



universität
wien

MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis

Subsidiarität in der Schweiz und der Europäischen Union

verfasst von / submitted by

Marius Wiher, BA

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Arts (MA)

Wien, 2016 / Vienna 2016

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on
the student record sheet:

A 066 686

Studienrichtung lt. Studienblatt /
degree programme as it appears on
the student record sheet:

Historisch-kulturwissenschaftliche Europaforschung

Betreut von / Supervisor:

Ordentlicher Univ.-Prof. Dr. Wolfgang Schmale

Literaturverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Teil I: Die Idee der Subsidiarität im 20. Jahrhundert	9
2.1	Subsidiaritätstheorie bei Oswald von Nell-Breuning	10
2.2	Personalismus und Subsidiarität bei Emmanuel Mounier	19
2.3	Der (subsidiäre) Weg zum demokratischen Sozialismus bei Nicos Poulantzas	25
2.4	Die subsidiären FOCJ von Bruno S. Frey	32
2.5	Costas Douzinas und die (subsidiäre) Stasis Syntagma	37
2.6	Résumé des ersten Kapitels	41
3	Teil II: Subsidiarität als Rechtsprinzip in der Europäischen Union und der Schweiz ..	45
3.1	Subsidiarität in der Schweiz	45
3.1.1	Eine kurze Geschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft	45
3.1.2	Die politischen Bruchlinien und ihre Folgen im modernen Schweizer Staat	48
3.1.3	Föderalismus in der Schweiz	51
3.1.4	Einfluss des Subsidiaritätsprinzips auf die Schweizer Rechtsordnung – Ein historischer Abriss	53
3.2	Subsidiarität in der EU	60
3.2.1	Eine kurze Geschichte der europäischen Integration	60
3.2.2	Motive und Antriebe europäischer Integration	65
3.2.3	Einfluss des Subsidiaritätsprinzips auf die EU-Verträge	68
3.3	Résumé des zweiten Teils	75
4	Teil III: Das Subsidiaritätsprinzip aus Sicht von Experten	79
4.1	Vorgehen und Methodik der Interviews	79
4.2	Analyse der Interviews aus der Expertengruppe Schweiz	82
4.2.1	Persönlichen Bezug zur Subsidiarität	82
4.2.2	Funktion als Experte	83
4.2.3	Subsidiarität auf der Metaebene	88
4.3	Analyse der Interviews aus Europa	90
4.3.1	Persönlichen Bezug zur Subsidiarität	90
4.3.2	Funktion als Experte	91
4.3.3	Metaebene	95
4.4	Résumé des vierten Kapitels	98
5	Fazit der Arbeit	103
6	Dank	109

7	Bibliographie.....	111
8	Anhang	123

1 Einleitung

Am 10. November 2015 schrieb der britische Premierminister David Cameron fordernde Worte an den Präsidenten des Europäischen Rates Donald Tusk: „I want to see the EU’s commitments to subsidiarity fully implemented with clear proposals to achieve that.“¹ Die weitere Geschichte ist bekannt: Nach zähen Verhandlungen im Europäischen Rat vom 18. und 19. Februar 2016 soll nun das Subsidiaritätsprinzip dafür sorgen, dass zukünftige Entscheidungen möglichst „bürgernah“ getroffen werden.² Soweit also die zugespitzte Vorstellung Camerons von Subsidiarität. Neben vielen weiteren Zugeständnissen – so die Überlegung der Politiker in der EU – helfe dies dem britischen Premier, das anberaumte Referendum über den Verbleib in der Europäischen Union zu gewinnen.

Auch in Deutschland ist das Subsidiaritätsprinzip in aller Munde. So fordert die 2013 gegründete rechtspopulistische Partei „Alternative für Deutschland“ (AfD) auf ihrer Homepage, dass das Subsidiaritätsprinzip „wieder zur Geltung kommt“: „Die AfD setzt sich dafür ein, die Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten nach dem Subsidiaritätsprinzip zu überprüfen und, wo immer möglich, eine Rückgabe von Kompetenzen an die einzelnen Länder durchzusetzen.“³ Subsidiarität bedeutet für die AfD also eine Kompetenzverteilung.

Nicht nur konservative bis rechtspopulistische Parteien fordern mehr Subsidiarität. Ein Appell von 200 europäischen Intellektuellen in der links-liberalen Tageszeitung „Le Monde“ fordert ein Europa „fondée sur la démocratie, la solidarité et la subsidiarité.“ Nur so sei das Vertrauen der Bürger in die Union wieder herzustellen.⁴ Offenbar ist Subsidiarität auch für Linke wichtig, denn sie steht gleich nach Demokratie und Solidarität, immerhin zwei Grundbausteinen europäischer Staaten. So ist es nicht erstaunlich, wenn auch die sozialistische Tageszeitung „Neues Deutschland“ zwar nicht direkt „Subsidiarität“, sondern „De-

¹ Cameron, David: A new settlement for the United Kingdom in a reformed European Union, Schreiben an Donald Tusk, 10.11.2015. Online: <<http://openeurope.org.uk/today/blog/open-europe-responds-to-david-camerons-letter-and-speech-on-eu-reform/>>, Stand: 10.01.2016.

² Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (18. und 19. Februar 2016). Schlussfolgerungen, in, Brüssel 2016. Online: <http://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXV/EU/09/39/EU_93993/index.shtml>, Stand: 20.02.2016.

³ Alternative für Deutschland (AfD): EU und Europa, Programm und Hintergrund. Fragen und Antworten. EU und Europa, <<https://www.alternativefuer.de/programm-hintergrund/fragen-und-antworten/zur-eu-und-europa/>>, Stand: 10.03.2016.

⁴ Vgl. Castaldi, Roberto: Plus que jamais, l’Union européenne, in: Le Monde.fr, 23.06.2015. Online: Le Monde, <http://www.lemonde.fr/idees/article/2015/06/23/plus-que-jamais-l-union-europeenne_4660224_3232.html>, Stand: 16.09.2015.

zentralität“ fordert, damit aber dasselbe meint: „Was kommunale Belange betrifft, soll auch auf dieser Ebene entschieden werden [...]“.“⁵

Von links bis rechts – alle fordern Subsidiarität. Oder wenigstens eine andere Subsidiarität, denn das Prinzip ist im europäischen Recht bereits enthalten. Im Vertrag von Maastricht 1992 wurde es erstmals aufgenommen⁶ und danach häufig geändert und erweitert. Inzwischen existiert ein Subsidiaritätsprotokoll, in dem definiert wird, welche Rechte nationale Parlamente oder der Ausschuss der Regionen der EU genau besitzen. Die Umsetzung des Prinzips in der EU wird jedoch von verschiedenen Seiten als untauglich kritisiert, was wohl dazu führt, dass viele mehr oder eine andere Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips fordern. David Cameron ist diesbezüglich die bekannteste Figur.⁷

Auch Joschka Fischer, ehemaliger Außenminister Deutschlands, kritisiert die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips innerhalb der EU als etwas, „über das vor allem viel geredet wird“.⁸ Er selbst möchte nicht nur davon reden, sondern fragt sich zum Beispiel, wie man die zur Zeit aktuellen Krisen in Europa lösen kann. Als Föderalist hat er eine simple Antwort: Die Schweiz als föderaler Staat soll als Vorbild für die Europäische Union dienen, was implizit auch die schweizer Interpretation der Subsidiarität miteinschliesst. Die Schweiz hat als „Konföderation“ tatsächlich einen ausgeprägten subsidiären Staatsaufbau, der auch von allen politischen Parteien der Schweiz als wesentlicher Baustein verstanden und deren Umsetzung und Einhaltung auf die eine oder andere Form gefordert wird.⁹ Das Prinzip selbst fand erst 158 Jahre nach der Gründung des modernen Schweizer Bundesstaates im Jahr 2006 durch die Annahme der Initiative „Zur Neugestaltung des Finanzausgleichs“ Eingang in die Bundesverfassung.¹⁰

⁵ Candeias, Mario: Ein gemeinsames Lager des »Oxi«, in: Neues Deutschland. Sozialistische Tageszeitung, 04.08.2015. Online: <<http://www.neues-deutschland.de/artikel/980018.ein-gemeinsames-lager-des-oxi.html>>, Stand: 04.08.2015.

⁶ Art. 5, Vertrag über die Europäische Union (EUV). Online: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008M005:DE:HTML>>, Stand: 16.09.2015.

⁷ Vgl. Holterman, Martin: Gegen die schleichende Kompetenzübertragung: Ein Subsidiaritätstest vor dem Europäischen Gerichtshof, Der (europäische) Föderalist, 10.03.2014, <<http://www.foederalist.eu/2014/03/gegen-die-schleichende.html>>, Stand: 16.09.2015. Zum Problem der nationalen Parlamente: Vgl. Teffer, Peter: «Yellow cards» from national EU parliaments not very effective, in: euobserver, Brüssel 03.12.2014. Online: <<https://euobserver.com/institutional/126781>>, Stand: 16.09.2015.

⁸ Fischer, Joschka: Scheitert Europa?, Köln 2014., S. 150.

⁹ Vgl. SVP Schweiz: Parteiprogramm der Schweizerischen Volkspartei, 2015. Online: <<http://www.svp.ch/positionen/parteiprogramm/>>, Stand: 29.09.2015.; Vgl. CVP Schweiz: Parteiprogramm der Christlichen Volkspartei Schweiz, 2014. Online: <<https://www.cvp.ch/die-cvp>>, Stand: 29.09.2015.

¹⁰ Vgl. Art. 5a, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2008. Online: <<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>>, Stand: 16.09.2015.

Manchmal als „Zauberwort“¹¹ gelobt, teilweise von rechtspopulistischen Parteien als „Kampfbegriff“¹² verwendet, ist das Prinzip unbestreitbar Teil der politischen Kultur Europas geworden.¹³ Was jedoch das Prinzip ausmacht, wie es interpretiert und wann es verwendet werden soll, ist nach wie vor stark umstritten.

Die vorliegende Masterarbeit setzt hier mit folgenden Forschungsfragen an: Welche Ideen, Vorstellungen und praktische Umsetzungsmöglichkeiten werden durch das Subsidiaritätsprinzip transportiert? Was ist das Wesen der Subsidiarität?

In einem ersten Teil wird anhand von fünf Autoren, die sich in ihren Texten direkt oder indirekt auf das Subsidiaritätsprinzip beziehen, die Ideengeschichte des Begriffs „Subsidiarität“ aufgearbeitet. Der Fokus liegt dabei nicht auf den „Klassikern“ einer Subsidiaritätstheorie wie Aristoteles oder Althusius, sondern auf Autoren und Denkern aus dem 20. Jahrhundert und der Gegenwart. Damit wird einerseits ein neues Forschungsfeld eröffnet und andererseits dessen Relevanz für die aktuelle Diskussion des Prinzips aufgezeigt. Bei den fünf Autoren handelt es sich um den „Nestor“ der Subsidiaritätsprinzips, Oswald von Nell-Breuning, den französischen Personalisten Emmanuel Mounier, den griechisch-französischen Marxist Nicos Poulantzas, den Schweizer Ökonomen Bruno S. Frey und den griechisch-englischen Rechtsphilosophen Costas Douzinas. Anhand dieser fünf Autoren wird versucht, die Idee der Subsidiarität zu skizzieren. Da die Idee der Subsidiarität nicht an seinen Term „Subsidiarität“ gebunden, sondern vielmehr vom Denken der vorgestellten Autoren abhängig ist, werden Begriffe wie „Oben und Unten“, „Dezentralisierung“, „Ebenen“, „Stufen“ als Anhaltspunkte verwendet.

Im zweiten Teil der Arbeit wird die Subsidiarität als rechtliches Prinzip untersucht. Wie bereits erwähnt, ist das Prinzip sowohl in der Verfassung der Schweiz als auch in den Europäischen Verträgen verankert, die Umsetzung aber unklar oder zumindest umstritten. Folglich interessieren insbesondere die Fragen, wie diese Verankerung zu Stande gekommen ist, wie sie interpretiert wird und welche Veränderungen in der Interpretation des Prinzips stattgefunden haben. Dieser rechtsgeschichtliche Ansatz wird mit einer Darstellung der Geschichte der Schweiz und der Europäischen Union kombiniert. Dies soll das Bewusstsein für die historischen Bedingungen für das Prinzip herausstreichen.

¹¹ Vgl. Strohm, Theodor: Die unerwartete Renaissance des Subsidiaritätsprinzips, in: Fischer, Johannes; Frey, Christofer; Huber, Wolfgang (Hg.): Zeitschrift für Evangelische Ethik, Gütersloh 2001, S. 64–73.

¹² Vgl. Rohgalf, Jan: Subsidiarität als Kampfbegriff. Politik und Emotionalisierung am Beispiel der AfD, in: Korte, Karl-Rudolf (Hg.): Emotionen und Politik. Begründungen, Konzeptionen und Praxisfelder einer politikwissenschaftlichen Emotionsforschung, Baden-Baden 2015 (Veröffentlichungen der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaften 33), S. 297–316.

¹³ Zur „politischen Kultur“ als Konzept: Vgl. Linder, Wolf: Politische Kultur, in: Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter; Kriesi, Hanspeter u. a. (Hg.): Handbuch der Schweizer Politik, Zürich 1999, S. 13–34.

Der dritte Teil thematisiert die praktische Anwendung des Subsidiaritätsprinzips. Denn wenn das Subsidiaritätsprinzip als rechtliches Prinzip in der Schweiz und in Europa verankert ist, wäre zu erwarten, dass es auf die Menschen eine spezifische Auswirkung hat. Um den Zugang, die Vorstellungen und die Interpretation bezüglich des Subsidiaritätsprinzips zu ergründen, wurden sieben Interviews mit Experten geführt. Diese sind oder waren sowohl in der Schweiz und in der Europäischen Union, als auch auf verschiedene Staatsebenen tätig. Benedikt van Spyk ist Vizestaatssekretär in der Staatskanzlei des Kantons St.Gallen und vertritt die kantonale Ebene. Werner Weber arbeitet bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung und hat in dieser Funktion einen Bericht über die Umsetzung des Subsidiaritätsartikels verfasst. Brigitte Häberli-Koller und Roland Eberle fungieren als Standsvertreter des Kantons Thurgau im Schweizer Parlament. Für die Europäische Union konnte Michel Reimon als EU-Parlamentarier und Franz Fischler als ehemaliger EU-Kommissar gewonnen werden. Darüber hinaus wurde ein Interview mit einem Vertreter der Region Südtirol geführt. Alle Interviewpartner, auch wenn sie auf verschiedenen Staatsebenen tätig sind, kommen in ihrer täglichen Arbeit mit dem Subsidiaritätsprinzip in Berührung und haben teilweise als Entscheidungsträger direkten Einfluss auf dessen politische Interpretation. Die Analyse der Interviews ist hinsichtlich ihrer Typenbildung so aufgebaut, dass die Aussagen der einzelnen Experten dargestellt und zusammengefasst werden. Diese Typen oder auch Dimensionen der Subsidiarität werden durch aussagestarke Zitate und Textpassagen belegt. Jedes Interview ist dieser Arbeit als Transkript angehängt.

Jeder Teil der vorliegenden Arbeit wird mit einem Résumé abgeschlossen. Diese bilden wiederum die Grundlage für das Ergebnis der Arbeit, welches anhand von Thesen darstellt, welche Interpretationsmuster es für das Subsidiaritätsprinzip gibt.

In der wissenschaftlichen Literatur fristete das Subsidiaritätsprinzip lange ein Nischendasein, sofern die deutschen Fachdiskussionen nicht beachtet werden. Ab den 1990er-Jahren erfährt die Forschung zu diesem Begriff jedoch eine „unübersehbare Renaissance“.¹⁴ Getragen wurde diese Forschung einerseits durch die Verankerung des Prinzips in den Maastrichter Verträgen im Jahre 1992, also der zukünftige Ordnung der Europäischen Union. Andererseits griff die normative Demokratietheorie das Prinzip unter dem Begriff der „Civil Society“ auf und versuchte es, in ihre Theorien zu integrieren.¹⁵ Anfangs der 2000er-

¹⁴ Vgl. Strohm: Die unerwartete Renaissance des Subsidiaritätsprinzips, 2001., hier: S. 64. Vgl. ebenfalls: Höffe, Otfried: Subsidiarität als Gesellschafts- und Staatsprinzip, in: Swiss Political Science Review 3 (3), 1997, S. 1–31.

¹⁵ Vgl. Strohm: Die unerwartete Renaissance des Subsidiaritätsprinzips, 2001.

Jahre unterscheidet Theodor Strohm zwischen drei Forschungsrichtungen, die auch heute noch anwendbar sind: Erstens sind das Beiträge zur Klärung des historischen Hintergrunds des Prinzips, wie sie beispielsweise bei Maik Möller im Bezug auf die Selbstverwaltung¹⁶ oder in allgemeinen Untersuchungen zur Interpretation der Subsidiarität in den Klassikern wie der Bibel, Althusius oder Thomas von Aquin vorkommen. Dabei stechen Beiträge in den Sammelbänden von Wolfgang Mückl et al.¹⁷ und Knut Nörr et al.¹⁸ hervor, die sich explizit mit der Idee der Subsidiarität bei den genannten Klassikern auseinandersetzen. In die zweite Gruppe teilt Strohm jene Beiträge zu, die die Subsidiarität als Prinzip in der Europäischen Union untersuchen. Ältere Beispiele hierfür sind das Sammelband von Michael Steiner et al.¹⁹ oder das Jahrbuch des Föderalismus²⁰. In den letzten fünf Jahren dominierte insbesondere das Subsidiaritätsprinzip im Zusammenhang mit der Euro- und der Schuldenkrise. Als Beispiel können hier Martin Dabrowski²¹, Daniel Heise²² oder der Beitrag von Nina Wunderlich²³ genannt werden. In der dritten Gruppe listet Strohm die Beiträge auf, die Subsidiarität als spezifisches Phänomen der Zivilgesellschaft verstehen bzw. teilweise als Bürgertugend interpretieren. Der Sammelband von Peter Blickle et al. knüpft zum Beispiel an die katholische Sozialtradition an.²⁴ Winfried Böttcher und Johanna Krawczynski betrachten das Prinzip aus einer neoliberalen Perspektive und interpretieren es als „Entstaatlichung der Politik“.²⁵ Im Gegensatz dazu erörtert Ueli Mäder die Subsidiarität als „solidarisches Projekt“.²⁶ Eine aktueller Beitrag von Jan Rohgalf untersucht die

¹⁶ Vgl. Beispielsweise: Möller, Maik: Subsidiaritätsprinzip und kommunale Selbstverwaltung, Baden-Baden 2009 (Kommunalrecht - Kommunalverwaltung 53).

¹⁷ Mückl, Wolfgang (Hg.): Subsidiarität. Gestaltungsprinzip für eine freiheitliche Ordnung in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, Paderborn 1999 (Rechts- und Staatswissenschaftliche Veröffentlichungen der Görres-Gesellschaft 85).

¹⁸ Nörr, Knut Wolfgang; Oppermann, Thomas (Hg.): Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit. Zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa, Tübingen 1997.

¹⁹ Steiner, Michael; Isak, Hubert; Marko, Joseph (Hg.): Alle Macht nach unten? Regionen und Gemeinden gestalten die neuen Demokratien Europas, Graz 1992.

²⁰ Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2005, Baden-Baden 2005 (Jahrbuch des Föderalismus 6).

²¹ Dabrowski, Martin; Wolf, Judith; Abmeier, Karlies (Hg.): Überwindung der EU-Schuldenkrise zwischen Solidarität und Subsidiarität, Paderborn 2013.

²² Heise, Daniel: Neue Macht den Parlamenten! Die nationalen Parlamente in der Europäischen Union als Wächter der Subsidiarität, Marburg 2012 (Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag: Reihe Politikwissenschaften 49).

²³ Wunderlich, Nina: Subsidiarität nach Lissabon, in: Hatje, Armin (Hg.): Europarecht. Beiheft 2, Baden-Baden 2015, S. 119–134.

²⁴ Blickle, Peter; Hüglin, Thomas; Wyduckel, Dieter (Hg.): Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft. Genese, Geltungsgrundlagen und Perspektiven an der Schwelle des dritten Jahrtausends, Berlin 2002 (Rechtstheorie 20).

²⁵ Böttcher, Winfried; Krawczynski, Johanna: Subsidiarität für Europa, München 2002 (Zur Zukunft Europas 1).

²⁶ Mäder, Ueli: Subsidiarität und Solidarität, Bern 2000 (Social Strategies. Monographien zur Soziologie und Gesellschaftspolitik 30).

Verwendung des Subsidiaritätsprinzips als „Kampfbegriff“ bei der rechtspopulistischen Partei „Alternative für Deutschland“.²⁷ Hingegen sind Untersuchungen zum Subsidiaritätsprinzip hinsichtlich der Schweiz kaum vorhanden. Das Standardwerk „Schweizer Demokratie“ von Wolf Linder behandelt Subsidiarität auf lediglich einer Seite, während sich mehr als ein Viertel der rund 400 Seiten mit dem Föderalismus beschäftigt.²⁸ Oftmals wird nur indirekt über die Subsidiarität gesprochen, nämlich dann, wenn die Folgen eines allfälligen Beitritts der Schweiz zur EU diskutiert wird. Als Beispiele dienen dazu Karine Siegwart²⁹ und der Sammelband von Peter Hänni³⁰. Ausnahmen stellen François Aubert³¹ und das Sammelband von Dieter Freiburghaus³² dar, die sich explizit mit der Subsidiarität in der Schweiz auseinandersetzen. Ausserhalb von Europa wird das Prinzip nur durch Michael Tharakan³³, der den Einfluss des Prinzips in Indien untersucht, und Andreas Follesdal und Victor Muniz Fraticelli³⁴, die einen übersichtlichen Vergleich zwischen der EU und Kanada in Bezug auf Subsidiarität liefern.

Die vorliegende Arbeit hat zum Ziel durch die Verbindung von drei verschiedenen Methoden neue Zugänge zum Subsidiaritätsprinzip zu ermöglichen. Insbesondere der erste und der dritte Teil leisten hierzu einen wesentlichen Beitrag. Die Einordnung der Subsidiarität als Idee des 20. Jahrhunderts existierte in dieser Form noch nicht. Dies gilt auch für die Herangehensweise an das Prinzip mit Hilfe von Experteninterviews. Diese umfassende Darstellung soll dazu beitragen, Subsidiarität nicht nur als Idee, als Staatsprinzip oder als Problem zu sehen, sondern die philosophischen, historischen und alltäglichen Hintergründe und Verbindungen miteinzubeziehen. Damit soll ein Beitrag zur Klärung des Prinzips hinsichtlich der aktuellen Diskussion in der Forschung und der Gesellschaft geleistet werden.

²⁷ Rohgalf: Subsidiarität als Kampfbegriff. Politik und Emotionalisierung am Beispiel der AfD, 2015.

²⁸ Linder, Wolf: Schweizerische Demokratie. Institutionen - Prozesse - Perspektiven, Bern 2005², Subsidiarität: S. 136; Föderalismus: S. 135-212 und S. 377-391.

²⁹ Siegwart, Karine: Die Kantone und die Europapolitik des Bundes, Freiburg, Schweiz 1997 (Arbeiten aus dem juristischen Seminar der Universität Freiburg Schweiz 163).

³⁰ Hänni, Peter (Hg.): Schweizerischer Föderalismus und europäische Integration. Die Rolle der Kantone in einem sich wandelnden internationalen Kontext, Zürich 2000.

³¹ Aubert, Jean-François: Le principe de subsidiarité dans la Constitution fédérale de 1999, in: Faculté de droit et des sciences économiques de l'Université de Neuchâtel (Hg.): Mélanges en l'honneur de Henri-Robert Schüpbach, Basel 2000, S. 3–27.

³² Freiburghaus, Dieter: Swiss Federalism, Fiscal Equalisation Reform and the Reallocation of Powers, in: Benz, Arthur; Knüpling, Felix (Hg.): Changing Federal Constitutions. Lessons from International Comparison, Farmington Hills 2012. Online: <<http://www.dieter-freiburghaus.ch/vorträge-artikel/2012/>>, Stand: 10.01.2016.

³³ Tharakan, Michael: Gandhian and Marxist Approaches to Decentralised Governance in India: Points of Similarity, in: Social Scientist 40 (9/10), 2012, S. 47–60.

³⁴ Follesdal, Andreas; Muñoz Fraticelli, Victor: The Principle of Subsidiarity as a Constitutional Principle in the EU and Canada, in: Les ateliers de l'éthique 10 (2), 2015, S. 89–106.

2 Teil I: Die Idee der Subsidiarität im 20. Jahrhundert

Als Geburtsstunde des Subsidiaritätsprinzips wird oftmals die Sozialenzyklika *Quadragesima Anno* von Papst Pius IX. aus dem Jahr 1931 genannt.³⁵ In diesem Werk wird der Begriff „Subsidiarität“ in der heutigen Bedeutung als Prinzip für die Aufgabenteilung in Staaten mit mehreren Ebenen als solcher zum ersten Mal verwendet. Er entwickelt sich nachfolgend zum Referenzpunkt der politisch-wissenschaftlichen Diskussion.³⁶ Die historische und politik- und rechtswissenschaftliche Literatur ist sich jedoch einig, dass sich die Idee der Subsidiarität schon in früheren Werken findet. Bezüge finden sich unter anderem in der Bibel, bei Aristoteles, bei Thomas von Aquin und bei Althusius, die alle ebenfalls Entscheidungen zwischen dezentralisierten Ebenen fordern, den Begriff „Subsidiarität“ jedoch nicht verwenden.³⁷ Auch wenn nicht direkt genannt, kreist dieser erste Teil dennoch um die „Idee der Subsidiarität“³⁸ und ist nur lose mit dieser verbunden. Es wird in diesem ersten Teil der Arbeit ein Unterschied zwischen dem Begriff und seiner historischen Bedeutung und der Idee des Begriffs gemacht, die sich nicht zwingend im Begriff äussert. Das Vorfolgen der Idee der Subsidiarität führt dazu, dass diese auch nicht exakt definiert wird. Als Anhaltspunkt werden Begriffe wie „Oben und Unten“, „Dezentralisierung“, „Ebenen“, „Stufen“ etc. verwendet. Diese Offenheit soll dazu führen, dass die Auffassungen und Darstellungen der behandelten Autoren mit den Möglichkeiten, die die Subsidiarität bringt, in Verbindung gebracht werden sollen. Denn die Idee der Subsidiarität ist nicht gebunden an das Wort, sondern abhängig vom Denken, von der Interpretation der Geschichte und von persönlichen Überzeugungen der nachfolgend vorgestellten Autoren.

Es werden somit die „Klassiker“ nicht erneut thematisiert, sondern fünf unterschiedliche Denker des 20. Jahrhundert hinsichtlich der Rezeption des Subsidiaritätsprinzips näher beleuchtet. Begonnen wird mit Oswald von Nell-Breuning, dem „Nestor“ des Subsidiaritätsprinzips. Er ist der Autor der bereits genannten Sozialenzyklika *Quadragesimo Anno*, worin er eine Art Anleitung zur Stärkung lokaler Gruppen entwirft. Ihm folgt der französische Personalist Emmanuel Mounier, der im und nach dem Zweiten Weltkrieg die Person ins Zentrum des Denkens stellen möchte, was durch kleine Gemeinschaften zu erreichen sei. Die vom griechisch-französischen Marxisten Nicos Poulantzas verfasste Analyse des

³⁵ Strohm: Die unerwartete Renaissance des Subsidiaritätsprinzips, 2001., hier: S. 65.

³⁶ Pirson, Dietrich: Subsidiaritätsprinzip, in: Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte, Bd. 5, Berlin 1998, S. 69–72.

³⁷ Vgl. Möller: Subsidiaritätsprinzip und kommunale Selbstverwaltung, 2009.; Vgl. Mäder: Subsidiarität und Solidarität, 2000.; Höffe: Subsidiarität als Gesellschafts- und Staatsprinzip, 1997.; Senft, Josef: Subsidiarität. Die Leitidee für den Aufbau eines demokratischen Europas seit Maastricht?, München 2013.

³⁸ Dorschel, Andreas: Ideengeschichte, Göttingen 2010.

Staates Mitte der 1970er-Jahre beinhaltet die Überzeugung, der demokratische Sozialismus sei nur durch Selbstverwaltung zu erreichen. Kleine Funktionskörperschaften gepaart mit möglichst viel Markt und Wettbewerb sollen die Effizienz des Staates erhöhen, das ist der Vorschlag des Ökonomen Bruno S. Frey Ende der 1990er-Jahre. Und Costas Douzinas schliesslich ist fasziniert von der demokratischen Selbstorganisation der Besetzung des Syntagma-Platzes in Athen im Jahre 2010, die sich gegen die Sparpolitik der griechischen und europäischen Eliten richtet.

Diese fünf Autoren decken im 20. Jahrhundert den Zeitraum vom Ersten Weltkrieg bis zur Gegenwart ab, womit sich ihre Auffassungen und Darstellungen in die jeweiligen historischen Bedingungen einordnen lassen. Sie beschäftigen sich generell mit dem Staat, der Gesellschaft, seinen Ebenen und Kompetenzen, der Rolle der Individuen und ihrem Verhältnis zueinander. Diesen einzelnen Feldern ist gemeinsam, dass sie hinsichtlich der Ausformung des Subsidiaritätsprinzips eine wichtige Rolle spielen. Es ist denn auch zu erwähnen, dass sich die zu behandelnden Autoren zumeist nicht explizit mit „dem“ Subsidiaritätsprinzip auseinander setzen. Dies ist unter anderem damit zu erklären, dass eine Diskussion zur Subsidiarität vor allem im deutschsprachigen Raum zu finden ist. Eine französische oder englische Auseinandersetzung mit dem Subsidiaritätsprinzip existiert vor allem bei rechtswissenschaftlichen Fragestellungen im Zusammenhang mit dem europäischen Recht. Dies ist wohl auf die unterschiedlichen historischen Traditionen und Entwicklungen des Staatsverständnisses zurückzuführen, wie beispielsweise in Frankreich der Zentralismus oder in Griechenland die Stellung der orthodoxen Kirche. Darüber hinaus hatte Oswald von Nell-Breuning als deutscher Jesuitenpater sicherlich den grössten Einfluss auf die Verbreitung des Konzeptes im deutschsprachigen katholischen Raum.

2.1 Subsidiaritätstheorie bei Oswald von Nell-Breuning

Oswald von Nell-Breuning³⁹ wurde am 8. März 1890 in Trier in eine niedere Adelsfamilie geboren und besuchte ebendort das Gymnasium, bevor er im Jahre 1910 das Studium der Theologie in Innsbruck aufnahm. Im Jahre 1911 folgte sein Eintritt in den Jesuitenorden, er promovierte 1928 in Münster über „Grundzüge der Börsenmoral“ und wurde direkt danach an den Lehrstuhl für Moralthologie an die kurz zuvor gegründete Philosophisch-Theologische Hochschule St. Georgen in Frankfurt am Main berufen. Im Jahre 1931 er-

³⁹ Dieser Abschnitt, sofern nicht anders angegeben: Hengsbach, Friedhelm: Nell-Breuning, Oswald von, in: Neue Deutsche Biographie, Bd. 19, Berlin 1999, S. 56–58. Online: <http://daten.digital-sammlungen.de/bsb00016337/image_70>, Stand: 15.09.2015.

hielt er von Papst Pius XI. den Auftrag, einen Entwurf für die Sozialenzyklika „Quadragesimo Anno“ zu erarbeiten.⁴⁰ Während des Nationalsozialismus wurde Nell-Breuning mit einem Publikationsverbot belegt und kurz vor Kriegsende 1944 zu einer zweijährigen Zuchthausstrafe verurteilt, die er aber aus gesundheitlichen Gründen nicht antreten konnte. Kurz nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurde er in den Beirat der „Verwaltung für Wirtschaft“ in Frankfurt am Main berufen, der Grundzüge für eine neue Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik entwerfen sollte. Er bestärkte dabei christlich-soziale und sozialdemokratische Politiker, sich für eine marktwirtschaftliche Ordnung zu entscheiden, begrüßte im Jahre 1949 jedoch auch die Gründung des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Er wirkte 1959 intensiv an der Ausarbeitung des sozialpolitischen Teils des „Godesberger Programmes“ der SPD mit. In den 1980er-Jahren engagierte er sich für den Abbau der Massenarbeitslosigkeit, die Verkürzung der Arbeitszeit und eine umweltverträgliche Wirtschaft. Er verstarb am 21. August 1991 in Frankfurt am Main.

Für Oswald von Nell-Breuning handelt es sich beim Subsidiaritätsprinzip um ein Grundgesetz der Gesellschaft. Seine Begründung dazu ist sozialphilosophischer Art: Er ist überzeugt, dass der Mensch die Mithilfe Anderer bedarf, um sein Potenzial, beziehungsweise seine Möglichkeiten optimal entfalten zu können.⁴¹ Der Mensch als soziales Wesen kann also nicht alles alleine vollbringen und ist darum auf eine Gemeinschaft angewiesen. Daraus ergibt sich das Subsidiaritätsprinzip, das Nell-Breuning analog zur Enzyklika folgendermaßen definiert: „Die Gemeinschaft soll ihrem Gliede hilfreichen Beistand in dem leisten, was der einzelne, der Glied der Gemeinschaft ist, auf sich allein gestellt und aus eigenen Kräften nicht vermag; was hingegen der Einzelmensch selbst leisten kann, darf die Gemeinschaft ihm nicht abnehmen [...]“⁴² Wie Nell-Breuning gleich selbst anfügt, liegt der Streitpunkt darin, was der Einzelmensch „selbst leisten kann“ bzw. „nicht zu leisten vermag“. Er meint jedoch, dass dies individuell entschieden werden müsse, da jeder Mensch

⁴⁰ In der Sozialenzyklika Quadragesimo Anno von Papst Pius XI. findet das Prinzip ihre am weitesten verbreitete Formulierung. Als Beispiele für den Bezug zwischen katholischer Soziallehre und Subsidiaritätsprinzip: Vgl. Pirson: Subsidiaritätsprinzip, 1998.; Höffe: Subsidiarität als Gesellschafts- und Staatsprinzip, 1997.; Möller: Subsidiaritätsprinzip und kommunale Selbstverwaltung, 2009., hier S. 36-40.; Scattola, Merio: Subsidiarität und gerechte Ordnung in der politischen Lehre des Johannes Althusius, in: Blickle, Peter; Hügl, Thomas; Wyduckel, Dieter (Hg.): Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft, Bd. 20, Berlin 2002 (Rechtstheorie), S. 337-367., hier: S. 337.

⁴¹ Vgl. Nell-Breuning, Oswald von: Baugesetze der Gesellschaft. Solidarität und Subsidiarität, Frankfurt am Main 1990., S. 80.

