

Kommentare

Objektyp: **Group**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **72 (1992)**

Heft 9

PDF erstellt am: **06.07.2024**

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Subsidiarität – Prinzip für alles

Ein Bildersturm

Seit dem «Nein» der Dänen zu den Verträgen von Maastricht hat das Bekenntnis zum Subsidiaritätsprinzip neuen Auftrieb erhalten. Selbst Jacques Delors, Präsident der EG-Kommission, bekennt sich ausdrücklich dazu. Wenn aber alle davon reden, meinen wohl nicht alle dasselbe. Es bahnt sich eine ähnliche Verwirrung an wie beim Begriff des Föderalismus¹, der im Englischen die Stärkung des Zusammenschlusses in einem Bund (gegenüber autonomistischen Verbündeten) bezeichnet und im Französischen und Deutschen die Eigenständigkeit der Verbündeten (gegenüber einer zentralen Instanz) hervorhebt. Der englische Sprachgebrauch hat sich im Zusammenhang mit der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika (*Federalist papers*) und in der Folge des Sezessionskriegs verfestigt, während die deutsche und französische Bedeutung vielleicht sogar von der diesbezüglichen Kontroverse zwischen Föderalisten und Unitariern, die vor 1848 in der Schweiz geführt wurde, mitgeprägt ist.

Ursprung in der katholischen Soziallehre

Ideengeschichtlich stammt das Subsidiaritätsprinzip nicht aus dem politischen Umfeld. Subsidiarität knüpft an das lateinische *subsidium*, Hilfe, an und bezeichnet eine sozialetische Wertvorstellung, die auf die katholische Soziallehre zurückgeht. Seit *Thomas von*

Aquin baut diese Lehre auf einem Naturrecht auf, das weitgehend durch die menschliche Vernunft erkannt werden kann und bei dem drei Prinzipien im Zentrum stehen: *das Personalitätsprinzip, das Solidaritätsprinzip und das Subsidiaritätsprinzip*. In der Schöpfung hat der Mensch als soziales Wesen seinen Platz, und darauf gründet auch seine gesellschaftliche Verantwortung gegenüber dem Schöpfer.

Das Subsidiaritätsprinzip fordert vom Menschen, «*dass er jede an ihn heranretende Aufgabe selbst erfülle, soweit er dazu fähig ist. Die Gemeinschaft muss «subsidiär» eingreifen, d. h. sie muss Hilfe zur Selbsthilfe leisten, welche die Initiative und Eigenkräfte des einzelnen weckt und fördert, nicht aber sie überspringt und ertötet.*»² Diesen Grundsätzen der katholischen Soziallehre kann auch aus liberaler Sicht ohne weiteres zugestimmt werden, wenn von einem liberalen Menschenbild ausgegangen wird. Was dem Menschen zugemutet werden kann und wozu er fähig ist, steht allerdings nicht von vornherein fest –, weder generell noch im Einzelfall. So wünschenswert es sein mag, die Einigung über Prinzipien als eine Übereinkunft bezüglich «zweitletzter Fragen» zu erzielen, ohne über «letzte Fragen» (nach dem Welt- und Menschenbild) Übereinstimmung vorauszusetzen, so schwierig ist es, ein Prinzip aus dem Zusammenhang mit seinen Prämissen, welche eben ein Bekenntnis voraussetzen, herauszulösen.

Die von der katholischen Soziallehre angestrebte Verknüpfung des Subsidiaritätsprinzips mit dem Solidaritätsprinzip illustriert und verschärft das hier angesprochene Problem. Im Hinblick auf die Solidarität «*muss die Gemeinschaft Daseinsvorsorge leisten und die Bedingungen schaffen, die dem einzelnen eine sinnvolle Betätigung seiner Kräfte überhaupt erst ermöglichen. Sie muss ihm also die Grundchance der Persönlichkeitsentfaltung sichern.*»³ In diesem Zusammenhang möchte man nun gerne wissen, welche Instanz darüber urteilt, was eine «*sinnvolle Betätigung*» ist – das Individuum, die kleine oder die grössere Gemeinschaft, oder irgendwelche Fachleute? Die Zustimmung zum Prinzip kann unabhängig von der Beantwortung dieser Fragen nicht erfolgen.

Im 19. und 20. Jahrhundert ist die thomistische Naturrechtslehre durch die Sozialzyklika *Rerum novarum* (1891) von Papst *Leo XIII.* und *Quadragesimo anno* (1931) von Papst *Pius XI.* konkretisiert worden. Die beiden Schriften zeigen das Spannungsfeld zwischen Solidarität und Subsidiarität auf.

Während *Rerum novarum* eine wichtige Grundlage christlich-sozialer Politik bildet, steht *Quadragesimo anno* dem marktwirtschaftlich-liberalen Gedankengut näher, wenn es die Notwendigkeit staatlicher Hilfe vom Negativen her begründet und die Eigenständigkeit «aus eigener Kraft» als Normalzustand annimmt, die Hilfsbedürftigkeit indes als Ausnahme deklariert. Was das Individuum aus eigener Kraft leisten kann, darf und soll ihm niemand entziehen...

Bremse und Motor

Dass das Subsidiaritätsprinzip gleichzeitig als Bremse und als Motor der Ver-

staatlichung und Zentralisierung verwendet werden kann, belegt der Salzburger Politologe *Franz Horner*⁴. Gegenüber der liberalen These, die Ausdehnung der staatlichen Tätigkeit im Sozialbereich führe zu einer zunehmenden Ermattung und Entmächtigung der autonomen und gesellschaftlichen Gestaltungskräfte, wendet er ein, es liege eine Verwechslung von Ursache und Wirkung vor.

