

Die Zivilgesellschaft als Hort der Subsidiarität : Erfahrungen und Anregungen auf Kantonebene

Autor(en): **Rappold, Jörg N.**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **79 (1999)**

Heft 7-8

PDF erstellt am: **07.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-166122>

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.

Jörg N. Rappold,

geboren 1935 in Zürich, studierte an den Universitäten Zürich und Frankfurt, Promotion als Dr. iur. Seit 30 Jahren führt er eine eigene Anwaltspraxis in Zürich. Mitglied der freisinnigen Fraktion des Kantonsrats von 1989 bis 1999, Vizepräsident des Vereins Bürgergesellschaft.

DIE ZIVILGESELLSCHAFT ALS HORT DER SUBSIDIARITÄT

Erfahrungen und Anregungen auf Kantonsebene

Die Zivilgesellschaft, ein Begriff, den man mit guten Gründen synonym mit «Bürgergesellschaft» verwendet, ist nichts Abstraktes. Sie begegnet uns in vielfältigen traditionellen Formen, die sich immer wieder an neue Situationen anpassen. Als Mittel gegen das Staatsversagen können zivilgesellschaftliche Strukturen allerdings nur dann funktionieren, wenn sie als gleichberechtigte Partner neben die staatlichen Institutionen treten und jene Lücken füllen, welche bei der Deregulierung und Privatisierung entstehen.

Von Margaret Thatcher stammt der prägnante Satz *«There is no such thing as society»*, und wenn es so etwas wie «Gesellschaft» nicht geben sollte, wäre möglicherweise auch so etwas wie die Zivilgesellschaft inexistent. Die Realität der Gesellschaft und der Zivilgesellschaft zu leugnen ist aber unsinnig, und eine so realitätsbewusste Persönlichkeit wie die konservative Reformpolitikerin, die ja alles andere als konservativ umging mit dem britischen Wohlfahrtsstaat, kann dies unmöglich so gemeint haben. Besteht doch einer ihrer historischen Verdienste gerade darin, dass sie jene Grenze zwischen Wohlfahrtsstaat und Wirtschaft, die ihrerseits ja eine tragende Säule der Gesamtgesellschaft ist, zu Gunsten der Gesellschaft bzw. der Wirtschaft verschoben hat, nachdem der Trend vorher über mehr als ein Jahrhundert in Richtung *«mehr Staat»* lief. Eine Entwicklung, die sich bekanntlich weltweit als Sackgasse erwiesen hat und die Notwendigkeit der Privatisierung in den Mittelpunkt rückt. Privatisierung ist ja ihrem Wesen nach nichts anderes als die Rückführung staatlicher und staatswirtschaftlicher Institutionen in die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereiche, in denen ursprünglich die Probleme (auch ohne Staat!) gelöst worden sind.

Wenn es so etwas wie die Gesellschaft nicht geben würde, so würden die privatisierten Staatsaufgaben ins Nichts abgeschoben. Dies war im UK nicht der Fall, selbst wenn nicht behauptet werden kann, es seien dort alle Probleme bereits optimal gelöst. Die auch in der Schweiz geläufige und immer noch aktuelle Formel *«Weniger Staat»* ist mit einsichtigen Gründen mit dem Hinweis auf *«mehr Selbstverantwor-*

tung» ergänzt worden, denn wer «weniger» von etwas fordert, sollte redlicherweise auch die Frage beantworten, wer die Lücke füllt, die sich allenfalls infolge des «Weniger» öffnet. Diese Lücke gibt es für jene nicht, welche die Existenz einer Zivilgesellschaft wahrnehmen und deren Fähigkeit, Probleme zu lösen, anerkennen.