⁴² Ebd., S. 83.

anders sei und darum auch unterschiedlich viel leisten könne.⁴³ Es wird deutlich, dass gewisse, vor allem auch politische Tätigkeiten, die bei anderen Autoren beim Staat liegen, bei Nell-Breuning von den Individuen übernommen werden müssen. Nell-Breuning führt denn auch die „freigesellschaftliche Selbstverwaltung“ ein, bei der vor allem selbstorganisierte Gruppen von Menschen Aufgaben des Staates oder der Wirtschaft übernehmen und organisieren, soweit sie nicht unmittelbar „politisch“ sind und der Staat weiterhin als „letzter Gewährleister des Gemeinwohls“ vorhanden ist.⁴⁴ Er sieht in Gemeinschaften, die sich gründen, um etwas sie Betreffendes zu organisieren, durchaus etwas Positives. Als Beispiel führt er die Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften an, die als „autonome Sozialpartner“ das Arbeitsleben ordnen, damit der Staat hier nicht eingreifen muss.⁴⁵ In diesem Zusammenhang lässt sich die von Nell-Breuning geforderte Mitbestimmung anführen. Seiner Ansicht nach sollten Arbeitnehmer innerhalb der Betriebe nicht mehr nur blosse Befehlsempfänger sein, sondern aktiv an Entscheidungen teilhaben und somit Verantwortung gegenüber dem Betrieb, wie auch der Arbeiterbewegung übernehmen.⁴⁶

Das auf diese Art und Weise dargelegte Subsidiaritätsprinzip, das eine Aufgabenverteilung zwischen „Oben“ und „Unten“ vornimmt, zieht spezifischere Fragen, wie jene nach der Wesensart des Prinzips nach sich. Doch Nell-Breuning kommt in seinen „Baugesetzen der Gesellschaft“ einer weiteren systematischen Definition nicht nach, ganz im Gegensatz zur päpstlichen Enzyklika „Quadragesimo Anno“, auf die nun zurückgekommen werden soll. Die Enzyklika⁴⁷ besitzt neben einer Einleitung drei Teile. In der Einleitung wird auf die Veranlassung, den Gegenstand, den Inhalt und den Zweck des Schreibens eingegangen. Anlass dafür stellte das vierzigste Jahr (Quadragesimo Anno) nach der päpstlichen Sozialenzyklika „Rerum Novarum“ von Papst Leo XIII dar.⁴⁸ Im ersten Teil geht die Enzyklika auf die Wirkungsgeschichte von „Rerum Novarum“ ein und befasst sich in einzelnen Beispielen, wie diese Sozialenzyklika umgesetzt wurde.⁴⁹ In einem zweiten Teil beschäftigt

⁴³ Vgl. Ebd., S. 83-85.

⁴⁴ Ebd., S. 127.

⁴⁵ Vgl. Ebd., S. 128. Gleichzeitig kritisiert er auch gewisse Auswüchse, in dem ein „wildes Nebeneinander und Gegeneinander der „Interessenhaufen““ bzw. der „pressure-groups [...]“ bestehe.

⁴⁶ Vgl. Nell-Breuning, Oswald von: Mitbestimmung, Frankfurt am Main 1969 (Theorie und Praxis der Gewerkschaften).

⁴⁷ Vgl. Pius XI.: Enzyklika Quadragesimo Anno, Quelltexte der Theologischen Fakultät, Universität Innsbruck, 1931, <<http://www.uibk.ac.at/theol/leseraum/texte/319.html>>, Stand: 07.07.2015. Auf Latein: Vgl. Pius XI.: Quadragesimo anno, Litterae Encyclicae de ordine sociali instaurando et ad evangelicae legis normam perficiendo, in annum XL post editas Leonis XIII Litteras Encyclicas « Rerum Novarum », Webseite des Heiligen Stuhls, Libreria Editrice Vaticana, 1931, <http://w2.vatican.va/content/pius-xi/la/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html>, Stand: 22.01.2016.

⁴⁸ Vgl. Pius XI.: Enzyklika Quadragesimo Anno, 1931., Abs. 1-15. „Rerum Novarum“ heisst direkt übersetzt „Neue Dinge“.

⁴⁹ Vgl. Ebd., Abs. 16-40.

sich „Quadragesimo Anno“ generell mit dem Verhältnis zwischen dem Staat, seinen Institutionen und deren Möglichkeiten, dem Individuum (z.B. Arbeiter), aber auch in Form von Kapitalinteressen, und einem vorgeschlagenen Ausweg. Die Untertitelauswahl ist hier sehr bezeichnend für den Inhalt. Die fünf Untertitel sind: Eigentum, Kapital und Arbeit, Entproletarisierung des Proletariats, Lohngerechtigkeit und die neue Gesellschaftsordnung.⁵⁰ Im dritten und letzten Teil der Enzyklika wird auf die historische Entwicklung seit „Rerum Novarum“ und Papst Leo XIII. eingegangen, wobei sich dieser insbesondere mit dem Kommunismus und Sozialismus beschäftigt. Es wird darauf hingewiesen, dass diese zwei Ideologien nicht mit dem christlichen Glauben vereinbar seien.⁵¹

Die für die vorliegende Arbeit zentrale Passage ist der fünfte Abschnitt des zweiten Teils (5. Die neue Gesellschaft), der mit dem Prinzip der „Subsidiarität“ eine Lösung für die Probleme der damaligen Zeit vorschlägt. Der Abschnitt beginnt mit einer Analyse des Problems: Der Individualismus habe dazu geführt, dass das einst „blühende Gesellschaftsleben“ getötet wurde, „bis schliesslich fast nur noch Einzelmenschen und der Staat übrig blieben“. Und dies „nicht nur zum Schaden des Staates selber“. Das habe dazu geführt, dass der Staat alle Aufgaben habe übernehmen müssen, die von den verschwundenen Gemeinschaften ausgeführt wurden, und dadurch ebenfalls nicht mehr handlungsfähig sei.⁵² Die Lösung für das Problem ist das Subsidiaritätsprinzip, ein „höchst gewichtiger sozialphilosophischer Grundsatz“: „[...] 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 [...]“⁵³ Man könnte tatsächlich interpretieren, dass dies einem Verbot der Aufgabenübernahme des Staates entspricht. Dies wird jedoch im nächsten Abschnitt entkräftet: „Angelegenheiten von untergeordneter Bedeutung, die nur zur Abhaltung von wichtigeren Aufgaben führen müssten, soll die Staatsgewalt also den kleineren Gemeinwesen überlassen. Sie selbst steht dadurch nur umso freier, stärker und schlagfertiger für diejenigen Aufgaben da, die in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, weil die Staatsmacht allein ihnen gewachsen ist: durch Leitung, Überwachung, Nachdruck und Zügelung, je nach Umständen und Erfordernis. Darum mögen die staatlichen Machthaber sich überzeugt halten: je besser durch strenge Beobachtung des

⁵⁰ Vgl. Ebd., Abs. 41-98.

⁵¹ Vgl. Ebd., Abs. 99-148. Unvereinbarkeit mit Sozialismus/Kommunismus: Vgl. Abs. 117.

⁵² Ganzer Absatz: Ebd., Abs. 78.

⁵³ Ebd., Abs. 79.

Prinzips der Subsidiarität die Stufenordnung der verschiedenen Vergesellschaftungen innegehalten wird, um so stärker stehen gesellschaftliche Autorität und gesellschaftliche Wirkkraft da, um so besser und glücklicher ist es auch um den Staat bestellt.“⁵⁴

Das Subsidiaritätsprinzip, wie es in der Enzyklika aufgefasst wird, kann in sieben „begriffliche Momente“ unterteilt werden, wie dies Ottfried Höffe in seinem Aufsatz⁵⁵ tut. Diese sind die Anerkennung des Individuums, die radikal demokratische Vorstellung einer Gesellschaft, die Begründung der Gesellschaft als menschliche Notwendigkeit, ein Hilfsgebot, eine Kompetenzbegrenzungsregel, eine Anwendungsbedingung und die Verbindlichkeit des Prinzips. Zunächst ist Höffe der Ansicht, (1) dass sich das Subsidiaritätsprinzip ausschliesslich von Seiten des Individuums definieren lässt. Der Bezugs- und Angelpunkt seiner Überlegungen ist das Individuum und was dieses zu leisten beziehungsweise nicht zu leisten vermag. Dabei lässt von Nell-Breuning laut Höffe die Gesellschaft beziehungsweise den Staat und was dieser von seinen Mitgliedern verlangen kann, gänzlich unbeachtet. Auch der Gedanke an eine Nutzenmaximierung bestimmter Handlungen in der Gemeinschaft, wie zum Beispiel in einem Utilitarismus, behandelt er nicht.⁵⁶ (2) Dies beeinflusst auch seine Vorstellung darüber, wie die Gesellschaft organisiert werden soll. Da der Ausgangspunkt das Individuum ist, darf die Gesellschaft oder der Staat nicht eigenmächtig Probleme an die Mitglieder delegieren, da es eben nicht darum geht, was die Gesellschaft herbeiführen, sondern was das Individuum leisten kann. Die Gesellschaft legitimiert seine Kompetenz aus dem Individuum heraus, was durchaus an das demokratische Prinzip „Alle Gewalt geht vom Volk aus“ erinnert.⁵⁷ Das Subsidiaritätsprinzip fordert also nach Höffe eine radikal demokratische Gesellschaft und, wie sich dies weiter oben mit dem Beispiel der Mitsprache in Betrieben zeigen liess, in sämtlichen Bereichen der Gesellschaft. (3) Die Notwendigkeit der Existenz einer Gesellschaft ist somit eine Vorbedingung, da der Mensch nicht autark überleben könne. (4) Weil der Mensch nicht alleine überleben könne, ergibt sich laut Höffe auch die Forderung, dass die Gesellschaft dem Individuum helfen müsse, damit dieses überleben könne. (5) Unter diesen vier Aspekten betrachtet, ist es folglich konsequent, wenn die Subsidiarität laut Höffe zu einer Kompetenzbegrenzungsregel wird. Was das Individuum oder die untere Ebene einer Gesellschaft vermag, darf nicht vom Staat oder von der höheren Ebene beansprucht werden. In diesem Gedankengang äussert sich Nell-Breunings Furcht vor einem übermächtigen Staat, was Höffe wiederum als

⁵⁴ Ebd., Abs. 80.

⁵⁵ Vgl. Höffe: Subsidiarität als Gesellschafts- und Staatsprinzip, 1997.

⁵⁶ Vgl. Ebd., S. 9.

⁵⁷ Vgl. Ebd.

„tiefste Provokation des Zentralismus“⁵⁸ interpretiert. Subsidiarität legitimiert nach Ansicht von Höffe darum private Initiativen als Sache des öffentlichen Interesses, ja mehr noch, ist es ein „Prinzip der Begrenzung staatlicher Machtansprüche“.⁵⁹ (6) Das sechste Moment stellt für Höffe eine Anwendungsbedingung für das Subsidiaritätsprinzip dar. Das Prinzip ist seiner Meinung nach nur anwendbar, wenn es „hierarchisch geordnete Sozialeinheiten“ gibt. Die Gesellschaft (inklusive Wirtschaft und Staat) braucht intermediäre Ebenen wie zum Beispiel Familie, Kommunen, möglicherweise berufsständische Gruppen, Länder oder Kantone und den Staat. Die Idee liegt laut Höffe darin, dass „man das Individuum nicht einer einzigen, tendenziell übermächtigen Sozialeinheit aussetzen darf“.⁶⁰ (7) Dies bedeutet aber gleichzeitig auch, dass das Individuum die Pflicht hat, sich auf allen Zwischenstufen einzubringen, mitentscheiden zu können und somit die jeweiligen intermediären Gruppen zu gestalten. Implizit fordert das Anwendungsprinzip also ebenfalls die Teilnahme der Individuen an den intermediären Ebenen, welche spezifische Form diese auch immer haben; andernfalls bräuchte es die Ebenen gar nicht und das Subsidiaritätsprinzip würde keinen Sinn machen.

Soweit das Subsidiaritätsprinzip in der Enzyklika und die dazugehörige Interpretation durch Höffe.⁶¹ Offen bleibt jedoch auch in der Enzyklika, welche verschiedene „Gemeinschaften“ es gibt und wie diese miteinander kommunizieren. Auch Höffe, der diese Gemeinschaften „hierarchisch geordnete Sozialeinheiten“ nennt, kann nur rätseln, da sie in der Enzyklika nicht weiter ausgeführt werden. Aus diesem Grund soll wieder direkt auf den Verfasser der Enzyklika, von Nell-Breuning zurückgegriffen werden. Als möglichen Interpretationsansatz lässt sich dessen Hauptwerk „Baugesetze der Gesellschaft“ heranziehen. Er verweist darin auf verschiedene Einheiten innerhalb von Gesellschaften, die jeweils unterschiedliche Größenordnungen beinhalten:⁶²

1. „Menschheitsfamilie als gesellschaftliche Einheit“, die sämtliche Menschen, Völker und Staaten beinhaltet. Er fordert einheitliche Institutionen, die teilweise schon vorhanden sind, jedoch oftmals noch wirkungslos sind, wie z.B. die Vereinten Nationen.
2. Die Familie und der Staat als Lebensgemeinschaft. Die Familie als kleines Element des Zusammenlebens.

⁵⁸ Vgl. Ebd.

⁵⁹ Vgl. Ebd., S. 10.

⁶⁰ Vgl. Ebd., S. 11.

⁶¹ Was ja an und für sich einer Interpretation von Nell-Breuning durch Höffe entspricht, da ja von Nell-Breuning, die Enzyklika entworfen hat.

⁶² Vgl. von Nell-Breuning: Baugesetze der Gesellschaft, 1990., S. 58-60.

3. „Einzelne gesellschaftliche Einrichtungen“, wie beispielsweise das Eigentum. Der Eigentümer wird mit seinem Eigentum an die Gesellschaft gebunden.
4. Wirtschaft beziehungsweise Volkswirtschaft, die zwei Seiten hat. Sie ist durch Wettbewerb und Selbstinteresse eine ordnende Kraft, braucht aber gleichzeitig auch eine rechtliche (staatliche) Ordnung. Diese Ordnung besteht wiederum aus zweiteiliger Verantwortung, denn sowohl die Wirtschaft muss Verantwortung für den Menschen als auch der Mensch für die Wirtschaft übernehmen. Ausserdem ist die Wirtschaft kein Selbstzweck, sondern der „Sinn der Mitte der Wirtschaft ist immer der Mensch“⁶³.

Diese Ebenen der Gesellschaft beinhalten also eine „Vielzahl von Organisationen“. Darunter fallen „Gruppen, Bünde, Vereine, Verbände, Gewerkschaften, aber auch Betriebe und Unternehmen, [...] bis hinauf zur Gesamtmenschheit oder Menschheitsfamilie, die wenigstens bis heute noch keine staatliche oder staatsähnliche Organisation besitzt [...]“⁶⁴. Gleichzeitig führt von Nell-Breuning aus, dass zwischen vielerlei Gemeinschaften nebeneinander oftmals Überschneidungen bestehen und es zwischen diesen „kein Verhältnis von Über- und Unterordnung, von Umfassen und Umfasstsein“ gibt.⁶⁵ Es ist offensichtlich, dass von Nell-Breuning diese Ebenen innerhalb der Gesellschaft und des Staates komplex gedacht werden. Diese Ansicht von einem Staat bzw. die Organisationsform von teilweise staatlichen Organen kommt auch kurz in seiner Vorstellung von gegenseitigen Beeinflussungen zum Tragen: Laut Nell-Breuning gibt es ein „freier gesellschaftlicher Bereich“. Dabei handelt es sich um einen privaten Bereich, der jedoch nicht unabhängig ist, sondern durch gesellschaftliche Bereiche beeinflusst wird: Wir „können [...] uns nicht nach Belieben unabhängig machen von dem, was „die anderen“ tun, und indem wir „mit-tun“, tragen wir wieder selbst dazu bei, anderen diesen Zwang aufzuerlegen, den wir als „soziale Konvention“ zu bezeichnen pflegen“.⁶⁶ Es ist somit offensichtlich, dass das Subsidiaritätsprinzip bei von Nell-Breuning keineswegs eine simple Vorstellung von einem Mehrebenenstaat darstellt, in der zwischen den Ebenen (oder Gemeinschaften) zum Beispiel die Kompetenzen und Aufgaben klar zugeteilt wären oder es eine klare Hierarchie gäbe. Seine Interpretation eines subsidiären Aufbau eines Staates ist geprägt durch die Vorstellung von komplexeren Gebilden, deren gegenseitigen Beeinflussung und ihre Lösungsfindung.

⁶³ Ebd., S. 61.

⁶⁴ Ebd., S. 126.

⁶⁵ Ebd., S. 125.

⁶⁶ Ebd., S. 19.

Während das Subsidiaritätsprinzip eine Art Anleitung für die Beziehungen zwischen den Individuen und höheren Ebenen darstellt, spielt innerhalb dieser ein weiteres Prinzip eine wichtige Rolle: Das Solidaritätsprinzip. In seinen „Baugesetzen“ führt von Nell-Breuning nämlich dem Solidaritätsprinzip einen grossen Stellenwert ein. Dieses fordert von den Gliedern einer Gemeinschaft die „Mitverantwortung für das Wohlergehen der Gesellschaft“, gleichzeitig haftet aber auch die „Gemeinschaft für den Einzelnen“: „Erst diese wechselseitige Bezogenheit und Haftung macht die Solidarität vollkommen.“⁶⁷

Oswald von Nell-Breuning hat mit seinem Subsidiaritätsprinzip also nicht eine klare Hierarchisierung eines Mehrebenenstaates geschaffen, sondern eine Metaregel, auf welcher Ebene bestimmte staatliche oder gesellschaftliche Massnahmen getroffen werden sollen. Dabei hat er nicht in erster Linie die untersten Ebene im Sinn, sondern diejenige, welche am meisten dem Individuum dient. Die Anwendung bedarf einer Einzelfallprüfung bzw. einer politischen Aushandlung zwischen den verschiedenen Individuen aber auch Gruppen und Institutionen.

Das Subsidiaritätsprinzip bei von Nell-Breuning ist natürlich nicht aus der leeren Luft entstanden. Als wichtiger Bestandteil der katholischen Soziallehre wurde das Prinzip durch die Auseinandersetzung zwischen der päpstlichen Kirche und dem politischen Liberalismus ausdifferenziert. Nach einer Zeit der Verweigerung gegenüber modernen politischen Vorstellungen, wurde der Vatikan Mitte des 19. Jahrhunderts gezwungen, sich mit dem modernen Staat und dessen politischer Ideologie, dem Liberalismus, auseinander zu setzen. Die katholische Soziallehre war eine Synthese dieser Auseinandersetzung und führte zu einer Verbindung zwischen der kirchlich-religiösen Gemeinschaft und liberalistisch-individualistischen Ansichten.⁶⁸ Die Enzyklika ist wohl von Nell-Breunings Beitrag zu dieser Diskussion. Im Anbetracht dessen, dass die Enzyklika mehr Individualismus und Demokratie fordert und eine Kompetenzbegrenzung des Staates favorisiert, ist es kaum erstaunlich, dass sich auch die Enzyklika klar gegen jegliche totalitäre Tendenzen, ob Faschismus oder Sozialismus, richtete. Nell-Breuning liess gegenüber dem Faschismus nie Sympathien aufkommen, was von der damaligen katholischen Kirche nicht behauptet werden kann.⁶⁹ Gegenüber sozialistischen Ideen war er jedoch durchaus offen, was in Anbetracht der Verurteilung des Kommunismus durch die katholische Kirche nochmals unter-

⁶⁷ Ebd., S. 17 und a.a.O. S. 73.

⁶⁸ Vgl. Möller: Subsidiaritätsprinzip und kommunale Selbstverwaltung, 2009., S. 38.

⁶⁹ Vgl. Kertzer, David I.: The Pope and Mussolini: The Secret History of Pius XI and the Rise of Fascism in Europe, New York 2015.

streicht, was für ein ungewöhnlicher Vertreter der Kirche Oswald von Nell-Breuning war. Er setzte sich intensiv mit marxistischen Schriften auseinander und versuchte zwischen der Arbeiterschaft und der Wirtschaft zu vermitteln. So schrieb er auch, dass „wir alle auf den Schultern von Marx stehen“⁷⁰. Weiter hegte er grosse Sympathien für gewerkschaftliche Anliegen und forderte eine grössere, subsidiäre Mitbestimmung für Arbeitnehmer. Gemäss seiner Interpretation von Karl Marx war die Soziale Marktwirtschaft nur ein Durchgangsstadium, bis der Gegensatz von Kapital und Arbeit in einer Unternehmensverfassung aufgehoben sei.⁷¹ Nach dem Zweiten Weltkrieg war er darum ein grosser Befürworter eben dieser sozialen Marktwirtschaft und trat für das ordoliberalen Parteiprogramm der SPD (Godesberger Grundsatzprogramm) ein.⁷² Auch hier lassen sich wiederum Bezüge zum Subsidiaritätsprinzips finden, sieht doch genau der Ordoliberalismus einen starken Staat vor, der Ordnung (und den Markt) herstellt, gleichzeitig jedoch seinen Bürgern die Planung überlässt.⁷³ Es erstaunt also nicht, wenn das Subsidiaritätsprinzip „enge Bezüge zu ökonomischen Überlegungen“ hat. Von Nell-Breuning sei beeinflusst durch den Ökonomen Heinrich Pesch, der „staatliche Eingriffe in den Wirtschaftskreislauf zwar als erlaubt, aber nur als äusserstes Notmittel ansah.“⁷⁴ Jedenfalls lässt sich nicht bestreiten, dass von Nell-Breuning einen grossen Einfluss auf die deutsche Nachkriegsgeschichte hatte und die politischen Entwicklungen unter Zuhilfenahme des Subsidiaritätsprinzips zu beeinflussen versuchte.

⁷⁰ Hengsbach: Nell-Breuning, Oswald von, 1999., S. 57.

⁷¹ Vgl. von Nell-Breuning: Mitbestimmung, 1969.

⁷² Nemitz, Kurt: Sozialistische Marktwirtschaft. Die wirtschaftspolitische Konzeption der deutschen Sozialdemokratie, Frankfurt am Main 1960., über das Godesberger Programm: S. 31.

⁷³ Vgl. Denord, François; Knaebel, Rachel; Ribert, Pierre: Schäubles Gehäuse. Geschichte und Wirkmacht der ordoliberalen Denkschule, in: Le Monde diplomatique (August), 13.08.2015. Online: <<http://monde-diplomatique.de/artikel/!5220717>>, Stand: 15.09.2015. Der Artikel geht kritisch mit den Auswirkungen der ordoliberalen Denkschule im Bezug auf Austerität um. Gewisse Autoren gehen sogar so weit, dass sie der sozialen Marktwirtschaft das Subsidiaritätsprinzip inherant einrechnen. Vgl. dazu: Döring, Thomas: Marktwirtschaftliche Ordnung und föderativer Staatsaufbau, in: Mückl, Wolfgang (Hg.): Subsidiarität. Gestaltungsprinzip für eine freiheitliche Ordnung in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, Paderborn 1999 (Rechts- und Staatswissenschaftliche Veröffentlichungen der Görres-Gesellschaft 85), S. 63–91. Weiter ist interessant, dass sich die (ordoliberalen) Freiburger Schule zunächst als Neoliberale bezeichneten. Über den Zusammenhang zwischen Planung und der Rolle des Staates in der Nachkriegszeit: Vgl. Judt, Tony: Geschichte Europas von 1945 bis zur Gegenwart, Frankfurt am Main 2012⁴, S. 89-95.

⁷⁴ Döring: Marktwirtschaftliche Ordnung und föderativer Staatsaufbau, 1999.

2.2 Personalismus und Subsidiarität bei Emmanuel Mounier

Emmanuel Mounier wurde 1905 in Grenoble als Sohn eines Apothekers in ein konservatives und religiöses Umfeld geboren.⁷⁵ Nach seinem Studium der Philosophie in Paris wurde er Mittelschullehrer und rief als Reaktion auf eine angebliche Krise des Individualismus im Jahre 1932 auf „christlichen Vorstellungen basierende geistige Bewegung des Personalismus“⁷⁶ aus. Gleichzeitig wurde die von ihm mit Freunden gegründete Zeitschrift „Esprit“ zum Sprachrohr der „Bewegung“. Während des Zweiten Weltkrieges hielt er sich zeitweise in Grénoble auf und wurde kurzfristig von den deutschen Truppen wegen seiner Kontakte zu Widerstandorganisationen verhaftet. Nach seiner Entlassung lebte er mit seiner Familie im kleinen französischen Dorf Dieulefit/Drônme und nahm seine Kontakte zum Kreis rund um die Zeitschrift „Esprit“ und zur lokalen Résistance wieder auf. Nach dem Krieg gab er die „Esprit“ erneut heraus und verfasste mehrere Bücher zum Personalismus. Im Jahre 1948 war er eines der Gründungsmitglieder des „Comité français d’Echanges avec l’Allmagne nouvelle“. Dieses versuchte, den Austausch mit Deutschland zu intensivieren und auf eine europäische Föderation unter Einbezug von Deutschland hinarbeiten.⁷⁷

Wenn auch Emmanuel Mounier als einer der Begründer des Personalismus gilt, darf sein Verständnis dessen keineswegs als allgemeingültige und einzige Interpretation angesehen werden.⁷⁸ Laut Mounier ist der Personalismus eine Philosophie und keineswegs ein System oder eine Haltung,⁷⁹ womit er sich offensichtlich von den vorherrschenden Ideologien seiner Zeit, des Faschismus und des Kommunismus, distanzieren wollte. Denn diese forderten sehr wohl eine Haltung. Als Ausweg stellt Mounier in seiner „Philosophie“ die „Person“ ins Zentrum des Denkens, bezeichnet aber gleichzeitig eine „strenge Definition des Begriffs-

⁷⁵ Ganzer Abschnitt, sofern nicht anders angegeben: Vgl. Koza, Ingeborg: Mounier Emmanuel, in: Biographisch-Bibliographisches Kirchenlexikon, Bd. 6, Herzberg 1993, S. 211–213.; Vgl. Moix, Candide: Emmanuel Mounier. Penseur chrétien dans le monde moderne, Fribourg 1960 (Diss. Univ. Fribourg, 1959)., S. 9-15.

⁷⁶ Koza: Mounier Emmanuel, 1993.

⁷⁷ Vgl. Ebd. Gleichzeitig relativiert Tony Judt den Beitrag von Mounier zur Résistance während dem 2. Weltkrieg. Vgl. Judt, Tony: Past imperfect. French intellectuals, 1944-1956, Berkeley 1992., S. 56.

⁷⁸ Williams, Thomas D.; Bengtsson, Jan Olof: Personalism, in: Zalta, Edward N. (Hg.): The Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2013. Online: Stanford Encyclopedia of Philosophy, <<http://plato.stanford.edu/archives/spr2014/entries/personalism/>>, Stand: 20.11.2015. Williams und Bengtsson weisen darauf hin, dass es bereits 1947 mehr als ein Duzend „Personalistische Doktrine“ gab.

⁷⁹ Mounier, Emmanuel: Le Personalisme, Paris 1950 (»Que sais-je?«). Le point des connaissances actuelles)., S. 6. Williams und Bengtsson sprechen von einer „current“ oder „broader worldview“. Vgl. Williams; Bengtsson: Personalism, 2013.

Person“ als unmöglich.⁸⁰ Die Person an und für sich wird in der Philosophie verwendet, um Menschen von einfachen Dingen und von Tieren unterscheiden zu können. Dabei ist „Person“ ein normativer Begriff. Eine „Person“ ist immer „Adressat gewisser Normen“ und „Träger gewisser Rechte“.⁸¹ Somit wird auch klar, dass es „stets der ganze normative Rahmen [ist], dem der Begriff einer Person seinen Gehalt verdankt.“⁸² Mouniers Personalismus verbindet zwei Dinge miteinander: Zum einen ein bestimmtes Menschenbild und zum anderen eine Sozialethik. Das Menschenbild ist definiert durch die Vorstellung, dass es sich beim Menschen ein „freies, geistiges und schöpferisches Wesen“ handelt.

Dabei ist die Person keineswegs dem Individuum gleichzusetzen, denn Letzteres stellt nur eine objektivierende und materialisierte Form der Person dar.⁸³ Vor dem Hintergrund der sich in den 30er-Jahren entwickelnden totalitären Systemen, unter denen später Mounier selbst auch leiden sollte, ist es nicht erstaunlich, dass er eine radikale Abkehr von den herrschenden politischen und gesellschaftlichen Formen forderte. Seine pessimistische Weltsicht zieht sich dann auch bis in die Nachkriegszeit. In seinem 1995 veröffentlichten Werk „Angst und Zuversicht im XX. Jahrhundert“ betitelt Mounier den ersten Abschnitt mit „Betrachtungen zu einer apokalyptischen Zeit“ und beschört darin den „Untergang der Welt“.⁸⁴ Es ist offensichtlich, dass der in geordneten Verhältnissen aufgewachsene Mounier in Anbetracht der Weltwirtschaftskrise und des sich verbreitenden Totalitarismus die Menschheit als politisch und moralisch verwirrt kritisiert. Diese „*désordre établi*“⁸⁵ wurde durch den „europäischen Nihilismus“ sowohl von „Marx, Lenin und Mussolini“⁸⁶ als auch durch den „Materialismus der Bourgeoisie“ erschaffen.⁸⁷ Die Gesellschaft sei „kapitalistisch in der Struktur, liberal in der Ideologie und bürgerlich in der Ethik.“⁸⁸ Die zentrale These von Mounier ist folglich, dass die liberale Demokratie keinen hinreichenden Schutz vor Totalitarismen bieten kann.⁸⁹ Der Ausweg aus der geschichtlichen Misere ist eine sowohl materiell als auch spirituell geführte „*révolution nécessaire*“. Es handelt sich

⁸⁰ Braegger, Leo: Die Person im Personalismus von Emmanuel Mounier, Hochdorf 1942 (Diss. Univ. Fribourg, 1940), S. 13. Vgl. Gessmann, Martin: Person, in: Philosophisches Wörterbuch, Stuttgart 2009, S. 544–545.

⁸¹ Gessmann: Person, 2009.

⁸² Ebd.

⁸³ Vgl. Braegger: Die Person im Personalismus von Emmanuel Mounier, 1942., S. 17

⁸⁴ Vgl. Mounier, Emmanuel: Angst und Zuversicht des XX. Jahrhunderts, Heidelberg 1955., hier: S. 6.

⁸⁵ Vgl. Moix: Emmanuel Mounier, 1960., S. 55. Moix macht eine gute Zusammenfassung, siehe: S. 55-80.

⁸⁶ Vgl. Mounier: Personalisme, 1950., S. 116.

⁸⁷ Vgl. Williams; Bengtsson: Personalism, 2013.

⁸⁸ Braegger: Die Person im Personalismus von Emmanuel Mounier, 1942., S. 2.

⁸⁹ Vgl. Moix: Emmanuel Mounier, 1960.

dabei um eine Revolution, die von einem Volk getragen wird, das einen „neuen Sozialismus“⁹⁰ erschaffen und die Person ins Zentrum der Geschichte setzt.

Ausgehend von seiner historischen Erfahrung in Kombination mit seiner pessimistischen Weltansicht entwickelt Mounier eine eigene Konzeption einer Demokratie. Dabei formuliert er eine Verbindung zwischen „moderner Demokratie“ und seiner Interpretation, was eine Demokratie ebenfalls benötige: „Les principes politiques de la démocratie moderne: souveraineté de peuple, égalité, liberté individuelle, ne sont pas pour nous [die Personalisten] des absolus. Ils sont jugés par notre conception de l'homme, de la personne et de la communauté qui l'accomplit.“⁹¹ Da die moderne Demokratie die Rechte der Person immer wieder missachtet habe, müsse eine andere Form der Demokratie gefunden werden. Für Mounier ist dies die personalistische Demokratie, die eine Verbindung zwischen politischer, wirtschaftlicher und sozialer Demokratie sein müsse.⁹² In dieser personalistischen Demokratie ist der Träger der Souveränität die Person und entspricht, im Gegensatz zum liberalen Parlamentarismus und egalitärer Massendemokratie, eher der Vorstellung einer antiken Polis.⁹³ Somit wird „die politische Wirklichkeit durch Personen gebildet, die versuchen, einen gemeinsamen Willen zu verkörpern, sowie durch Gesellschaften, die irgendein gemeinsames Ziel anstreben [...]“.⁹⁴

Darüber hinaus richtet sich Mounier gegen jede Zentralisierungstendenz. Wirtschaftlich warnt er vor einem „staatlichen Zentralismus“ ebenso wie vor einer „kapitalistischen Zentralisierung“. Diese Staatssteuerung oder Staatsvorherrschaft, die einer „Form von oben nach unten wirkende zentralisierten Autorität entspricht, führten alle dazu, dass eine kleine Elite (z.B. die Staatspartei) ihre Interessen durchsetze und führe geradezu in einen Imperialismus, zu einem totalitären Staat und zum Krieg.“⁹⁵ Es ist darum kaum erstaunlich, dass Mounier diesem Zentralismus mit dem von ihm entwickelten Personalismus entgegenzutreten möchte.

⁹⁰ Vgl. Ebd., S. 95ff.

⁹¹ Mounier zitiert in: Seeger, Wolfgang: Politik und Person. Der Personalismus Emmanuel Mounier's als politischer Humanismus, Freiburg im Breisgau 1968 (Diss. Univ. Freiburg i. Br., 1966), S. 287.

⁹² Vgl. Ebd., S. 288.

⁹³ Vgl. Ebd.; So schreibt Mounier explizit: Vom personalistischen Gesichtspunkt aus verwischen sich alle Unterschiede zwischen dem germanischen Vorrang der Nation, dem lateinischen Vorrang des Staates, der liberalen Staatsvorherrschaft „im Dienste der Nation“ und „der politischen Diktatur des Proletariats im Dienste der proletarischen Nation.“ Mounier, Emmanuel: Das personalistische Manifest, Zürich 1936., S. 229.

⁹⁴ Seeger: Politik und Person. Der Personalismus Emmanuel Mounier's als politischer Humanismus, 1968., S. 289.

⁹⁵ Vgl. Mounier: Das personalistische Manifest, 1936., S. 220.

Mounier sagt, dass die politische Wirklichkeit aus Personen besteht, die sich in Gemeinschaften zusammenschliessen. Nach dieser Auffassung stellt der Staat keine kollektive Person im eigentlichen Sinne dar, sondern steht „im Dienste der Gesellschaften und [ist] durch sie, erforderlichenfalls gegen sie, ein Werkzeug im Dienste der Personen.“⁹⁶ Die Politik ist in einer solchen Konzeption von „unten nach oben“ gedacht und hat nur jene Aufgaben zu übernehmen, die von den einzelnen Körperschaften nicht wahrgenommen werden können. Als Beispiel führt Mounier die „richterliche Gewalt“ an, die im Falle von Konflikten zwischen Individuen, Körperschaften und dem Staat eingreift, danach aber „wieder in den Hintergrund tritt“.⁹⁷ Konsequenterweise verurteilt Mounier auch zwei „Abirrungen“, die aus der bisherigen Konzeption von Demokratie entstanden sind: Zum einen ist es die Vorstellung, dass in einer Demokratie die Mehrheit über Recht bestimme, also einer Art „Diktatur der Mehrheit“. Diese Vorstellung sei in ihrem Kern faschistisch.⁹⁸ Zum anderen ist es die Vorstellung, dass in einer Demokratie die Individuen „mathematisch gleich“ seien. Mounier meint, dass eben nicht alle und alles gleich sein könne, denn für eine „politische und soziale Organisation und für ein geistiges Leben“ sei eine „Autorität“ notwendig: „Der Personalismus stellt die Autorität wieder her, organisiert die Gewalt, begrenzt sie aber auch in dem Masse, in dem er ihr misstraut.“⁹⁹ Mounier wehrt sich also vehement gegen die Tendenz der „Gleichmacherei“, wie sie heute von gewissen Parteien gefordert wird. Es geht Mounier darum, den Anspruch von Eliten einzugrenzen, in dem eine „vertikale Teilung“ der Macht mit einer „horizontalen Gliederung föderalistischen Gepräges“ verbunden wird. Mounier fordert demnach eine dezentrale Organisation des Staates, in dem die „grossen nationalen Gemeinschaften von allen Organisationsaufgaben entlastet sind, die nicht unmittelbar mit dem Staat zusammenhängen“. Die „Orts- und Bezirksgewalten“ sollen möglichst viel übernehmen und der nationale Staat ist dabei nur „Band und ein Mittel zur Beiordnung, so dass der höchste Richter, der Garant der Nation nach aussen, im Innern Garant der Personen gegen die Eifersüchteleien oder gegen den Missbrauch der Gewalten [...]“¹⁰⁰ ist. Daher ist das Parlament vor allem für die „grossen Richtlinien“ zuständig. Die Vollzugsgewalt muss durch eine „unmittelbare Demokratie“ in

⁹⁶ Vgl. Ebd., S. 231.