«*Weil die autonomen, privaten Gestaltungskräfte in der Vergangenheit in Wirtschaft und Gesellschaft zu unsozialen Zuständen führten bzw. so eminent bedeutsame Probleme wie Vollbeschäftigung, gleichmässiges Wirtschaftswachstum und Preisstabilität nicht zu lösen vermochten, ist öffentliche Planung und Leitung in der modernen Industriegesellschaft unentbehrlich. Das Gesagte gilt in gleichem Masse für die neuen Aufgaben der Raumordnung, Stadtsanierung, dem Umweltschutz usw. Hier wird das in der Ethik vielzitierte Subsidiaritätsprinzip wirksam, das nicht nur zugunsten, sondern auch gegen die kleinen Lebenskreise spricht, wenn diese mit den anstehenden Ordnungsproblemen in der Gesellschaft nicht fertig werden.*»

Er ergänzt diese empirisch nicht belegten Behauptungen mit der folgenden, sprachlich unbeholfenen, inhaltlich aber zutreffenden Feststellung: «*Der in allen westlichen Demokratien bisher gegangene Weg läuft in der Regel auf die Übernahme von Verantwortung durch gesellschaftliche Institutionen hinaus.*»⁵ Das Subsidiaritätsprinzip als Einbahnstrasse in die falsche Richtung...

Unter dem Motto «Soviel Staat als nötig, soviel Markt wie möglich» führt das Subsidiaritätsprinzip je nach Feststellung eines Staatsversagens oder eines Marktversagens zu unterschiedli-

chen Vorschlägen. «Politische Lösungen sind dort notwendig, wo der Markt versagt», lautet ein grundsätzlich kaum umstrittenes Rezept. Offen bleibt dabei allerdings, welche und wessen Not welcher Wende bedarf und was konkret als «Versagen» gewertet wird. Mit Blick auf den ehemaligen Ostblock oder auf das gescheiterte «Schwedische Modell» ist demgegenüber folgendes Rezept aktueller: «Marktwirtschaft ist überall dort vonnöten, wo der Staat versagt.» Aus dieser Symmetrie möglicher Anwendungen wird ersichtlich, dass man sowohl ein Verstaatlichungsprogramm als auch ein Privatisierungsprogramm auf das Subsidiaritätsprinzip abstützen kann, was die politische Beliebtheit des Prinzips in verschiedensten politischen Lagern ungemein steigert, dabei aber dessen Eignung als Entscheidungsgrundlage in Frage stellt.

Vieldeutigkeit als Chance und Gefahr

Dass die Bandbreite möglicher Missverständnisse gleichzeitig auch die gemeinsame Basis der Zustimmung, die Akzeptanz, vergrößert, ist keine Eigenart des Subsidiaritätsprinzips. Vermutlich beruht nicht nur der Konsens für eine Verfassung oder in einem Vertrag auf der relativen Unschärfe von Begriffen, welche individuelle Interpretationen und damit auch Missverständnisse zulassen, sondern die sprachliche Kommunikation schlechthin.

Die skeptische Analyse einer Übereinstimmung bezüglich Prinzipien wird immer wieder als spitzfindige Spielverderberei empfunden, sie ist aber wohl eher ein vorbeugendes Mittel gegen Enttäuschungen aller Art und gegenüber den Frustrationen, die damit ver-

bunden sind, und die ihrerseits Aggressionen erzeugen können.

Karl Popper hat immer wieder vor einer Fixierung auf Definitionen gewarnt. «*Ich bin nicht im geringsten an Definitionen oder der sprachlichen Analyse von Wörtern oder Begriffen interessiert.*» Um der Klarheit willen, ist er aber beim Begriff der «Gewissheit» bereit, eine Ausnahme zu machen, «weil darüber soviel Wertloses gesagt worden ist.⁶» Um nichts anderes geht es hier. Das Modewort «Subsidiarität» soll im Hinblick auf seine fast unbeschränkte Verfügbarkeit hin überprüft und entzaubert werden.

Das Subsidiaritätsprinzip ist auf eine Diagnose, d. h. auf die Feststellung und den Nachweis eines Unvermögens oder Versagens angewiesen, und da im politischen und wirtschaftlichen wie auch im sozialen Bereich diesbezüglich kein Mangel herrscht und der Problemlösungsbedarf (effektiv oder vielleicht auch nur vermeintlich) anwächst, gewinnt die diagnostische Frage nach den Ursachen des Unvermögens bzw. des Versagens eine zentrale Bedeutung für die zu wählende Therapie. Im wirtschaftlichen und politischen Bereich sind sowohl Diagnosen als auch Therapievorschläge nur möglich, wenn – explizit oder implizit – ein normaler «gesunder» oder «natürlicher» Zustand definiert wird. Bei diesem Unterfangen wird spürbar, welche Fronten beim Konsens über das Subsidiaritätsprinzip überspielt oder verwischt werden: Wenn das Unvermögen, welches subsidiär beseitigt werden soll, nicht spezifiziert ist, wenn der Prozess, in dem es festzustellen ist, nicht feststeht und wenn offen bleibt, wer gegenüber wem welche Art von Unvermögen nachweisen muss und wer abschliessend darüber urteilt, so bleibt das Prinzip eine Leerformel.

Subsidiäre Intervention in der EG

Diese Behauptung soll anhand eines nicht ganz zufällig gewählten Beispiels überprüft werden. Nach dem Zweiten Weltkrieg steckten Frankreich, die Benelux-Staaten, Deutschland und Italien in den Industriezweigen «Kohle und Stahl» in einer Krise, in der sie die Probleme aus eigener Kraft nicht mehr zu lösen vermochten. Die kriegswirtschaftlich bedingten Nationalisierungen hatten in allen Staaten in eine ökonomische Sackgasse geführt, und die bisherigen Träger waren nicht mehr imstande, auf dem Weltmarkt zu überleben. Staatsversagen? Marktversagen? oder beides? Die Diagnose des Unvermögens, welche das Subsidiaritätsprinzip in Gang setzt, war unbestritten und es gab grundsätzlich zwei Möglichkeiten: Europäische Vernetzung, d. h. gemeinsame Rahmenplanung auf europäischer Ebene oder Privatisierung, bzw. Reprivatisierung, d. h. «Gesundshrumpfen» auf Strukturen, die ohne Interventionen und Regulierungen die Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt wiederherstellt. Die *Montanunion* und die *Römer Verträge* waren nicht das Werk von europäisch denkenden Unternehmern, sondern ein politisches Konstrukt. Die Politiker wählten – rückblickend gesehen – die problematischere Variante. Sie legten damit den fragwürdigen Grundstein zur heutigen EG. Dazu *Herbert Lüthy*:

«Es mag für Politiker des Geschäftsanwaltstyps immer verwunderlich sein, dass die Politik, wenn sie nicht ihre Direktiven von <der Wirtschaft> erwartet, dieser fast beliebig ihre Richtung vorschreiben, sie lenken, umlenken, misshandeln, <nationalisieren>, <europäisieren>, integrieren oder desintegrieren kann; und doch ist dies fast der ganze Inhalt aller Wirtschaftsgeschichte. Dass

die europäischen Gründerväter, durch frühe Rückschläge gewitzigt, die wirtschaftliche und nicht die politische Einheit Europas ins Werk setzten, lag gerade daran, dass wirtschaftliche Strukturen beweglicher und fügsamer sind als politische, weil Wirtschaft ein Prozess, Politik aber ein Gefüge von Institutionen, Satzungen und Ritualen ist.

Die wirtschaftliche Integration war der Weg des geringsten Widerstandes, der die Tabus und die heißen Eisen der nationalen Souveränität sorgfältig vermied.⁷»

Ob die EG ihre interventionistischen Eierschalen losgeworden ist oder ob in ihr immer noch der Keim des Euro-Kartells auf dem Weltmarkt steckt, ist eine offene Frage⁸. In bezug auf das Subsidiaritätsprinzip hat sie nach ihrer Gründung den bereits erwähnten Gang zur zentralen Koordination und Kooperation beschritten und den Weg der Dezentralisierung und Privatisierung, welchen wir heute mit guten Gründen und weniger gutem Erfolg den ehemaligen Ostblockstaaten ans Herz legen, zu wenig konsequent verfolgt. Während wir dort mit empirisch abgestützten Argumenten klarzumachen versuchen, es gebe keinen funktionierenden «dritten Weg» und keine Alternative zur Privatisierung und Deregulierung, laufen in der EG die Experimente zum Teil weiter, welche auf der planungsgläubigen Philosophie der fünfziger und sechziger Jahre beruhen: Unter den unverfänglich scheinenden Bezeichnungen «Zusammenarbeit», «Ausgleich», «Koordination» und «Förderung» sind vielfältigste interventionistische Programme im Gange oder vorgesehen: Regionalpolitik, Forschungspolitik sowie verschiedene Bereiche der Infrastruktur- und Strukturpolitik. Die Programme sollen allerdings «im Rahmen der Wettbe-

werbsordnung» (welcher?) abgewickelt werden. Wird hier nicht ein Prozess eingeleitet, bei dem die marktwirtschaftliche Grundordnung zwar auf dem Papier bestehen bleibt, bei dem aber ein komplexes System von Ausnahmen schliesslich zur Regel wird? Alles mit dem Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip, das stets den Nachweis möglich macht, die bestehende Trägerschaft sei eben nicht mehr in der Lage gewesen, ihre Aufgabe befriedigend wahrzunehmen...

Die nie offen ausgesprochene, aber eben doch immer wieder spürbare wirtschaftspolitische Philosophie der EG ist die der technokratischen Rahmenplanung im Euro-Makro-Bereich und die Marktwirtschaft als diesem Ziel untergeordnete Veranstaltung mit instrumentalem und subsidiärem Charakter. Die EG-Zauberformel lautet: Soviel Bürokratie wie nötig, soviel Markt wie möglich, d. h. Markt dort, wo die Politik versagt und Politik dort, wo der Markt versagt.

Beweislast des politischen Systems

Diese Formel ist nicht falsch, sie ist aber davon abhängig, wer in welchem Verfahren bestimmt, was notwendig ist und welche Not bzw. wessen Not durch Interventionen des politischen Systems beseitigt oder gemildert werden soll. Die Problematik dieser Formel besteht darin, dass bei einer gleichberechtigten, gleichzeitigen Gegenüberstellung der beiden «Problemlöser» «Markt» und «Politik» das Subsidiaritätsprinzip eine Phase zu spät einsetzt. Es wird dabei übersehen, dass nach radikal-liberaler Auffassung der Markt eine grundlegende Errungenschaft menschlicher Kultur ist, vergleichbar etwa der menschlichen Sprache. Der Staat –

ebenfalls eine kulturelle Errungenschaft – sollte gegenüber der Kultur in dem Sinne subsidiär sein, als er stets die Beweislast für seine Notwendigkeit trägt⁹. Dies gilt auch – akzentuiert – für staatliche Gemeinschaften in der Grauzone zwischen Staatenbund und Bundesstaat.

Die Grundidee des Freiheitsrechte garantierenden Rechtsstaats ist eine Kompetenzzuweisung, welche zugunsten des Individuums geht. Das Bestehen der Privatautonomie wird von vorneherein vermutet, und für alle diesbezüglichen Beschränkungen wird eine qualifizierte Begründung verlangt. Das Politische wird gegenüber dem Persönlichen, dem Sozialen und Wirtschaftlichen grundsätzlich als subsidiär gedeutet.

Ist der hier pointiert dargestellte Ansatz, welcher eine Gegenthese zum «Primat des Politischen» beinhaltet und die Privatautonomie in den Mittelpunkt stellt, auch die Quintessenz des Subsidiaritätsprinzips? Leider nein. Wenn es zu entscheiden gilt, ob ein Bedarf an Hilfe bzw. an politischer Intervention vorliegt, spielt das jeweilige Welt-, Gesellschafts- und Menschenbild eine entscheidendere Rolle als das Prinzip der Zuweisung, selbst wenn dieses von zutreffenden Vermutungen ausgeht. Das Bekenntnis zu diesem Prinzip kann ohne sorgfältige Analyse der jeweiligen Prämissen aus liberaler Sicht nicht geteilt werden. Von entscheidender Bedeutung sind Prozesse und Verfahren, in denen Hilfsbedürftigkeit und Autonomieverlust bzw. -verzicht gegeneinander abgewogen werden.

