dass in der Rechtswirklichkeit die Einsetzung eines Koadjutors auf jeden Fall «*die Vorwegnahme der künftigen, bei Sedisvakanz fälligen Bischofswahl*» bedeute. Nach dem Buchstaben und Sinn eines Konkordates indessen, abgeschlossen zwischen dem Hl. Stuhl und, wie im Fall des Bistums Basel, souveränen Staaten, wäre dieser Automatismus als Vertragsbruch zu bewerten.

Ernennung von Bischof Haas widerrechtlich

Den Fall Chur hat der Autor bekanntlich, ohne von irgendwelcher Seite beauftragt zu sein, zum Gegenstand einer luziden Studie gemacht, die als Beitrag vollständig in das Buch aufgenommen worden ist. Es werden sämtliche massgebenden kirchen- und staatskirchenrechtlichen Dokumente und Entscheide ganz oder auszugsweise publiziert, erörtert und kommentiert. Der Verfasser kommt zu einem bedeutsamen Schluss, den man im Licht der Ernennung von Haas zum Koadjutor mit Nachfolgerecht und dann zum Diözesanbischof für das Vertrauen zwischen Kirchenführung und Kirchenvolk und für die Einschätzung der politischen Kultur in der Kirche nur als fatal bezeichnen kann: der direkten Ernennung von Haas zum Koadjutor

durch Rom stand gemäss dem erwähnten Dekret *«Etsi salva»* geltendes Sonderrecht entgegen. Die Ernennung ohne Konsultation des Domkapitels sei eindeutig widerrechtlich erfolgt. Die überzeugend abgestützte Argumentation — sie kann hier im einzelnen nicht dargelegt werden —, mit der die Kirchenoberen der Rechtsbeugung und -verletzung überführt werden, lässt auch den nicht römisch-katholischen Christen und Staatsbürger keineswegs unbeeindruckt.

Auch die Rechtsstellung von Schwyz missachtet

Recht kompliziert sind nun die Aspekte, die sich im besonderen für den Kanton Schwyz aus seiner Vereinbarung mit dem Churer Fürstbischof von 1824 und den die Übereinkunft ergänzenden, späteren vatikanischen Erlasse ergeben. Diese Dokumente bilden insgesamt *«Elemente eines komplexen Bistumsvertrages»*, mit welchem der Kanton Schwyz ins Bistum Chur inkorporiert wurde und für die zwei ihm zugestandenen Domherren auch das Recht der Mitwirkung an der Bischofswahl erhielt. Zwar ist ja nun Träger dieses Rechts nicht der Kanton Schwyz, sondern das Churer Domkapitel. Aber durch das gesamte Vertragswerk hat der Hl. Stuhl nach Gut dem Kanton ein *«vertragliches Recht zu Gunsten eines Dritten»* eingeräumt, und damit dürfe Rom ohne die Zustimmung des Kantons Schwyz auch nicht das Wahlrecht des Churer Domkapitels beschneiden! Von daher wäre aber sogar auch ein freiwilliger Verzicht des Domkapitels auf sein Wahlrecht ohne Einverständnis des Schwyzer Vertragspartners unzulässig. Die Situation erscheint gro-

tesk, aber sie zu bestreiten dürfte auch den Juristen des Vatikans schwerfallen: der Kanton Schwyz ist berechtigt, sich, gestützt auf sein Vertragswerk, dem Konkordatscharakter zukommt, nicht für sein eigenes Recht, sondern für das dem Domkapitel zugestandene Wahlrecht zu wehren.