⁹⁷ Vgl. Ebd., S. 235. Der Staat hat dabei durchaus das Recht, Zwang anzuwenden. Und zwar in den zwei Fällen in denen ein Individuum oder eine Gruppe die „geistige Freiheit einer einzelnen Person bedroht“ wird oder sofern diese sich „der sozialen Disziplin nicht unterwirft, die im organischen Körper der Nation notwendig ist“. Vgl. hierzu: Seeger: Politik und Person. Der Personalismus Emmanuel Mounier's als politischer Humanismus, 1968., S. 289.

⁹⁸ Vgl. Mounier: Das personalistische Manifest, 1936., S. 241-243.

⁹⁹ Ebd., S. 245.

¹⁰⁰ Vgl. Ebd., S. 248.

Form einer direkten Demokratie mit Volksbegehren und Gesetzesreferenden überwacht werden.¹⁰¹

Es ist unübersehbar, dass Mounier gewisse Aspekte des Subsidiaritätsprinzips in seine personalistischen Demokratie einbaut. Tatsächlich erinnern die Vorstellungen Mouniers stark an den Aufbau der Schweizer Demokratie mit Kantonen und Gemeinden und einer halbdirekten Demokratie. So waren die Thesen der französischen Personalisten rund um Emmanuel Mounier in der Schweiz nicht unbekannt. Insbesondere an der Universität Fribourg, die ein katholisches Profil hatte und für seine Priesterausbildung bekannt war, wurden einige Dissertationen zum Personalismus verfasst.¹⁰² In einem Artikel in der Schweizerischen Rundschau, einer jährlich erscheinenden Zeitschrift heisst es: „Die Schweiz kann personalistisch sein. Die Schweiz muss personalistisch sein, wenn sie sich selber treu bleiben will; denn Personalismus schliesst Pluralismus, schliesst Föderalismus in allen Gemeinschaftsinstitutionen in sich.“¹⁰³ Darüber hinaus schreiben die Verfasser des Artikels in der schweizerischen Rundschau: „On voit déjà que son programme [des Personalismus] convient admirablement à la nature et aux institutions de notre pays. La Suisse en effet peut être personnaliste.“¹⁰⁴ Und weiter: „La Suisse doit être personnaliste. Elle a le doit pour ne pas se trahir elle-même et renoncer à son rôle, qui est de préfigurer l’Europe.“¹⁰⁵ Auch Emmanuel Mounier scheint sich umfassend mit dem politischen System der Schweiz auseinander gesetzt zu haben. So erscheinen in „seiner“ Zeitschrift *Esprit* im Oktober 1937 mehrere Artikel über das politische System der Schweiz und seine offenkundigen Ähnlichkeiten mit den Forderungen und Vorstellungen der Personalisten.¹⁰⁶ Möglicherweise infolge dieser Zeitschriftenartikel haben sich in der Schweiz, insbesondere in der Romandie, ab Mitte der 30er-Jahre verschiedene „*Esprit*“-Gruppen gebildet.¹⁰⁷

Auch auf die europäische Verständigung nach dem Zweiten Weltkrieg hatte Emmanuel Mounier Einfluss. Wie bereits erwähnt, gründete Mounier zusammen mit Alfred Grosser das *Comité français d’échanges avec l’Allemagne nouvelle*¹⁰⁸, das als eine Vorläuferorga-

¹⁰¹ Vgl. Ebd., S. 249-250.

¹⁰² Vgl. Braegger: Die Person im Personalismus von Emmanuel Mounier, 1942.; vgl. Moix: Emmanuel Mounier, 1960.

¹⁰³ Vgl. Braegger: Die Person im Personalismus von Emmanuel Mounier, 1942., S. 1.

¹⁰⁴ Müller, Ph.; Niklaus, E.-Alb.; Rivier, A.: *Le mouvement esprit*, in: Schweizerische Rundschau. Monatszeitschrift für Geistesleben und Kultur 2, 1937, S. 649–654., hier: S. 653.

¹⁰⁵ Ebd.

¹⁰⁶ Mounier, Emmanuel (Hg.): *Le Problème Suisse. Personne et Fédéralisme*, in: *Esprit* (Oktober Nr. 61), 1937. Online: <http://www.esprit.presse.fr/archive/review/detail.php?code=1937_10>, Stand: 16.01.2016.

¹⁰⁷ Vgl. Braegger: Die Person im Personalismus von Emmanuel Mounier, 1942., S. 2.

¹⁰⁸ Über das Comité und die Rolle Mouniers vgl.: Strickmann, Martin: *L’Allemagne nouvelle contre l’Allemagne éternelle. Die französischen Intellektuellen und die deutsch-französische Verständigung 1944-1950*, Frankfurt am Main 2004 (Europäische Hochschulschriften 989), S. 202-259.

nisation des Deutsch-Französischen Jugendwerkes gilt, das im Jahre 1963 mit dem Elysée-Vertrag ins Leben gerufen wurde. Neben den zwei Gründern befinden sich in dessen Kuratorium neben weiteren bekannten Persönlichkeiten aus Frankreich (z.B. Jean-Paul Sartre) auch Weggefährten von Mouniers Zeitschrift *Esprit*. Das Comité und somit wiederum die Personalisten hatten gerade in der Anfangsphase grossen Einfluss auf die deutsch-französische Verständigungspolitik.¹⁰⁹ Es ist somit davon auszugehen, dass personalistische Vorstellungen durchaus einen gewissen Einfluss auf die Anfangsphase in der europäischen Verständigung hatten.

Mouniers Idee einer „personalistischen Demokratie“ in eine politische Ideengeschichte einzuordnen, gestaltet sich nicht einfach. Für Jan-Werner Müller wollte Mounier den Katholizismus mit einer schwächeren Form des Sozialismus versöhnen, weshalb ihm der intellektuelle Spagat zwischen einer kurzzeitigen Unterstützung des Vichy-Regimes während des zweiten Weltkrieges und des Sowjetmarxismus nach dem Krieg gelang.¹¹⁰ Darum fällt es Tony Judt auch so schwer, Mounier in ein links-rechts-Schema einzuordnen. So flirtet Mounier insbesondere in den 30er-Jahren mit dem italienischen Faschismus, lehnt sich dann aber später klar gegen den Faschismus und insbesondere gegen seine deutsche Form auf.¹¹¹ Dennoch nimmt Mounier die Idee einer „Erneuerung der Kultur“ auf, indem er eine Revolution fordert, und bedient sich diesbezüglich einer gewalttätigen Sprache.¹¹² Interessanterweise wird dann diese Sprache der französischen Intellektuellen der Nachkriegszeit, der ja auch Mounier angehört, von gewalttätigen linken Gruppen der 70er-Jahre übernommen.¹¹³ Judt sieht vor allem eine Diskrepanz zwischen Mouniers ethischen Forderungen und dessen Aussagen zu den historischen Gegebenheiten, wie zum Beispiel den Coup der Kommunisten in der Tschechoslowakei im Jahre 1948. Dazu zieht er folgendes Fazit: „Mounier also refused (or was unable) to construct any sort of ethical basis on which fellow Catholics and intellectuals, not to speak of the rest of the nation, might make their

¹⁰⁹ Vgl. Ebd., hier z.B. S. 241.

¹¹⁰ Vgl. Müller, Jan-Werner: *Das demokratische Zeitalter. Eine politische Ideengeschichte Europas im 20. Jahrhundert*, Berlin 2013., S. 227.

¹¹¹ Vgl. Judt: *Past imperfect. French intellectuals, 1944-1956*, 1992., S. 16.

¹¹² So zeigt Mounier kein Mitleid mit den Eliten vor der Revolution. Denn eine Revolution ist halt eine Revolution, die eben auch gewalttätig sein muss. Vgl. Ebd., S. 42. Zur Gewalttätigkeit meint Judt: „Renewal did indeed mean a sort of cultural housecleaning“.

¹¹³ Vgl. Ebd., S. 297. So hatten intellektuelle Nachkriegsfranzosen „simple exclusive categories“, ein *faible* für eine „extremist terminology“ und eine Schwäche für „terror und verbal violence“. Vgl. Ebd., S. 54.

choices and explain, condone, or condemn the actions of those around them. The outcome was an ethical vacuum filled with noise.“¹¹⁴

Im Kontext mit vorliegender Arbeit ist noch eine andere Anmerkung Judts sehr interessant. Er zieht einen Vergleich zwischen Mounier und Louis Althusser, dem einflussreichen französischen Marxisten der 60er-Jahre. Althusser war – wie Mounier – zu Beginn seines Leben gläubiger und praktizierender Katholik und näherte sich kommunistischer Ideologie an.¹¹⁵ Darüber hinaus wurde Althusser in Lyon von Jean Lacroix unterrichtet, einem „major star in the Esprit galaxy“. Judt meint, diese Übernahme von gewissen kommunistischen Ideen sei nur natürlich: „[...] both represented world outlooks that were pessimistic about humanity but optimistic with regard to history [...]“.“¹¹⁶ Dem Glauben an eine positive Entwicklung der Geschichte, die hier Althusser und auch Mounier vertreten, konnte auch Nicos Poulantzas zustimmen, dem wohl wichtigsten Schüler Louis Althusers. Seine Gedanken zum Wesen eines Staates und zur Idee eines demokratischen Sozialismus stehen im folgenden Kapitel im Zentrum.

2.3 Der (subsidiäre) Weg zum demokratischen Sozialismus bei Nicos Poulantzas

Nicos Poulantzas¹¹⁷ wurde im Jahre 1936 in Athen geboren. Sein Vater war Professor für forensische Graphologie und eine bekannte Figur in der griechischen Gesellschaft. Er studierte bis 1957 Rechtswissenschaften an der Universität Athen. Schon während seiner Studentenzeit kam er mit sozialistischen und marxistischen Ideen und Gruppierungen in Berührung. Er war Mitglied einer Studierendengruppe, die lose mit der griechisch-kommunistischen Partei (KKE) verbunden war, und schrieb für verschiedene Zeitungen. Nach seiner Ankunft im Jahre 1960 in Paris knüpfte er erste Kontakte zu intellektuellen Zirkeln rund um Jean-Paul Sartre, Simone de Beauvoir und Louis Althusser. Er arbeitete zuerst an seiner Dissertation später dann als wissenschaftlicher Mitarbeiter an verschiedenen Universitäten in Paris (Sorbonne, ENA, Vincennes etc.). Während seiner ersten Jahre in Paris begann er sich auch von seiner bisherigen politischen Sozialisation des Leninismus

¹¹⁴ Vgl. Judt: Past imperfect. French intellectuals, 1944-1956, 1992., S. 86.

¹¹⁵ Vgl. Ebd., S. 88.

¹¹⁶ Ebd.

¹¹⁷ Dieser Abschnitt, sofern nicht anders angegeben: Vgl. Jessop, Bob: Nicos Poulantzas. Marxist Theory and Political Strategy, New York 1985. Online: <<http://bobjessop.org/2013/11/04/nicos-poulantzas-marxist-theory-and-political-strategy/>>, Stand: 12.09.2015., S. 3-25.

zu distanzieren, bewegte sich in Richtung Austro-Marxismus und begann, sich mit eurokommunistischen Ideen auseinander zu setzen. Seinen Bruch mit dem orthodoxen Marxismus leninistischer Prägung vollzog sich 1968 beim Einmarsch der Roten Armee in die Tschechoslowakei in Folge des Prager Frühlings. Auch wenn er ideologisch nicht auf derselben Linie war wie die Kommunistische Partei Griechenlands, liess er sich als deren Kandidat für die Wahlen im Jahre 1977 aufstellen. Insbesondere gegen Ende der 1970er-Jahren versuchte Poulantzas zwischen den verschiedenen sozialistischen und kommunistischen Gruppierungen in Paris aber auch in Griechenland zu vermitteln und wurde Teil der linken intellektuellen Gruppe „Un Cri de Mélusine“. Nicos Poulantzas beging am 3. Oktober 1979 Suizid.

Nicos Poulantzas Langzeitziel ist die Errichtung eines demokratischen Sozialismus, der wiederum geprägt ist von Selbstverwaltung und direkter Demokratie. Doch um seine Argumentation für diese Form des Sozialismus zu verstehen, ist es notwendig, diesbezüglich seine Vorstellung des Staates zu beleuchten. Poulantzas zentrale Frage in seinem Werk „Staatstheorie“ war, warum der Kapitalismus ausgerechnet einen spezifischen Staatsapparat, wie zum Beispiel den repräsentativen Staat, herausbildet.¹¹⁸ Oder anders gefragt: Aus welchen Gründen entsteht unter dem damaligen Einfluss des Kapitalismus (1970er-Jahre) eine repräsentative Demokratie und nicht eine andere Staatsform? Nicos Poulantzas geht diesbezüglich davon aus, dass über den Staat grundsätzlich falsche Vorstellungen kursieren. Er wendet sich insbesondere gegen zwei besonders populäre Auffassungen des Staates, nämlich dass es sich beim Staat um eine Sache und um ein Subjekt handelt. Seiner Ansicht nach ist der Staat weder eine Sache, also ein passiv-neutrales Werkzeug, das von einer Klasse manipuliert wird, noch ein Subjekt, in dem mit Hilfe von Macht dessen „absolute Autonomie“ in Gestalt eines Willens für die bürgerliche Gesellschaft begründet wird.¹¹⁹ Poulantzas lehnt die Idee ab, dass es sich beim Staat um eine Einheit (oder nach seinem Ausdruck um einen monolithischen Block) handelt, „ob nun als steuerbares Instrument oder als rationales Subjekt.“¹²⁰

¹¹⁸ Vgl. Poulantzas, Nicos: Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, Autoritärer Etatismus, Hamburg 2002., S. 76.

¹¹⁹ Vgl. Ebd., S. 160.

¹²⁰ Vgl. Jessop, Bob: Kapitalistischer Staatstyp und autoritärer Etatismus. Poulantzas' Staatstheorie als moderner Klassiker, in: Bretthauer, Lars; Gallas, Alexander; Kannankulam, John u. a. (Hg.): Poulantzas lesen. Zur Aktualität marxistischer Staatstheorie, Hamburg 2006, S. 48–64., hier: S. 50.

Poulantzas Analyse erscheint damit überraschend unkonventionell.¹²¹ Er definiert den Staat als gesellschaftliches Verhältnis wie folgt: „Der Staat muss als ein Verhältnis verstanden werden, genauer als die materielle Verdichtung eines Kräfteverhältnisses zwischen Klassen und Klassenfraktionen, das sich im Staat immer in spezifischer Form ausdrückt.“¹²² Mit der „materielle[n] Verdichtung eines Kräfteverhältnisses zwischen Klassen und Klassenfraktionen“¹²³ meint Poulantzas, dass ein Staat nicht vorgegeben ist, sondern durch Kämpfe zwischen den Klassen erschaffen beziehungsweise ständig neu reproduziert oder transformiert wird. Diese gedanklich komplexe Metapher versucht Poulantzas auch mit anderen Worten genauer zu umschreiben und skizziert dabei das „strategische Feld und den strategischen Prozess“¹²⁴. Im Staat als strategischem Feld materialisiert sich ein Verhältnis zwischen den verschiedenen Akteuren, Gruppen und Individuen. Es gibt nicht „den Staat“ mit „dem Willen“, es gibt kein „einheitliches und durch einen eindeutigen politischen Willen verbundenes Beamtentum“ [...], sondern [es existieren] eher [...] Cliques, Hochburgen und Gruppierungen, also [...] eine Vielzahl zerstreuter Mikropolitiken.“ Und somit ist die Politik des Staates keine „Anwendung eines Globalplans der Spitzen des Staates“ sondern ein „Resultat des Aufeinanderprallens“ dieser zerstreuter Mikropolitiken.¹²⁵ Damit ist jedoch keineswegs gemeint, dass der Staat nur aus der Summe seiner Einzelteile besteht. Ganz im Gegenteil: Der Staat hat durchaus einen einheitlichen Apparat, den Poulantzas in der „Zentralisation oder im Zentralismus“ erkennt und der anhand der „Staatsmacht“ sichtbar wird. Die Staatsmacht drückt sich in einer „globale[n] und massive[n] Politik zugunsten der hegemonialen Klasse oder Fraktion, gegenwärtig das Monokapital, aus.“¹²⁶ Der Zentralismus, der wiederum durch die Staatsmacht handelt, entsteht jedoch nicht aus einem einheitlichen „Willen der Träger des Monokapitals“ und seinem „Zugriff auf den Staat“.¹²⁷ Poulantzas vermittelt damit ein scheinbares Paradox: Mit ihren unterschiedlichen Interessengruppen kommt es in der herrschenden Klasse zu Widersprüchen,

¹²¹ Poulantzas Interpretation des Staates als Teil der seiner Staatstheorie wird denn auch als „moderner Klassiker“ gefeiert. Vgl. Ebd.

¹²² Vgl. Poulantzas: Staatstheorie, 2002., S. 159.

¹²³ „Verdichtung von Kräfteverhältnissen“ hat Poulantzas von Gramsci entnommen; vgl. Bretthauer, Lars: Materialität und Verdichtung bei Nicos Poulantzas, in: Bretthauer, Lars; Gallas, Alexander; Kannankulam, John u. a. (Hg.): Poulantzas lesen. Zur Aktualität marxistischer Staatstheorie, Hamburg 2006, S. 82–100., hier: S. 92.

¹²⁴ Vgl. Poulantzas: Staatstheorie, 2002., S. 167.

¹²⁵ Vgl. Ebd., S. 167–168. Den Begriff der Mikropolitiken wird in den achziger Jahren daraufhin von Systemtheoretikern wieder aufgenommen und zu einem „supervisierenden Subsystem“ weiterentwickelt. Vgl. Bretthauer, Lars; Gallas, Alexander; Kannankulam, John u. a.: Einleitung, in: Bretthauer, Lars; Gallas, Alexander; Kannankulam, John u. a. (Hg.): Poulantzas lesen. Zur Aktualität marxistischer Staatstheorie, Hamburg 2006, S. 7–31., hier S. 8.

¹²⁶ Poulantzas: Staatstheorie, 2002., S. 168.

¹²⁷ Vgl. Ebd.

die innerhalb des Staates fortleben. Darum könnte vermutet werden, dass die Widersprüche zum Untergang des Staates und der Klassenherrschaft führen. Hingegen meint Poulantzas, dass genau diese Widersprüche den Staat in seiner Form (z.B. als repräsentativer Staat) legitimieren und somit die Organisationsrolle des Staates ermöglichen.¹²⁸ Es ist deshalb nachvollziehbar, dass Poulantzas das Bild eines Staates ablehnt, der ein „von oben nach unten organisiertes Dispositiv darstellt und auf einer hierarchischen und homogenen Aufteilung der Machtzentren begründet wird, die gleichmässig und stufenförmig von der Spitze der Pyramide zur Basis verläuft.“¹²⁹ Es ist nicht zu übersehen, dass diese Vorstellung stark an einen dezentralen, subsidiären Aufbau eines Staates erinnert. Mit anderen Worten geht Poulantzas bereits davon aus, dass der Staat subsidiär aufgebaut ist.

Poulantzas geht es vor allem um die Frage nach den Gründen für Ungerechtigkeit innerhalb einer Gesellschaft. Als Marxist sucht Poulantzas die Antwort im Kapitalismus, beziehungsweise in der Ausgestaltung einer Klassenherrschaft. Die Aufarbeitung der Rolle des Staates in einer Staatstheorie, die bei Marx nur sehr dürftig behandelt wurde, stellt für Poulantzas eine Zentrale Grundlage dar. Den Staat zu beschreiben, heisst, die spezifischen Bedingungen der Akteure und deren Handlungen eingebettet in die Reproduktion der Kapitalverhältnisse zu analysieren.¹³⁰ Daraus folgt auch, dass durch Veränderungen in der Gesellschaft oder der Ökonomie, ja sogar durch eine Änderung der Organisation, Strategien und Taktiken der Klassen, der Staat verändert wird. Dies ist denn auch die Grundlage für seine Überlegungen im letzten Kapitel seiner „Staatstheorie“, in dem dargelegt wird, auf welche Art und Weise eine sozialistische Gesellschaft erreicht werden kann.

Poulantzas beschreibt in seinem letzten Abschnitt in der Staatstheorie seine Vorstellung des Übergangs zum demokratischen Sozialismus. Er geht der grundsätzlichen Frage nach, inwiefern – ausgehend von seiner Vorstellung des Staates – eine sozialistische Gesellschaft erreicht werden kann. Dabei grenzt er sich bewusst von anderen theoretischen Positionen ab. Wohl auch aufgrund seiner persönlichen Erfahrung in den 1970er-Jahren Griechenlands mit dem Scheitern der „Revolution“ von 1968, der Distanzierung vom „real-existierenden Sozialismus“ und der Entstehung Neuer Sozialer Bewegungen kritisierte Poulantzas den marxistischen Weg zum Sozialismus als orthodox. Er ist der Ansicht, dass

¹²⁸ Vgl. Ebd., S. 165: „Die Widersprüche innerhalb der herrschenden Klassen, die die staatlichen Organisationen der Einheit dieses Blocks notwendig machen, existieren also als im Innern des Staates verknotete widersprüchliche Verhältnisse. Das Spiel dieser Widersprüche innerhalb der Materialität des Staates ermöglicht die Organisationsrolle des Staates, so paradox das auch scheinen mag.“

¹²⁹ Ebd., S. 165.

¹³⁰ Vgl. Jessop: Kapitalistischer Staatstyp, 2006., S. 51.

dieser aufgrund der Unterscheidung zwischen dem physischen „innerhalb“ beziehungsweise „ausserhalb“ des Staates nicht anwendbar ist.¹³¹ Die Doppelherrschaft als Form des „ausserhalb des Staates stehend“, meint die konkrete Strategie der Linken, den Staatsapparat durch eine andere Form von staatlicher Organisation (z.B. einem Rätestaat) zu ersetzen. Diese Form der „Zerstörung-Ersetzung“¹³² ist direkt von der russischen Revolution abgeleitet und beschreibt die Einführung von Sowjets, also einer Räte Demokratie, die gleichzeitig und damit in Konkurrenz zum zaristischen Staatsapparat stand. Das Problem bei dieser Doppelherrschaft ist laut Poulantzas, dass dieser Sowjet- bzw. Parallel-Staat dem „instrumentalistischen Modell des gegenwärtigen Staates nachgebildet“ (zaristischer Staat) ist und nur insofern als proletarischer Staat gilt, wie er durch die revolutionäre „Einheitspartei“ kontrolliert wird. Die Partei wird selbst zu einer Art Staat und diese fürchtet sich vor den Volksmassen an der Basis, was laut Poulantzas direkt in den stalinistischen Etatismus führt.¹³³ Aber auch die linke Strategie des „innerhalb des Staates“, also eine gezielte Änderung der Politik durch die bewusste Einsitznahme im Staatsapparat, wird von Poulantzas abgelehnt. Diese sozialdemokratische Strategie den Sozialismus von oben einzuführen, stellt laut Poulantzas die perfekte Idee des „Staates als Subjekt“ dar: „Man besetzt diesen Staat, indem man seine Spitzen durch eine aufgeklärte linke Elite ersetzt und allenfalls noch einige Korrekturen an der Funktionsweise der Institutionen anbringt, wobei es sich von selbst versteht, dass dieser Staat den Massen von oben den Sozialismus bringen wird: das ist der technisch-bürokratische Etatismus der Experten.“¹³⁴ Für Poulantzas sind also beide Strategien, jene, die innerhalb und jene, die von ausserhalb des Staates den Sozialismus durchsetzen soll, nicht zielführend. Denn seiner Ansicht nach müsse sowohl verhindert werden, dass die „Institutionen der repräsentativen Demokratie“ wie auch „Formen von direkter Demokratie und von Selbstverwaltung“ geschwächt würden, da jeweils eine der Formen durch eine der Strategien von Innen oder von Aussen geschwächt würden.¹³⁵ Wenn nun weder der eine, noch der andere Weg zielführend ist, wie soll denn überhaupt ein Sozialismus erreicht werden? Poulantzas sieht die Antwort darauf in einer „radikalen Transformation des Staates“ und plädiert in der Folge für eine Verbindung zwischen eben jenen „Institutionen der repräsentativen Demokratie“ und „Formen von direkter Demokra-

¹³¹ Vgl. Poulantzas: Staatstheorie, 2002., S: 288. Vgl. Brand, Ulrich; Heigl, Miriam: «Innen» und «Aussen». Zu Staat, Bewegung und «radikaler Transformation» bei Poulantzas, in: Bretthauer, Lars; Gallas, Alexander; Kannankulam, John u. a. (Hg.): Poulantzas lesen. Zur Aktualität marxistischer Staatstheorie, Hamburg 2006, S. 274–289.

¹³² Vgl. Poulantzas: Staatstheorie, 2002., S. 282; 289.

¹³³ Vgl. Ebd., S. 282–283.

¹³⁴ Ebd., S. 283.

¹³⁵ Ebd.

tie und von Selbstverwaltung“.¹³⁶ Das heisst auch, dass er weder den Staat abschaffen noch ersetzen will, wie dies in der Strategie der Doppelherrschaft gefordert wird. Vielmehr meint er, dass der Staat durch die „Ausweitung effektiver Brüche“ an einen „kulminierenden Punkt“ heranzuführen sei, wo ein „Umschlagen der Kräfteverhältnisse auf dem Terrain des Staates zugunsten der Volksmassen“ stattfindet.¹³⁷ Aufgrund dieser differenzierten Begründung des Staates als Verdichtung eines Kräfteverhältnisses ist das Abweichen von der Strategie der Doppelherrschaft durchaus nachvollziehbar.¹³⁸ Er spricht von einem „gesteigerten Eingreifen der Volksmassen, die den Staat stürzen“ unter Mithilfe von „gewerkschaftlichen und politischen Vertretern der Volksmassen“ aber auch durch Entwicklung eigener Initiativen innerhalb des Staates.

Wie Poulantzas dies genau umsetzen möchte, beschreibt er nur in Ansätzen und fokussiert dabei eher auf Gefahren und Problematiken. So ist er sich bewusst, dass diese zwei verbindenden Prinzipien (Innen und Aussen) miteinander in Konflikt kommen können und darum voneinander getrennt werden müssten. Eine Art Anleitung, wie eine solche Konfrontation zu verhindern wäre, gibt er aber nicht.¹³⁹ Weiter gibt er zu bedenken, dass es zwei Einschränkungen bezüglich dieser „radikalen Transformation des Staates“ in der bisherigen marxistischen Orthodoxie geben muss. Die eine ist die Erkenntnis, dass es ein „Zerschlagen“ oder „Zerstören“ des Staates, so wie es Marx fordert, nicht geben kann, da dies der Doppelherrschaft entspricht.¹⁴⁰ Die andere Erkenntnis betrifft die Feststellung, dass er mit „Transformation des Staates“ weder „Readaptionen des Staates“ noch „von oben kommende Veränderungen“ meint.¹⁴¹

Wie bereits erwähnt, führt Poulantzas nicht umfassend aus, wie seine „radikale Transformation des Staates“, die ihn in den demokratischen Sozialismus führen soll, aussehen soll. Es ist offensichtlich, dass Poulantzas einem allmächtigen Staat misstraut und wohl genau aus diesem Grund die Teilnahme am repräsentativen Staat fordert. Von dieser Annahme ausgehend, ist es konsequent, Widersprüche im Staat auch von „Innen“ heraus aufzuzeigen. Das bedingt jedoch die Teilnahme am repräsentativen Staat, was Poulantzas mit der Bemerkung rechtfertigt, dass auch Institutionen des repräsentativen Staates eine Errungen-

¹³⁶ Ebd., S. 285.

¹³⁷ Ebd., S. 287.

¹³⁸ Ebd., S. 286.

¹³⁹ Vgl. Ebd., S. 293-294.

¹⁴⁰ Vgl. Ebd., S. 289. Obwohl die Frage im Raum steht, inwiefern Marx den Terminus „zerschlagen“ versteht. Es wäre jedenfalls interessant Analog zum Terminus „Diktatur des Proletariats“, der Eric Hobsbawm in den historischen Kontext stellte, auch ein „Zerschlagen des Staates“ zu hinterfragen. Vgl. hierzu: Hobsbawm, Eric: Wie man die Welt verändert. Über Marx und den Marxismus, München 2014., S. 72-77.

¹⁴¹ Vgl. Poulantzas: Staatstheorie, 2002., S. 290.

schaft der Volksmassen waren. Dies darf in der politischen Strategie von Poulantzas jedoch nicht alles sein. Gleichzeitig soll auch der Aufbau von dezentralisierten (basis-)demokratischen Organisationen verfolgt werden.¹⁴² Seinen Ursprung findet diese Forderung in den dezentralen Mikropolitiken, die in einem Kräfteverhältnis zueinander stehen, weshalb die intermediären Ebenen in der Gesellschaft ausgebaut werden sollen. So spricht vieles dafür, dass Poulantzas einen dezentralen und subsidiären Aufbau der Gesellschaft als Strategie für die Bildung eines Sozialismus fordert. Dies ist jedoch eine pragmatisch-strukturalistische Ansicht, die Poulantzas aus seiner Analyse der kapitalistischen Gesellschaft herausschält. Der Kapitalismus ist nun mal eine gesellschaftliche Organisation und somit ist ein dezentral-subsidiärer Staat keineswegs die Vervollkommenung eines menschlichen Bedürfnisses sondern nur der Umgang mit ebendiesem.

Damit weist Poulantzas offensichtliche Ähnlichkeiten mit dem Strukturalismus von Louis Althusser auf. Dies zeigt sich beispielsweise bezüglich der ideologischen Staatsapparate, die Poulantzas von Althusser übernimmt. Aus diesem Grund ist es nicht verwunderlich, wenn er in dessen Nähe gerückt wird, ja – wie Eric Hobsbawm – der ihn sogar als Anhänger von Althusser bezeichnet und beiden „Theoretizismus“ vorwirft. Auch wenn er dankbar sei, dass zumindest Poulantzas bestimmte marxistische Denkweisen hinterfragt habe, so sei doch das Grundproblem, dass bei beiden eine zu grosse Distanz zwischen ihren Theorien und einer „konkreten Analyse der Welt“ bestünden.¹⁴³ Wenn auch überzeugter Marxist mag dies den angelsächsischen Historiker Hobsbawm gestört haben. Andere Autoren wie Bob Jessop heben hingegen markante Unterschiede zwischen den beiden hervor: „But he [Poulantzas] did not belong to the core of the Althusserian group. [...] Nor was Poulantzas ever fully committed to the Althusserian structuralist position.“¹⁴⁴

Wie dem auch sei, nicht nur der strukturalistische Ansatz von Nicos Poulantzas marxistischer Analyse ist typisch für seine Zeit auch seine Suche nach einem alternativen Weg, den Kapitalismus zu überwinden, ist beeinflusst durch das Ende der „Trente Glorieuses“¹⁴⁵. Das Scheitern der „Revolution“ von 1968, die Infragestellung der kommunistischen Orthodoxie infolge des Prager Frühlings wie auch die ersten Risse der fordistischen Produktionsweise gepaart mit einer angehenden Globalisierung haben offensichtlich Poulantzas Versuch, die Politik und die Gesellschaft der westlichen Welt zu interpretieren, beeinflusst.

¹⁴² Poulantzas meint: „Der Sozialismus wird demokratisch sein oder gar nicht.“ Ebd., S. 294.

¹⁴³ Vgl. Hobsbawm: Wie man die Welt verändert, 2014., S. 340. Hobsbawm urteilt an verschiedenen Stellen über Althusser.

¹⁴⁴ Jessop: Nicos Poulantzas. Marxist Theory and Political Strategy, 1985., S. 14.

¹⁴⁵ Hobsbawm, Eric: Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts, München 2012¹¹, S. 324-362.

Es ist darum vielleicht eine Ironie der Geschichte, dass seine Forderung, den Staat eben doch nicht zu zerschlagen, in den 1980er- und 1990er-Jahren von der politischen Gegenseite nicht nur gefordert, sondern tatsächlich auch umgesetzt wurde. Vielleicht haben die Vertreter der neoliberalen Wende auch nur Poulantzas Vorschlag, den Staat als Verhältnis zu denken, zu Herzen genommen und frei seine Interpretation von Mikropolitiken übernommen.

2.4 Die subsidiären FOCJ von Bruno S. Frey

Bruno S. Frey¹⁴⁶ wurde am 4. Mai 1941 in Basel geboren und besuchte gleichenorts das Gymnasium. Er schloss sein Studium an der Universität Basel und der University of Cambridge im Fach Nationalökonomie ab. Nach seiner Habilitation im Jahre 1969 wurde er 1970 zum ordentlichen Professor für Finanzwissenschaften an die Universität Konstanz berufen. Von 1977 bis 2012 war er Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Zürich. Er erhielt mehrere Ehrenprofessuren, darunter der Universitäten St. Gallen, Brüssel und Aix-en-Provence/Marseille. Seit seiner Emeritierung leitet er zusammen mit seinem Bruder René L. Frey, ebenfalls Professor für Volkswirtschaft an der Universität Basel, die Forschungsinstitution Crema (Center for Research in Economics, Management and the Arts).¹⁴⁷ Sein Forschungsschwerpunkt beschreibt er als „Anwendung der Ökonomie auf neue Bereiche (Politik, Kunst, Geschichte, Konflikt, Familie) und die Erweiterung des Modells menschlichen Verhaltens durch Einbezug psychologischer und soziologischer Elemente, insbesondere im Rahmen der Glücksforschung sowie die Rolle von Auszeichnungen“¹⁴⁸. Er war eines von acht Mitgliedern einer hochangesehenen Gruppe von Wirtschaftswissenschaftlern (darunter vier mit Wirtschaftsnobelpreis) rund um den dänischen Wissenschaftler Bjorn Lomborg. Die Gruppe, auch „Copenhagen Consensus“¹⁴⁹ genannt, versuchte im Jahr 2004 durch Kosten-Nutzen-Analysen eine Rangliste für die grössten menschlichen Probleme, wie AIDS, den Welthunger oder die Klimaerwärmung festzule-

¹⁴⁶ Ganzer Abschnitt, sofern nicht anders angegeben: Vgl. Frey, Bruno S.: Lebenslauf von Bruno S. Frey, 06.2015, <<https://www.bsfrey.ch/cv.html>>, Stand: 18.01.2016.