In neuerer Zeit wird das Subsidiaritätsprinzip nicht primär für die Abgrenzung der Zuständigkeit des Individuums und der Gemeinschaft postuliert, sondern im Zusammenhang mit kleineren und grösseren politischen Körperschaf-

ten, in jenem Feld, das auch die terminologischen Missverständnisse um den Föderalismus birgt. «Die grössere Gemeinschaft darf und muss eingreifen, wenn die kleinere Gemeinschaft die Grenzen ihrer Kraft erreicht hat und weitere für das Wohl ihrer Glieder notwendig zu leistende Aufgaben nicht mehr bewältigen kann.¹⁰» Sympathischer und häufiger ist die negative Formulierung, dass die grössere Gemeinschaft nur dann tätig werden soll, wenn sich die kleinere Gemeinschaft nicht mehr selbst weiterhelfen kann.

Im politischen Umfeld ist das an Hilfsbedürftigkeit anknüpfende sozial-ethische Prinzip zunehmend zu einer Entscheidungsmaxime in hierarchisch aufgebauten Systemen geworden: Entscheide sollen auf der tiefstmöglichen Stufe, d.h. so nahe wie möglich bei den tatsächlichen Problemen gefällt werden. Gerade in diesem Zusammenhang zeigt sich aber der vorwiegend formale Charakter des Subsidiaritätsprinzips.

Beispiel Empfängnisverhütung

Dies soll mit einem Beispiel aus dem kirchlichen Bereich illustriert werden. Verschiedene Methoden der Empfängnisverhütung werfen individual- und sozial-ethische Fragen auf. Eine hierarchische Organisation wie die römisch-katholische Kirche steht vor dem Problem, wer für diesbezügliche Entscheidungen zuständig sein soll. Getreu dem Subsidiaritätsprinzip könnte man die tiefstmögliche Stufe bei der betroffenen Frau oder allenfalls noch beim betroffenen Paar ansetzen. Nun hängt es aber vom Menschenbild und von der Weltanschauung ab, ob man der Auffassung ist, ein solcher Entscheid gehe dort «über die Kraft» und müsse «zum Wohl der

Glieder» höhererorts gefällt werden. Dass dieser Entscheid, der wesentliche Belange der Schöpfungsordnung betrifft – in Anwendung und nicht in Abweichung vom Subsidiaritätsprinzip – wenn nicht vom Individuum so nur von der höchstmöglichen kirchlichen Instanz allgemeinverbindlich gefällt und verantwortet werden kann, mag zunächst befremdlich wirken, entbehrt aber nicht der inneren Konsequenz. In hierarchischen Systemen wird besonders deutlich, wie schwierig es ist, nach dem Subsidiaritätsprinzip die Zuständigkeit optimal festzulegen. Es gibt immer genügend gute Gründe für die «Flucht in die höhere Instanz»; denn wer erreicht nicht gelegentlich die «Grenzen seiner Kraft»? Darin liegt die Begründung für die – auf den ersten Blick paradoxe – zentralisierende Wirkung eines grundsätzlich dezentralisierenden Prinzips.

Aufgaben- und Ausgabenteilung

Noch handfester und noch heikler wird die Frage nach der tiefstmöglichen und bestmöglichen Stufe der Aufgabenerfüllung im «grossen Schwarzpeter-Spiel» zwischen Gemeinden, Kantonen (bzw. Gliedstaaten aller Art), Nationalstaaten und kontinentalen Gemeinschaften. Dort wo es um den Nutzen geht, ist die Bereitschaft gross, den kleinstmöglichen Rahmen zu wählen, während man die Kosten am liebsten auf die internationale Gemeinschaft abwälzt. (Auf diesem Mechanismus beruht ja auch die Beliebtheit von Beitrittskandidaten, die eine Rolle als Netto-Zahler übernehmen könnten...) Angesichts der allorts zunehmend leeren Kassen ist die Beliebtheit eines Prinzips fast grenzenlos, das dem *finanziell* Überfor-

derden, der die Grenzen seiner (Finanz)-Kraft erreicht hat, wohlthätige Hilfe von der nächsthöheren Stufe der Hierarchie in Aussicht stellt. Zwar gilt auch hier die Regel «*Wer zahlt, befiehlt*», doch wird der damit verbundene Autonomieverlust meist allzu leicht in Kauf genommen. Das höchstmögliche Ziel, das eine Gebietskörperschaft in diesem Spiel verfolgen kann und verfolgt, ist die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in bezug auf die gewährte Hilfe und die Anwendung des Solidaritätsprinzips im Zusammenhang mit den Kosten... Selber nicht zahlen zu müssen und doch befehlen zu können; Nationalisierung des Nutzens und Internationalisierung der Kosten...

Schluss

Die politische und praktische Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips ist in hohem Mass von drei Einflussgrössen abhängig: von den Instanzen, welche es im Einzelfall anwenden, von den Prämissen, welche dabei vorausgesetzt werden (Menschenbild) und von den konkurrierenden Prinzipien, mit denen es kombiniert wird. Wer dem Prinzip mit grösstmöglicher Skepsis und mit intellektuellem Misstrauen gegenübersteht, erschrickt, wie wenig Inhalt darin steckt. Aber gilt dies nicht – mehr oder weniger – für alle Prinzipien? Sie sind ein Hilfsmittel beim Abwägen und Entscheiden,

gewähren aber keine Garantie für irgendwelche Richtigkeit. Wer dem Subsidiaritätsprinzip mit etwas Wohlwollen und Vertrauen begegnet und sich bemüht, es im bedeutungs- und ideengeschichtlichen Sinn radikal genug ernstzunehmen, gelangt vielleicht auch zu den politischen Strukturen und Verfahren, welche seinen Gebrauch optimieren und den Missbrauch verhüten.