Zivilgesellschaft als Speicher und Sammelbecken

Die Gesellschaft umfasst die Gesamtheit der Gemeinsamkeiten in einer Menschengruppe, sie ist jener Ursprungsbereich, der sich in Teilbereiche wie Staat, Kirche, wirtschaftliche, kulturelle und soziale Vertragsgemeinschaften ausdifferenziert. Sie ist Speicher und Sammelbecken zugleich. Ihre Existenz zu leugnen, käme einer Realitätsverweigerung gleich. Margaret Thatcher hat mit ihrem paradoxen Aphorismus aber zu Recht darauf aufmerksam gemacht, dass es «die» Gesellschaft als abstraktes Konstrukt nicht gibt, sondern nur konkrete, gewachsene gesellschaftliche Realitäten. Die Gesellschaft, welche alle Bereiche gemeinsamen Problemlösens umfasst, ist tatsächlich so vielfältig und komplex, dass sich darüber wenig Allgemeingültiges aussagen lässt. Sie umfasst auch die staatlichen Institutionen. Wer nun aus liberaler Sicht Wert darauf legt, den Staat gegenüber der Gesellschaft abzugrenzen, kommt schon aus logischen Gründen zu einem etwas eingeschränkteren Begriff, etwa nach der Formel: Gesamtgesellschaft minus Staat gleich Zivilgesellschaft. Die interessante Frage, ob die Zivilgesellschaft auch den ganzen Bereich der Wirtschaft miteinschliesst, oder ob die rein kommer-

ziellen Aktivitäten einen eigenen Bereich «Ökonomie» bilden, sei hier offen gelassen. Wer mit guten Gründen unter «Wirtschaft» mehr versteht als nur «Geld verdienen», wird diese Abgrenzung aber kaum definitiv vornehmen wollen.

Vielfältige Erscheinungsformen

Geht man von einer grossen Vielfalt staatlicher Organisationsformen aus, so wird man unschwer feststellen, dass es eine ähnliche Vielfalt auch im Bereich der Zivilgesellschaft geben muss. Auch diesbezüglich kann man *Margaret Thatcher* beipflichten. Die Zivilgesellschaft, als ein weltweit einheitlich definierbares Phänomen, gibt es wohl nicht.

Die britische Zivilgesellschaft hat andere typische Merkmale als die amerikanische und als die japanische, und die Frage, ob es etwa in fundamentalistisch religiösen Gesellschaften noch Raum gibt für zivilgesellschaftliche Strukturen, ist berechtigt. In einem so vielfältigen Gebilde wie der Schweiz kann man zu Recht die Existenz einer gesamtschweizerischen Zivilgesellschaft in Frage stellen. Entweder man zieht den Rahmen einer Zivilgesellschaft grösser und bezieht die ganze OECD-Welt ein, oder man sucht charakteristische Merkmale auf regionaler, kantonaler oder gar kommunaler Ebene, und letzteres ist das Anliegen dieses Beitrags.

Man kann es einem Kantonalpolitiker gewiss nicht verargen, wenn er im Zusammenhang mit dem Stichwort «Zivilgesellschaft» nicht primär an Bücher denkt, welche darüber gescheite Abhandlungen enthalten, sondern an den Kanton, in dem er als Milizparlamentarier politisierte. Was die Zivilgesellschaft leistet, was sie geleistet hat und was sie leisten könnte, erweist sich im politischen Alltag, der in der Schweiz stark geprägt ist von der Politik im kleineren Kreis der Gemeinden und des Kantons. Wichtig sind auch die Städte, denn keine Zivilgesellschaft kann auf jenen urbanen Geist verzichten, der unter Stadtbürgern entwickelt worden ist. Man denke an die Rolle der Zünfte, die seit ihrer Gründung weit über das rein Wirtschaftliche hinausreicht. In der Tat gibt es im Kanton Zürich und in seinen Städten und Dörfern durchaus eine vitale Zivilgesellschaft. Die zahllosen gemeinnützigen Ver-

.....

*Privatisierung
ist ja nichts
anderes
als die
Rückführung
staatlicher
und staats-
wirtschaftlicher
Institutionen
in den
wirtschaftlichen
und gesell-
schaftlichen
Bereich.*