¹⁴⁷ Frey, René L.: Privatisierung und Liberalisierung sind weiterhin nötig, Neue Zürcher Zeitung, 18.08.2010, <<http://www.nzz.ch/privatisierung-und-liberalisierung-sind-weiterhin-noetig-1.7249228>>, Stand: 26.01.2016.

¹⁴⁸ Frey: Lebenslauf von Bruno S. Frey, 2015.

¹⁴⁹ Der Copenhagen Consensus spielt ganz offensichtlich auf den Washington Consensus an. Vgl. Anm. 163.

gen. Das Projekt „Copenhagen Consensus“, das von der Wochenzeitschrift „The Economist“¹⁵⁰ begleitet wurde, und dessen Rangliste wurde erheblich kritisiert.¹⁵¹

Wie mit den genannten Gebieten bereits angedeutet, wendet Bruno S. Frey die Ökonomie auch auf sozial- und geisteswissenschaftliche Forschungsfelder an. Dazu gehören auch die Politik- und Staatswissenschaften und damit insbesondere der Föderalismus in der Europäischen Union, die er in einem im Jahre 1997 veröffentlichten Vorschlag ändern wollte.¹⁵² Darin attestiert Frey der EU auf wirtschaftlichem Gebiet einen grossen Erfolg. Politisch jedoch sei das Bild „vorwiegend negativ“. Die EU würde „von vielen Bürgern als konstruktivistische, etatistische, zentralistische und bürokratische Einheit erfahren“.¹⁵³ Europa sei nur noch die „Eurokratie eines Beamtenapparates“, ein „gigantischer Umverteilungsmechanismus“ mit „offenem Betrug und Rentenstreben“. Aus diesem Grund dürfe keinesfalls die „Zentralisierungstendenz“ sondern im Gegenteil die „verstärkte Mitwirkung der Bürger in politischen Entscheidungen“ in Form von Dezentralisierung und Demokratie gefördert werden.¹⁵⁴ Als Lösung dieser Probleme entwickelt Frey das Konzept der FOCJ (Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions, in der Einzahl laut Frey „FOCUS“). FOCJ setzt, wie der Name schon andeutet, „funktional ausgerichtete Einheiten (z.B. für Ausbildung, Behandlung von Abwässer, Abfallbeseitigung, Verkehr oder öffentliche Sicherheit) fest. Diese Einheiten sollen dem Wettbewerb ausgesetzt sein und für ihre Aufgaben eigene Steuern eintreiben können (womit es sich aus juristischer Sicht um sogenannte Körperschaften handelt).“¹⁵⁵ Gebildet sollen sie nach der „gegenwärtigen und zukünftigen räumlichen Verbreitung eines Problems“ und nicht nach zufälligen Grenzen, wobei es durchaus zu gegenseitigen Überlappungen kommen kann. Sie zeichnen sich durch die nachfolgend kurz beschriebenen vier Eigenschaften aus:¹⁵⁶

(1) Erstens bestimmt sich ein FOCUS nach der zu erfüllenden Funktion, das heisst, er kann jede denkbare staatliche Leistung übernehmen. Der Grund dafür ist eine erwartete (öko-

¹⁵⁰ Putting the world to rights, in: The Economist, 06.2004. Online: The Economist, <<http://www.economist.com/node/2724755>>, Stand: 26.01.2016.

¹⁵¹ So zum Beispiel der Vorwurf, dass das Projekt, das das Kyoto-Protokoll als zweitletztes Problem in der Rangliste festlegte, von Exxon Mobil finanziert wurde. Vgl. Ecologist Network, part of the Guardian Environment: Bjorn Lomborg's climate sceptic thinktank to close, in: The Guardian, 23.01.2012. Online: The Guardian, <<http://www.theguardian.com/environment/2012/jan/23/bjorn-lomborg-climate-thinktank-close>>, Stand: 26.01.2016.

¹⁵² Frey, Bruno S.: Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ, Tübingen 1997 (Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, Walter Eucken Institut 151).

¹⁵³ Ebd., S. 8.

¹⁵⁴ Ebd.

¹⁵⁵ Ebd., S. 9.

¹⁵⁶ Vgl. Ebd., S. 12-17.

nomische) Effizienzsteigerung infolge Spezialisierung der Gebietskörperschaften. (2) Zweitens sind FOCJ überlappend, wenn es deren Funktion erfordert. Das bedeutet, dass der FOCUS X den FOCUS Y und Z (teilweise) einschliessen kann und darum auch eine Einzelperson gleichzeitig mehreren FOCJ angehören. Laut Frey ist dies auch beabsichtigt, da es FOCJ gibt, die dieselben Leistungen erbringen. (3) Drittens konkurrieren FOCJ um Gemeinden und Bürger in einem demokratischen Wettbewerb, gerade weil sie sich überlappen. Das bedeutet, dass sich die Bürger aussuchen können, bei welchem FOCJ sie Mitglied sind und gegebenenfalls möglichst ohne Hindernisse auch austreten können. Frey meint, dass damit die FOCJ gezwungen werden auf die „Nachfrage der Mitglieder“ einzugehen. Eintrittsbedingungen sollen in den Verträgen der FOCJ genauer definiert werden. Demokratisch soll der Wettbewerb darum sein, weil innerhalb der FOCJ direktdemokratische Abstimmungen stattfinden sollen, um eine möglichst direkte Kontrolle durch die Bürger zu ermöglichen. (4) Viertens besitzen FOCJ Steuerhoheit und damit einhergehend auch eine Zwangsgewalt. Gleichzeitig können, falls erwünscht, gewisse Leistungen durch Mindeststandards von übergeordneter FOCJ für allgemeinverbindlich erklärt werden.

Die Vorzüge einer solchen Organisation staatlicher Aufgaben sind laut Frey vielfältig. Kleinere Einheiten erhöhen die „Funktionsfähigkeit und Effizienz demokratischer Institutionen“¹⁵⁷ und seien somit kostengünstiger. Die Spezialisierung Sorge für „fachlich kompetente Aussenseiter“ ausserhalb der „classe politique“.¹⁵⁸ Durch die Steuerautonomie zwingt man die FOCJ die Finanzmittel sparsam einzusetzen. Der dadurch entstandene Markt für staatliche Leistungen ist von Frey durchaus gewollt, denn dadurch würde der „Markt gestärkt und der öffentliche Sektor“ zurückgedrängt.¹⁵⁹ Frey betont, dass es ihm nicht darum gehe, den Nationalstaat abzuschaffen. Sondern er beschwört einen „market preserving federalism“, der dazu führe, dass die „FOCJ nur diejenigen Aufgaben erfüllen, die ihnen von den Bürgern selbst übertragen werden, d.h. die sie kostengünstiger und den Bürgerpräferenzen besser entsprechend erbringen“.¹⁶⁰ Dezentralisierung heisst Effizienzsteigerung und bringt laut Frey weniger Kosten für dieselbe Leistung.

Das Konzept der FOCJ beinhaltet einen stark subsidiären Gedanken. Frey ist jedoch der Meinung, dass die Subsidiarität nichts mit seiner Idee der FOCJ zu tun habe, da diese von der Europäischen Kommission viel weiter interpretiert werde. Die EU-Kommission lege überhaupt kein Wert auf Subsidiarität, denn „sobald eine Angelegenheit auch auf europäi-

¹⁵⁷ Ebd., S. 17.

¹⁵⁸ Vgl. Ebd., S. 19.

¹⁵⁹ Vgl. Ebd., S. 18.

¹⁶⁰ Vgl. Ebd., S. 19.

scher Ebene angegangen werden kann, oder auf lokaler Ebene bestehen, ihr ihrer [der Kommission] Ansicht nach eine Massnahme durch die Union erforderlich“ sei.¹⁶¹ Dieses Argument ist also nicht gegen das Subsidiaritätsprinzip gerichtet, sondern gegen dessen „falsche“ Anwendung in der EU. Auch sein zweites Argument, dass sich das Prinzip in den zentralistischen EU-Mitgliedstaaten nicht durchsetzen lasse, ist ein praktisches und nicht ein inhaltliches Problem.¹⁶² Eine Darlegung, was sein Konzept der FOCJ vom Subsidiaritätsprinzip unterscheidet, lässt sich bei Frey nicht finden.

Die FOCJ, wie sie von Bruno S. Frey vorgeschlagen werden, sind offensichtliche neoliberale Ideen. Der Vorschlag mit der Fokussierung auf die Kürzung von Staatsausgaben, dem Abbau von Subventionen und „Skaleneffekten“, dem Glauben an einen unfehlbaren Markt und der damit verbundenen Privatisierung von staatlichen Leistungen stellt dem Grundsatz nach die föderal-dezentralistische Weiterentwicklung des Washington Consensus dar.¹⁶³ Auch Freys Forschungsgebiet ist quasi eine Blaupause von dem, was Gary S. Becker bereits in den 1970er-Jahren äusserst erfolgreich begonnen hatte, nämlich ökonomische Theorien auf die Geistes- und Sozialwissenschaften anzuwenden. Für diesen „Ökonomische Imperialismus“¹⁶⁴ hat Becker im Jahre 1992 den Ökonomienobelpreis erhalten.¹⁶⁵

Diese rein ökonomische Perspektive kommt auch in der Politik zum Tragen. Die Politik wird sozusagen „ökonomisiert“ indem staatliche Leistungen einer Kosten-Nutzen-Analyse und demokratische legitimierte Politik dem Wettbewerb untergeordnet werden. Dies wurde „auf transnationaler Stufe“ durchgesetzt, indem „unter Vermeidung nationalstaatlicher demokratischer Verfahren in internationalen Organisationen der neoliberale Konsens ermittelt und institutionalisiert“ wurde.¹⁶⁶ Neoliberalismus ist also nicht nur ein ökonomischer Vorschlag, wie die Gesellschaft auszusehen hat, sondern ebenso auch eine Ideologie und damit eine Vorstellung einer idealen Gesellschaft. In Kurzform lautet sie: Die „Ökonomisierung staatlicher Bereiche“ führt nicht nur zu mehr Effizienz und somit zu weniger

¹⁶¹ Ebd., S. 40.

¹⁶² Vgl. Ebd., S. 41.

¹⁶³ Philipp Ther zieht den Washington Consensus, dem „Konsens“ für eine neue Wirtschaftspolitik nach der Wende in Osteuropa, als wissenschaftliche Definition des Neoliberalismus her. Vgl. Ther, Philipp: Neoliberalismus, eine Einführung, in: Sperl, Gerfried (Hg.): Neoliberalismus, Wien 2015, S. 9–40., hier: S. 18.

¹⁶⁴ Vgl. Pies, Ingo; Leschke, Martin (Hg.): Gary Beckers ökonomischer Imperialismus, Tübingen 1998 (Konzepte der Gesellschaftstheorie 4).

¹⁶⁵ Vgl. Becker, Gary S.: Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens (Auszüge), in: Herzog, Lisa; Honneth, Axel (Hg.): Der Wert des Marktes. Ein ökonomisch-philosophischer Diskurs vom 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Berlin 2014, S. 97–129.

¹⁶⁶ Maiolino, Angelo: Politische Kultur in Zeiten des Neoliberalismus. Eine Hegemonieanalyse, Bielefeld 2014., S. 385.

Kosten, sondern sie sorgt auch dafür, dass wirtschaftlichen Krisen besser beizukommen ist womit „Prosperität, Freiheit und Selbstbestimmung“ der Individuen gefördert werden.¹⁶⁷ Dies sind denn auch die Erwartungen, die Frey den FOCJ entgegenbringt. Dabei findet sich die Verbindung zwischen der Subsidiarität und einer neoliberalen Politik in der Argumentation. Hierzu wird einem subsidiären Staatsaufbau unterstellt, effizienter mit Finanzmitteln umzugehen.¹⁶⁸ Die Trias aus Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmässigkeit, die sich dahinter verbirgt, führt zu einer „Einschränkung sozialstaatlicher Interventionstätigkeit und der Stärkung der Marktkräfte“ und soll helfen, „die Krise des Wohlfahrtsstaates“ zu überwinden¹⁶⁹, der bis anhin die Individuen durch einen „staatlich subventionierten Paternalismus“¹⁷⁰ einschränkte. Mit den Schlagwörtern der Eigen- bzw. Selbstverantwortung wurde im Verlauf der 1980er-Jahren behauptet, es würden die traditionellen Gemeinschaften gestärkt, tatsächlich wurden jedoch soziale Dienste abgebaut.¹⁷¹ Die neoliberale Politik wollte den Menschen vom Staat „befreien“, indem der freie Markt „entfesselt“ werden sollte; auch dies sind Annahmen, die Bruno S. Frey offensichtlich umgesetzt sehen wollte. Die neoliberale Politik hatte zur Folge, dass der Staat höchstens noch zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit diene.

¹⁶⁷ Vgl. Ebd., S. 386. Dies erinnert stark auch an Hayeks „Weg zur Knechtschaft“, vgl. Hayek, Friedrich August von: Der Weg zur Knechtschaft (Auszug), in: Herzog, Lisa; Honneth, Axel (Hg.): Der Wert des Marktes. Ein ökonomisch-philosophischer Diskurs vom 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Berlin 2014, S. 83–96.

¹⁶⁸ Vgl. Pernthaler, Peter: Das Subsidiaritätsprinzip und die Ausgliederung öffentlicher Aufgaben, in: Blickle, Peter; Hügl, Thomas; Wyduckel, Dieter (Hg.): Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft, Berlin 2002 (Rechtstheorie 20), S. 179–198., hier S. 196. Pernthaler meint ebenfalls, dass Ineffizienz als Argument „kaum tauglich“ sei. Weiter: „Man wird sich daran gewöhnen müssen, dass der Staat sich immer mehr auf eine Art „Supervision“ und „Kontextsteuerung“ unabhängiger Systeme zurückzieht.

¹⁶⁹ Mäder: Subsidiarität und Solidarität, 2000., S. 22–23. Den selben Zusammenhang sieht auch Fehl, wenn er ihn auch positiv beurteilt: Fehl, Ulrich: Subsidiarität und Genossenschaften im Wettbewerbszusammenhang, in: Mückl, Wolfgang (Hg.): Subsidiarität. Gestaltungsprinzip für eine freiheitliche Ordnung in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, Paderborn 1999 (Rechts- und Staatswissenschaftliche Veröffentlichungen der Görres-Gesellschaft 85), S. 201–226., hier S. 206.

¹⁷⁰ Judt: Geschichte Europas, 2012., S. 618.

¹⁷¹ Vgl. Mäder: Subsidiarität und Solidarität, 2000., S. 24. Tony Judt meint, dass die Gesellschaft eine „Kernschmelze mit katastrophalen langfristigen Auswirkungen“ erlebte. Vgl. Judt: Geschichte Europas, 2012., S. 620.

2.5 Costas Douzinas und die (subsidiäre) Stasis Syntagma

Costas Douzinas¹⁷² wurde im Jahre 1951 in Griechenland geboren, besuchte in Athen die Schule und erwarb 1973 an der Universität Athen einen Bachelor in Rechtswissenschaften. Er beteiligte sich am studentischen Widerstand gegen die griechische Militärdiktatur. Im Jahre 1974 wechselte er an die London School of Economics, die er mit einem Master und einem Doktorat abschloss. Nach mehreren Auslandsaufenthalten wurde er an die Birkbeck University of London berufen, an der er das „Institute for Humanities“ mitbegründete. Am Institut lehrten auch Jacqueline Rose und Slavoj Žižek. Douzinas forscht insbesondere zu den Menschenrechten und entwickelte eine kritische Rechtslehre in Verbindung mit Philosophie und Politikwissenschaften. Darüber hinaus schreibt er regelmässig für die britische Tageszeitung „The Guardian“ und ist Buchautor und Verleger.

Seine Artikel im Guardian¹⁷³, in denen er die griechische Krise kommentierte, liessen Costas Douzinas – nach dessen eigenen Worten – zu einem Repräsentanten Griechenlands werden.¹⁷⁴ Sein Buch „Widerstand und Philosophie in der Krise“ ist demnach eine Weiterführung dieser Auseinandersetzung. Das Buch handelt von der Krise in Griechenland, die, zunächst ausgelöst durch eine Kreditkrise, sich auf die Staatsschulden und somit auch auf die Politik auswirkt. Dabei setzt er sich nicht nur mit den Sparauflagen der Troika, bestehend aus Internationalem Währungsfonds, Europäischer Zentralbank und Europäischer Kommission, auseinander, sondern auch mit ihrer Umsetzung unter den griechischen Regierungen. Er beurteilt diese sehr kritisch.¹⁷⁵ Douzinas versucht die Politik und ihr dazugehöriger Widerstand philosophisch zu fassen. Er zeigt auf, welche Interpretationen es vom politischen Widerstand gibt und wann diese unter gewissen Umständen angebracht sind. So kommt er zum Schluss, dass „die Legitimität der Macht [...] von der Fähigkeit der Bürger abhängt, Gesetze und politische Konzepte gelegentlich abzulehnen.“¹⁷⁶ „Etablierte Mächte“ würden jedoch solchen Widerstand als illegal und kriminell ansehen.

¹⁷² Ganzer Abschnitt, sofern nicht anders angegeben: Vgl. Douzinas, Costas: Biographical details Costas Douzinas, Birkbeck University of London. School of Law, 08.09.2015, <<http://www.bbk.ac.uk/law/our-staff/ft-academic/douzinas/biog>>, Stand: 28.01.2016.; vgl. Douzinas, Costas: Director Costas Douzinas, The Birkbeck Institute for the Humanities, Birkbeck, University of London, 11.11.2014, <<http://www.bbk.ac.uk/bih/aboutus/staff/douzinas>>, Stand: 28.01.2016.

¹⁷³ Douzinas, Costas: Article Overview, The Guardian, <<http://www.theguardian.com/profile/costas-douzinas>>, Stand: 28.01.2016.

¹⁷⁴ Vgl. Douzinas, Costas: Philosophie und Widerstand in der Krise, Hamburg 2014 (LAIKAtheorie 41), S. 17.

¹⁷⁵ Vgl. Ebd., S. 84.

¹⁷⁶ Ebd., S. 137.

Ein weiterer sehr wichtiger Begriff bei Costas Douzinas ist die „Multitude“. Er setzt diesen durch Machiavelli, Spinoza und Marx geprägten Begriff in Kontrast zur hobbeschen Staatslehre. Douzinas interpretiert Hobbes Leviathan als die Zivilisierung der Multitude: „Der [hobbesche] Vertrag erzeugt den Souverän und verwandelt gleichzeitig die Vielen in Eines; die Multitude wird zum Volk.“¹⁷⁷ Widerstand ist in diesem Staatsvertrag nicht vorgesehen, da „Aufrührer nicht nach dem staatlichen sondern nach natürlichen Recht bestraft werden, man straft sie, nicht weil sie schlechte Bürger, sondern weil sie Staatsfeinde sind.“¹⁷⁸ Demgegenüber hat die Multitude, also „Singularitäten, die gemeinsam handeln“¹⁷⁹, eine „produktive und konstituierende Macht“¹⁸⁰. Douzinas überträgt den Begriff der Multitude sodann auf die Neuzeit, in der die Menge des Volkes sich gegen die Diktaturen wie in Ägypten und Tunesien auflehnen: „Die konstituierende Macht ist zurück auf der Weltbühne und hat unter Beweis gestellt, dass sie das Prinzip der Souveränität untergraben und sogar umstürzen kann.“ „Verfolgt vom globalen Kapitalismus, internationalen Institutionen und humanitären Bombern“, könne die Multitude der nationalen Souveränität den letzten Stoss versetzen. Daraus entstehend müsse ein „neuer Typus direkter Demokratie die gescheiterte repräsentative Form“ ersetzen.¹⁸¹

Dass dies möglich sei, habe die „Stasis Syntagma“ – wenn auch nicht erfolgreich – gezeigt. Bei der Stasis Syntagma¹⁸² handelte es sich um eine Besetzung des Syntagma-Platzes vom 25. Mai 2011 bis 1. August 2011. Der Platz liegt in der Athener Innenstadt und direkt vor dem griechischen Parlament. Es wurden Stände, Zelte und eine Bühne aufgestellt, was von der Polizei zu Beginn nur beobachtet wurde. Douzinas schreibt, dass die Besetzer „gegen die ungerechte Verarmung der arbeitenden Griechen, gegen den Souveränitätsverlust, der das Land in ein neokoloniales Lehen verwandelt hatte, und gegen den Verfall der parlamentarischen Demokratie in den Niederungen von Korruption, Kleptokratie und Klientelismus“ protestieren wollten.¹⁸³ Die etablierten Parteien und insbesondere die Sozialdemokratische Partei PASOK reagierten überfordert. Die Kommunistische Partei Griechenlands KKE kritisierte die Besetzung als „kleinbürgerlich und ineffektiv“, da sie nicht von einer

¹⁷⁷ Vgl. Ebd., S. 172.

¹⁷⁸ Vgl. Ebd., S. 173. Dies ist eine Paraphrase aus dem Leviathan von Hobbes.

¹⁷⁹ Negri, Antonio; Hardt, Michael: *Empire. Die neue Weltordnung*, Frankfurt am Main 2003., S. 123.

¹⁸⁰ Douzinas: *Philosophie und Widerstand*, 2014., S. 175.

¹⁸¹ Ganzer Abschnitt: Vgl. Ebd., S. 190.

¹⁸² „Stasis Syntagma“ bedeutet wortwörtlich die Metrostation am Syntagma-Platz. Jedoch kann das Wort „stasi“ (στάση) auch „Haltung“ oder „Aufstand“ bedeuten – und das wortwörtlich vor der Verfassung (σύνταγμα). Vgl. Ebd., S. 215.

¹⁸³ Vgl. Ebd., S. 208.

„revolutionären Avantgarde“ geführt wurde.¹⁸⁴ Jeden Tag kamen tausende Leute in Vollversammlungen zusammen und diskutieren, arbeiteten Forderungen aus und stimmten darüber in öffentlichen demokratischen Abstimmungen ab. Douzinas, der die Besetzung regelmäßig besuchte, war fasziniert von deren Organisation. Weil staatliche Institutionen (Müllabfuhr, Polizei, etc.) auf dem Platz abwesend waren, wurden diese von den Besetzern selbst organisiert. Es gab 14 verschiedene Themen- und Arbeitsgruppen, wie beispielsweise eine Putzgruppe, eine Nahrungsgruppe, eine Gruppe zur medizinischen Versorgung, eine Sicherheitsgruppe und eine Mediengruppe. Die Gemeinschaft der Besetzer übernahm staatliche Aufgaben, was Douzinas mit „Spiegelung und Umkehrung der Organisation des Staates“ beschreibt.¹⁸⁵ Gleichzeitig war Douzinas beeindruckt durch die radikale Gleichheit, die in den Besetzungen gelebt wurde. Er ist der Meinung, dass die Gleichheit (ίσονομία) und die Schaffung von Gleichheit durch das Gesetz (ίσοπολιτεία) in der repräsentativen Demokratie nur während einer Wahl umgesetzt wird: „Das allgemeine Wahlrecht individualisiert die Bevölkerung radikal und setzt sie dann im „Volk“ durch eine einfache Anhäufung der Stimmen wieder zusammen.“¹⁸⁶ Die Stasis Syntagma brach mit dieser Interpretation von Gleichheit und führte eine radikalere Version in alle ihre Betätigungsbereiche ein: „Wer auch immer auf dem Platz ist, jeder und alle haben Anspruch auf einen gleichen Anteil Zeit, um ihre Ansichten zu vermitteln, damit sie debattiert und bei Zustimmung umgesetzt werden.“ Diese Form von politischer Teilhabe entwerfe alle „natürlichen Ungleichheiten und Hierarchien“ und unterwerfe das „objektive“ Expertenwissen der Gleichheit der Vernunft und der Herausforderung des Streits“.¹⁸⁷ Die Besetzung des Syntagmaplatzes, die an eine Universitätsbesetzung erinnert, wurde zum grossen Bedauern von Douzinas am 1. August 2011 nach mehrmaligen Einschreiten der Bereitschaftspolizei gewaltsam aufgelöst.

Was Douzinas an der Stasis Syntagma fasziniert, war ihr Streben nach Beteiligung an der Politik. Die Menschen, gedacht als Singularitäten, vereinigten sich und versuchten, durch ihre Handlungen die staatliche Politik zu beeinflussen. Gleichzeitig stellt dies ein Akt gegen die intransparente und undemokratische Politik der „Eliten“ dar. Douzinas Ziel ist eine direktere Demokratie mit Bürgerbeteiligungen, in denen die einzelnen Menschen sich über die Dinge, die sie betreffen, mitentscheiden können. Diese idealtypische Form der Demo-

¹⁸⁴ Vgl. Ebd., S. 207.

¹⁸⁵ Vgl. Ebd., S. 233-243, hier: S. 233.

¹⁸⁶ Ebd., S. 238.

¹⁸⁷ Vgl. Ebd., S. 238-239.

kratie wird vermehrt weniger Rechnung getragen, nicht nur in Griechenland sondern auch international. Darum kritisiert Douzinas auch die Europäische Union, in der die „Bürgerbeteiligung [...] auf Gerichtsklagen und Lobbyarbeit“ beschränkt sei.¹⁸⁸ Ihm geht es also um einen möglichst hohen Anteil an Selbstverwaltung der Menschen, sowohl in ihren Entscheidungen, die radikale Gleichheit voraussetzt, als auch in der Umsetzung ihrer Entscheidungen, die von einer gewissen Selbstorganisation (verstanden als Autonomie) getragen werden soll. Dies ist, nach Meinung von Douzinas, jene Demokratie, die erreicht werden soll, wenn er schreibt: „Das kommende Europa ist kein künftiges Utopia. Das kommende Europa geschieht hier und heute in den Städten und Dörfern Griechenlands, Spaniens und Italiens [...]“.¹⁸⁹

Diese so verstandene politische Selbstermächtigung der Menschen hat durchaus Ähnlichkeiten mit der Idee der Subsidiarität. Hierbei ist, neben der autonomen Selbstorganisation, die in der Besetzung für das Selbstverständnis wichtig war, vor allem die radikale Idee von Gleichheit, verbunden mit der Anerkennung des einzelnen Menschen, zu nennen. Das die Stasis Syntagma von der Polizei geräumt wurde, ist ein Anzeichen dafür, dass die übergeordnete Ebene die Selbstermächtigung der Menschen einschränken wollte. Douzinas Diskussion geht jedoch nicht über die genannten fundamentalen Prinzipien hinaus. Weiterführende Gedanken wie beispielsweise verschiedene Staatsebenen miteinander zusammenarbeiten sollen, werden nicht angedacht. Somit wird auch keine Kompetenzaufteilung vorgenommen, wie sie in Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip ansonsten diskutiert wird.

Die Stasis Syntagma und Costas Douzinas reihen sich in die Auseinandersetzung mit der Politik des Neoliberalismus ein, die mit der globalisierungskritischen Bewegung Ende der 1990er-Jahre ihren Anfang genommen hat. Durch die Globalisierung und der damit einhergehenden globalen Deregulierung der Wirtschaft entstanden neue politische, ökonomische und gesellschaftliche Probleme.¹⁹⁰ Diese hat auch vor Industriestaaten wie Griechenland, einem Mitgliedsstaat der Europäischen Union, nicht Halt gemacht. Die Frage, wie aus der „Krise des demokratischen Kapitalismus“¹⁹¹ herausgefunden werden kann, möchte Costas Douzinas beantworten.

¹⁸⁸ Vgl. Ebd., S. 284. Hierzu auch der Begriff „Postdemokratie“ bei Colin Crouch, der eine ähnliche Analyse anstellt. Vgl. Crouch, Colin: Postdemokratie, Frankfurt am Main 2008.

¹⁸⁹ Douzinas: Philosophie und Widerstand, 2014., S. 288.

¹⁹⁰ Vgl. Judt, Tony: Dem Land geht es schlecht. Ein Traktat über unsere Unzufriedenheit, Frankfurt am Main 2014., S. 11-17.; Vgl. Chomsky, Noam: Profit over People. War Against People. Neoliberalismus und globale Weltordnung, München 2006.

¹⁹¹ Streeck, Wolfgang: Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus, Berlin 2013.

2.6 Résumé des ersten Kapitels

Der erste Teil der vorliegenden Arbeit, behandelt die Ansichten verschiedener Autoren zum Verhältnis zwischen Einzelmensch und Staat. Dabei beruft sich von Nell-Breuning direkt auf das Subsidiaritätsprinzip, während die anderen Autoren Aspekte der Subsidiarität aufnehmen und behandeln, ohne das Prinzip explizit zu nennen. Ein Grund hierfür liegt in der Unterscheidung zwischen der Idee eines Begriffs und der Verwendung des Begriffes selbst. Mögliche weitere Gründe dafür wurden bereits in der Einleitung zu diesem Kapitel genannt.

Ausgehend vom Verhältnis zwischen der Organisation von Gemeinschaften und dem Staatlichen beurteilen die behandelten Autoren die repräsentative Demokratie im modernen Staat grundsätzlich kritisch. Während von Nell-Breuning und Mounier noch eine sehr konkrete Auffassung ihres Staatsverständnisses darlegen, ändert sich dies spätestens mit Nicos Poulantzas in den 1970er-Jahren. Nach einer Periode des wirtschaftlichen Aufschwungs beginnen die Menschen den bisher allumfassenden Staat zu hinterfragen. Im Falle von Poulantzas führt das zu einer Neuinterpretation des Staates als „materielle Verdichtung von Kräfteverhältnissen“. Der andere Weg ist die Nicht-Beschäftigung mit dem Politischen in Form eines Staates, indem man ihn als Ganzes ablehnt. Stattdessen soll durch die Einführung von ökonomischen Prinzipien die Organisation von Gesellschaften effizienter werden, wobei es auf das Vorhandensein eines Staates nicht ankommt. Bruno S. Frey ist hier das beste Beispiel dafür. Die Einführung der Konkurrenz zwischen einzelnen Gesellschaften und deren Individuen beraubt sie jedoch ihrer demokratischen Freiheiten. Costas Douzinas und mit ihm die gesamte „neue Linke“ stehen also zwischen der Kritik des autoritären Staates und der geforderten Abschaffung desselben.

Als möglicher Ausweg gegen den allmächtigen Staat schlagen alle Autoren mit der Dezentralisierung der Machbefugnisse unter teilweiser Verwendung des Subsidiaritätsprinzips etwas Ähnliches vor. Die Herrschaft, also der Staat, soll nicht mehr zentral organisiert, sondern von „unten nach oben“ organisiert werden. Durch demokratische Entscheidungen soll die Kontrolle des Staates gewährleistet und nicht mehr durch anonyme Bürokratien ausgeführt werden. Wenn auch alle Autoren den demokratischen-repräsentativen Staat kritisch betrachten und gleichzeitig eine Dezentralisierung fordern, gehen sie von unterschiedlichen Ansätzen aus. Dies ist auch nicht erstaunlich, da sich infolge einer Änderung der Verhältnisse im Staat auch die Vorstellung von einer Subsidiarität modifiziert.

Oswald von Nell-Breuning, geprägt durch die aufkommenden Ideologien des Faschismus und des Kommunismus, schlägt ein dezentral-subsidiär aufgebauten Staat als mögliche

Alternative vor. Dabei ist das Prinzip mit Staatsebenen verbunden, die sich gegenseitig unterstützen sollen, sofern sie eine Aufgabe nicht mehr alleine lösen können. Bei ihm ist das Subsidiaritätsprinzip, verstanden als Handlungsmaxime zwischen Staatsebenen, am weitesten ausformuliert weshalb es in dieser Form auch oft als allgemeingültig erachtet wird. Emmanuel Mounier baut auf diesem Vorschlag auf, argumentiert jedoch philosophisch. Der moderne Staat habe die Menschen von der Person weg geführt und ignoriere damit die menschliche Natur. Um dies zu ändern, sei eine Revolution nötig, die die Person wieder in den Mittelpunkt der Politik stelle, was am besten in einem dezentral-subsidiär aufgebauten Staat geschehe. Nicos Poulantzas schreibt, dass der Staat schon jetzt ein „Kräfteverhältnis“ sei und darum von einzelnen Gruppierungen und ihren Vorstellungen, die zueinander in Konkurrenz stehen, definiert werde. Er entwickelt politische Strategie im Kampf gegen das kapitalistische System, um einen demokratischen Sozialismus zu erreichen. Seine Strategie besteht darin, eine Verbindung zwischen den dezentralisierten, (basis-)demokratischen Organisationen und dem Engagement in repräsentativen Institutionen herzustellen. Bruno S. Frey möchte den (Zentral-)Staat am liebsten gleich abschaffen und durch dezentrale, überlappende und konkurrierende Funktionsgebiete ersetzen. Durch den möglichen Ein- und Austritt von Bürgern wird Konkurrenz erschaffen und die Organisationen sollen effizienter werden. Costas Douzinas setzt als Reaktion auf den Abbau des Staates ebenfalls auf eine von unten organisierte Gesellschaft, jedoch nicht primär um den Staat zu schwächen, sondern mehr als Folge von Selbsthilfe, weil dieser bereits viel zu schwach ist, den Menschen zu dienen. Er sieht in der lokalen Selbstorganisation der Menge ein Modell der demokratisch aufgebauten Gesellschaft.

Allen Autoren gemeinsam ist ihre Skepsis gegenüber der Moderne. Da sie alle im 20. Jahrhundert geboren wurden, waren oder sind sie mit zwei Weltkriegen, zerstörerischer und totalitärer Ideologien konfrontiert. Gleichzeitig ist ihnen aber bewusst, dass auch die liberalen Demokratien das Potenzial haben, diese Ideologien hervorzurufen. Angesichts der Entfremdung der Menschen im modernen Kapitalismus und eines paternalistisch-bürokratischen Staates, flüchten sich alle Autoren in einen dezentralen, demokratischen, das Individuum betonenden Bezugsrahmen. Ihre Analyse ist jeweils dieselbe: Die Politik der Moderne, die ihrer Meinung nach für die Unzulänglichkeiten ihrer jeweiligen Epoche verantwortlich ist, funktioniert schlecht, sei dies nun in Form eines Faschismus, eines kapitalistischen Systems oder als Folge einer Ineffizienz. Die Idee der Subsidiarität stellt folglich einen spezifischen Vorschlag dar, um den modernen Staat zu zähmen. Dabei hat die Moderne auch alle möglichen Ausformungen und ist je nach Autor unterschiedlich. Aus-

gehend von den historischen Umständen und der politischen Ausrichtung ist dies die liberale Demokratie oder der Kapitalismus oder sind dies Ideologien in Form von Faschismus und Sozialismus, die staatliche Bürokratie, einen nationalen Zentralismus oder global agierende Eliten. Alle Autoren führen damit das subsidiäre System als Mittel gegen diese Auswüchse der Moderne ins Feld, womit deren Nachteile gemildert werden sollen.