Robert Nef

¹ Ludger Kühnhardt, Föderalismus als Begriff und Wirklichkeit, in: Schweizer Monatshefte, 1992 Heft 6, S. 399 ff. – ²F. Klüber, Stichwort «Soziallehre», in: Lexikon für Theologie und Kirche, Freiburg i. Br. 1957 ff., Bd. 9, Spalte 917–920. – ³A.a.O. – ⁴Franz Horner, in: Handbuch der christlichen Ethik, Bd. 3, Freiburg i. Br. etc. 1982, S. 226. – ⁵A.a.O., S. 227. – ⁶Karl R. Popper, Objektive Erkenntnis, aus dem Engl. übers., Hamburg 1984, S. 79. – ⁷Herbert Lüthy, Wo liegt Europa?, Zürich 1991, S. 18 f. – ⁸Maurice Allais, der vor einer zentralistischen Eurokratie in Brüssel warnt, vertritt in seinem Aufsatz (S. 705 dieses Heftes) ganz unverblümt einen Euro-Merkantilismus mit kritischen Untertönen gegenüber den USA und dem GATT. – ⁹Vgl. dazu einen Begründer der Österreichischen Schule der Nationalökonomie, Friedrich Wieser: «Woher hat sie (die Marktwirtschaft) ihre Sicherheit, ihre Erfolge? Sie hat sie durch die wirtschaftliche Anlage aller ihrer Bürger, welche ungleich vollkommener ist, als deren Anlage zum Staate.» Zit. in: James Buchanan, Markt, Freiheit und Demokratie, Friedrich Naumann Stiftung, St. Augustin 1992, S. 13. – ¹⁰F. Klüber, a.a.O. (Anmerkung 2), S. 919.

«Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstösst es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen. Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen» (Quadragesimo anno, n. 79, zit. bei Josef Isensee, Der Subsidiaritätsgrundsatz, in: Staatsethik, Hsg. Walter Leisner, Köln 1977, S. 180).

Der Islamismus – Politische Ideologie und ökonomisches System

Pakistan und Iran als Experimentierfelder alternativer Wirtschafts- und Entwicklungspolitik?

Als 1979 mit *Khomeini* einige junge Sozialrevolutionäre in Iran an die Macht gelangten, wurde mancherorts erwartet, dass es damit zu einer völligen Umgestaltung der Wirtschaft kommen würde. Seinerzeit konnte man ohne Bedenken von einem populistischen Flügel in der neuen Regierung sprechen, der sich um *Abol Hassan Banisadr* kristallisierte, den in Frankreich ausgebildeten Präsidenten der Revolutionsregierung. Banisadr hatte sich in Paris mit Ideologen des Dritt-Welt-Revolutionismus befasst und war auch mit den Diskussionen über Entwicklungsstrategien vertraut, die sich an europäischen Universitäten mit der westlichen Entwicklungshilfe für Afrika und Asien kritisch auseinandersetzten und Alternativen entwickelten. Banisadr hatte ein Buch dazu verfasst, das zwar für westlichen Geschmack schwer verdaulich schien, weil es mit zu viel religiöser Terminologie durchsetzt war, dennoch aber erkennen liess, dass hier die Ergebnisse jener Expertendiskussionen eingeflossen waren.

Linksintellektuelle Islam-Romantik

Eghtesade Tauhid («Die auf der göttlichen Einheit basierende Wirtschaft») war mit Zitaten aus dem Koran gespickt, die meist in keiner rechten Beziehung zu den wirtschaftlichen Aussagen standen. Auch wies das Buch den Autor keineswegs als einen originellen Denker aus, doch war es nicht unbedeutsam, dass auf diese Weise frisches Denken aus den

Kreisen einer neuen Generation von Entwicklungsexperten in die revolutionäre Szene Irans transponiert wurde. In Hamburg liess «*Der Spiegel*» eine deutsche Übersetzung des *Eghtesade Tauhid* anfertigen, die jedoch nie veröffentlicht wurde. Immerhin würdigte der heute in Tunesien lehrende Soziologe *Wolfgang Slim Freund* den (auf Französisch verfassten) Schriften Banisadr eine etwas romantisierende Abhandlung.

Die angestrebte Grundbedürfnisstrategie sollte zu einer Veränderung des Importpatterns führen, Investitionsgüter hätten gegenüber Verbrauchsgütern Vorrang erhalten. Die erhöhte Forderung nach Technologietransfer hätte sich mit einer Verlagerung des Entwicklungsschwerpunkts auf Landwirtschaft und Mittelindustrie verbunden. Die angestrebte Binnenorientierung hätte eine einstweilige Einschränkung des Rohstoffexports zur Folge gehabt.

Es sollte zwar nicht zu einem Stillstand des sozialen Wandels oder gar einer Umkehr kommen, wohl aber zu einer Verlangsamung; daher kommt das Postulat zum Verzicht auf zu komplizierte wissenschaftliche und technische Einrichtungen, deren Auswirkungen auf die Veränderung der Gesellschaft schlecht überschaubar sind. Stattdessen sollte die technische Entwicklung mit der gesellschaftlichen Schritt halten oder ihr zumindest nicht allzu weit voraneilen. Entwicklungsprojekte sollten «menschlich» bleiben, d. h. die Iraner

und anderen Gläubigen sollten in der Lage sein, sie selbst zu handhaben und unter Kontrolle zu bringen. Qualität sollte Vorrang vor Quantität erhalten.