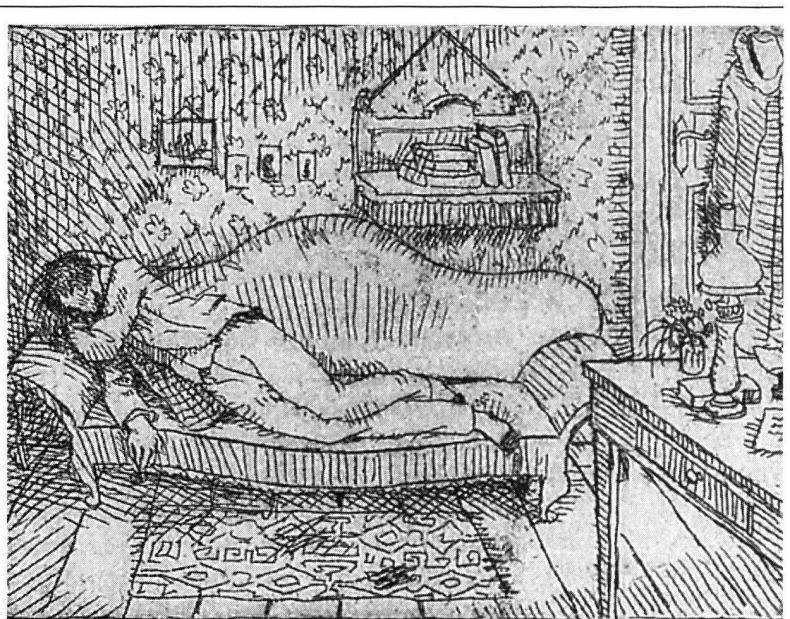
.....

eine und Stiftungen zeugen davon, auch wenn das Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit solcher Strukturen in den letzten Jahrzehnten nicht besonders ausgeprägt war. Die Grundtendenz war in der Schweiz und im Kanton Zürich durchaus gegenläufig zu dem, was man die «*Thatcher-Reform*» nennt, die übrigens von der jetzigen *Blair*-Regierung, von der «*New Labour Party*», fortgesetzt wird.

Verfassungsreform als Herausforderung der Zivilgesellschaft

Der Kanton Zürich steht vor der Herausforderung, sich eine neue Verfassung zu geben. Pessimisten warnen vor einem solchen Vorhaben mit dem Hinweis, der heutigen Generation fehle jener Reformgeist, der zur wirklichen Erneuerung führt, und sie monieren, eine neue Verfassung könne eigentlich nur noch schlechter werden als die bisherige. Solcher Kleinmut schmerzt einen Politiker, der sich einem konsequenten Liberalismus verpflichtet fühlt und der überzeugt ist, dass eine Politik ohne langfristige Perspektiven, ohne Leitidee, keine Zukunft hat. Ich habe mich deshalb aus Überzeugung für dieses Projekt engagiert, obwohl damit bestimmt nicht nur Chancen, sondern auch Risiken verbunden sind.

Was sind denn aus liberaler Sicht die Leitideen einer Verfassungsreform? Es soll hier nicht wiederholt werden, was ich an-



Karl Walser, ohne Titel, Illustration zu Robert Walsers Gedicht «Nicht?» in: Robert Walser, *Gedichte*, Benno Schwabe & Co, Basel 1944.

Die Überwältigung sogenannt «öffentlicher Aufgaben» auf den Bund oder gar an europäische Institutionen ist ein Irrweg.

dernorts darüber ausgeführt habe. (Vgl. dazu: *Jörg N. Rappold*, Vom Mahnmal zur zukunftsweisenden Staatsleitidee, Eine neue Verfassung für den Kanton Zürich, NZZ-Sonderbeilage vom März 1999, S. B 23.) Das Gelingen dieser Verfassungsreform hängt in hohem Ausmass davon ab, ob wir es fertigbringen, den Staat zu entlasten, ohne die Aufgaben einfach an eine übergeordnete politische Instanz abzuschieben. Dabei fällt es auf, dass wir im Zusammenhang mit Verstaatlichung und Privatisierung in der Schweiz zuerst an die kantonale Ebene denken. «Der Staat», das ist eben aus historischen Gründen für viele Schweizerinnen und Schweizer immer noch der Kanton, und nicht der Bund. Dass sich die Kantone im Zusammenhang mit der Aufgaben- und Ausgabenexplosion in Engpässen befinden, ist heute offensichtlich. Ebenso bekannt sind die Probleme auf Bundesebene. Die Überwälzung sogenannt «öffentlicher Aufgaben» auf den Bund oder gar an europäische Institutionen ist ein Irrweg, der auf Verfassungsebene, und zwar auf der tiefstmöglichen, blockiert werden sollte. Dies ist nicht so einfach. Zwar hat aus liberaler Sicht jede Verfassung den Auftrag, den staatlichen Aktivitäten (ausserhalb der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen) wirksame Grenzen zu setzen. Dies ist, wie die Verfassungsgeschichte weltweit zeigt, keine leichte Aufgabe. «*Limited government*», und «*limited taxation*» sind zwar erstrebenswerte Ziele, aber es ist noch nirgends gelungen, das Staatswachstum wirksam und dauerhaft zu bremsen. Es gibt allerdings bemerkenswerte Experimente wie die erwähnten *Thatcher*-Reformen und die Privatisierungen in Neuseeland und Chile, aber auch diese Experimente sind gegenüber Rückfällen aller Art auf Verfassungsebene nicht geschützt.