3 Teil II: Subsidiarität als Rechtsprinzip in der Europäischen Union und der Schweiz

In diesem Teil der Arbeit soll das Subsidiaritätsprinzip als Teil der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft dargestellt werden. Dazu gehört in einem ersten Schritt ein historischer Überblick zur EU und der Schweiz. In einem zweiten Abschnitt werden die formalen Umsetzungen des Prinzips im Rahmen von Gesetzen und Reglementen dargestellt. Dabei soll das Prinzip in den Kontext der jeweiligen Zeit eingeordnet werden.

Sowohl Europäischen Integration mit dem Produkt der Europäischen Union als auch im modernen Schweizer Verfassungsstaat hat sich seit dem 19. Jahrhundert eine spezifische politische Kultur gebildet und fortentwickelt. Dabei wird unter „politischer Kultur“ die „Gesamtheit der Werthaltungen, Einstellungen und in weiteren Sinne auch Verhaltensbereitschaft der Bürgerschaft zu ihrem politischen System verstanden [...]“.¹⁹² Diese politische Kultur sowohl in der Europäischen Union als auch der Schweiz beinhaltet auch eine Idee von Subsidiarität. Um die Entwicklung des Subsidiaritätsprinzips in der Schweiz nachvollziehen zu können, muss die „Alte Eidgenossenschaft“ und die Gründung des Schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1848 näher beleuchtet werden. Gleiches gilt in Bezug auf die historische Entwicklung der Europäischen Union. In einem weiteren Schritt wird untersucht, wie sich das Verständnis der Subsidiarität in der Politik der Schweizerischen Eidgenossenschaft als auch der Europäischen Union während der letzten 30 Jahre entwickelt hat.

3.1 Subsidiarität in der Schweiz

3.1.1 Eine kurze Geschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Das Gebiet, das heute die Confederatio Helvetica, so die offizielle Bezeichnung für den Schweizerischen Bundesstaat, umfasst, bildete sich ab dem 13. Jahrhundert aus. Es war vor allem die Abwesenheit der Zentralgewalt des Heiligen Römischen Reiches, die zur Bildung von Bündnisregionen führte. Die Städte und Gebietskörperschaften im heutigen schweizerischen Mittelland versuchten durch Kooperation mit anderen Gebieten und der Bildung von Verteidigungsbündnissen ihre äussere Sicherheit zu bewahren. Insbesondere in den

¹⁹² Linder: Politische Kultur, 1999., hier: S. 14.

Städten drängte die lokale Wirtschaftselite an die Macht und sicherte damit ihre Privilegien im wirtschaftlichen Bereich.¹⁹³ Durch verschiedenen Kriege und Konflikte verfestigte sich das Bündnissystem und führte dazu, dass die Eidgenossenschaft als „Staat“ wahrgenommen wurde. So umschreibt der venezianische Unterhändler Giovanni Battista Padavino im Jahre 1608 in einer Relazione¹⁹⁴ die Eidgenossenschaft mit Kategorien von einer staatlichen Vorstellung:

„Si construi una Repubblica, subdivisa in molte, tra se differenti, nessuna delle quali riceve correzione dall'altre, e tutto hanno magistrati, consigli, giurisdictioni, sigillo, moneta, armi e borsa propria. [...] si puo concludere, che sotto varie forme, ella sia und stato composta di Signoria popolare, in parte popolarmente governato, e parte anco di reggimento aristocratico [...]“¹⁹⁵

Padavino nennt die Eidgenossenschaft „Repubblica“, eine Art einheitlicher Staat nach Vorbild eines Stadtstaates oder der Republik Frankreich. Im gleichen Atemzug ist er sich aber nicht ganz sicher, ob diese Zuschreibung die Dinge zu einfach darstellt und daher führt er genauer aus, dass die Eidgenossenschaft aus unterschiedlichen Teilstaaten, die weitreichende Eigenständigkeiten besitzen, zusammengesetzt ist.

Die Eidgenossenschaft hatte keine festgeschriebenen Institutionen. Die Tagsatzung, welche sich zur zentralen Plattform der eidgenössischen Politik entwickelte, besass keine eigenständigen Kompetenzen. Vielmehr mussten die Beschlüsse von den Delegierten der „Stände“ jeweils „heimgebracht“, also den „kantonalen“ Institutionen zur Ratifikation vorgelegt werden.¹⁹⁶ Selbst einstimmig gefällte Entscheidungen an der Tagsatzung wurden danach von einzelnen Orten teilweise aufgehoben oder gleich ganz ignoriert.¹⁹⁷ Dieses Beispiel zeigt anschaulich, dass sich ein einzelner Ort zwar durchaus der Eidgenossenschaft zugehörig fühlte, da er an den Tagsatzungen teilnahm. Ganz anders verhielt es sich jedoch bezüglich der Verbindlichkeit und der Umsetzung der Beschlüsse in den Kantonen. Zwar wird die Eidgenossenschaft von aussen als Summe ihrer Mitglieder wahrgenommen, gleich-

¹⁹³ Würgler, Andreas: Eidgenossenschaft, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bern 08.02.2012. Online: <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D26413.php>>, Stand: 08.02.2016.

¹⁹⁴ Alte diplomatische Note aus Venenig.

¹⁹⁵ Maissen, Thomas: Die Geburt der Republic: Staatsverständnis und Repräsentation in der frühneuzeitlichen Eidgenossenschaft, Göttingen 2006., S. 265. Padavino in den „Relazione del governo e stato di signori svizzeri“. Padavino war der Wegbereiter für eine Allianz zwischen Venedig auf der einen Seite und Zürich und Bern auf der anderen, welche im Jahre 1615 verwirklicht wurde.

¹⁹⁶ Würgler, Andreas: Tagsatzung, In: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Online auf: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10076.php> (Stand: 2.12.2014). Das Mehrheitsprinzip wurde nur bei den gemeinsam verwalteten Gebieten (Gemeine Herrschaften) angewendet. Im 17. Jahrhundert fanden teilweise auch konfessionelle Tagsatzungen teil, was die komplizierte Funktionsweise der Eidgenossenschaft weiter herausstreicht.

¹⁹⁷ Vgl. Maissen: Die Geburt der Republic, 2006., S. 167.

zeitig sind die 13 Orte als einzelne Gliedstaaten in ihrer Politik autonom, da es an der Verbindlichkeit in der Durchsetzung der Beschlüsse der Tagsatzung mangelt.

In ihrer Selbstwahrnehmung betrachtete sich die Eidgenossenschaft (beziehungsweise die Tagsatzung) bereits ab dem 16. Jahrhundert in rechtlicher Hinsicht vom Heilig Römischen Reich als unabhängig. Zwar bezogen die 13 Orte ihre Legitimation durch das Heilig Römische Reich und die Regalien des Kaisers. Doch dieses wird von Seiten der Eidgenossenschaft nicht als Territorialstaat verstanden, von dem eine Abspaltung angebracht wäre, sondern vielmehr als Universalmacht und als Quelle aller Staatlichkeit.¹⁹⁸

Die französische Revolution und vor allem die Regentschaft von Napoleon Bonaparte beeinflusste nicht nur Europa sondern auch die Schweiz. Die französische Dominanz führte zur Auflösung des Heiligen Römischen Reiches im Jahre 1804. Schon zuvor wurde die Schweiz auf Druck von Napoleon zum einzigen und letzten Mal zu einem zentralistischen Staat nach dem Vorbild Frankreichs umgebaut.. Beispielhaft kann dazu der erste Artikel der zentralistischen Helvetischen Republik von 1798 angeführt werden: “La Republique helvétique est une et indivisible. Il n’y a plus de frontiers entre les cantons et les pays sujets, ni de canton à canton.”¹⁹⁹ Natürlich hatte diese neue Helvetische Republik in der alten Elite rund um das Ancien Régime viele Gegner. Deshalb kam es bereits im Jahre 1802 zu einer erneuten Invasion von Napoleon, der die alte dezentrale Organisation der Eidgenossenschaft installierte. Mit dem Erlass der Mediationsverfassung wurde hauptsächlich die Autonomie der Kantone wieder eingeführt. Der Geist des Ancien Régimes lebte erneut auf.²⁰⁰ Der Vormärz wirkte sich insofern auf die Schweiz aus, als die liberal-reformierten Kantone und mit ihnen das erstarkende Bürgertum mehr Mitspracherecht forderten, was die alten Eliten nicht goutierten. Es formierten sich aus diesen Grund innerhalb der Eidgenossenschaft zwei Blöcke. Das „Siebnerkonkordat“ als Zusammenschluss liberaler Kantone und der katholisch-konservative „Sarnerbund“ standen sich mit Misstrauen gegenüber. Nach der Enteignung des Kirchenbesitzes der liberalen Kantone in den 1840er-Jahren fühlten sich die katholischen Kantone bedroht und gründeten den berühmten „Sonderbund“, ein grundsätzlich strikt defensiver Verteidigungsbund.²⁰¹ Es folgte die Diskussion, ob dieser Verteidigungsbund gegen den Bundesvertrag von 1815 verstosse, da der

¹⁹⁸ Ebd. S. 170.

¹⁹⁹ Kristoferitsch, Hans: Vom Staatenbund zum Bundesstaat? Die Europäische Union im Vergleich mit den USA, Deutschland und der Schweiz, Wien 2007., S. 100.

²⁰⁰ Vgl. Fankhauser, Andreas: Helvetische Republik, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bern 27.01.2011. Online: <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9797.php>>, Stand: 08.02.2016.

²⁰¹ Vgl. Kristoferitsch: Staatenbund, 2007., S. 106-109.

Vertrag die Innerkantonalen Verteidigungsbündnisse verbot.²⁰² Nach einem Eklat an der Tagsatzung, bei dem die katholischen Vertreter das Treffen verliessen, entschied die liberal-reformierte Mehrheit, den Sonderbund aufzulösen, wenn nötig auch mit militärischen Mitteln. Bei nachfolgenden „Sonderbundskrieg“, der letzten militärischen Handlung auf Schweizer Boden, gab der Sonderbund nach 26 Tagen Bürgerkrieg und 93 Toten auf.²⁰³ Gleichzeitig setzte die liberal dominierte Tagsatzung eine Verfassung für die neue sogenannte „Schweizer Eidgenossenschaft“ auf. Darin wurde ein direkt gewähltes Zweikammer-Parlament, ein Bundesgericht und eine einzige (Landes-)Regierung festgehalten. Gleichzeitig beinhaltete die Verfassung demokratische Rechte, gewisse liberale Grundsätze und wirtschaftliche Freiheiten, wie zum Beispiel ein generelles Wahlrecht für Männer, die Niederlassungsfreiheit (vorerst für Christen) oder die Garantie eines Binnenmarkts und der Gewerbefreiheit.²⁰⁴ Die Verfassung des modernen Schweizer Bundesstaates trat nach Debatten in den Kantonsparlamenten und kantonalen Plebisziten am 12. September 1848 in Kraft.²⁰⁵

3.1.2 Die politischen Bruchlinien und ihre Folgen im modernen Schweizer Staat

Die kurze Geschichte der Gründung der modernen Schweiz hat aufgezeigt, dass die Schweiz aus keiner einheitlichen politischen Kultur heraus entstanden ist. Es war vielmehr eine „artifizielle Staatsgründung“ von einzelnen Kantonen mit unterschiedlichen Sprachen, Konfessionen, Kulturen und historischen Hintergründen.²⁰⁶ Wenn auch zeitlich nur einige Jahre vor den nationalen Einigungen von Italien und Deutschland gelegen, ist die Schweizer Bundesverfassung von 1848 somit die „multikulturelle Antithese“ zur kulturellen, konfessionellen oder sogar ethnischen Einheit eines Volkes.²⁰⁷ Somit gab es eine schweizerische politische Kultur im Jahre 1848 noch gar nicht. Die „politische Integration“ ist erst über die Jahre hinweg entstanden, weshalb die Schweiz als „paradigmatischer Fall“ einer solchen Integration gelten kann.²⁰⁸ Diese einheitliche Kultur konnte nur entstehen, indem die verschiedenen Eigenarten einzelner Interessensgruppen eine gewisse Autonomie behal-

²⁰² Vgl. Bonjour, Edgar: Die Gründung des Schweizerischen Bundesstaates, Basel 1948., S. 55-58.

²⁰³ Vgl. Roca, René: Sonderbund, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bern 2015.1998. Online: <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17241.php>>, Stand: 29.01.2015.

²⁰⁴ Vgl. Borner, Heidi: Zwischen Sonderbund und Kulturkampf. Zur Lage der Besiegten im Bundesstaat von 1848, Luzern 1981., S. 19-21.

²⁰⁵ Vgl. Kristoferitsch: Staatenbund, 2007., S. 109.

²⁰⁶ Linder: Politische Kultur, 1999.

²⁰⁷ Ebd.

²⁰⁸ Vgl. Ebd.; Vgl. Tanner, Jakob: Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, München 2015., S. 18.

ten konnte, sie aber dennoch ins politische System integriert blieben. Die schweizer Geschichte war denn auch voll von Ausgleichen zwischen sich stets neuzusammengesetzten Mehr- und Minderheiten.

Trotz des „Sieges“ der liberal-reformierten Kantone im Sonderbundskrieg garantierte der institutionalisierte Föderalismus eine geringe Zentralgewalt und eine umfangreiche Autonomie ihrer konfessionell, sprachlich und religiös unterschiedlichen Gliedstaaten. Der politische Katholizismus zog sich daraufhin in seine Stammkantone zurück, in dem er durch Organisation in verschiedenen Vereinen die Gesellschaft weiterhin stark prägen konnte. Beispielhaft zeigt sich das im Kanton Freiburg, der selbsternannten „christlichen Republik“, die bis weit ins 20. Jahrhundert in Verbindung mit der katholischen Kirche noch Exkommunikationsdrohungen an jene Bürger aussprach, die nicht die „richtige“ Partei wählten.²⁰⁹ Die katholisch-konservativen Kantone mussten auf Bundesebene den Forderungen der liberalen Protestanten nachgeben: Die konfessionelle Neutralität des Staates, die (institutionelle) Trennung von Kirche und Staat sowie der Verzicht auf Vorrechte der Kirche in zivilen Bereichen wie zum Beispiel in der Bildung oder der Eheschliessung wurden in der Verfassung verankert.²¹⁰

Ein zweiter Ausgleich fand zwischen der Stadt und dem Land statt. Die ländlich-konservativen Kantone bekamen durch den Bundesstaat in politischer Hinsicht einen überproportionalen Einfluss, obwohl sie gegenüber den Stadtkantonen eine kleinere Einwohnerzahl aufwiesen. Diese Spaltung lässt sich bereits 1833 an der Teilung des Kantons Basel in einen Land- und Stadtkanton ablesen. Heutzutage ist dieser Umstand beispielsweise an der Förderung der Landwirtschaft als „Solidarleistung der Wohlstandsgesellschaft“ ersichtlich, obwohl der Anteil der Bevölkerung, die im primären Wirtschaftssektor tätig ist, nur noch minimal ist.²¹¹ In diesem Sinne ist es paradox, dass das Selbstverständnis der Schweizer als Bauernstaat mit ländlich-konservativer Kultur weiterhin spürbar ist, und sei dies nur durch den inzwischen auch bei der urbanen Bevölkerungen wieder sehr populären Schweizer Ur-Sportarten wie das Schwingen (Ringen) oder das Schweizer Kartenspiel „Jass“.

Ein weiterer offensichtlicher Bruch stellen die in der Schweiz gesprochenen Sprachen dar. Drei Viertel der Bevölkerung spricht Deutsch und das restliche Viertel spricht Französisch, Italienisch oder Rätoromanisch. Dieser Bruch wurde durch die Beteiligung aller Sprachgruppen an politischen Ämtern und durch ein Ausbleiben jeglicher Repression des Zentral-

²⁰⁹ Vgl. Tanner: Geschichte der Schweiz, 2015., S. 41.

²¹⁰ Vgl. Linder: Politische Kultur, 1999., S. 16.

²¹¹ Vgl. Ebd., S. 17.

staates gegenüber einer sprachlichen Minorität entschärft.²¹² Auch wenn klar ist, dass die Deutschschweizer den schweizerischen Staat dominieren, sind die Konflikte zwischen den Sprachgruppen gering. Als Unterschied könnte man den „institutionellen“ Zugang der französischsprachigen Schweiz zum Bundesstaat ausmachen oder die geringere Gemeindeautonomie in Westschweizer Kantonen aufzeigen.²¹³

Als Reaktion auf diese klassischen Bruchlinien lassen sich drei spezifische Charakteristika der politischen Kultur der Schweiz feststellen. Dies sind die direkte Demokratie, die Konkordanz und der ausgeprägte Föderalismus.

Die direkte Demokratie wird auf Bundesebene geprägt durch die Volksinitiative und das Referendum, womit der direkte Einfluss der Bürgerinnen und Bürger auf die nationale Politik sichergestellt ist. Das Volksbegehren auf Änderung der Bundesverfassung (Volksinitiative) wird, sofern 100'000 Unterschriften von Stimmberechtigten eingereicht werden, dem Volk zur Abstimmung vorgelegt. Die Änderung der Verfassung gilt als angenommen, wenn das Volks- und Ständemehr erreicht wird, das heisst, sofern die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger und die Mehrheit der Kantone zustimmt. Ein Gesetz, welches zuvor von den beiden Kammern des Parlaments verabschiedet wurde, wird dann dem Volk zur Abstimmung vorgelegt, wenn das Referendum 50'000 Unterschriften erhält. Bei einem Referendum entscheidet nur die Mehrheit des Volkes.²¹⁴ Wenn auch die direkte Demokratie bei der Schweizer Wohnbevölkerung sehr beliebt ist, nehmen nur durchschnittlich 40% der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürgern an den Abstimmungen teil. Die Beteiligung hängt somit stark von „sozialen Werten, Einstellungen, Erwartungen und Wissen“ der Bürgerinnen und Bürger ab. Dabei mobilisieren kontroverse Themen stärker, während komplexe Vorlagen „Teile der Bürgerschaft überfordern“.²¹⁵

Die Konkordanz ist ein spätes Phänomen der politischen Kultur der Schweiz. Es meint speziell die proportionale Machtteilung in den Exekutiven der Kantone und des Bundes (Landesregierung). In der Praxis bedeutet dies, dass sämtliche relevanten politischen Bewegungen proportional an der Regierung beteiligt werden sollen. Der Hintergrund ist hier die Fragmentierung der Schweiz, die zu fliessenden Mehrheiten führen. Damit werden die politischen Bewegungen gezwungen, unter- und miteinander zu verhandeln und einen pragmatischen Kompromiss zu finden. Dieses Vorgehen sollte auch in der Regierung er-

²¹² Vgl. Ebd., S. 18.

²¹³ Vgl. Ebd.

²¹⁴ Vgl. Degen, Bernard: Referendum, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bern 23.12.2011. Online: <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10387.php>>, Stand: 09.02.2016.

²¹⁵ Vgl. Linder: Politische Kultur, 1999., S. 21-22.

folgen, da diese durch das Referendum gezwungen wurde, alle „referendumsfähigen“ Parteien in die Regierungsverantwortung zu nehmen und am Kompromiss teilnehmen zu lassen.²¹⁶

Der Föderalismus als letztes Wesensmerkmal der politischen Kultur der Schweiz ist ein international verbreitetes Strukturmerkmal von Staaten.²¹⁷ Weil es bezüglich des Subsidiaritätsprinzips etliche Überschneidungspunkte gibt, soll dieser in einem eigenen Kapitel behandelt werden.

3.1.3 Föderalismus in der Schweiz

Die spezifisch schweizerische Ausprägung des Föderalismus findet sich in Artikel 3 der Bundesverfassung. Darin heisst es: „Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.“²¹⁸ Im ersten Satz wird auf die Kantone eingegangen, die neben dem Bund ebenfalls als souverän betrachtet werden. Dies mit dem Einwand, dass diese Souveränität nur so weit geht, wie sie die Bundesverfassung nicht einschränkt. Im zweiten Satz wird präzisiert, dass nur die Bundesverfassung dem Bund neue Kompetenzen auferlegen kann beziehungsweise den Kantonen Kompetenzen entziehen darf. Laut Adrian Vatter ergeben sich daraus folgende sieben Merkmale des Schweizerischen Föderalismus:²¹⁹

- Die Existenz der Kantone ist garantiert. Dies bedeutet, dass die obere Staatsebene (Bund) die untere nicht auflösen oder verändern kann. Veränderungen sind nur durch eine Volksabstimmung mit Volks- und Ständemehr zu erreichen.
- Den souveränen Kantonen steht es frei, sich in ihrem Inneren zu organisieren. Die Kantone geben sich denn auch eine eigene Verfassung, entscheiden über ihre Organisation und ihre Gemeinden und über die politischen Rechte ihrer Bürger.
- Die Kantone wählen ihre Organe selbst. Der Bund kann kantonale Regierungen nicht auflösen oder Ständeräte abberufen. Allerdings sind die Rechte der Kantone insofern eingeschränkt, als dass demokratische Prinzipien der Bundesverfassung zu beachten sind. Darunter fallen unter anderem das Recht auf freie und demokrati-

²¹⁶ Vgl. Ebd., S. 23-26.

²¹⁷ Vgl. Argullol i Murgadas, Enric; Velasco Rico, Clara Isabel (Hg.): *Institutions and Powers in Decentralized Countries*, Barcelona 2011.

²¹⁸ Vgl. Art. 3, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1999, Abschn. 1. Online: <<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>>, Stand: 11.02.2016.

²¹⁹ Vatter, Adrian: *Föderalismus*, in: Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter; Kriesi, Hanspeter u. a. (Hg.): *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich 1999, S. 77–108.

sche Wahlen, eine rechtsstaatliche Organisationsweise und die Garantie für den Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft.

- Die Kantone besitzen ausgedehnte Kompetenzen. Sofern nicht ausdrücklich in der Bundesverfassung eine Kompetenz festgehalten wird, fällt sie automatisch den Kantonen zu. Hinzu kommt, dass die Kantone oftmals für den Vollzug von Bundesaufgaben zuständig sind (Vollzugsföderalismus).
- Die Kantone verfügen über eigene finanzielle Ressourcen. Das heisst, dass diese Staatssteuern selbst erheben können.
- Die Kantone unterliegen keiner direkten Kontrolle durch den Bund. Aufgrund der grossen Aufgabenverflechtung und des kooperativen Vollzugsföderalismus ist eine indirekte Kontrolle jedoch durchaus gegeben.
- Die Kantone beteiligen sich am Willensbildungsprozess auf Bundesebene. Hierzu gehört der Ständerat, die zweite Parlamentskammer, das Ständemehr bei Verfassungsrevisionen, die Standesinitiative, ein Kantonsreferendum, die Mitwirkung am Vernehmlassungsverfahren und der bereits genannte Vollzugsföderalismus.²²⁰

Durch die Souveränität der Kantone können diese auch „horizontal“ miteinander kooperieren. Eine mögliche Form sind interkantonale Vereinbarungen, also Verträge (Konkordate) zwischen den Kantonen, mit Hilfe derer gewisse Politikbereiche geregelt werden. Dies geschieht vor allem bei Erziehungs-, Kirchen-, Wirtschafts- und Gesundheitsfragen und hat mehrheitlich ökonomische Gründe, weil sich die Kantone damit gewisse Aufgaben teilen können. Die Konkordate dürfen jedoch die Machtverhältnisse zwischen den Kantonen nicht ändern oder dem Bundesrecht widersprechen.²²¹ Dabei dienen umfassende Konkordate auch dazu, Bundeskompetenzen zu verhindern, was bisher nur in wenigen Fällen gelingt.²²² Weiter versuchen die Kantone sich untereinander zu koordinieren. Dies geschieht über interkantonale Konferenzen, bei denen sich die Regierungen (Konferenz der Kantone), einzelne Vertreter von Ressorts (Finanzdirektoren- oder Erziehungsdirektorenkonferenz) oder auch Fachbeamte (Beamtenkonferenzen) auf verschiedenen Verwaltungsebenen absprechen. Insgesamt bestehen über 500 entsprechende Gremien.²²³

²²⁰ Bei der Standesinitiative handelt es sich um ein Initiativbegehren eines Kantons auf Änderung der Bundesverfassung. Im Kantonsreferendum können acht Kantone ein Referendum auf ein Bundesgesetz verlangen. Ein Vernehmlassungsverfahren zeichnet sich durch eine vorparlamentarische Konsultation eines Gesetzesentwurfs aus. Vgl. Ebd., S. 84-97.

²²¹ Vgl. Ebd., S. 98.

²²² Vgl. Ebd., S. 99.

²²³ Vgl. Ebd.

Der Föderalismus der Schweiz drückt sich insbesondere bei den Finanzen aus. Im Prinzip scheint die Ausgangslage hier klar: „Jedes Gemeinwesen bestreitet seine Auslagen mit eigenen Einnahmen.“²²⁴ Das bedeutet für den Bund, dass er nur dort Steuern erheben darf, wo es ihm die Verfassung auch ausdrücklich erlaubt, während die Kantone überall dort Steuern eintreiben können, wo es ihnen durch die Bundesverfassung nicht verboten wird. Dieser Grundsatz wird jedoch in der Schweiz keinesfalls eingehalten. Um den föderativen Aufbau der Schweiz nicht zu gefährden und um sicherzustellen, dass auch finanzschwache Kantone ihren Aufgaben nachkommen können, wurden bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts verschiedenartige Finanzausgleiche geschaffen.²²⁵ Hierzu zählten zum Beispiel direkte Subventionen des Bundes, zweckgebundene Bundesbeiträge oder Abgeltungen für Bundesaufgaben an die Kantone.²²⁶ Politische Kompromisse, die eher die Interessen von referendumsfähigen Organisationen und Verbänden berücksichtigten, statt ökonomische Prinzipien oder föderale Bedenken nachzuleben, führten dazu, dass dieses Ausgleichssystem mit der Zeit jedoch immer unübersichtlicher wurde. Demnach wurde in den 1990er-Jahren der Finanzausgleich überdacht und die „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen“, kurz NFA genannt, eingeführt.²²⁷ Da mit der NFA-Vorlage auch das Subsidiaritätsprinzip in der Verfassung verankert wurde, soll dieses im nächsten Kapitel näher beleuchtet werden.

3.1.4 Einfluss des Subsidiaritätsprinzips auf die Schweizer Rechtsordnung – Ein historischer Abriss

Eine Bestimmung, die das Subsidiaritätsprinzip explizit nennt, wurde bei der Gründung des Schweizer Bundesstaates im Jahre 1848 nicht in die Verfassung aufgenommen. Dennoch waren Aspekte dieses Prinzips bereits damals in einigen Verfassungsartikeln vorhanden. Exemplarisch ist dafür der bereits erwähnte Artikel 3 der Bundesverfassung zu nennen. Dieser Artikel wird sehr oft als „subsidiäre Generalklausel“²²⁸ interpretiert. Diese garantiert, dass der Bund nicht eigenmächtig den Kantonen Kompetenzen entziehen kann, da

²²⁴ Thalmann: Die verfassungsrechtliche Stellung der Kantone, in: Hänni, Peter (Hg.): Schweizerischer Föderalismus und europäische Integration, Zürich 2000, S. 56–117., hier: S. 95.

²²⁵ Vgl. Ebd., S. 97.; vgl. Freiburghaus: Swiss Federalism, 2012., S. 3.

²²⁶ Vgl. Thalmann: Die verfassungsrechtliche Stellung der Kantone, 2000., S. 99-101.

²²⁷ Vgl. Freiburghaus: Swiss Federalism, 2012., S. 1.

²²⁸ Vatter: Föderalismus, 1999., S. 82.

diese ja souverän sind.²²⁹ Obwohl das Subsidiaritätsprinzip als dem „Schweizer Staatsrecht eher fremd“ angesehen wird,²³⁰ wurde es als „politischer Grundsatz, Grundhaltung und Legitimationsfigur der Nicht-Zentralisierung im politischen Leben durchaus gebraucht.“²³¹ Dies bedeutet, dass die Schweiz während Jahrzehnten folgenden Unterschied aufstellte:²³² Auf der einen Seite erfolgt – wie in Artikel 3 der Bundesverfassung grundsätzlich festgehalten – in den einzelnen Artikeln eine Aufteilung der Zuständigkeiten (Kompetenzen). Offensichtliche Ausnahmen, wie zum Beispiel Artikel 79 (Fischerei und Jagd) oder Artikel 88 (Fuss- und Wanderwege), die als mildestes Mittel die Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes festhalten, bestätigen nur die Regel. Auf der anderen Seite müssen diese Kompetenzen im Rahmen von Ausführungsgesetzen umgesetzt werden. Hierbei zeigte sich, dass das Subsidiaritätsprinzip wenig beachtet wurde, denn der Bund erliess Gesetze zu Themenbereichen, die auch von den Kantonen oder sogar von den Gemeinden hätten geregelt werden können. Teilweise wurden sogar Kompetenzen, die ausdrücklich dem Bund zustanden, in keinem Ausführungsgesetz umgesetzt. Die Umsetzung des Artikels zur Mutterschaftsversicherung, der bereits 1945 in die Verfassung aufgenommen wurde, erfolgte erst im Jahre 2005. Somit befand sich nicht so sehr die faktische Kompetenzaufteilung in Konflikt mit dem subsidiären Staatsaufbau sondern eher die nachfolgende Umsetzung der eigentlich Kompetenzaufteilung. Die Ausführungsgesetze richteten sich mehr nach „[...] certaines libertés ou certains intérêts, ou elles [die Gesetze] paraissaient trop coûteuses [...]“²³³. Hinzu kam, dass solche Gesetze auch gar nicht korrigiert werden können. Dies aus zwei Gründen: Zum einen besitzt die Schweiz bis zum heutigen Zeitpunkt keine Verfassungsgerichtsbarkeit, also eine Prüfung der Vereinbarkeit von Gesetz und Verfassung. Zum anderen war es hoch umstritten, ob eine Subsidiarität überhaupt justizierbar wäre, also eingeklagt werden könnte, da sie in der Verfassung nicht festgehalten war. Diesbezüglich existierten in der rechtswissenschaftlichen Lehre unterschiedliche Ansichten. Eine Lehrmeinung vertrat die Auffassung, es gäbe in der Verfassung „une règle supérieure“ im Sinne eines Subsidiaritätsprinzips, das jedoch nicht namentlich genannt werde. Die andere Lehrmeinung ging davon aus, dass es eben keine übergeordneten Regeln

²²⁹ Es ist umstritten ob die Kantone wirklich souverän sind bzw. inwiefern diese Souveränität angewendet werden kann. Vgl. Thalman: Die verfassungsrechtliche Stellung der Kantone, 2000., S. 60.; vgl. Aubert: Le principe de subsidiarité dans la Constitution fédérale de 1999, 2000., hier: S. 11-13.

²³⁰ Linder: Schweizerische Demokratie, 2005., S. 137.

²³¹ Ebd., S. 137.

²³² Ganzer folgender Abschnitt: Vgl. Aubert: Le principe de subsidiarité dans la Constitution fédérale de 1999, 2000., S. 8-11.

²³³ Ebd., S. 11.

gäbe, insbesondere nicht im Sinne eines Subsidiaritätsprinzips.²³⁴ Das grundlegende Problem dieser Diskussion liegt im Fehlen von Richtlinien für die Vergabe von Kompetenzen in der Verfassung. Mit anderen Worten: Die Diskussion über spezifische Gesetze war einer politischen Logik des Parlamentes und allenfalls einer Volksabstimmung unterworfen und fusste nicht auf einem Grundprinzip. Es wurde nur eingeschränkt durch das Selbstverständnis der politischen Akteure und speiste sich aus der historischen Entwicklung der Eidgenossenschaft.²³⁵

Die Folge dieser Unklarheit war ein veritables Chaos, welches sich in der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen als auch den dazugehörigen Finanzströmen zeigte. Neu entstehende Ansprüche der Bevölkerung und die Anpassung an eine moderne Welt führten nach dem Zweiten Weltkrieg dazu, dass der Bundesstaat neue und vielfältigere Ausgaben übernehmen musste. Hierunter fallen zum Beispiel Sozialversicherungen, wie die AHV und der Mutterschaftsurlaub, aber auch nationale Autobahnen, Atomkraftwerke oder der Schutz der Umwelt.²³⁶ Die Kantone wurden in ihrem eigenständigen Handeln ebenfalls eingeschränkt, da sie mehr denn je vom Wirken des Bundes und der anderen Kantone abhingen. So griff die Politik zwischen den verschiedenen Ebenen immer mehr ineinander. Eine Auflistung der „Aufgaben- und Kompetenzverteilung“ jener Jahre zeigt, dass diese eben beinahe nicht mehr auseinander gehalten werden konnten und die dazugehörigen Finanztransfers des Bundes sich sehr kompliziert darstellten.²³⁷

Daraufhin wurde in den 1960er-Jahren ein erster Anlauf genommen, die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen mit Hilfe einer Totalrevision der Verfassung zu reorganisieren. Diese scheiterte bereits im Parlament.²³⁸ In den 1970-Jahren wurde diesbezüglich ein weiterer Versuch unternommen, der jedoch im Jahre 1979 vom Stimmvolk nicht angenommen wurde.²³⁹ Erst in den 1980er-Jahren wurde durch eine parlamentarische Initiative die „Entflechtung“ von Kompetenzen angeregt. Die dazu gebildete Arbeitsgruppe arbeitete sich aber zuerst an der damals bereits mehr als 100-jährigen Bundesverfassung ab, die bis dahin noch nie revidiert worden war. Die Totalrevision der Bundesverfassung

²³⁴ Ebd.

²³⁵ Vgl. Thalmann: Die verfassungsrechtliche Stellung der Kantone, 2000., S. 72.

²³⁶ Vgl. Freiburghaus: Swiss Federalism, 2012., S. 2.

²³⁷ Folgende Kriterien sind in einer Auflistung zu finden: „Vorwiegend Bund, vorwiegend Kantone, vorwiegend Gemeinden, Bund und Kantone, Kantone und Gemeinden“. Vgl. Schenkel, Walter; Serdült, Uwe: Bundesstaatliche Beziehungen, in: Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter; Kriesi, Hanspeter u. a. (Hg.): Handbuch der Schweizer Politik, Zürich 1999, S. 469–510., hier: S. 473.

²³⁸ Freiburghaus: Swiss Federalism, 2012.

²³⁹ Kley, Andreas: Bundesverfassung (BV), in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bern 03.05.2011. Online: <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9811.php>>, Stand: 11.02.2016.

wurde 1998 vom Parlament und 1999 von Volk und Ständen angenommen.²⁴⁰ Dabei wurde bereits der Versuch unternommen, die Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen neu zu organisieren. In Anbetracht der Komplexität der Vorlage unterliess man dieses Vorhaben. Ebenfalls interessant ist, wie bereits im Verlaufe der 1990er-Jahre von der zuständigen Arbeitsgruppe und dem Parlament versucht wurde in die Totalrevision, ein Verfassungsartikel mit dem Inhalt des Subsidiaritätsprinzip aufzunehmen.²⁴¹ Dies gelang jedoch offensichtlich nicht. Dennoch wurde am Vorhaben, die Kompetenzen und Finanzen zu entwirren, festgehalten. Hierzu wurde im Jahre 1996 die erste Untersuchung publiziert, die folgende Ziele definierte:²⁴²

- Entflechtung von Kompetenzen und Finanzflüssen zwischen Bund und Kantonen
- Inter-Kantonale Zusammenarbeit und Ressourcenausgleich
- Klärung der Funktion von Einnahmequellen zwischen Bund und Kantonen
- Stärkung der Selbstfinanzierungsmöglichkeit der Kantone
- Neuer Finanz- und Lastenausgleich zwischen den Kantonen

Diese Ziele wurden daraufhin in verschiedenen Kommissionen und unter Einbezug aller relevanten politischen Organisationen und Verbände diskutiert und eine dementsprechende Vorlage ausgearbeitet. Dabei stand die „Stärkung und Revitalisierung des Föderalismus durch eine klare Aufgabenverteilung unter Einbezug der Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz“ im Vordergrund.²⁴³ Die Vorlage mit dem klingenden Namen „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen“, kurz NFA, wurde nach langen Verhandlungen im Jahre 2003 vom Parlament verabschiedet und 2006 von Volk und Ständen angenommen. Nach einer Vorbereitungszeit von zwei Jahren trat sie im Jahre 2008 in Kraft. Von der Erarbeitung bis zum Inkrafttreten dauerte es also gut 20 Jahre.