Die hohen Erwartungen mancher westlicher Beobachter gründeten teilweise auf der Überlegung, dass der sozialrevolutionäre Flügel des islamistischen Regimes in seiner Auseinandersetzung mit den Mullahs auf die Unterstützung durch Teile des sozialistischen Spektrums nicht verzichten würde. Dadurch hätte er sich womöglich von den anachronistischen Elementen des Islamismus fortentwickelt. In Frankreich, Norwegen und anderswo bekehrte sich zu jener Zeit eine Handvoll von prominenten Linksintellektuellen sogar zum Islam, so der Philosoph *Roger Garaudy*. Der Unterschied zwischen Islam als herkömmlicher Religion und dem Islamismus als einer totalitären Ideologie der zweiten Hälfte unseres Jahrhunderts wurde ihnen erst später klar. Die Utopie der iranischen Islamisten übte eine nicht geringe Faszination aus, erwarteten doch manche hier etwas völlig Neues, eine Alternative zu den vielen fehlgeschlagenen Entwicklungsmustern und Wirtschaftssystemen. Die europäische Linke liess sich durch eine *Fata Morgana* täuschen, die ihre eigenen Utopien widerspiegelte, so wie sie von Banisadr und anderen Islamisten morgenländisch verkleidet worden waren.

Von der «Islamischen Sozialdemokratie» zum Islamismus

Interessant war der Kontrast zum damals ebenfalls islamistisch regierten Pakistan. Fachkundige schauten gebannt auf zwei gegensätzliche islamistische Modelle, die in Konkurrenz zueinander zu treten schienen. In Pakistan

war unter dem früheren Ministerpräsidenten *Z. Ali Bhutto* – also vor dem Islamismus – viel von dem in Angriff genommen und teilweise auch verwirklicht worden, was nun islamistischen Populisten wie Banisadr gerade als eigenständige islamische Entwicklung vorschwebte. Obwohl in *Eghtesade Tauhid* vieles unklar und verschwommen blieb, deuteten die Ansätze doch in jene Richtung, die Pakistan 1971 ganz konkret eingeschlagen hatte, nämlich eine *an den Grundbedürfnissen orientierte autozentristische, binnenorientierte Wirtschaftspolitik, in der die Förderung der Landwirtschaft Vorrang hat*.

Im Vergleich zu den Kadern, die Khomeini nach dem Aderlass der Revolution verblieben, hatte Bhutto eine sowohl quantitativ als auch qualitativ stärkere Technokratenschicht zur Seite, die überdies ideologisch motiviert war, allerdings nicht für den Islamismus, sondern für eine *Islamische Sozialdemokratie*. Der Sturz des pakistanischen Präsidenten General *Ayub Khan* 1969 zeigte einige Parallelen zum Sturz des Schahs 1979, zumindest was die Diskussion um das fehlgeschlagene Entwicklungsmodell betrifft. Die Konsequenzen, welche die «islamisch-sozialdemokratischen» Pakistaner um Bhutto damals daraus zogen, nahmen viel von dem vorweg, was die islamistischen Iraner um Banisadr 1979 aus der Analyse der Fehlentwicklung ihres Landes folgerten.

Bezeichnenderweise machten aber die pakistanischen Islamisten, als sie 1977 Bhutto inhaftierten (und 1979 hingerichteten), das meiste davon wieder rückgängig, geradezu so, als wollten sie jede Spur der «sozialistischen Experimente» austilgen und das Rad wieder auf die einst so viel geschmähte Ayub-Ära zurückdrehen. An Arbeitern und

Bauern wurde gewissermassen Rache genommen, die Landwirtschaft wieder zugunsten der Industrie vernachlässigt. Nachdem sich unter der *Islamischen Sozialdemokratie* eine *Revolution des Landes gegen die Stadt* ereignet hatte, kam es unter den Islamisten zu einer erfolgreichen *Konterrevolution der Stadt gegen das Land*. Bhutto hatte den linken Flügel seiner *PPP (Pakistanische Volkspartei)* stets zur Besonnenheit gemahnt, und zwar mit Hinweisen auf das chilenische Beispiel. Tatsächlich verfolgten später die Technokraten im Dienst des islamistischen Generals *Zia ul-Haq* eine ähnliche Politik wie das *Pinochet-Regime*, und zwar ebenfalls nicht ohne wirtschaftlichen Erfolg.

Dadurch wurde die Entwicklungspolitik der westlichen Staaten vor widersprüchliche Anforderungen gestellt. Die Forderungen der iranischen Populisten um Baniadr wurden von manchen europäischen Entwicklungspolitikern im wesentlichen geteilt – kam doch die Kritik an der Grossmannssucht und Konzeptionslosigkeit unter dem Schah nicht nur von oppositionellen Iranern, sondern gerade von westlichen Fachleuten. Zumindest speisten sich die Ansätze der islamistischen Revolutionäre zu einem guten Teil aus der Selbstkritik der europäischen Entwicklungspolitik.

Ganz anders der Fall Pakistan. Hier kehrte man im Namen des Islamismus zu einer Entwicklungspolitik zurück, der nicht nur die demokratisch gewählte Regierung Bhutto den Rücken gekehrt hatte, sondern die auch, zumindest in groben Zügen, von vielen westlichen Entwicklungsstrategen als ungeeignet erkannt worden war – von der *Milton-Friedman-Schule* mit ihren Experten-Teams («*Chicago Boys*») einmal abgesehen.

Seither sieht sich der westliche Entwicklungspartner in Pakistan einem Machiavellismus in Reinkultur gegenüber. Islam steht nicht für soziale Gerechtigkeit und eine egalitäre Gesellschaft (wie etwa in der islamistischen Literatur Nordafrikas), sondern für rücksichtsloses Machtstreben und Prinzipienlosigkeit.