Die Schwächen der politischen Kultur in der Kirche

Es verwundert keineswegs, wenn auf Grund seiner Erkenntnisse in bezug auf die Vorgänge in Chur in seiner grundsätzlichen Arbeit *«Politische Kultur in der Kirche»* Walter Gut sich in seiner kritischen Haltung gegenüber manchen Erscheinungen und Abläufen in der römischen Kirche von heute bestätigt sieht. Wie im *«weltlichen Gemeinwesen... die Art und Weise der strukturellen Gestaltung, der Lenkung, der Ausrichtung und Dichte jeder Regelung, des täglichen Regel-Vollzugs und des Verhaltens der Amtsträger und Bürger die politische Kultur (oder Unkultur) dieses Gemeinwesens»* bestimme, so geschehe *«ähnliches auch im politischen Raum der Kirche»*. Auch hier sei stets *«die Frage der (innerkirchlichen) politischen Kultur gestellt»*. Nicht wenige Schwächen dieser Kultur und Verstösse gegen sie werden aufgelistet. Zum Schaden der *«Rechtskultur»* etwa rechnet der Autor *«residuale Züge der absolutistischen Regierungsform auf allen kirchlichen Organisationsebenen»*, das Fehlen einer Weiterzugsmöglichkeit gegen Verwaltungsentscheide Roms, eines ausreichenden Rechtsschutzes z.B. für ein Domkapitel gegenüber dem Bischof, des Rechts auf rechtliches Gehör. Die innerkirchliche Rechtsordnung wäre *«in stetem Blick auf das welt-*

liche öffentliche Recht fortzuentwickeln». Auch die kirchliche Verwaltung hat eine «kulturelle Chance», allein durch ihre Art und Weise der Geschäftsführung: sie hat gesprächsbereit zu sein, verhindert Polarisierung der Standpunkte und ringt mit um die innere Einheit der Kirche. Was so als Chance formuliert ist, enthält unverkennbar Kritik an heutiger Realität im innerkirchlichen politischen Raum, wo denn auch von oben wie von unten her ein «Verhalten gemäss Treu und Glauben» unerlässlich sei. Anzustreben sei in diesem Raum, wo immer möglich, der tragfähige Konsens als «hervorragendes Zeichen politischer Kultur».

Pluralität in der Kirche?

Mehr noch als mit dieser Auswahl aus dem Katalog von Postulaten zur politischen Kultur dürfte der Verfasser mit dem Petitum nach der «Zulassung von Pluralität in der Kirche» nicht nur in ausgesprochen konservativen Kreisen, sondern bis in die Mitte des römisch-katholischen Meinungsspektrums hinein anecken. Und viele, die ihm innerlich für seine Offenheit, die man bei einem dem Laiendienst an der Kirche so treu ergebenden Mann durchaus auch Bekennermut nennen darf, zustimmend danken, werden der Aussage, dass «ohne prinzipielle Freiheit die politische Kultur in der Kirche sich nicht entfalten» könne, öffentlich nur zögernd beipflichten. Denn sie mag ihnen, der klärenden Feststellung Guts

zum Trotz, dass sie «nicht Freiheit von der Kirche», sondern «in die Kirche eingebundene Freiheit» bedeute, bereits als ausgesprochen rebellisch erscheinen. Dies um so mehr, als sie durch die zusätzliche deutliche Infragestellung der «zentralisierten Ansammlung von Leitungskompetenzen in Rom» und die Feststellung, dass eine Dezentralisation von Entscheidungsbefugnissen auf die Ortskirchen, d. h. die Bistümer mehr als wünschbar sei, noch zusätzlich angereichert wird.

Auch in weiteren Arbeiten, die in dem Band zusammengefasst sind, wie «Ein Ombudsmann in der Kirche?», «Politische Parolen in der Kirche?», in den schon jahrzehntealten Aufsätzen «Am Vorabend des Conciliums» und «Einbau der Laien in die Struktur der Kirche» geht es im Grunde stets um die Reform der politischen Kultur im innerkirchlichen Raum, eine Reform, die freilich nach wie vor — der Fall Chur belegt es — der Reformbereitschaft Roms ermangelt und damit für viele Kirchenglieder bislang ein frustrierendes Bemühen geblieben ist. Trost in der Philosophie? Die abschliessenden Aufsätze unter dem Titel «Streiflichter auf Philosophie und Theologie» dürfen durchaus auch als Labe auf solche Wunden eines oft schmerzhaften Ringens um Veränderungen in der Kirche Roms gelten.

Alfred Wyser

¹ Walter Gut, Politische Kultur in der Kirche, herausgegeben von Urs Altermatt, Universitätsverlag, Freiburg Schweiz 1990.