Privatisierung als Daueraufgabe

Roger Douglas, der Inspirator und Initiator der Deregulierung Neuseelands, hat seinem Buch über den Reformprozess, den man auch als friedliche Revolution deuten kann, weil damit eine eigentliche Umkehr und eine Abkehr vom Bisherigen verbunden war, zu Recht den Titel «*Unfinished Business*» gegeben¹. Privatisierung, d. h. die Überführungen von bisherigen Staats-

aufgaben in den Bereich der Zivilgesellschaft, wird vermutlich immer eine unvollendete Aktion bleiben, was aber nicht heisst, dass man sie nicht anpacken und fortführen sollte. Das einzige hoffnungsträchtige Mittel, Privatisierungen erfolgreich zu machen, ist ein tragfähiges, von staatlichen Institutionen unabhängiges Netz in der Zivilgesellschaft, welches die entstaatlichten Aufgaben wirksam aufnimmt. Ein grosser Teil der technischen Infrastruktur-Aufgaben, etwa die Energieproduktion und -verteilung, die Telekommunikation und die Abfallentsorgung kann unter entsprechenden Auflagen von wirtschaftlichen Unternehmungen gelöst werden. Andere Bereiche wie «Gesundheit», «Bildung» und «Soziales» werden mindestens teilweise auch in Zukunft mit dem politischen System verbunden bleiben. Der Staat kann sich aber wenigstens teilweise daraus zurückziehen, wenn es zivilgesellschaftliche Strukturen gibt, welche sich in Kombination mit wirtschaftlichen Unternehmen aktiv darum kümmern. Dasselbe gilt für die Kultur, die glücklicherweise im Kanton Zürich noch starke zivilgesellschaftliche Stützpfiler hat.

Qualifizierte Subsidiarität

«*Der Kanton erfüllt nur Aufgaben, die nicht ebenso gut von den Gemeinden oder von Privaten wahrgenommen werden können*», heisst es in der neuen Verfassung des Kantons Appenzell-Ausser Rhoden. Damit ist viel gesagt, aber vielleicht doch noch zu wenig. Denn was heisst «*ebenso gut*»? Hängt das nicht mit der Finanzordnung zusammen? Denn wer den Gemeinden die eigenen Steuereinnahmen wegakantonalisiert, beraubt sie der Möglichkeit, Aufgaben «*ebenso gut*» oder meist sogar besser als der Kanton oder der Bund zu lösen. (Man denke an die Missbräuche in der Sozialpolitik, welche vor allem dann explodieren, wenn die Verteilzentrale keinerlei persönlichen Bezug mehr hat.) Und was hat Priorität, die Gemeinden oder die Privaten? Das Subsidiaritätsprinzip ist in der Schweiz oft in der verkürzten Form einer *staatlichen* Kompetenz- und Aufgabenteilung verstanden worden, während es ursprünglich auf die Abgrenzung von Staat und Nicht-Staat, bzw. von Staat und Zivil-

¹ *Roger Douglas*, *Unfinished Business*, Random House, Auckland, New Zealand 1993.