Beispielhaft dafür ist der Menschenexport. Beim Export von Arbeitskräften und Truppen in andere Staaten (vor allem arabische) wird kaum der Versuch einer ideologischen Rechtfertigung unternommen, es ist einfach ein Geschäft, das Devisen einbringt und das überbevölkerte Land entlastet. In diesem Punkt hatte allerdings bereits Z. Ali Bhutto gegen die Prinzipien seiner *Pakistanischen Volkspartei* verstossen. Bei seiner Antrittsrede als Ministerpräsident rief besonders ein Satz Begeisterung hervor: «*I shall bring the talent back!*» Mit anderen Worten, den Zehntausenden von hochqualifizierten Ärzten, Architekten, Ingenieuren, Buchhaltern, Professoren und Unternehmern, die sich ihr Brot hauptsächlich in England und den USA verdienen müssen, sollten in Pakistan günstige Arbeitsbedingungen geboten werden, damit das Land von seinem eindrucksvollen Bildungspotential profitieren könne. Dieses Versprechen löste die *Islamische Sozialdemokratie* jedoch nur bedingt ein, Bhutto hatte den Mund zu voll genommen. Die Islamisten wurden nicht müde, ihm das vorzuwerfen, kaum waren sie jedoch an der Macht, wurde der Menschenexport erst recht angekurbelt, sind doch die mehr als zwei Millionen Auslandspakistaner eine der wichtigsten Einnahmequellen des Landes.

Man kann also bei den Islamisten keineswegs von einer prinzipienhaften Ablehnung all dessen sprechen, was die *Pakistanische Volkspartei* verkörperte,

wenngleich General Zia ul-Haq und sein derzeitiger Nachfolger, Ministerpräsident *Nawaz Sharif*, dies für sich in Anspruch nehmen. Was sich hier wirklich abspielt, ist zynischer Pragmatismus, dem längerfristiges Entwicklungdenken fernliegt und der allein an schnellem Profit orientiert ist.

Im Falle Pakistans ist es daher wenig ergiebig, im Wirtschaftssektor nach Denkanstößen des Islamismus auf die Entwicklungspolitik zu suchen. Profitgierigen westlichen Partnern braucht der pakistanische Islamismus wenig Kopfschmerzen zu bereiten, er stellt keine neuartige Herausforderung in bezug auf Entwicklungskonzeptionen dar. Stattdessen darf munter drauflos gewirtschaftet werden. Eine verantwortungsbewusste Entwicklungspolitik sieht sich dagegen hier in einer ähnlichen Lage wie zur Zeit des Schahs in Iran: Mahner ist nicht der eine vernünftige Strategie fordernde Dritt-Welt-Partner, sondern die europäische Seite hätte zu Besonnenheit, Mässigung und Verantwortungsbewusstsein aufzurufen.

Konzeptionsloser Islamismus

Sollte es überhaupt zur Errichtung weiterer islamistischer Regime kommen, würden sich wohl immer wieder ähnliche Gegensätzlichkeiten ergeben – Gegensätzlichkeiten zwischen islamistischen Staaten, sogar Nachbarstaaten, sowie Widersprüche zwischen Theorie und Praxis, zwischen Anspruch und Wirklichkeit.

Der Grund dafür liegt in der weitgehenden Konzeptionslosigkeit des Islamismus im Wirtschaftsbereich. Präsident Banisadr konnte sein Leben nur durch Flucht ins Ausland retten. Er ist wieder dort, wo *Eghesade Tauhid* her-

kam, nämlich in Paris. Die Mullahs liessen sich von den vielen Koranversen in dem Buch nichts vormachen. Für sie blieb Banisadr ein verwestlichter Linker, den sie vorübergehend benutzten, um ihre Macht zu konsolidieren. (Heute wollen allerdings die Sozialisten von Banisadr genausowenig wissen wie die Islamisten.) Vom Populismus der Anfangszeit sind im Herrschaftsgefüge der *Mullahkratie* nur noch neutralisierte Restbestände in einigen Nischen zu finden.

Die wirtschaftlichen Hauptforderungen der Revolution von 1979 blieben unerfüllt. Die Abhängigkeit vom Öl als einziger nennenswerter Einnahmequelle ist nur noch gestiegen. Von einer Sanierung der Landwirtschaft kann keine Rede sein, und infolgedessen hält die Landflucht an – übrigens im krassen Gegensatz zu den benachbarten Muslim-Republiken der ehemaligen Sowjetunion, die noch keine Riesenslums wie Süddeheran, Algier oder Kairo aufzuweisen haben und deshalb auch für die Parolen des sich populistisch gebärdenden Islamismus weniger anfällig sind.

Einer der heftigsten Vorwürfe gegen den Schah war, dass Iran ohne hohe Nahrungsmittelimporte nicht mehr lebensfähig war. Unter Khomeini verdoppelten bzw. verdreifachten sich die Nahrungsmittelimporte. Sogar die Konzentrierung des Besitzes in den Händen eines geringen Prozentsatzes von Privilegierten wurde noch krasser. Der einzige Wandel war das Auswechselln der Privilegiertenschicht.

Das heisst, was sich nach der Konsolidierung des Regimes in Iran schliesslich als islamistisches System herauskristallisierte, unterscheidet sich wenig vom Raubkapitalismus der Islamisten im Nachbarland Pakistan oder auch im Sudan, dem dritten der drei islamistisch

regierten Staaten. Im ökonomischen Bereich ist die Teheraner *Mullahkratie* ohne grossen Bruch mit den zuvor bestehenden Verhältnissen ausgekommen, und zwar verdankt sie das der unveränderten Rolle, welche die Ölgelder – als externes Renteneinkommen – für die Finanzierung des Staatshaushaltes spielen.

Trotz ökonomischer Krisenerscheinungen, in der Folge des Sturzes des Schahs sowie des iranisch-irakischen Krieges seit Herbst 1980, hat sich gezeigt, dass die neuen politischen Verhältnisse mit den bisherigen Wirtschaftsmechanismen durchaus vereinbar sind, also ein relativ hoher Staatsanteil vor allem in technologisch fortgeschrittenen Sektoren, Privateigentum im Klein-, Mittel- und Dienstleistungsgewerbe sowie in der Landwirtschaft. Dadurch wurde offenbar, dass sich rigide islamistische Normen auf kulturellem und politischem Gebiet sehr wohl durchsetzen lassen, ohne dass damit gleichzeitig herkömmliche ökonomische Arrangements revolutioniert werden müssen.