Mit der Annahme der Vorlage kam auch ein neuer Verfassungsartikel in die Bundesverfassung. Artikel 5a lautet wie folgt: „Bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben ist der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten.“²⁴⁴ Dazu folgt in Artikel 43a eine Konkretisierung: „Der Bund übernimmt nur die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone überstei-

²⁴⁰ Ebd.

²⁴¹ Aubert zeichnet die Verhandlungen darüber detailliert nach: Vgl. Aubert: *Le principe de subsidiarité dans la Constitution fédérale de 1999, 2000.*, S. 15-22.

²⁴² Freiburghaus: *Swiss Federalism*, 2012., S. 10.

²⁴³ Ebd., S. 12. Freiburghaus zeichnet darüber hinaus detailliert den Ablauf der Ausarbeitung der Vorlage nach.

²⁴⁴ Art. 5a, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2008, Abschn. 1.

gen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen.“²⁴⁵ Während bei der Finanzpolitik die Umsetzung sehr gut funktionierte und der Interpretationsspielraum möglichst klein gehalten wurde, bleibt beim Artikel zur Subsidiarität vieles unklar. Das eidgenössische Finanzdepartement definiert Subsidiarität damit, dass „Aufgaben nur dann einer übergeordneten staatlichen Ebene übertragen werden [dürfen], wenn diese die Aufgaben nachweislich besser erfüllen kann als die untergeordneten staatlichen Ebenen“.²⁴⁶ Was dies für ein neues Gesetz genau bedeutet oder auch nur, welche Gesetze davon in welchem Umfang betroffen sind, war zumindest aber dem Parlament unklar. Kaum vier Jahre nach Annahme der Vorlage reichte darum Ständerat Markus Stadler ein Postulat ein, das die Überprüfung der NFA-Prinzipien forderte: „Der Bundesrat wird beauftragt, aufzuzeigen, in welchen Gesetzesbestimmungen des Bundes seit der Volksabstimmung über die Verfassungsgrundsätze der NFA wesentlich von diesen Aufgabenzuweisungsprinzipien zwischen Bund und Kantonen und anderen Organisationsprinzipien der Verfassung abgewichen wird.“²⁴⁷ Markus Stadler und seine Mitunterzeichnenden stellten fest, dass es seit der Annahme der NFA zwei verschiedene Prinzipien in der Verfassung gebe. Dies seien die Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz. Diese beurteilen sie auch als „sinnvoll“, da sie zu einer „effektiven und effizienten Führung der öffentlichen Hand“ führen und „willkürliche Aufgabenzuordnungen und Finanzierungen“ verhindern. Gleichzeitig stellten sie jedoch auch fest, dass diese Prinzipien im politische Prozess „missachtet oder zumindest tangiert wurden“.²⁴⁸ Und sie urteilten, dass es „wenig verantwortlich [wäre], diese anvisierte Ordnung in einem schleichenden Prozess wieder schrittweise und konzeptlos zu verlassen“, weshalb sie eine „politische Kontrolle über deren Einhaltung fordern.“²⁴⁹ Der Bundesrat befürwortete das Postulat und dieses wurde vom Ständerat angenommen. Als Reaktion darauf wurde vom Bundesrat und dem federführenden Departement einen Bericht verfasst, um das Postulat zu erfüllen.²⁵⁰ Darin wurde in einer Prüfperiode von 2004 bis 2013 sämtliche Verfassungsänderungen und Gesetzesvorlagen auf ihren Zusammenhang mit den

²⁴⁵ Art. 43a, Bundesverfassung, 2008, Abschn. 3. Online: <<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>>, Stand: 11.02.2016.

²⁴⁶ Eidgenössisches Finanzdepartement EFD; Konferenz der Kantonsregierungen KdK: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA, 2007., S. 35.

²⁴⁷ Stadler, Markus: 12.3412 Postulat. Überprüfung der Einhaltung der NFA-Prinzipien, Geschäftsdatenbank, Curia Vista. Geschäftsdatenbank der Bundesversammlung, 29.05.2012, <http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20123412>, Stand: 10.01.2016.

²⁴⁸ Ebd.

²⁴⁹ Ebd.

²⁵⁰ Schweizerische Eidgenossenschaft; Bundesrat: Einhaltung der Grundsätze der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Bericht des Bundesrates vom 12. September 2014, Eidgenössische Finanzverwaltung EFV, Bern 12.09.2014. Online: <www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/36476.pdf>, Stand: 10.01.2016.

beiden Prinzipien hin überprüft. Davon betrafen rund 90 Erlasse die Aufgabenteilung zwischen den Kantonen und dem Bund in umfassender Masse. Von diesen 90 wiederum entfielen die Hälfte auf klassische Vollzugsaufgaben der Kantone. Gut 45 Erlasse hatten „gewichtigere finanzielle Auswirkungen auf Bund und/oder Kantone“.²⁵¹ Das heisst, in all diesen Fällen wurden vom Bund Gesetze erlassen, die ursprünglich die Kantone hätten regeln können. Der Bericht stellt denn auch fest, dass eine gewisse „Zentralisierungstendenz“ festzustellen sei. Dies sei aber zu relativieren, da diese auf „nicht beeinflussbare Faktoren“ zurückzuführen seien. Diese „nicht beeinflussbaren Faktoren“ sind spezifisch drei Gründe:²⁵²

- Eine gesamtschweizerische Lösung sei „ökonomischer“.
- Es wird eine bereits vorhandene Kompetenznorm des Bundes umgesetzt, womit dieser seine Aufgaben ausweitet (nachträglich derogatorische Bundeskompetenz).
- Es handelt sich um einen Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative, wodurch die Aufgaben des Bundes ebenfalls gestärkt werden.

Die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips kann laut Einschätzung des Bundesrats bei drei Gesetzgebungsprojekten und einem Verfassungsartikel als „fragwürdig“ bezeichnet werden.²⁵³

- Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG), konkret bezüglich der regionalen Naturparks und Naturerlebnisparks von nationaler Bedeutung.
- Bundesgesetz über die Förderung von Sport und Bewegung (SpoFöG), konkret beim Sportobligatorium in der Schule.
- Verfassungsartikel „Musikalische Bildung“.
- Bundesgesetz über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI).

Die Grundlage für diesen Bericht stellt offensichtlich die Interpretation des Verfassungsartikels zur Subsidiarität dar. Neben dem Bezug zu Artikel 5a und 43a der Bundesverfassung zitiert der Bericht auch die Botschaft des Bundesrates zur NFA-Vorlage. In dieser Botschaft, welche die Verfassungsartikel genauer erläutert, finden sich zwei interessante Ausführungen: Erstens soll der Bund nicht Aufgaben an sich ziehen dürfen, welche die Gliedstaaten ebenso gut erfüllen können, für die es also keinen „zwingenden Grund“ zur bundesweiten Vereinheitlichung gibt. Und zweitens sei es dem „schweizerischen Staatsver-

²⁵¹ Ebd., S. 3.

²⁵² Vgl. Ebd.

²⁵³ Vgl. Ebd.

ständnis fremd“, die Interpretation des Subsidiaritätsprinzips einem Gericht zu überlassen: „Vielmehr handelt es sich bei dessen Anwendung um eine grundsätzliche staatspolitische Frage, die zeitgebunden ihre jeweilige Konkretisierung durch den Verfassungs- und Gesetzgeber finden muss. In dieser Konzeption erweist sich das Subsidiaritätsprinzip als nicht justiziabel.“²⁵⁴ Diese zwei Punkte sind also für eine Schweizer Interpretation des Subsidiaritätsprinzips essentiell. Der erste Punkt stellt die klassische Definition von Subsidiarität dar. Der Bund darf nur Regeln erlassen, wenn es einen „zwingenden Grund“ zu einer Vereinheitlichung gibt. Gleichzeitig stellt der Bundesrat fest, dass es schwierig ist, sachliche Kriterien festzulegen, die überdies möglicherweise eingeklagt werden könnten. Vielmehr muss darum im konkreten Fall eine Diskussion mit allen politischen Akteuren stattfinden. Der Bericht stellt darüber hinaus fest, dass die „Einflussfaktoren zu komplex“ und die „Spannungsfelder zwischen den relevanten Verfassungsprinzipien zu vielfältig“ sind.²⁵⁵

Dass dies keine aussagekräftige Definition von Subsidiarität darstellt, weiss auch der Bundesrat. Aus diesem Grund versucht der Bericht dennoch Kriterien zu finden, die Anhaltspunkte darüber geben, wann eine Aufgabe bei den Kantonen bleiben respektive dem Bund übergeben werden soll. Hierzu finden sich altbekannte Kriterien wie zum Beispiel einen „nationalen Nutzen“, aus „technischen Gründen“ (beide Bund) oder weil der Nutzen auf die „Kantone beschränkt bleibt“ (Kantone). Aber es gibt auch neue Ansätze, wie zum Beispiel den „Einbezug von Betroffenen“, die „Vertrautheit gegenüber Personen und gegenüber dem Raum“, die „Stärkung des Wettbewerbs zwischen den Kantonen“ (alle Kantone) oder die „Ineffizienz von dezentralen Lösungen“ (Bund).²⁵⁶

Natürlich setzen sich auch die Kantone mit dem Thema der Subsidiarität auseinander. Eine von der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) eingesetzte Aufsicht untersucht seit 2005 jährlich die Projekte und Vorhaben des Bundes aber auch die interkantonalen Zusammenarbeit. Dieses „Föderalismusmonitoring“ soll aufzeigen, „in welche Richtung sich der Föderalismus entwickelt und wie er gestärkt werden kann.“²⁵⁷ Aus den Berichten von 2005 bis 2014 ergibt sich, dass die Kantonsregierungen insbesondere aufgrund der im Zuge der NFA beschlossenen Verfassungsartikel die Hoffnung hegten, dass der Föderalismus gestärkt würde. Dabei sollte vor allem der kooperative und solidarische Föderalismus in

²⁵⁴ Ebd., S. 14.

²⁵⁵ Vgl. Ebd., S. 17.

²⁵⁶ Ganzer Abschnitt: Vgl. Ebd., S. 17.

²⁵⁷ Konferenz der Kantonsregierungen KdK: Föderalismusmonitoring, <<http://www.kdk.ch/de/themen/foederalismus-und-staatsrecht/foederalismusmonitoring/>>, Stand: 15.02.2016.

den Vordergrund gerückt werden.²⁵⁸ Diese Hoffnung musste zehn Jahre später begraben werden. Der Bericht von 2011-2013 stellte eine grosse „Zentralisierungstendenz“ fest, die auch der neue Verfassungsartikel nicht verhindern konnte. Das Problem liegt hier jedoch eher in einer schleichenden Zentralisierungstendenz in Form von Gesetzesanpassungen der Kantone aufgrund einer geänderten Bundesgesetzgebung. Damit würde die „gesetzgeberische Eigenleistung der Kantone in ihren Zuständigkeitsbereichen“ weiter zurückgedrängt, was „in einem Staat, in dem das Subsidiaritätsprinzip als wesentlicher Verfassungsgrundsatz gilt“ zu „denken geben“ müsse.²⁵⁹ Trotz der Einführung eines Verfassungsartikels zur Subsidiarität hat sich seit den 1960er-Jahren nichts geändert. Der Inhalt von Subsidiarität wird weiterhin durch einen politischen Aushandlungsprozess bestimmt und nicht durch sachliche Kriterien wie das neuste Föderalismusmonitoring zeigt.²⁶⁰ Es ist darum keineswegs erstaunlich, dass die Kantone einerseits die Einrichtung einer Verfassungsgerichtsbarkeit fordern.²⁶¹ Andererseits legen jedoch auch sie sich in ihrem Berichten nicht auf bestimmte Kriterien fest. Sie plädieren eher für Öffentlichkeitsarbeit, Erfahrungsaustausch und stellen Forderungen nach mehr Einbezug in der Bundesgesetzgebung.

3.2 Subsidiarität in der EU

3.2.1 Eine kurze Geschichte der europäischen Integration

Eine Art europäische Integration begann schon viel früher als nach dem Zweiten Weltkrieg. Mit der Entstehung der Vereinigten Staaten von Amerika und der französischen Revolution entstanden zentrale Begriffe des „politischen, kulturellen und gesellschaftlichen Lebens“ in Europa.²⁶² Die politische Moderne führte zur Herausbildung von europäischen Nationalstaaten, die in ihrer jeweiligen Logik ihre Grenzen definieren mussten.²⁶³ Gleichzeitig ermöglichte die im 19. Jahrhundert aufkommende industrielle Revolution eine Pro-

²⁵⁸ Vgl. CH-Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit: Monitoring-Bericht «Föderalismus» 2005, Föderalismusmonitoring, Bern 2005., S. 24.

²⁵⁹ Vgl. CH-Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit; Konferenz der Kantonsregierungen KdK: Monitoringbericht Föderalismus 2011-2013, Föderalismusmonitoring, Bern 20.06.2014., S. 27.

²⁶⁰ Ebd., S. 39.

²⁶¹ Vgl. Ebd., hier unter Abschnitt „Forderungen“.

²⁶² Vgl. Thiemeyer, Guido: Europäische Integration. Motive - Prozesse - Strukturen, Köln 2010 (UTB 3297), S. 29.

²⁶³ Vgl. generell zur Nationalstaatenbildung: Hobsbawm, Eric: Nationen und Nationalismus: Mythos und Realität seit 1780, Frankfurt am Main 2004. Vgl. zur territorialen Staatlichkeit: Metzeltin, Michael; Wallmann, Thomas: Wege zur europäischen Identität: individuelle, nationalstaatliche und supranationale Identitätskonstrukte, Berlin 2010., S. 135-139, 168. Ebenfalls interessante Aspekte finden sich in: Guérot, Ulrike; Menasse, Robert: Lust auf eine gemeinsame Welt. Ein futuristischer Entwurf für europäische Grenzenlosigkeit, in: Le Monde diplomatique, Berlin 11.02.2016, S. 12-13.

duktion von Überschuss und damit eine dynamische Ausweitung des Handels.²⁶⁴ Erst ab diesem Moment gab es eine eigentliche europäische Integration in modernem Sinn. Die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Integration wurde bis 1914 umfassend vorangetrieben. Es entstand ein europäisches Kräftegleichgewicht zwischen Grossstaaten, das mit Konferenzdiplomatie Krisen und Kriege entschärfte und für Ausgleich sorgte. Der grenzüberschreitende Warenverkehr führte zu einer immensen wirtschaftlichen Verflechtung, die bis 1960 nicht mehr erreicht wurde.²⁶⁵ Gleichzeitig war es möglich, ohne Pass von Moskau nach Paris zu reisen, was wiederum dem kulturellen Austausch zwischen weit auseinander gelegenen Gebieten diente.²⁶⁶ Durch den Ausbruch des Ersten Weltkrieges wurde dieser Austausch gestoppt und nationaler Egoismus betrat die politische Bühne, der bis nach dem Zweiten Weltkrieg anhalten sollte. Zwar gab es in den 1920er-Jahren verschiedene Versuche, sowohl die europäische Politik zu institutionalisieren als auch eine europäische Integration voranzutreiben. Die Gründung des Völkerbundes als eine Europäische Organisation mit weltweitem Anspruch versuchte, einen Kräfteausgleich zwischen den europäischen Staaten zu institutionalisieren.²⁶⁷ Gleichzeitig griff die deutsch-französische Aussenpolitik mit je einem Vorschlag der Aussenminister Gustav Stresemann (Vertrag von Locarno 1925) und Aristide Briand (Bundesstaatliche Ordnung Europas 1930) die Kerngedanken der späteren europäischen Einigung auf.²⁶⁸ Auch von Seiten der Zivilgesellschaft wurde eine europäische Integration in Form eines Bundesstaates angedacht und durch die Paneuropa-Bewegung nach aussen getragen. Das vom Grafen Coudenhove-Kalergi verfasste „Europäische Manifest“ von 1924 begriff eine europäische Einigung insbesondere als Bollwerk gegen Amerika und Sowjetrussland.²⁶⁹ Alle diese Versuche einer Integration in der Zwischenkriegszeit waren ohne Erfolg. Dem gegenüber entwickelte sich im Nachgang der Weltwirtschaftskrise in mehreren europäischen Ländern ein exzessiver Nationalismus und Totalitarismus. Eine gesamteuropäische Integration erschien unter diesen Voraussetzungen als Utopia schlechthin. Trotz oder womöglich genau wegen der ausweglosen Situation unter der sich Europa nach fünf Jahren Krieg befand, wurden Gedanken niedergeschrieben, die eine radikale Neuordnung Europas forderten und gleichzeitig auf den Zwischenkriegsideen aufbauten. Ernesto Rossi und Altiero Spinelli zum Beispiel sahen in ihrem „Manifest von Ventotene“ 1941 eine Mischung aus Nationalismus

²⁶⁴ Vgl. Thiemeyer: Europäische Integration, 2010., S. 30.

²⁶⁵ Vgl. Ebd., S. 30-35.

²⁶⁶ Vgl. Metzeltin; Wallmann: Wege zur europäischen Identität, 2010., S. 135-139, 168.

²⁶⁷ Vgl. Thiemeyer: Europäische Integration, 2010., S. 40.

²⁶⁸ Vgl. Ebd., S. 40-42.

²⁶⁹ Vgl. Ebd., S. 43.

und kapitalistischen Interessen als Grund für den Krieg und forderten neben einer radikal demokratischen Gesellschaft auch eine Vergemeinschaftung von Produktionsmitteln.²⁷⁰ Diese radikalen Forderungen der beiden Anarchisten Spinelli und Rossi wurden in abgeschwächter Form von der Hertenstein-Konferenz im Jahre 1946 übernommen. In dieser von europäischen Föderalisten organisierten Konferenz im Schweizerischen Hertenstein wurde unter der Dominanz von liberalen und konservativen Politikern nicht mehr über sozialistische Ideen diskutiert, sondern – wesentlich konkreter – die Frage, ob eine Föderation oder Union für Europa angemessen wäre.²⁷¹ Es gewannen mit Unterstützung von Winston Churchill die Unionisten, die weiterhin in „Kategorien der nationalstaatlichen Souveränität und der Politik des Gleichgewichts“ handelten.²⁷² Im von der USA dominierten Nachkriegseuropa wurden daraufhin verschiedene Institutionen gegründet. Die bekanntesten darunter sind die OEEC beziehungsweise ihr Nachfolger OECD (1948), der Europarat (1949) und die NATO (1949). Als Keimzelle für die weitestgehende europäische Integration sollte sich jedoch die 1950 gegründete „Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)“ erweisen, welche massgeblich von den französischen Politikern Jean Monnet und Robert Schumann ausgearbeitet wurde. Der Plan zur Gründung EGKS sah vor, die Kohle- und Stahlindustrie von Frankreich, Deutschland, Italien und den Beneluxländern unter die Kontrolle einer „Hohen Behörde“ zu stellen. Die Länder übergaben also einen Teil ihrer nationalen Souveränität einer supranationalen Organisation.²⁷³ Angetrieben wurde die Gründung der EGKS von Frankreichs Traumata durch die regelmässigen Niederlagen gegen Deutschland. Dieses sogenannte „Deutsche Problem“ also die Befürchtung, dass Deutschland zu einem europäischen Hegemon aufsteigen könnte, musste für Frankreich entschärft werden.²⁷⁴ Nachdem jedoch eine Zerstückelung der BRD nicht in Frage kam, musste diese konsequenterweise in die europäische Gemeinschaft eingebunden werden. Dazu wurde in den 1950er-Jahren weitere Idee ausgearbeitet. 1955 wurde eine die europäische Atomenergieunion EURATOM konzipiert, die eine weitere gemeinsame Institutionen darstellte. Bereits zwei Jahre später wurde dann der Grundstein für einen europäischen

²⁷⁰ Rossi, Ernesto; Spinelli, Altiero: Das Manifest von Ventotene, 1941. Online: <http://www.cvce.eu/de/obj/das_manifest_von_ventotene_1941-de-316aa96c-e7ff-4b9e-b43a-958e96afbecc.html>, Stand: 18.02.2016.

²⁷¹ Niess, Frank: Die Anfänge der Europäischen Bewegung, in: Schweizer, Max; Ursprung, Dominique (Hg.): Integration am Ende? Die Schweiz im Diskurs über ihre Europapolitik, Zürich 2015, S. 191–196.

²⁷² Ebd., hier: S. 194. Zur Rolle Churchills in Hertenstein: Vgl. Jung d’Arsac, Raymond M.: Churchill und Hertenstein, in: Schweizer, Max; Ursprung, Dominique (Hg.): Integration am Ende? Die Schweiz im Diskurs über ihre Europapolitik, Zürich 2015, S. 196–207.

²⁷³ Vgl. Thiemeyer: Europäische Integration, 2010., S. 50. Zur Konstruktion der Supranationalen Institutionen: Vgl. Kahn, Sylvain: Histoire de la construction de l’Europe depuis 1945, Paris 2011 (Licence histoire), S. 64–68.

²⁷⁴ Vgl. Loth, Wilfried: Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte, Frankfurt am Main 2014., S. 34–38.

Binnenmarkt gelegt. In den Römischen Verträgen wurde 1958 die bereits beschlossene EURATOM, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), eine parlamentarische Versammlung und ein Gerichtshof gegründet. Diese Institutionen und Verträge entwickelten jedoch erst einige Jahre später ihren tatsächlichen politischen Beitrag.²⁷⁵ Der nächste entscheidende Schritt der Integration war der Haager-Gipfel im Dezember 1969, bei dem einerseits Beitrittsverhandlungen mit Grossbritannien, Dänemark und Irland aufgenommen und andererseits die gemeinsame Agrarpolitik vollendet wurde. Weiter wurde versucht, die Währungspolitik zu vertiefen, was jedoch aufgrund der wirtschaftlichen Turbulenzen der 1970er-Jahre nicht gelang.²⁷⁶ Erst zehn Jahre später wurden weitere Schritte zur Integration gemacht. 1979 wurde ein Europäisches Währungssystem (EWS) gegründet und 1986 die Einheitliche Europäische Akte, die erste substanzielle Veränderung der Römischen Verträge, die eine Realisierung des Binnenmarktes für Güter, Dienstleistungen, Kapital und Personen bis ins Jahr 1992 vorsah. Zusätzlich wurde zum ersten Mal die Europäische Union als Ziel der Integration genannt, der Europäische Rat als Institution in den Vertrag aufgenommen und dem Parlament mehr Kompetenzen zugestanden.²⁷⁷ Durch den Fall der Mauer und die Wiedervereinigung Deutschlands nahm die Integration erneut an Fahrt auf. Dabei spielte die deutsche und französische Aussenpolitik eine entscheidende Rolle, die Integration trotz grosser Veränderungen zu retten und sogar noch weiter voranzutreiben. Dies war die Idee einer gemeinsamen Währung, des Euro, der die Verflechtung der Wirtschaften und darum auch der „europäischer Staatlichkeit“ irreversibel machen sollte.²⁷⁸ Der sogenannte Vertrag von Maastricht, der 1992 unterzeichnet wurde, stellte die Europäische Gemeinschaft als Dach auf drei Säulen bestehend aus der Europäischen Gemeinschaft (EG), der gemeinsame Sicherheits- und Aussenpolitik (GASP) und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit (PJZS). Diese Grundstruktur wurde dann auch in den weiteren Verträgen (Amsterdam 1999, Nizza 2003) beibehalten und erst nach dem gescheiterten Verfassungsentwurf mit dem Vertrag von Lissabon in die Europäische Union überführt. Durch die Demokratisierung der südlichen europäischen Länder Griechenland, Spanien und Portugal in den 1970er-Jahren und dem Fall des Eisernen Vorhangs in Osteuropa 1990 wurden die nun als demokratisch-marktwirtschaftlich organisierten Staaten in die Europäische Union aufgenommen. Die Integration in eine westlich-orientierte Staatengemeinschaft schien vielen totalitären Gesellschaften in Süden und Osten Europas als sehr vernünftig.

²⁷⁵ Vgl. Judt: Geschichte Europas, 2012., S. 339.

²⁷⁶ Vgl. Thiemeyer: Europäische Integration, 2010., S. 62.

²⁷⁷ Vgl. Ebd., S. 64.; vgl. Kahn: Histoire de la construction de l'Europe depuis 1945, 2011., S. 187-196.

²⁷⁸ Vgl. Loth: Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte, 2014., S. 308.

Der grosse Wohlstand, den Westeuropa dabei ausstrahlte, war wohl ein weiterer wichtiger Punkt. Gleichzeitig nahm jedoch die Anzahl der europäischen Institutionen und die Mechanismen zum Interessenausgleich enorm zu. Während zu Beginn noch sechs Staaten miteinander verhandelten, wuchs 2004 durch die Aufnahme der osteuropäischen Länder die Europäische Union auf 28 Mitglieder an. Die vor allem in Frankreich befürchtete Handlungsunfähigkeit der EU blieb jedoch aus.²⁷⁹ Dennoch lag es nahe, die EU durch eine durch einen Konvent erarbeitete Verfassung (eigentlich: Vertrag über eine Verfassung von Europa) auf eine neue Basis zu stellen. Die Verfassung, durch die eigentlich die demokratischen Mitspracherechte gestärkt werden sollten, scheiterte jedoch an Plebisziten in Frankreich und in den Niederlanden.²⁸⁰ Nach dieser „Verfassungskrise“ wurde der Vertrag über die Verfassung in einen einfachen Vertrag überführt und trat 2009 in Kraft. Erschütterungen der politischen Welt von Brüssel wurden auch von ganz anderer Seite ausgelöst: Die „Subprimekrise“ 2008 in Amerika traf auch europäische Banken, die mit „toxischen“ Titeln bisher gut verdient hatten. Gleichzeitig investierten sie jedoch über Jahre in griechische Staatsanleihen, obwohl der griechische Staat trotz europäischen Stabilitäts- und Wirtschaftspakt hoch verschuldet war. 2009 stiegen durch Spekulation die Zinsen von griechischen Staatsanleihen in ungeahnte Höhen. Ein Bankrott Griechenlands hätte aber die bereits zuvor arg gebeutelten deutschen und französischen Banken in Mitleidenschaft gezogen und gleichzeitig einen Ausfall anderer Euro-Länder verursachen können.²⁸¹ Die Lösung dafür wurde in einem von der Troika (IWF, EZB und Kommission) entwickelten finanziellen „Hilfsprogramm“ gepaart mit Strukturreform-Forderungen an den griechischen Staat gesehen.²⁸² Die Ursache der bedrohlichen Lage der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten lag in der Konstruktion des Euros, der eine europäische Währung ohne gemeinsame Wirtschaftspolitik zuliess, was zwar mit einem Stabilitätsmechanismus hätte verhindert werden sollen, jedoch offensichtlich nicht funktioniert hat. Gleichzeitig wurde mitten in der Krise das Manko einer fehlenden Wirtschaftspolitik durch eine europäische Bankenunion und den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) teilweise ausgeglichen.²⁸³ Während in der Euro-Krise noch behauptet werden konnte, dass die Europäische Union nicht auseinander brechen würde, da die wirtschaftlichen Abhängigkeiten zu gross

²⁷⁹ Vgl. Ebd., S. 370.; vgl. Kahn: *Histoire de la construction de l'Europe depuis 1945*, 2011., S. 234-248.

²⁸⁰ Vgl. Loth: *Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte*, 2014., S. 388-400.

²⁸¹ Denord, François; Knaebel, Rachel; Ribert, Pierre: *Schäubles Gehäuse. Geschichte und Wirkmacht der ordoliberalen Denkschule*, in: *Le Monde diplomatique* (August), 13.08.2015. Online: <<http://monde-diplomatique.de/artikel/!5220717>>, Stand: 15.09.2015.

²⁸² Vgl. Loth: *Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte*, 2014., S. 403-405.

²⁸³ Vgl. Ebd., S. 420.

seien, zeigt sich 2016 anhand des Unvermögens zur Gestaltung einer gemeinsamen Flüchtlingspolitik und dem Wiedererstarken von nationalen Egoismen, dass eine fortschreitende Intensivierung der europäischen Integration nicht von alleine kommt.

3.2.2 Motive und Antriebe europäischer Integration

Durch das vorhergehende Kapitel wurde deutlich, dass die europäische Integration als historischer Prozess gesehen werden muss, der aus bestimmten politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Gründen vorangetrieben wurde. Guido Thiemeyer benennt in seinem Buch „Europäische Integration“²⁸⁴ sechs Motive und Antriebe zur Integration. Diese sollen nachfolgend vorgestellt werden.

Eines der dominierenden politischen Motive zur europäischen Integration ist das Friedensmotiv und zwar nicht erst seit die Europäische Union im Jahre 2012 den Friedensnobelpreis erhielt. Der Krieg, verstanden als Gegenstück zum Frieden, wurde in der europäischen Geschichte lange Zeit als legitimes politisches Mittel angeschaut, solange er zeitlich und örtlich begrenzt blieb. Dies änderte sich mit dem Ersten Weltkrieg, der „Urkatastrophe des 20. Jahrhunderts“.²⁸⁵ Zwanzig Jahre nach dem Ersten Weltkrieg wurden im „totalen“ Zweiten Weltkrieg die Massen im Namen einer totalitären Vorstellung einer imaginierten Überlegenheit für den Krieg mobilisiert und nebenbei auch noch eine religiöse Minderheit mitsamt ihrer Kultur massiv verfolgt. Nachdem in dieser Zeit der Krieg als alleiniges Mittel zur politischen Konfliktlösung angesehen worden war, erscheint ein Bedürfnis nach gesichertem Frieden sehr verständlich. Die Folge davon war der Versuch, politische Konflikte am Verhandlungstisch zu lösen. Damit dies jedoch auch in Zukunft gewährleistet war, musste eine möglichst enge Verflechtung der europäischen Nationalstaaten forciert werden. Das Kalkül dahinter war der Gedanke, dass die Bereitschaft zum Krieg für Staaten, die voneinander abhängig sind, minimiert werden kann.²⁸⁶ Und tatsächlich scheint der Gedanke, dass zwei Mitgliedsstaaten der EU gegeneinander Krieg führen, zum heutigen Zeitpunkt absurd. Demgegenüber entstehen an der europäischen Peripherie (Balkan, Libyen, Ukraine, Syrien) durchaus Kriege.

Ein zweites Motiv der europäischen Integration war die „Deutsche Frage“. Hierbei steht die Frage nach einem deutschen Nationalstaat im Zentrum, der durch seine Lage und wirt-

²⁸⁴ Thiemeyer: Europäische Integration, 2010.

²⁸⁵ Vgl. Hobsbawm: Zeitalter der Extreme, 2012.

²⁸⁶ Vgl. Thiemeyer, Vorname?: Europäische Integration, 2010., S. 80.

schaftliche Kraft die übrigen europäischen Länder zu seinem Zwecke dominieren könnte. Auch deshalb sollte Deutschland in ein politisches System Europas eingebunden werden, damit es seine egoistischen Interessen nicht mehr durchsetzen konnte. Wie weiter oben bereits erwähnt, war dies nach 1945 vor allem eine Befürchtung Frankreichs, die bekanntermassen dazu führte, dass François Mitterand einer deutschen Wiedervereinigung nur unter der Bedingung der Einführung einer Gemeinschaftswährung, also dem Euro, zustimmte.²⁸⁷ Guido Thiemeyer geht sogar davon aus, dass die Deutsche Frage, „eines der wichtigsten Motive für die Europäische Integration“ war.²⁸⁸

Das dritte Motiv war die europäische Selbstbehauptung in der Welt. Mit dem Bedeutungsverlust der europäischen Staaten im 19. Jahrhundert, während des Ersten Weltkriegs und nach 1945 durch den Verlust von Kolonien und damit einhergehenden ökonomischen Möglichkeiten entstand die Ansicht, dass nur ein vereinigtes Europa gegenüber den Weltmächten bestehen könne.²⁸⁹ Als Weltmächte wurden damals Amerika und die Sowjetunion angesehen, heute sind dies Schwellenländer wie China und Indien.

Das vierte Motiv war die europäische Integration als Instrument der nationalen Selbstbehauptung. Dabei ging es den Einzelstaaten vor allem darum, durch die Integration zu einem vollwertigen Mitglied der europäischen und internationalen Gemeinschaft zu werden. Dass durch die teilweise Aufgabe von Souveränität im Rahmen einer supranationalen Integration der Nationalstaat gestärkt wird, ist einigermassen paradox. Doch insbesondere für Staaten im Süden und im Osten Europas strahlte die Europäische Union eine hohe Anziehungskraft aus. Durch den Beitritt wurden Staaten, die zuvor diktatorisch-totalitäre Regierungssysteme aufwiesen, zum modernen, demokratischen oder allgemein zum Rechtsstaat zertifiziert.²⁹⁰ War jedoch eine Mitgliedschaft erstmals erreicht, rückten schnell andere Motive in den Vordergrund, teilweise sogar eine Rückbesinnung auf die nationale Souveränität, wie aktuell in Ungarn oder Polen beobachtet werden kann.

Ein weiteres wichtiges Motiv für die Integration in Europa war die wirtschaftliche Verflechtung von Märkten beziehungsweise eine wirtschaftspolitische Integration im Allgemeinen. Dieses Motiv genoss insbesondere ab den 1970er-Jahren einen grossen Stellenwert. Der freie Strom von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Personen in einem gemeinsamen Binnenmarkt erlaubt den Marktteilnehmern individuelle Entscheidungen zu

²⁸⁷ Mitterand sagte am 28. November 1989: „Ich brauche gar nichts zu tun, um es [deutsche Einigung] aufzuhalten; die Sowjets werden es für mich tun. Sie werden dieses grössere Deutschland niemals vor ihrer Haustüre dulden.“ Zitiert nach: Vgl. Judt: Geschichte Europas, 2012., S. 734-736, hier: S. 734.

²⁸⁸ Thiemeyer: Europäische Integration, 2010., S. 111.

²⁸⁹ Ebd., S. 134.