gesellschaft ausgerichtet war. Diese qualifizierte ursprüngliche Form gilt es wieder zu beleben. In welcher Form dies zweckmässigerweise zu normieren wäre, ist eine noch nicht gelöste Hausaufgabe liberaler Politik. Ob die Zivilgesellschaft mit ihren traditionellen, meist auf dem Milizprinzip basierenden Strukturen (Vereine, Stiftungen, Zünfte, Serviceclubs) bereit und in der Lage ist, alles zu übernehmen, was der Staat heute offensichtlich unzulänglich löst, ist ebenfalls eine offene Frage. Sicher gibt es auch in der Zivilgesellschaft einen Reform- und Anpassungsbedarf. Möglicherweise sind ein Teil dieser Institutionen unter dem Regime des Wohlfahrtsstaats verkümmert oder durch eine unheilvolle

Subventionspraxis derart mit dem politischen System verbunden, dass es – analog zum Verhältnis Staat und Kirchen – eigentliche Trennungs- und Entflechtungsinitiativen braucht, die übrigens letztlich für beide Seiten Vorteile bieten dürften. Die Renaissance der Zivilgesellschaft ist kein Postulat, das am grünen Tisch von Theoretikern entwickelt worden ist. Sie ist ein Erfordernis der Praxis. Nur wenn die Mitglieder der Zivilgesellschaft ihr Selbstbewusstsein, ihre Eigenständigkeit und ihre Kritikfähigkeit weiter entwickeln, können sie zum herausfordernden Partner politischer Institutionen werden und zum Kristallisationspunkt einer neu verstandenen Subsidiarität. ♦

Die
Renaissance
der Zivilgesellschaft ist ein
Erfordernis
der Praxis.

Wenn man nun bedenkt, dass die Ausgaben des Bundes zu zwei Dritteln aus Transferausgaben bestehen und der Ausgabenzuwachs des Bundes zu einem grossen Teil in diesem Bereich geschieht, wird klar, dass man beim Bund nicht um substantielle Abstriche im Transferhaushalt herunkommt. Die Kantone als bedeutende Empfänger von Subventionen werden, wie andere Beitragsempfänger auch, daran ihren Tribut zollen müssen.

(...) Ohne Gegenmassnahmen wären die Zukunftsaussichten in der Tat noch düsterer. Bei derartigen Defiziten und Finanzierungsfehlbeträgen sinkt der Selbstfinanzierungsgrad der öffentlichen Haushalte rapid; sie würden Gefahr laufen, sich für die Deckung der laufenden Ausgaben verschulden zu müssen, was eine finanz- und wirtschaftspolitisch absolut untragbare Situation darstellt. Die kommenden Generationen würden finanziell über Gebühr für den heutigen Konsum belastet, die Handlungsfähigkeit des Staates gravierend eingeengt, und die Wirtschaftsstandorte Zürich und Schweiz verlören rapide an Attraktivität. Gesunde öffentliche Finanzen sind nämlich ein Standortfaktor erster Güte. Es ist also von besonderer Bedeutung, mit der Sanierung der Finanzen auf Bundes- wie auf Kantonsebene auch die Staatsquote tief zu halten und womöglich noch zu reduzieren. Ansonsten muss sich die öffentliche Hand mit Recht vorwerfen lassen, eine allfällige Wachstumsdynamik zum Erlahmen gebracht zu haben. Diese kann grundsätzlich nur von einer Öffnung der Märkte herkommen. Das gilt auch für die Finanzmärkte, wo es wichtig ist, dass die staatliche Anlage- und Kreditpolitik so gestaltet wird, dass ein crowding-out, also ein Verdrängen der Privaten vom Kapitalmarkt, verhindert wird. Das heisst: die Verschuldung tief halten, damit das Auftreten des Staates nicht zinstreibend wirkt. Gleichzeitig würden die Zinszahlungen ansonsten immer mehr Steuergelder beanspruchen und den staatlichen Handlungsspielraum einengen. Das wäre ein eigentlicher Teufelskreis!

Eric Honegger, in: Wirtschaft und Recht im Würgegriff der Regulierer, hrsg. Hans Giger mit Beiträgen von Christian Boesch, Ernst Cincera, Hans Giger, Eric Honegger, Daniel Lehmann, Willy Linder, Hans Jacob Pleitner, Alfred E. Urfer, Orell Füssli, Zürich 1996, S. 148 f.