Allianz von Grosskaufleuten und Lumpenproletariat

Nicht der Koran bestimmt heute im Iran die Marschrichtung, sondern die Resultierende im Kraftfeld von zwei Gesellschaftsschichten. Die pragmatische Mullahkratie unter *Rafsandjani* entspricht nicht voll und ganz der *Imamslinie* (Linie des Imam Khomeini). Die Sachwalter des ideologischen Erbes, also die Radikalen um Khomeinis Sohn *Ahmad*, werden heute bisweilen als linker Flügel bezeichnet, obwohl sie nichts mit dem Populismus Banisadr und jener Revolutionäre der ersten

Stunde gemein haben. Doch Khomeini und seine Getreuen verliessen sich hauptsächlich auf das Lumpenproletariat von Südteheran. Aus jenen unter dem Schah «Entrechteten» (*mostaz'afin*) rekrutierten sie *pásdárán* und *hezbollah*, die «SS» und «SA» des Regimes. Sie stützten sich aber auch auf die *Bazaris*, die traditionalistischen Grosskaufleute, die unter der Konkurrenz einer neuen Schicht gelitten hatten, nämlich den Höflingen des Schahs. Der derzeitige Präsident Rafsandjani und sein Anhang sind typische Vertreter des Bazars.

Es versteht sich von selbst, dass die Allianz zwischen diesen beiden so unterschiedlichen Schichten, zwischen Grosskaufleuten und Lumpenproletariat, Zerreissproben ausgesetzt sein würde. Rafsandjani und die *Bazaris* berufen sich auf die Grundsätze des islamischen Rechts, welches das Privateigentum schützt und staatliche Intervention nur bei «unislamischem Verhalten» zulässt. Dagegen treten die Anhänger der *Imamslinie* für die Enteignung von Grossbesitz und weitreichende Verstaatlichungsmassnahmen ein. Die Debatte entzündete sich in erster Linie an der Frage einer neu einzuleitenden Landreform sowie an der Verstaatlichung des Aussenhandels, die wesentliche Sektoren des Bazars in Mitleidenschaft gezogen hätte. Für die Vertreter der sozial-radikalen etatistischen *Imamslinie* geht es um die weitere Verstaatlichung gesellschaftlicher Bereiche ohne die gleichzeitige Einführung demokratischer Kontrollinstitutionen. Dieses Denken ist in Khomeinis Buch über *Die Herrschaft des Rechtsgelehrten* mit seiner platonischen Vorstellung von reinen, nur dem göttlichen Gesetz gehorchenden und im übrigen nicht zu kontrollierenden Priester-Wächtern niedergelegt.

Der Zwist zwischen den beiden Flügeln, den «Moderaten» um Präsident Rafsandjani und den «Radikalen» um Khomeini-Sohn Ahmad, wird wohl noch einige Zeit andauern. Bisher ist die Entwicklung im Sinne der *Bazaris* verlaufen, doch nicht ohne erhebliche Störungen seitens der für die «*Entrechteten*» sprechenden Ideologen der *Imamslinie*.

Vielleicht führt diese Auseinandersetzung endlich zu einer Konkretisierung des Wirtschaftsdenkens der Islamisten. Bisher beschränkte sich die Betonung des sozialen Faktors in ihrer Literatur auf Kritik am Bestehenden. Konstruktive Vorschläge, wie man es besser machen könnte, kommen darin kaum vor. Die Definition der islamistischen Wirtschaftsordnung ist überwiegend eine Negativdefinition aus der fast nur entnommen werden kann, was der Islamismus alles nicht ist. Das wenige, das

aussagt, wie er ist, wird sehr allgemein gehalten, zu allgemein für den Wirtschaftsfachmann, der sich ein klares Bild von den ökonomischen Vorstellungen der Islamisten machen möchte.

Eine Konstante der jüngeren Islamisten-Propaganda ist die Ablehnung der Wohlstands- bzw. Konsumgesellschaft. Dagegen wird die Frage der Produktion als zweitrangig bezeichnet. Was die Propaganda anbelangt, ist man also recht modisch und schlägt gern in die gleiche Kerbe wie kritische Strömungen im Westen selbst. Bisweilen bekommt man den Eindruck, als sei der Islamismus ein Bekenntnis zu dem, was jeweils im Westen als Nonplusultra gilt: der perfekte Sozialstaat (Schweden, Schweiz), nur ohne Alkohol und Promiskuität. Nach dem islamischen Spezifikum sucht man in jener Propagandaliteratur vergebens.

Khalid Durán

«Weder die Aufklärung und in ihrem Gefolge der Modernismus, noch fundamentalistische Bewegungen sind in der Lage, letztlich erfolgreiche Lösungsvorschläge auszuarbeiten und gesellschaftlich durchzusetzen. Dies kann nur durch ein grundlegend neues gesellschaftliches Paradigma geschehen, das sowohl die unbestreitbaren Errungenschaften der Moderne miteinschließt, als auch die drängenden existentiellen und religiösen Fragen beantworten kann und nach keiner Seite hin vereinnahmend ist. Interreligiöse und interkulturelle Kommunikation müssen inhaltlicher Bestandteil, aber auch Methode eines solchen Paradigmas sein.»

Aus: Christian J. Jäggi / David J. Krieger, *Fundamentalismus, Ein Phänomen der Gegenwart*, Zürich 1991, Orell Füssli, S. 25.

«Es scheint, dass die Unmöglichkeit, die volle Wahrheit in diesem sterblichen Körper zu erfassen, einen alten Weisen zur Erkenntnis von ahimsa (Gewaltlosigkeit) geführt hat. Die Frage, die sich ihm stellte, war: «Soll ich diejenigen, die mir Schwierigkeiten bereiten, dulden, oder soll ich sie zerstören?» Der Weise sah, dass derjenige, der andere zerstörte, niemals weiterkam, sondern immer dort stehenblieb, wo er war, während derjenige, der mit seinen Widersachern Nachsicht übte, vorwärts ging und erst noch die anderen mit sich zog.»

Gandhi, zit. in Jäggi / Krieger, a.a.O., S. 227.