²⁹⁰ Vgl. Ebd., S. 138-144, hier: S. 144.

grenzüberschreitenden Tätigkeiten.²⁹¹ Diese wirtschaftliche Integration erwies sich vielfach sowohl für Individuen als auch für Unternehmen als profitabel, weshalb die wirtschaftliche Integration dezentral durch einzelne Akteure vorangetrieben wurde. Die wirtschaftliche Verflechtung bedarf aber überdies der politischen Steuerung in Form eines Abbaus von Handelsbarrieren und der Angleichung von Normen und Standards. Hierbei nahmen internationale Organisationen wie die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), die Welthandelsorganisation (WTO) und bezüglich der europäischen Integration die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) eine besondere Stellung ein. Das Argument für eine wirtschaftliche Integration bestand darin, dass die neoklassische Ökonomie behauptet, dass internationaler Handel Wohlstandsgewinne für die beteiligten Gesellschaften mit sich brächten, weshalb der Staat mit seiner Rechtsordnung einen Wettbewerb durchsetzen müsse. Wenn auch unbestritten ist, dass der europäische Freihandel einen enormen Wohlstandsgewinn für dessen Gesellschaften brachte, haben gleichzeitig die Liberalisierungen von (Teil-)Märkten auch dazu geführt, dass der Staat unter Druck kam.²⁹² Thiemeyer drückt es so aus: „Die ökonomische Liberalisierung führte nun zu einer wirtschaftlichen Entgrenzung, die sich bald auf den rechtlichen und politischen Sektor auswirkte.“²⁹³ Die Nationalstaaten konnten also ihren Daseinszweck, die Angelegenheiten seines Gemeinwesens zu regeln, mindestens auf wirtschaftlichem Gebiet immer weniger wahrnehmen.

Das letzte Motiv für eine europäische Integration war dasjenige einer einheitlichen europäischen Identität. Ob eine europäische Identität objektiv feststellbar oder nur konstruiert ist, bleibt an dieser Stelle eine offene Frage.²⁹⁴ Jedenfalls existiert der Begriff „Europa“, der von allen Beteiligten verwendet wird und nach dem diese ihr jeweiliges Handeln ausrichten. „Die Europa-Debatten werden keineswegs mehr rein national geführt, sondern zunehmend miteinander verzahnt.“, schreibt Guido Thiemeyer hierzu.²⁹⁵ Es ist also kaum abzustreiten, dass Europa eine feste Grösse im Bewusstsein der meisten Europäer ist und es darum auch als Motor für die europäische Integration wirkt.

²⁹¹ Vgl. Ebd., S. 147.

²⁹² Vgl. Chomsky: Profit over People. War Against People. Neoliberalismus und globale Weltordnung, 2006.

²⁹³ Thiemeyer: Europäische Integration, 2010., S. 180.

²⁹⁴ Vgl. Ebd., S. 199. Vgl. hierzu ebenfalls: Schmale, Wolfgang: Geschichte und Zukunft der Europäischen Identität, Stuttgart 2008.

²⁹⁵ Thiemeyer: Europäische Integration, 2010., S. 218.

3.2.3 Einfluss des Subsidiaritätsprinzips auf die EU-Verträge

Die europäische Integration auf rechtlicher Ebene, also die „immer enger werdende Union“, funktionierte zu Beginn vor allem durch eine negative Integration, also dem Abbau von Handelsschranken und anderen Wettbewerbsbeschränkungen. Mit der sich abzeichnenden positiven Integration, also dem Ersetzen von nationalen Normen durch europäische, wurden gleichzeitig auch Institutionen geschaffen, diese Normen zu kontrollieren und zu überprüfen. Die Gründung und den Übertrag von erheblichen Kompetenzen an das Europäische Parlament kann hier als Beispiel dienen. Die damit unterstellte Marginalisierung der nationalen Parlamente führte zum allseits postulierten „Demokratiedefizit“ der Europäischen Union.²⁹⁶ In dieses Spannungsfeld muss auch das Bestreben von einigen Mitgliedsländern der EU gewertet werden, die die Tätigkeiten der EU-Institutionen und hier insbesondere diejenige der Kommission begrenzt haben wollten. Genau dies war jedoch die Intension für die Einführung der Subsidiarität als Grundsatz.²⁹⁷

Erstmals wurde das Subsidiaritätsprinzip im Jahre 1974 im sogenannten „Tindemans-Bericht“²⁹⁸ aufgegriffen, doch wurde es erst 1984 in den Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments aufgenommen. Als Grundsatz des europäischen Rechts fand es 1986 Eingang in die Einheitliche Europäische Akte (EEA), seine Anwendung blieb jedoch auf den Bereich des Umweltschutzes beschränkt.²⁹⁹

Hinsichtlich seiner Anwendung auf das gesamte EU-Recht wurde das Subsidiaritätsprinzip erst 1992 im Vertrag von Maastricht über die Gründung der Europäischen Union verankert. Das „Zauberwort“ Subsidiarität wird in der Präambel erstmals erwähnt: „ENTSCHLOSSEN, den Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker, in der die Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen werden, weiterzuführen [...]“³⁰⁰ Das Prinzip wird daraufhin in Artikel 5 (ursprünglich Art. 3b EG-Vertrag) folgendermassen präzisiert:

²⁹⁶ Bergmann, Jan M.: Demokratiedefizit, in: Handlexikon der Europäischen Union, Baden-Baden 2005, S. 148–151.

²⁹⁷ Vgl. Heise: Neue Macht den Parlamenten!, 2012., S. 27.

²⁹⁸ Leo Tindemans war belgischer Ministerpräsident, Aussenminister und Mitglied des Europäischen Parlaments. Er besuchte eine katholisches Gymnasium. Vgl. Mickel, Wolfgang W.: Tindemans-Bericht, in: Handlexikon der Europäischen Union, Baden-Baden 2005, S. 714.

²⁹⁹ Vgl. Heise: Neue Macht den Parlamenten!, 2012., S. 29. In der EEA heisst es: „Die Gemeinschaft wird im Bereich der Umwelt insoweit tätig, als die in Absatz 1 genannten Ziele besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können als auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten.“ Vgl. Art. 25, Abs. 4, Einheitliche Europäische Akte, 01.07.1987, Abschn. 6. Online: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV:xy0027>>, Stand: 15.01.2016.

³⁰⁰ Vertrag von Maastricht (EUV), zitiert aus: Heise: Neue Macht den Parlamenten!, 2012., S. 32.

„Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig. In den Bereichen, die nicht in ihre ausschliessliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Massnahmen auf Ebene der Mitgliedsstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf der Gemeinschaftsebene erreicht werden können.“³⁰¹

Es scheint, als seien sich die Mitgliedstaaten über die Einführung des Prinzips und über dessen Interpretation durchaus einig gewesen. Daniel Heise widerspricht dieser Ansicht jedoch entschieden. Es waren vor allem zwei Mitgliedstaaten, die sich um die Einführung des Subsidiaritätsprinzips bemühten: Grossbritannien und Deutschland. Prime Minister John Major sah in der Subsidiarität eine Art „trojanisches Pferd“, welches der „Kompetenzakkumulation der Kommission Einhalt gebieten“ sollte. Grossbritannien lobbyierte überdies für den zusätzlichen Satz, dass man bürgernahe Entscheidungen erwartete, was auch immer das genau heissen sollte.³⁰² Im Gegensatz dazu hatte Deutschland kein Problem mit den Kompetenzen der Kommission sondern mit seinen Bundesländern, die drohten, dem Vertrag im Bundesrat nicht zuzustimmen. Die Bundesländer, die 1990 noch viel weitergehende Forderungen gestellt hatten, wurden mit dem Eingang des Subsidiaritätsprinzips in den Vertrag zufrieden gestellt.³⁰³ Andererseits befürchteten die spanische, portugiesische, griechische und irische Regierung, dass das Prinzip verstanden als „Betonung der Eigenverantwortung“ zu einer Reduktion der Strukturfondsmittel führen könnte. Sie wollten das Subsidiaritätsprinzip als „Aufforderung zur Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion“ verstanden haben.³⁰⁴ Damit wird deutlich, dass die Mitgliedstaaten oder sogar deren einzelne Regionen, nicht zu sprechen von den europäischen Institutionen, unterschiedliche Vorstellungen und Interessen hatten, warum sie für oder gegen ein Subsidiaritätsprinzip lobbyierten. Gerade aber die unklare Definition und die Möglichkeit das Prinzip seinen eigenen Vorstellungen entsprechend zu interpretieren, führte dazu, dass das „Zauberwort“ in die Verträge aufgenommen wurde. Das Subsidiaritätsprinzip diene also

³⁰¹ Vertrag von Maastricht (EUV), zitiert aus: Weidenfeld, Werner: Maastricht in der Analyse. Materialien zur Europäischen Union, Gütersloh 1994 (Strategien und Optionen für Europa), S. 354.

³⁰² Vgl. Heise: Neue Macht den Parlamenten!, 2012., S. 33.; vgl. Gaster, Jens: Das Subsidiaritätsprinzip im Gemeinschaftsrecht, in: Timmermann, Heiner (Hg.): Subsidiarität und Föderalismus in der Europäischen Union, Bd. 83, Berlin 1998 (Dokumente und Schriften der Europäischen Akademie Otzenhausen), S. 19–40.

³⁰³ Vgl. Heise: Neue Macht den Parlamenten!, 2012., S. 34. Die Bundesländer forderten in einem Beschluss vom 7. Juni 1990 eine „Fortentwicklung der politischen Wirkungsmöglichkeiten der Regionen in Europa“. Darüber hinaus findet man bereits die Formulierung der Subsidiaritätsprinzips von späteren Verträgen, z.B. „Mitgliedsstaaten, Länder, Regionen und autonomen Gemeinschaften“ die ebenfalls als Ebenen berücksichtigt werden müssten. Beschluss der Regierungschefs der Länder vom 7. Juni 1990, zitiert aus: Weidenfeld: Maastricht, 1994., S. 257-259.

³⁰⁴ Heise: Neue Macht den Parlamenten!, 2012.

zur Übertünchung von Differenzen zwischen den Staats- und Regierungschefs und führte darüber hinaus dazu, dass die eigene Bevölkerung mit „Bürgernähe“ und „Transparenz“ beruhigt werden konnte. Diese Unsicherheiten und Unklarheiten in der Interpretation des Prinzips traten schon wenige Jahre nach dem Vertrag von Maastricht offen zu Tage, weshalb sich die Mitgliedstaaten genötigt fühlten, das Prinzip zu präzisieren. Im Vertrag von Amsterdam wurde ein Subsidiaritätsprotokoll³⁰⁵ eingeführt, welches das Prinzip erstmals konkretisierte: „Das Subsidiaritätsprinzip ist eine Richtschnur dafür, wie diese Befugnisse auf Gemeinschaftsebene auszuüben sind. Die Subsidiarität ist ein dynamisches Konzept und sollte unter Berücksichtigung der im Vertrag festgelegten Ziele angewendet werden.“ Weiter wird das Prinzip folgendermassen definiert:

„Maßnahmen der Gemeinschaft sind nur gerechtfertigt, wenn beide Bedingungen des Subsidiaritätsprinzips erfüllt sind: Die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen können nicht ausreichend durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Verfassungsordnung erreicht werden und können daher besser durch Maßnahmen der Gemeinschaft erreicht werden.

Folgende Leitlinien sollten bei der Prüfung der Frage, ob die genannte Voraussetzung erfüllt ist, befolgt werden:

- Der betreffende Bereich weist transnationale Aspekte auf, die durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht ausreichend geregelt werden können,
- Alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder das Fehlen von Gemeinschaftsmaßnahmen würden gegen die Anforderungen des Vertrags (beispielsweise Erfordernis der Korrektur von Wettbewerbsverzerrungen, der Vermeidung verschleierter Handelsbeschränkungen oder der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts) verstoßen oder auf sonstige Weise die Interessen der Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigen,
- Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene würden wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen im Vergleich zu Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten deutliche Vorteile mit sich bringen.“³⁰⁶

Das Protokoll definiert das Subsidiaritätsprinzip zunächst als Richtschnur beziehungsweise als dynamisches Konzept und führt dann in weiteren Punkten aus, wann eine Massnahme dem Prinzip gerecht werden kann oder nicht. Weiter konnten 55% der Mitglieder des Rates

³⁰⁵ Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (Hg.): Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit (Subsidiaritätsprotokoll), in: Vertrag von Amsterdam, Luxemburg 1997, S. 105–107. Online: <http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_de.htm>, Stand: 22.02.2016.

³⁰⁶ Ebd.

oder die Mehrheit des Europäischen Parlamentes einen Kommissionsvorschlag zu Fall bringen.³⁰⁷ Da das Protokoll einseitig das gemeinsame Handeln einschränkte³⁰⁸ und überdies nicht genau definierte, wer die Voraussetzungen überprüfen musste, hatten weder die Kommission als „Hüterin der Verträge“ noch die anderen EU-Institutionen einen Anreiz ihre eigenen Massnahmen zu überprüfen. Das Subsidiaritätsprotokoll kann damit grundsätzlich als gescheitert angesehen werden.

Nachdem der Verfassungsvertrag in Referenden abgelehnt worden war, wurde im Vertrag von Lissabon³⁰⁹ das Subsidiaritätsprinzip erneut formuliert:

„Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.

Die Organe der Union wenden das Subsidiaritätsprinzip nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit an. Die nationalen Parlamente achten auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach dem in jenem Protokoll vorgesehenen Verfahren.“³¹⁰

Neben diesen Ausführungen und Konkretisierungen wurden im bereits existierenden Protokoll „Über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismässigkeit“³¹¹ bezüglich dem Prinzip ein „Frühwarnsystem“³¹² eingeführt. Dabei wurde ausgeführt, dass die Kommission Gesetzgebungsvorschläge hinsichtlich der Subsidiarität begründen und „umfangreiche Anhörungen“ durchführen muss. Weiter muss sie die neuen Gesetze den nationalen Parlamenten weiterleiten. Diese können innerhalb von sechs Wochen im Hinblick auf die Einhaltung des Subsidiaritäts-Grundsatzes widersprechen. Jedes Land besitzt zwei Stimmen bzw. bei Mehrkammerparlamenten hat jede Kammer eine Stimme. Widersprechen mehr als ein Drittel der nationalen Parlamente der Kommission, muss diese ihren

³⁰⁷ Vgl. Art. 11, in: Ebd.

³⁰⁸ Vgl. Ronge, Frank: Legitimität durch Subsidiarität. Der Beitrag des Subsidiaritätsprinzips zur Legitimation einer überstaatlichen politischen Ordnung, Baden-Baden 1998 (Schriften des Zentrum für Europäische Integrationsforschung 1), S. 171.

³⁰⁹ Amtsblatt der Europäischen Union (Hg.): Vertrag von Lissabon, Brüssel 2007. Online: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>>, Stand: 22.02.2016.

³¹⁰ Art. 3b, Abs. 3, in: Ebd.

³¹¹ Protokoll „Über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismässigkeit“ zum Vertrag von Lissabon, in: Ebd., S. 150-154.

³¹² Vgl. Bergmann, Jan M.: Subsidiarität, in: Handlexikon der Europäischen Union, Baden-Baden 2005, S. 700-702.

Vorschlag nochmals „überdenken“ und begründen.³¹³ Die nationalen Parlamente werden also mit in den Gesetzgebungsprozess der Europäischen Union integriert und können allenfalls „gelbe oder orange Karten“³¹⁴ beziehungsweise eine „Subsidiaritätsrüge“³¹⁵ verteilen. Gleichzeitig wurde auch die Einklagbarkeit des Subsidiaritätsprinzips festgelegt. Während die Subsidiaritätsrüge von den nationalen Parlamenten immerhin wenige Male angewendet wurde (zum Beispiel beim Vorschlag einer europäischen Staatsanwaltschaft), so wurde die Subsidiaritätsklage bisher noch nie angewendet.³¹⁶ Auch von sich aus hat der Europäische Gerichtshof noch nie ein Gesetz aufgrund einer Verletzung des Subsidiaritätsprinzips für unwirksam erklärt.³¹⁷ Deshalb ist sich die Literatur grundsätzlich einig, dass es einer weiteren Präzisierung des Subsidiaritätsprinzips bedarf und der Europäische Gerichtshof früher eingeschaltet werden sollte.³¹⁸ Wieder andere bestreiten, dass das Subsidiaritätsprinzip überhaupt justiziabel sei. Deshalb müssten andere politische Regeln erstellt oder Akteure einbezogen werden, die die Subsidiarität überprüfen können. Diese reichen von möglichen Änderungen der Quoren der nationalen Parlamente bis hin zu einem Subsidiaritätsausschuss innerhalb des Ministerrates der EU.³¹⁹

Das Subsidiaritätsprotokoll definiert in Artikel 9 ebenfalls, dass von der Kommission jährlich ein Bericht über die Anwendung der Grundsätze verfasst werden muss.³²⁰ Die Berichte beschäftigen sich mit verschiedenen Gesetzesvorhaben während des vergangenen Jahres, die mit dem Thema Subsidiarität in Berührung gekommen sind. Die Kommission war bisher grundsätzlich über verschiedene Jahre hinweg der Meinung, dass das Subsidiaritätsprinzip nicht verletzt sei und darum gut eingehalten werde.³²¹ Das bedeutet aber nicht, dass die Kommission gar nichts macht. Sie hat in einem Leitfaden für „Bessere Gesetzgebung“ den genauen Gesetzgebungsprozess bestimmt³²² und zusätzlich mit Hilfe einer „Tool-

³¹³ Vgl. Ebd.; vgl. Heise: Neue Macht den Parlamenten!, 2012., S. 63.; vgl. Wunderlich: Subsidiarität nach Lissabon, 2015., S. 129-134.

³¹⁴ Vgl. Holterman: Subsidiaritätstest, 2014.

³¹⁵ Vgl. Bergmann: Subsidiarität, 2005.

³¹⁶ Vgl. Wunderlich: Subsidiarität nach Lissabon, 2015., S. 130.

³¹⁷ Vgl. Ebd., S. 120.

³¹⁸ Vgl. Holterman: Subsidiaritätstest, 2014.

³¹⁹ Zu den Quoren: Vgl. Wunderlich: Subsidiarität nach Lissabon, 2015., S. 134. Zum Ministerrat: Vgl. Heise: Neue Macht den Parlamenten!, 2012., S. 217-227.

³²⁰ Vgl. Art. 9, in: Amtsblatt der Europäischen Union (Hg.): Vertrag von Lissabon, 2007. Den Bericht gibt es seit dem Vertrag von Maastricht 1992.

³²¹ Vgl. Bericht der Kommission: „Bessere Rechtssetzung“ gemäß Artikel 9 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, von 2001 bis 2014. Zu finden auf: European Commission: Subsidiarity and proportionality. Annual reports on Better lawmaking, Better Regulation, 29.07.2015, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/reports_en.htm>, Stand: 15.01.2016.

³²² European Commission: Better Regulation Guidelines, Better Regulation, 09.07.2015, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm>, Stand: 24.02.2016.

box“³²³ die Möglichkeit geschaffen, sogenannte Folgeabschätzungen zu schreiben und damit die Auswirkungen der Gesetze für die Zukunft zu prognostizieren. Die Toolbox hat 59 „Tools“, die den Mitarbeitern der Europäischen Kommission zunächst helfen sollen herauszufinden, ob ein Gesetzesvorschlag verfolgt werden sollte und danach, wie die Gesetze nach dem Subsidiaritätsprinzip umzusetzen sind. Sie folgen dabei den verschiedenen Schritten eines Gesetzgebungsprozesses.³²⁴ Gleichzeitig hat sie auch einen „Ausschuss für Folgenabschätzung“ ins Leben gerufen. Es handelt sich dabei um ein internes Kontrollgremium aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kommission, das Gesetzesvorhaben nach dem Kriterium der Subsidiarität überprüft.³²⁵ Der Ausschuss anerkennt die „Schlüsselrolle“ der Subsidiarität und fordert, dass die einzelnen Dienststellen diesem Prinzip „besondere Aufmerksamkeit schenken.“³²⁶ Welche Auswirkungen die Berichte, Reporte, Instrumente und Ausschüsse auf Ebene der Kommission haben, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden und wäre Anlass einer genaueren Untersuchung. Auf jeden Fall ist sie ebenfalls darum bemüht, die regionale Ebene in die Diskussion mit einzubeziehen.

Die Europäische Kommission hat im Zuge der Diskussion über das „Europa der Regionen“ in den 1970er-Jahren noch eine weitere Ebene von subsidiärer Mitbestimmung eingeführt.³²⁷ Bereits 1977 wurde eine Strategie entwickelt, wie die Regionen besser in die Entscheidungsprozesse eingebunden werden könnten.³²⁸ Dazu wurde der Ausschuss der Regionen (AdR) gegründet, also eine Vertretung der Regionen bei der Europäischen Union, der inzwischen 350 Mitglieder aufweist.³²⁹ Der AdR als beratendes Organ wird vor allem dann angehört, wenn regionale und grenzüberschreitende Interessen thematisiert werden. Er nimmt dabei sowohl eine technische Expertenrolle ein als auch eine politische Vertretung im Sinne einer dritten Ebene (Regionalebene). Ein Beispiel für diese technische Expertenrolle ist das „Subsidiarity Monitoring Network (SMN)“, das den Austausch zwischen den

³²³ European Commission: Better Regulation «Toolbox», Better Regulation, 26.06.2015, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm>, Stand: 24.02.2016.

³²⁴ Ebd.

³²⁵ Vgl. Bericht der Kommission: „Bessere Rechtssetzung 2014“, S. 4. Zu finden auf: European Commission: Subsidiarity and proportionality. Annual reports on Better lawmaking, 2015.

³²⁶ Vgl. Ausschuss für Folgenabschätzung: Bericht für das Jahr 2012, Europäische Kommission, 2012., S. 32.

³²⁷ Vgl. Kohr, Leopold: Das Ende der Grossen. Zurück zum menschlichen Mass, Wien 1986. Die Idee wurde in den 1990er-Jahren wieder aufgegriffen: Vgl. Erne, Roland; Gross, Andreas; Kaufmann, Bruno u. a. (Hg.): Transnationale Demokratie. Impulse für ein demokratisch verfasstes Europa, Zürich 1995.

³²⁸ Vgl. Tömmel, Ingeborg: Das politische System der EU, München 2006 (Lehr- und Handbücher der Betriebswirtschaftslehre), S. 159. Vgl. hierzu ebenfalls: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2005, 2005.

³²⁹ Committee of the Regions (CoR): Key facts, The EU's Assembly of the Regional and Local Representatives, <<http://cor.europa.eu/en/about/Pages/key-facts.aspx>>, Stand: 24.02.2016.

Regionen und der Kommission verbessern soll und von AdR betrieben wird.³³⁰ Auch dieses Netzwerk schreibt einen jährlichen Bericht zur Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips innerhalb der Europäischen Union, wobei einerseits im Bericht von 2014 anerkannt wird, dass das Thema „Subsidiarität“ in den Fokus rückt und das Prinzip zusätzlich gestärkt werden müsse.³³¹ Neben dieser technischen Rolle als Experten der Regionen und somit auch der Subsidiarität nimmt der AdR auch eine politische Funktion wahr. So hat er seit dem Vertrag von Lissabon das Recht, den Europäischen Gerichtshof anzurufen. Der Ausschuss der Regionen wird also erstaunlicherweise gleich behandelt wie ein nationales Parlament und könnte eine Subsidiariätsklage einreichen.³³² Jedenfalls wird dem AdR, wenn auch von der Kommission über längere Zeit sehr gefördert, von dieser trotz neuer Rechte vermehrt die Expertenrolle zugewiesen.³³³ Somit verliert er die Möglichkeit, ein Gegengewicht zum Rat zu bilden und rein nationalstaatliche Logiken in der Interessensvermittlung zu verhindern. Was das für die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips bedeutet, ist längerfristig noch nicht abzusehen.

Einen ersten Schritt zur Veränderung wurde jedenfalls im Frühjahr 2016 unternommen: Der britische Premier David Cameron hat das Thema Bürgernähe und Subsidiarität ebenfalls für sich entdeckt. Aufgrund der allgemeinen EU-Skepsis seiner Tories, kündigte er ein Referendum über den Verbleib von Großbritannien in der EU an (Brexit). Bei den medienwirksam inszenierten Verhandlungen am EU-Gipfel sahen sich die Staats- und Regierungschefs gezwungen, ins Abschlussdokument des Gipfels vom 18. und 19. Februar 2016 auch eine Neuinterpretation des Subsidiaritätsverfahrens aufzunehmen. Demnach soll die Kommission nach einer Aussprache „einen Entwurf des Gesetzgebungsaktes nicht mehr weiter prüfen“, sofern 55 % der nationalen Parlamente gegen den Entwurf gestimmt hatten, „es sei denn, der Entwurf wird dahin gehend geändert, dass den in den begründeten Stellungnahmen geäußerten Bedenken Rechnung getragen wird.“³³⁴ Wer jedoch diese Änderung des Gesetzgebungsaktes beurteilen soll, wird nicht definiert, weshalb eine substanzielle Änderung noch nicht beschlossen ist.

³³⁰ Committee of the Regions (CoR): The Subsidiarity Monitoring Network, <<https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx>>, Stand: 24.02.2016.

³³¹ Vgl. Subsidiarity Network: Jährlicher Subsidiaritätsprinzip 2014, Brüssel 2015. Online: <<https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Pages/Publicationsandstudies-.aspx>>, Stand: 15.01.2016.

³³² Vgl. Tömmel: Das politische System der EU, 2006., S. 170.

³³³ Vgl. Ebd., S. 168.

³³⁴ Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (18. und 19. Februar 2016). Schlussfolgerungen, 2016., S. 17.

3.3 Résumé des zweiten Teils

Der zweite Teil der vorliegenden Arbeit handelt von der Subsidiarität im rechtlichen Rahmen der Schweiz und der Europäischen Union, eingebettet in die Geschichte der beiden Institutionen. In der Schweiz gibt es für die Verrechtlichung des Subsidiaritätsprinzips drei Gründe: Die Tradition der Schweiz als nicht-zentralisierter Bund, die Entstehung einer unübersichtlichen Verflechtung der Finanzströme zwischen den Kantonen und dem Bund und die Diskussion um das Subsidiaritätsprinzip im europäischen Ausland.

Zunächst wird aus der Geschichte der Schweiz ersichtlich, dass diese bereits über eine sehr lange Tradition in der subsidiären Organisation des „Staatsgebiets“ verfügt. Die alte Eidgenossenschaft war über Jahrhunderte (nur) eine Art Verteidigungsbündnis, in der gemeinsame Entscheidungen der Tagsatzung teilweise von einzelnen Kantonen nicht umgesetzt wurden. Auch der von Aussen aufgezwungene Nationalstaat (Helvetik) konnte das Streben nach grösstmöglicher Autonomie der Kantone nicht verhindern. Erst durch ein von innen heraufbeschworenen Konflikt, der in einem (kurzen) Bürgerkrieg endigte, verbunden mit der Dominanz liberaler Ansichten, konnte ein hoch dezentraler Bundesstaat entstehen. Es ist davon auszugehen, dass die ehemals sehr autonomen Kantone der Alten Eidgenossenschaft dem neuen Bundesstaat nur sehr wenig Kompetenzen zugestehen wollten.

Die Kompetenzaufteilung zwischen den verschiedenen Schweizer Staatsebenen wurde schon sehr früh festgeschrieben, jedoch ohne das Subsidiaritätsprinzip zu erwähnen. Eine Subsidiaritätsklausel wurde erst im Zuge einer Gesamtrevision der Bundesverfassung in den 1970er-Jahren angedacht. Gleichzeitig wuchsen durch die Veränderungen der Schweiz innerhalb von hundert Jahren die Verflechtungen zwischen den Kantonen einerseits und zwischen dem Bund und den Kantonen andererseits an. Nach einem enormen Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum, nach zwei Weltkriegen, einer Individualisierung der Gesellschaft und einer sich verstärkenden Mobilität war es nur normal, dass die Kantone bei der Ausführung den ihren zugeschriebenen Aufgaben an die Grenzen stiessen. Diese Überforderung konnte so lange verdeckt werden, als die Finanzierung der Aufgaben sichergestellt war, was aber insbesondere in den 1970er-Jahren durch ein stagnierendes Wirtschaftswachstum in Frage gestellt wurde. Es wurde für einzelne Kantone schwieriger, bestimmte Kosten zu übernehmen und auch der Bund war nicht einmal mehr subsidiär fähig, den Kantonen beizustehen. Die Finanzmittel mussten sparsamer eingesetzt werden. Die genuin gewachsenen aber sehr unübersichtlichen und intransparenten Geldflüsse zwischen den Kantonen und dem Bund wurden in diesem Kontext ebenfalls hinterfragt. Die Neugestaltung der Finanzflüsse (Stichwort: Fiskalische Äquivalenz) war denn auch ein wesentli-

cher Antrieb für die Verrechtlichung des Subsidiaritätsprinzips in der Schweiz. Die Verrechtlichung und die damit einhergehende technische Interpretation des Prinzips ist folglich ein Phänomen der späten 1990er-Jahren.

Das Subsidiaritätsprinzip wurde 2006 in durch eine Volksabstimmung innerhalb der Vorlage der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) angenommen und ist seit dem 1. Januar 2008 in Kraft. Trotz der Verankerung des Prinzips in der Verfassung ist die Umsetzung der Subsidiarität unklar. Denn bis zur Implementierung des Prinzips in der Schweizer Verfassung waren sich die politischen Akteure einig, dass das Prinzip vorwiegend in einem politischen Prozess interpretiert werden musste. Durch den Verfassungsgrundsatz traten in rechtlicher Hinsicht neu Fragen in den Vordergrund, die bisher so nie beantwortet werden mussten: Wie denn nun dieser Verfassungsgrundsatz der Subsidiarität umgesetzt werden sollte. Verschärft wurde diese Unsicherheit noch durch das Fehlen einer Verfassungsgerichtsbarkeit, auch wenn noch gar nicht klar ist, ob das Prinzip in der Schweiz grundsätzlich justiziabel wäre. Ein parlamentarischer Vorstoss forderte daraufhin 2012 eine Klärung und Überprüfung des Prinzips. Der Bericht des Bundesrates zum Vorstoss von 2014 nennt verschiedene Gesetzesvorhaben der letzten Jahre, die nicht dem Prinzip entsprechen. Darüber hinaus lässt sich eine Zentralisierungstendenz feststellen, die jedoch insbesondere von den politischen Institutionen selbst verursacht wird. Gleichzeitig zählt der Bericht unterschiedliche Kriterien auf, die helfen sollen, zukünftige Gesetzesvorhaben mit dem Subsidiaritätsprinzip in Einklang zu bringen. Es fand also vor allem eine technische Lösung der Frage nach der Interpretation des Subsidiaritätsprinzips statt.

Darüber hinaus lässt sich viertens eine Beeinflussung durch die Europäische Union beobachten. Rein chronologisch betrachtet, hat die Diskussionen in Europa durch die Einheitliche Europäische Akte, den Vertrag von Maastricht (1992) und die dazugehörige mediale Aufmerksamkeit wohl auch die Schweizer Diskussion um das Subsidiaritätsprinzip innerhalb des Neuen Finanzausgleichs (NFA) geprägt. Die ersten Vorbereitungen zum NFA begannen Ende der 1980er-Jahre, tatsächlich öffentlich diskutiert wurde er Ende der 1990er- und Anfangs der 2000er-Jahre. Aufgrund dieser zeitlichen Übereinstimmung ist es darum sehr wahrscheinlich, dass die Diskussion des Subsidiaritätsprinzips auf europäischer Ebene auch die Diskussion in der Schweiz dazu beeinflusste.

Für die Europäische Union lassen sich zwei Gründe für die Einführung des Subsidiaritätsprinzips herausarbeiten: Zunächst ging es um das politische Motiv der Kontrolle der euro-

päischen Politik und als Zweites fungierte der technische Ansatz bei der Umsetzung als Beispiel für eine positive Integration.

Die Grundzüge einer Konstituierung der Europäischen Union als supranationales Gebilde begann erst nach 1945. Als politisch handelnde Institution wurde die EU (damals EG) erst durch die Einheitliche Europäische Akte und durch den Vertrag von Maastricht wahrgenommen. Die Institution in dieser politischen Form wurde jedoch von den deutschen Bundesländern und von Grossbritannien als Gefahr für deren Souveränität wahrgenommen. Während die Bundesländer als Teil eines föderalen Bundesstaats eine eigene Kultur im Umgang mit Mehrebenensystemen hatte, stellte das Prinzip für die Briten eine opportunistische Form der Absicherung gegen zu starke unionistische Interessen dar. Die zeitgleich stattfindende Wiedervereinigung Deutschlands 1990 und die angekündigte Aufnahme osteuropäischer Länder führte zur Angst vor politischem Kontrollverlust und dies wiederum zur Verankerung eines Subsidiaritätsprinzips in den Europäischen Verträgen.

Als Ursache dieser Entwicklung lässt sich ganz generell die Globalisierung identifizieren, die sich auf europäischer Ebene in Form der zunehmenden Vernetzung von Gütern, Dienstleistungen, Personen und Kapital (den vier Grundfreiheiten der EU) zeigte. Zwar ist die wirtschaftliche Integration bis heute weit fortgeschritten, doch die politische Integration hinkt dieser weiterhin hinterher. Das Subsidiaritätsprinzip kann in diesem Zusammenhang als Versuch einer positiven Integration betrachtet werden. Der Stand der positiven Integration der Europäischen Union ist möglicherweise der Grund, weshalb versucht wird, das Subsidiaritätsprinzip technisch zu fassen. Durch die konstante Weiterentwicklung des Prinzips in verschiedenen Protokollen, Instrumentarien (Tools) und den EU-Verträgen wird versucht, das Prinzip mit politisch durchsetzbarem Inhalt zu füllen. Das Subsidiaritätsprinzip wird in den EU-Verträgen zwar als theoretisches „Konzept“ beziehungsweise als „Richtschnur“ bezeichnet. In der konkreten Ausgestaltung zeigt sich jedoch, dass das Prinzip technisch aufgefasst wird, indem definiert wird, welchen Beteiligten ein Mitspracherecht zugestanden wird oder welche Instrumente für die Abgrenzungen der Politikebene (Tools) gebraucht werden können. Der Gebrauch politischer Rechte, die aus dem Subsidiaritätsprinzip hervorgehen (z.B. Subsidiaritätsrüge bzw. –klage) werden von den einzelnen Institutionen nur selten eingesetzt. Hinzu kommt, dass vielen Akteuren das Recht eingeräumt worden ist, im Sinne des Subsidiaritätsprinzips ein Gesetzesvorhaben zu kritisieren. Hier gibt es vier verschiedene Akteure. Die Kommission als „Hüterin der Verträge“ möchte mangels Eigeninteresse nur selten sich selbst durch das Prinzip einschränken. Der Ministerrat als Vertretung der Exekutive der Mitgliedstaaten ist durch nationale Logiken

und seine bisherige mächtige Stellung nur bedingt an subsidiärer Aufteilung interessiert. Dies gilt ebenso für die nationalen Parlamente, die schlecht informiert und durch nationale Parteipolitik ebenfalls selten von ihren Rechten gebrauch machen. Als letzte Institution gäbe es den Ausschuss der Regionen, der jedoch durch seine Rolle als Expertengremium nur bedingt die politische Legitimation innerhalb der Europäischen Union besitzt. Dem Prinzip kommt deshalb mangels Akteuren, die es mit Leben füllen könnten, keine politische Bedeutung zu. Es zeigt sich, dass die Europäische Union nicht fähig ist, ihr eigenes Prinzip zu fassen, was sich auch in der Abwesenheit eines Urteils des Europäischen Gerichtshofes zeigt.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die Schweiz und die Europäische Union bereits in ihren Motiven für die Einführung des Subsidiaritätsprinzips unterscheiden. Weiter unterscheiden sich die Herangehensweisen und dessen Umsetzung. Während die Europäische Union das Subsidiaritätsprinzip als technisches Problem auffasst, das abstrakt-generell gelöst werden kann, interpretiert die Schweiz das Subsidiaritätsprinzip eher als politische Kategorie, dessen Bedeutung in einer Diskussion über konkrete Rechte ausgehandelt wird. Durch die Aufnahme des Prinzips in die Schweizer Verfassung hat sich jedoch die Ausgangslage auch hier geändert. Das Subsidiaritätsprinzip wird vermehrt als technisches Kriterium bei der Ausarbeitung von Gesetzesvorhaben angeschaut. Zumindest die Bundesverwaltung als administrativer Arm der Exekutive versucht darum durch Leitfäden und Leitlinien dem Verfassungsartikel gerecht zu werden. Die Interpretation des Subsidiaritätsprinzips und die dazugehörige Ausgestaltung im rechtlichen Rahmen sind sowohl für die Europäische Union als auch der Schweiz veränderbar. Ob diese Unterschiede und Gemeinsamkeiten weiter aufrecht erhalten bleiben ist nicht abzusehen. Insbesondere in der momentanen Krise der Europäischen Union stellt sich durchaus die Frage, ob dem Prinzip in einer weiteren politischen Integration Europas eine neue Rolle zukommt. Für die Schweiz ist nicht abzusehen, wie sich das Subsidiaritätsprinzip in rechtlicher Hinsicht weiterentwickelt. Vor dem Hintergrund einer Zentralisierungstendenz werden hierbei die Reaktionen der Kantone und allenfalls Gemeinden für die weitere Interpretation der Subsidiarität eine zentrale Rolle spielen.

4 Teil III: Das Subsidiaritätsprinzip aus Sicht von Experten

In Teil I der vorliegenden Arbeit wurde untersucht, welche Spuren das Subsidiaritätsprinzip als Idee bei fünf verschiedenen Autoren des 20. Jahrhunderts hinterlassen hat. In Teil II wurde, eingebettet in die Geschichte der Schweiz und der Europäischen Union, herausgeschält, inwiefern das Prinzip in Gesetze und Reglemente Eingang gefunden hat und wie es daraufhin bei deren Umsetzung interpretiert wurde. Der dritte und letzte Teil der vorliegenden Arbeit stellt die Frage, wie die Akteure in der Politik und Verwaltung das Subsidiaritätsprinzip interpretieren, mit welchen Politikfeldern sie dieses in Verbindung bringen und welchen Sinn sie diesem geben. Das Subsidiaritätsprinzip wird dabei nicht nur als administrativ-juristischer Begriff verstanden, sondern es soll auch geklärt werden, wie einzelne Akteure sich mit Bezug auf das Prinzip das Funktionieren einer Gesellschaft vorstellen und welche Normen diesen Vorstellungen zu Grunde liegen. Es soll also untersucht werden, wie das Subsidiaritätsprinzip im täglichen Leben angewendet wird. Dazu wurden mit Entscheidungsträgern, Politikern und Personen der Verwaltung Interviews geführt.

4.1 Vorgehen und Methodik der Interviews

Das Datenmaterial dieses Teils der Arbeit besteht aus halb-offenen Interviews mit Personen, die auf verschiedenen Staatsebenen sowohl in der Schweiz als auch der Europäischen Union mit dem Subsidiaritätsprinzip in Berührung kommen. Ihnen allen gemein ist, dass sie durch ihren Beruf beziehungsweise Tätigkeit mit den Rechtssystemen der Schweiz oder der Europäischen Union in Kontakt kommen und sich zwangsläufig mit der Subsidiarität auseinandersetzen müssen.³³⁵ Darüber hinaus wurde darauf geachtet, dass für die Interviews Personen berücksichtigt werden, die auf verschiedenen Staatsebenen tätig sind, damit mögliche Unterschiede in der Anwendung sichtbar gemacht werden können.

Interviewt wurden für die Schweiz Benedikt van Spyk, Brigitte Häberli-Koller, Roland Eberle und Werner Weber und für die Europäische Union Herr S³³⁶, Michel Reimon und Franz Fischler. Benedikt van Spyk ist Vizestaatssekretär des Kantons St. Gallen und zuständig für den Bereich Recht und Legistik des genannten Kantons. Brigitte Häberli-Koller (CVP) und Roland Eberle (SVP) nehmen als Standesvertreter des Kantons Thurgau die

³³⁵ Narrative Interviews funktionieren nur dann, wenn die Befragten in ein Ereignis, das innerhalb einer Untersuchung thematisiert wird, involviert sind oder waren. Vgl. Küsters, Ivonne: Narrative Interviews. Grundlagen und Anwendungen, 2009., S. 30.

³³⁶ Weil Herr S das Interview anonym führen wollte, wurde sein Name pseudonymisiert.

Vertretung des genannten Kantons im Schweizerischen Parlament ein. Werner Weber arbeitet in der Bundesverwaltung in der Sektion Finanzausgleich, bei der das Thema Subsidiarität unter anderem angegliedert wurde. Für die Europäische Union konnte Herr S vom Amt für Europa in Bozen, der Autonomen Region Südtirol gewonnen werden. Er ist unter anderem für die Projektfinanzierung aus Fördertöpfen der Europäischen Union zuständig. Michel Reimon, der lange Zeit in der globalisierungskritischen Bewegung in Österreich aktiv war, wurde als Vertreter des Europäischen Parlamentes (Grüne/EFA) interviewt. Für den Bereich der Exekutive in der Europäischen Union konnte Franz Fischler, der von 1995 bis 2004 als EU-Kommissar von Österreich tätig war, gewonnen werden.

Die Interviews wurden, geleitet durch einen Interviewleitfaden, halboffen geführt. Dem Entscheid halboffene Interviews zu führen, liegt die Annahme zu Grunde, dass sich soziale Wirklichkeit im Rahmen von kommunikativer Interaktion erfassen lässt.³³⁷ Die Interviews weisen drei für die Arbeit besonders relevanten Teile auf. Nach den Formalia und dem persönlichen Hintergrund wurde ein Erzählstimulus gewählt, der aus Gründen der Vergleichbarkeit für alle Experten identisch war. In einem ersten Frageteil wurde der persönliche Bezug zur Subsidiarität geklärt. Dabei sollte vor allem untersucht werden, inwiefern die Experten in ihrem ausserberuflichen Leben (Kindheit, Umfeld, Lebensereignisse) einen bestimmten Bezug zum Subsidiaritätsprinzip herstellen. In einem zweiten Teil des Interviews ging es um ihren Zugang zum Prinzip als Experten ihrer jeweiligen Tätigkeit. Dieser Teil versuchte vor allem, die Funktionsweise des Prinzips im Bezug zum Recht aufzuarbeiten. Dabei sollten die Interviewpartner mögliche Verbindungen zu weiteren Politikbereichen herstellen. Darüber hinaus wurden Fragen gestellt, inwiefern sich der alltägliche Umgang mit dem Subsidiaritätsprinzip verändert hat. Im dritten Teil des Interviews wurde der Bezug zum Subsidiaritätsprinzip auf eine „Metaebene“ gehoben. Dabei interessierte insbesondere die persönliche Meinung der Interviewpartner nach dem „Sinn“ und dem „Wesen“ eines subsidiären Staatsaufbaus.

Die drei Teile der Interviews dienten dazu, die Interviews qualitativ miteinander vergleichbar zu machen, gleichzeitig den Interviewpartnern aber zu ermöglichen, das Interview ohne grosse Einschränkungen weitgehend selber strukturieren zu können.³³⁸ Teilweise wurde vom Interviewer Verständnis- oder Vertiefungsfragen in Bezug auf die Erzählung des Interviewpartners formuliert. So sollte erreicht werden, dass die spontane Erzählung

³³⁷ Vgl. Küsters: Narrative Interviews, 2009., S. 18.

³³⁸ Vgl. Bohnsack, Ralf: Rekonstruktive Sozialforschung. Einführung in qualitative Methoden, 2003., S. 20.

möglichst umfassend nachvollzogen werden kann.³³⁹ Im zweiten und insbesondere im dritten Teil bestand das Interesse weniger in der Biographie der Interviewpartner, sondern viel mehr in ihrer Eigenschaft als Experten in einem bestimmten Handlungsfeld.³⁴⁰

Die Interviews wurden mit Hilfe eines Audio-Aufnahmegerätes aufgezeichnet und anschliessend transkribiert. Sowohl die Aufnahme als auch der transkribierte Text wurden autorisiert. Um die Interviews möglichst natürlich und mit einer maximalen Nähe führen zu können, wurde in den Interviews mit Schweizer Experten Schweizerdeutsch gesprochen. Bei der Transkription wurden die Äusserungen sorgfältig in Schriftsprache übersetzt. Es wurde versucht, bei der Transkription eine möglichst hohe Genauigkeit zu erreichen, wobei stets die Erfordernisse für die Beantwortung der Forschungsfrage als oberster Orientierungspunkt diente.³⁴¹ Die Transkripte geben das gesprochene Wort sehr genau wieder. Damit sollte erreicht werden, dass allfällige Zusammenhänge zwischen der Art und dem Inhalt des Gesagten sichtbar gemacht werden. Die Interviewpartner hatten bei der Autorisation die Möglichkeit, die Transkripte zu verändern, was teilweise umfassend genutzt wurde.

Die Analyse der Interviews folgt in groben Zügen Ralf Bohnsacks Methode der rekonstruktiven Sozialforschung. Die rekonstruktive Methode versucht, anhand sprachlicher Äusserungen über die soziale Wirklichkeit an jenem Erlebnisprozess teilzuhaben, den der Interviewte offenbart. Es geht darum, Äusserungen im Bezugsrahmen der interviewten Person nachzuvollziehen und zu interpretieren.³⁴² Die rekonstruktive Methode baut auf vier Schritten auf: Nach einer formulierenden Interpretation folgt eine reflektierende Interpretation. Danach wird eine Fallbeschreibung, also eine Verdichtung der Analyse, verfasst und zuordnungsbar Typen gebildet.³⁴³ Im Rahmen dieser Arbeit wird eine Fallbeschreibung und insbesondere eine Typenbildung durchgeführt.

Die Analyse der Experten aus der Schweiz und der Europäischen Union werden getrennt voneinander behandelt. Die Fallbeschreibung orientiert sich am Ablauf des Interviews, welche im Interviewleitfaden vorgegeben wurde. Teilweise werden die Typen mit Hilfe von Überschriften gekennzeichnet. Dabei ist anzumerken, dass die Typenbildung nicht abschliessend ist beziehungsweise die Gründe für einzelne Typen teilweise überlappend sind und sich gegenseitig beeinflussen. Um dies besser zum Ausdruck zu bringen, werden

³³⁹ Vgl. Flick, Uwe: Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung, Hamburg 2011., S. 228.

³⁴⁰ Vgl. Ebd., S. 214.

³⁴¹ Vgl. Ebd., S. 380.

³⁴² Vgl. Bohnsack: Rekonstruktive Sozialforschung, 2003., S. 131.

³⁴³ Vgl. Ebd.

die Typen in dieser Arbeit auch „Dimensionen der Subsidiarität“ genannt. Ein Vergleich der beiden Expertengruppen Schweiz und Europäische Union soll im Résumé vorgenommen werden.

4.2 Analyse der Interviews aus der Expertengruppe Schweiz

4.2.1 Persönlichen Bezug zur Subsidiarität

Bei den Interviews mit den schweizerischen Experten fällt auf, dass alle vier Interviewpartner einen persönlichen Bezug zur Subsidiarität nennen können. Benedikt van Spyk erzählt ohne zu zögern von der Zeit, als entschieden wurde, auf welches Gymnasium er gehen sollte. Er ist in Rheinfelden aufgewachsen, einer Kleinstadt im Kanton Aargau, jedoch nahe an Basel-Landschaft gelegen. Da die Kantonsschule eine kantonale Aufgabe ist, war der Übertritt an ein ausserkantonaes Gymnasium nur durch eine gute Note zu erreichen. Er meint sodann im Bezug auf Subsidiarität, dass ihm dies „doch ziemlich Eindruck gemacht [hat], dieses erste bewusste Erkennen von Unterschieden innerhalb sehr kleinräumigen Strukturen“³⁴⁴. Als weiteres Beispiel nennt van Spyk seinen Professor an der Universität, der sich als „Bundesstaatler“³⁴⁵ offensichtlich intensiv mit dem Föderalismus auseinander gesetzt und später auch als sein Doktorvater gewirkt hat. Die Diskussionen mit diesem müssen van Spyk sehr beeinflusst haben, wenn er sagt, dass ihn „dieser Geist von Skepsis gegenüber der Zentralisierung“ geprägt hätte.³⁴⁶

Die Stadträtin Brigitte Häberli-Koller nennt auf Nachfrage nach ihrem ersten persönlichen Kontakt mit der Subsidiarität kein spezielles Erlebnis ausserhalb ihrer politischen Laufbahn. Dennoch lässt sich hinsichtlich des feingliedrigen politischen Systems der Schweiz mit der Aussage von van Spyk eine Überschneidungen feststellen. So erwähnt sie gleich zu Beginn, dass nur zwei Kilometer von ihrem Haus entfernt die Kantonsgrenze liege.³⁴⁷ Die Andeutung auf die fragmentierten Kantons Grenzen im Kontext des Subsidiaritätsprinzips lassen darauf schliessen, dass ein Bewusstsein für dieses vorhanden ist.

Ihr Kollege im Ständerat, Roland Eberle, kommt wie van Spyk mit einem Beispiel aus seiner Kindheit: „[...] der populäre Ansatz wäre, als unsere Grossmutter uns gehütet hat als

³⁴⁴ Vgl. Spyk, Benedikt van: Subsidiarität. Schweiz. Ebene: Kanton, Interview geführt von Marius Wiher, 2015., Z. 92-109.

³⁴⁵ Ebd., Z. 149.

³⁴⁶ Ebd., Z. 146-147.

³⁴⁷ Häberli-Koller, Brigitte: Subsidiarität. Schweiz. Ebene: Parlament, Interview geführt von Marius Wiher, 2016., Z. 16-17.

meine Mutter Kinder bekommen hat, das ist schon Subsidiarität gewesen [...]“³⁴⁸ Der Grund sei in der Gesellschaft zu suchen, die „in unserem Land“ die „Probleme möglichst eigenständig“ löse.³⁴⁹ Die Kirche hätte darüber hinaus ebenfalls eine subsidiäre Rolle gehabt.³⁵⁰

Werner Weber beschränkt seinen ersten Kontakt mit der Subsidiarität auf den Begriff selbst. Dieser habe er das erste Mal im Gymnasium und später an der Universität gehört. Auf die Nachfrage, ob seine Kindheit einen Berührungspunkt mit der Subsidiarität aufweise, verneint er entschieden.³⁵¹

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass alle Interviewpartner aussagen, sie seien bereits in ihrer Kinder- und Jugendzeit mit dem Subsidiaritätsprinzip in Berührung gekommen. Insbesondere van Spyk und Eberle erzählen von spezifischen Situationen aus ihrem Leben, die sie in Verbindung mit dem Subsidiaritätsprinzip bringen. Ebenfalls meinen jedoch alle, dass dies nicht anhand des Begriffes selbst oder einer bewussten Erziehung sondern „unbewusst“ (van Spyk), „ohne begriffliche Einordnung“ (Eberle), „abstrakt“ (Weber) oder sogar als „Selbstverständlichkeit“ (Häberli-Koller) geschehen sei.³⁵²

4.2.2 Funktion als Experte

Subsidiarität als wichtiges Staatsprinzip der Schweiz

Offensichtlich empfinden alle Interviewpartner die Subsidiarität als wichtigen Teil des Staatsverständnisses der Schweiz. So bezeichnet Brigitte Häberli-Koller den subsidiären Aufbau „unseres Staates“ als „Erfolgsmodell und auch ein Grund, warum die Schweiz so gut unterwegs ist.“³⁵³ Werner Weber vom Bund ist der Meinung, dass Subsidiarität ein Begriff sei, den er „sehr gut kenne“ und mit dem sich auch „alle identifizieren könnten“, aber niemand wirklich gewusst habe, „was das genau heissen soll“.³⁵⁴ Weber spricht hier das Postulat Stadler an, aufgrund dessen die Bundesverwaltung gezwungen war, erstmals über den Begriff der Subsidiarität innerhalb des Artikels 5a der Bundesverfassung nachzu-

³⁴⁸ Eberle, Roland: Subsidiarität. Schweiz. Ebene: Parlament, Interview geführt von Marius Wiher, 2015., Z. 108-115.

³⁴⁹ Ebd., Z. 111.

³⁵⁰ Ebd., Z. 120-121.

³⁵¹ Vgl. Weber, Werner: Subsidiarität. Schweiz. Ebene: Bund, Interview geführt von Marius Wiher, 2015., Z. 36-49.

³⁵² Vgl. van Spyk: Subsidiarität, 2015., Z. 92.; Häberli-Koller: Subsidiarität, 2016., Z. 142.; Weber: Subsidiarität, 2015.: Z. 53.; Eberle: Subsidiarität, 2015.: Z. 107.

³⁵³ Häberli-Koller: Subsidiarität, 2016., Z. 137-138.

³⁵⁴ Vgl. Weber: Subsidiarität, 2015., Z. 69-74 und 261-265.

denken. Dieser Interpretation kann auch der Kantonsexperte Benedikt van Spyk zustimmen. Er sagt im Interview, dass einerseits das Prinzip für die Kantone „grosse Auswirkungen“ hat, ja es sich sogar um „eine der intensivsten Diskussionen und Spannungsfelder [...], in denen sich der Kanton drinnen bewegt“ handelt.³⁵⁵ Und dies auf zwei Seiten: Einerseits gegenüber dem Bund, andererseits in der „Durchsetzung von Machtanspruch und Führungsanspruch des Kantons gegenüber den Gemeinden“.³⁵⁶ Andererseits ist das theoretische Konzept „nie ein Thema“ und mehr für eine „Rede“ geeignet.³⁵⁷ In die gleiche Kerbe schlägt auch Roland Eberle, wenn er sagt, dass die Subsidiarität als „Begrifflichkeit“ nicht vorhanden, jedoch „das Denken [...] immer sehr ausgeprägt“ war.³⁵⁸ Die Diskussion werde eher unter dem Begriff der „Gemeindeautonomie“ geführt.³⁵⁹

Subsidiarität interpretiert als politischen Prozess

Subsidiarität macht sich in realpolitischen Fragestellungen und Kompetenzzuteilungen bemerkbar. So sagt van Spyk: „Das ist alles irgendwie miteinander verflochten und da geht es immer um Abgrenzungsfragen: Ja was dürfen wir? Was müssen wir und wenn wir das müssen, wer finanziert was genau, wer reglementiert das?“³⁶⁰ Er sieht also in der Subsidiarität ein zentrales Staatsprinzip und interpretiert es als „Austarieren verschiedener Ansprüche auch von Herrschaft“, „politische Diskussion“ und „Austarieren, Verteilen und Verantwortung“.³⁶¹ Dieser Meinung ist auch die Ständerätin Brigitte Häberli-Koller, die sagt, dass die Subsidiarität teilweise als „politische Aushandlung“ verstanden werden kann.³⁶² Als Experte der Bundesbehörden möchte Werner Weber diese Interpretation nur teilweise zustimmen.³⁶³

Bedingungen für das Funktionieren der Subsidiarität

Für Brigitte Häberli-Koller ist eine Bedingung für das Funktionieren der Subsidiarität das Wissen um die Folgen einer dezentralen Gesetzesumsetzung wichtig. Sie führt weiter aus, dass in einem theoretischen Rahmen bestimmte Kompetenzaufteilungen durchaus Sinn

³⁵⁵ van Spyk: Subsidiarität, 2015., Z. 157-158.

³⁵⁶ Vgl. Ebd., Z. 162-163.

³⁵⁷ Vgl. Ebd., Thema: Z. 194-195.; Rede: Z. 210-211.

³⁵⁸ Vgl. Eberle: Subsidiarität, 2015., Z. 169-171.

³⁵⁹ Vgl. Ebd., Z. 193.

³⁶⁰ Vgl. van Spyk: Subsidiarität, 2015., Z. 180-182.

³⁶¹ Vgl. Ebd., Z. 182-184.

³⁶² Vgl. Häberli-Koller: Subsidiarität, 2016., Z. 231.

³⁶³ Vgl. Weber: Subsidiarität, 2015., Z. 282.

ergeben, in der Praxis aber nicht umsetzbar seien.³⁶⁴ Subsidiarität muss nach ihrer Lesart also praktisch umsetzbar sein. Was jedoch eine solche praxisnahe Umsetzung genau ist, definiert sie nicht weiter. Damit eine untere Ebene diese Herrschaftsansprüche übernehmen kann, müssen sie laut van Spyk drei Bedingungen aufweisen: Sie brauchen einen Willen zur Selbstständigkeit und sowohl personelle als auch finanzielle Ressourcen.³⁶⁵ Dass diese teilweise nicht mehr vorhanden sind, die Gemeinden aber dennoch unabhängig bleiben wollen, beschreibt er ebenfalls und stellt fest, dass dies durchaus „ohne jegliche Logik von wirksamer und wirtschaftlicher Aufgabenerfüllung“ und teilweise „irrational“ sei.³⁶⁶ Für Roland Eberle ist der „Wille zum Unterschied“ entscheidend. Für ihn ist klar, dass es in einem subsidiären System Ungleichheiten geben muss. Diese muss man seiner Meinung nach akzeptieren.³⁶⁷

Zwei Interviewpartnern zufolge beeinflusst darüber hinaus die Kultur das Verständnis von Subsidiarität wesentlich. Roland Eberle spricht von einer „Mentalitätsfrage“ auch in Anbetracht der verschiedenen Kulturen in der West- und Deutschschweiz. Er nennt hier das Beispiel der Krankenkassenprämien, die in der Westschweiz durch häufige Arztbesuche höher seien als in der Deutschschweiz.³⁶⁸ Benedikt van Spyk nennt ein „Identitätsgefühl“ kleinerer Gebiete als entscheidender Faktor für eine Ausprägung eines subsidiären Systems. Dabei behaupten lokale Ebenen eine bestimmte „Dorfkultur“ ausgebildet zu haben. Diese Behauptung benutzen sie sodann als Rechtfertigung für ihre Autonomie.³⁶⁹

Der Wertewandel als Grund für die Schwächung der Subsidiarität

Roland Eberle sieht als Grund für die Schwächung des Subsidiaritätsprinzips den Wertewandel der letzten Jahre, in dem die Verantwortung für sich selbst immer weniger übernommen und immer mehr dem Staat übergeben werde.³⁷⁰ Er beschreibt dies auch als „Zerfall von Werthaltungen“.³⁷¹

Die Finanzpolitik als Grund für die Schwächung der Subsidiarität

Falls eine übergeordnete Ebene den von van Spyk bereits weiter oben angesprochenen Willen zur Selbstbestimmung brechen möchte, bleibt ihr als Möglichkeit nur der finanziel-

³⁶⁴ Vgl. Häberli-Koller: Subsidiarität, 2016., Z. 263-269.

³⁶⁵ Vgl. van Spyk: Subsidiarität, 2015., Z. 221-234.

³⁶⁶ Vgl. Ebd., Aufgabenerfüllung: Z. 236-237.; Irrationalität: Z. 240.

³⁶⁷ Vgl. Eberle: Subsidiarität, 2015., Z. 264.

³⁶⁸ Vgl. Ebd., Z. 266-285.

³⁶⁹ Vgl. van Spyk: Subsidiarität, 2015., Z. 241-246.

³⁷⁰ Vgl. Eberle: Subsidiarität, 2015., Z. 336-377.

³⁷¹ Ebd., Z. 478.

le Druck. Gemeindefusionen lassen sich darum nur durch die „Goldmillionen der Nationalbank“, gepackt in einen kantonalen Fonds, anstossen.³⁷² Dasselbe gilt für die Aufgaben zwischen Kantonen und Bund, über die van Spyk sagt: „Der Neue Finanzausgleich ist eigentlich der grösste Akt von neuer Aufgabenverteilung im Bundesstaat gewesen. Und dieser ist wiederum getrieben gewesen vom Bestreben des Bundes, Kosten anders aufzuteilen, damit er sie nicht tragen muss, sondern die Kantone diese Kosten tragen. Das hat man dann eine Entflechtung dieser Kosten genannt.“³⁷³ Auch Roland Eberle sieht das Geld als mögliche Ursache für die Schwächung der Subsidiarität. Seiner Meinung nach tragen die unterschiedlichen finanziellen Möglichkeiten der Gemeinden zur Ungleichheit bei. Diese fehlenden finanziellen Möglichkeiten und die sich daraus ergebenden Ungleichheiten führen zu einer Aufgabenübertragungen auf übergeordnete Ebenen. Dadurch werde der subsidiäre Gedanke geschwächt.³⁷⁴

Die Ungleichheit zwischen lokalen Gebieten als Grund für die Schwächung der Subsidiarität

Diese Unterschiede haben für Roland Eberle mit dem Beginn der „Tiefsteuerpolitik“ und der damit einhergehendem „Vergleichsdebatte“ begonnen.³⁷⁵ Es seien vermehrt Ausgleichsgefässe geschaffen worden und eine Verwässerung der Autonomie habe stattgefunden.³⁷⁶ Dasselbe passiere auch auf Bundesebene, auf der die Subsidiarität „ausgehöhlt“ würde und die unteren Ebenen zur reinen „Verwaltungseinheit“ degradiert würden.³⁷⁷ Auch die Kollegin von Roland Eberle, Brigitte Häberli-Koller, sieht in der Ungleichheit und der damit verbundenen Forderung nach Angleichung den subsidiären Aufbau des Staates in Gefahr.³⁷⁸

Die zunehmende Zentralisierung als Grund für die Schwächung der Subsidiarität

Van Spyk stellt darüber hinaus eine Zentralisierungstendenz fest, die zu „Unmut“ auf der Kantonebene führt. Zwei Veränderungen tragen laut ihm dazu bei. Zum einen die Verschiebung von Bedürfnissen in der Bevölkerung, so dass diese nicht mehr bereit ist, „ge-

³⁷² Vgl. van Spyk: Subsidiarität, 2015., Z. 260-267.

³⁷³ Ebd., Z. 336-241.

³⁷⁴ Eberle: Subsidiarität, 2015., Z. 234-245.

³⁷⁵ Vgl. Ebd., Z. 200-208.

³⁷⁶ Ebd., Z. 211.

³⁷⁷ Vgl. Ebd., Z. 249-260.

³⁷⁸ Vgl. Häberli-Koller: Subsidiarität, 2016., Z. 166-169 und 182-183.

wisse Nachteile, die die Subsidiarität mit sich bringt, zu ertragen“.³⁷⁹ Zum anderen ergibt sich daraus für den Bund die Möglichkeit, durch die Übernahme der Finanzierung seinen Einfluss zu erhöhen.³⁸⁰ Werner Weber vom Finanzdepartement ist vor diesem Hintergrund klar der Meinung, dass die Zentralisierung einen wesentlichen Beitrag zur Schwächung des Subsidiaritätsprinzips beinhaltet. Als Gründe für diese Entwicklung nennt er einerseits die Attraktivität der Politik auf Bundesebene im Gegensatz zur weniger attraktiven kantonalen Politik und andererseits die zunehmende „Internationalisierung und Globalisierung“.³⁸¹ Im Verlaufe des Interviews nennt er darüber hinaus den Vollzugsföderalismus als „Prinzip unseres föderalen Staates“. Er sieht jedoch ebenfalls, dass dadurch „gewisse Widersprüche“ hervorgerufen werden können und dies mit dem Subsidiaritätsprinzip schwierig zu vereinbaren sei.³⁸²

Der Verfassungsartikel als Versuch der Stärkung des Subsidiaritätsprinzips

Alle Schweizer Interviewpartner sehen eine Schwächung des Subsidiaritätsprinzips, verursacht durch unterschiedliche Entwicklungen, als gegeben an. Um diese Entwicklung zu stoppen, hat man nach Aussage von Werner Weber das Subsidiaritätsprinzip in die Verfassung geschrieben. Dies war seiner Meinung nach eine deutliche Reaktion auf das „schlechte Funktionieren des Föderalismus“ insbesondere im finanziellen Bereich. Nur wird in der Zwischenzeit nach Weber deutlich, dass niemand wirklich eine Ahnung hat, wie dieser Verfassungsgrundsatz der Subsidiarität interpretiert werden soll.³⁸³ Einen Einfluss auf die Gesetzgebung des Bundes hatte der Verfassungsartikel seiner persönlichen Meinung nach bisher kaum.³⁸⁴ Ins gleiche Horn stösst auch Roland Eberle, wenn er sagt, dass der Subsidiaritätsartikel im Jahre 2006 nur darum in die Verfassung aufgenommen wurde, damit das bisher gelebte aber nicht verfasste Prinzip nicht in der Bedeutungslosigkeit verschwinde.³⁸⁵ Auch Benedikt van Spyk ist der Meinung, dass das Prinzip „eine Beschreibung dessen ist, was ohnehin bereits abläuft.“³⁸⁶ Jedoch ist er der Meinung, dass man ein solches Prinzip nicht „von oben verordnen kann“ und ein solch verordneter Verfassungsgrundsatz demnach wenig Auswirkungen hat.³⁸⁷

³⁷⁹ Vgl. van Spyk: Subsidiarität, 2015., Unmut: Z. 364-365.; Nachteile der Subsidiarität: Z. 370-372.

³⁸⁰ Vgl. Ebd., Z. 378-380.

³⁸¹ Vgl. Weber: Subsidiarität, 2015., Nationale Ebene: Z. 98-105.; Globalisierung: Z. 382-384.

³⁸² Vgl. Ebd., Prinzip: Z. 207-210.; Widersprüche: Z. 226-231.

³⁸³ Vgl. Ebd., Funktionieren des Föderalismus: Z. 295-310.; Verfassungsgrundsatz: Z. 74-76.

³⁸⁴ Vgl. Ebd., Z. 324-326.

³⁸⁵ Vgl. Eberle: Subsidiarität, 2015., Z. 495-528.

³⁸⁶ van Spyk: Subsidiarität, 2015., Z. 198-200.

³⁸⁷ Vgl. Ebd., Z. 218-219.

4.2.3 Subsidiarität auf der Metaebene

Auf die Nachfrage, welchen Sinn Brigitte Häberli-Koller dem subsidiären Aufbau eines Staates gibt, antwortet sie zuerst nach der klassischen Definition von Oswald von Nell-Breuning: Ein (föderaler) Staat hat einen Schichtaufbau, bei dem jede Ebene das übernimmt, was er „übernehmen kann“ und die „Mittel dazu hat“. Dies soll darüber hinaus möglichst umfangreich sein. Nur in jenen Bereichen, in denen eine gemeinsame Lösung „Sinn macht“, soll die nächsthöhere Ebene die Aufgabe übernehmen. Als Beispiel führt sie die Sozialsysteme an.³⁸⁸ In einem zweiten Schritt benutzt sie den Begriff der „Eigenverantwortung“, die als Art Entscheidungsmerkmal dienen soll. Dabei soll jeder Bürger die Eigenverantwortung für sich selbst übernehmen.³⁸⁹

Roland Eberle erklärt den Sinn des subsidiären Aufbaus eines Staates mit drei verschiedenen Interpretationen. Hinter der ersten Interpretation verbergen sich ökonomischen Überlegungen. Für ihn ist Subsidiarität „immer ein Streit um Ressourcen“, also eine sinnvolle Verteilung von Finanzmitteln.³⁹⁰ Darum liege der „Vorteil“ eines subsidiären Systems einerseits in der „möglichst präzisen Mittelallokation von Staatsmitteln dorthin, wo es sie braucht“ und andererseits in der Verhinderung von „Staatsrenten“. Als zweite Interpretation führt er die „Bereitschaft zur Eigenverantwortung vom Individuum“ an.³⁹¹ Roland Eberle versucht, das Prinzip in seiner dritten Interpretation nochmals anders zu fassen, wenn er sagt: „[...] je weiter weg man beim Bürger ist, desto grosszügiger ist man beim Geldausgeben [...], je näher am Bürger Entscheide gefällt werden, desto weniger wird gepfuscht [...]“.³⁹² Dabei spricht er in dieser dritten Interpretation zwei verschiedene Dinge an. Zum einen die These, dass die Nähe für eine sinnvolle Gestaltung von Lösungen entscheidend ist. Zum anderen deutet die Verwendung des Begriffs „pfuschen“ auf einen nachlässigen oder sogar betrügerischen Umgang mit – in diesem Kontext – Finanzmitteln an. Dies kann nur bedeuten, dass Roland Eberle die ungerechtfertigte Ausübung von Macht verhindern möchte, in dem physische Nähe hergestellt werde.

Auch Werner Weber hat zwei verschiedene Argumentationen, warum ein subsidiärer Staatsaufbau Sinn ergibt. Der eine ist erneut der „ökonomische“ Ansatz. Dabei ist die Argumentation ähnlich wie bei Roland Eberle: Die „Leistungen“ des Staates sollen „mög-

³⁸⁸ Vgl. Häberli-Koller: Subsidiarität, 2016., Z. 382-289.

³⁸⁹ Vgl. Ebd., Z. 390-396.

³⁹⁰ Vgl. Eberle: Subsidiarität, 2015., Mittelallokation: Z. 540-541.; Ressourcen: Z. 558-560.

³⁹¹ Ebd., Z. 620-623.

³⁹² Ebd., Z. 632-634.

lichst effektiv und effizient für die Bürgerinnen und Bürger“ erbracht werden.³⁹³ Dies kann seiner Meinung nach vor allem durch Nähe zum Bürger erreicht und nur dort auf die nächst höhere Eben ausgelagert werden, wo es auch Sinn ergibt. Genau diese Frage, wo es Sinn ergibt, ist laut Weber jedoch eine politische Frage zwischen den Polen „Chancengleichheit“ und „Leistungsbestellung“.³⁹⁴ So sagt er: „Das muss letzten Endes immer wieder politisch austariert werden und was heute als gute Lösung angeschaut wird, muss in zehn Jahren nicht unbedingt der Fall sein.“³⁹⁵ Die zweite Argumentation ist die Identifikation mit dem Staat, die nach Meinung von Weber in einem dezentralen Staat höher ist. Dies deutet auf die Idee hin, dass der Sinn eines subsidiären Systems darin besteht, die Loyalität und das Vertrauen in die staatlichen Institutionen zu stärken.

Benedikt van Spyk äussert sich pointiert über den Sinn des Subsidiaritätsprinzips: „Also ich glaube, eigentlich ist es ein theoretisches Konzept von praktischem Widerstand gegen die Zentralisierung von Macht.“³⁹⁶ Mit dieser druckreifen Aussage spricht er zwei Dinge an. Erstens ist das Prinzip ein „theoretisches Konzept“, dass zuerst als „praktische Realität“ existiert hat und später „konzeptualisiert“ wurde.³⁹⁷ Er erklärt sich damit auch die späte Aufnahme des Prinzips in die Schweizer Verfassung. Darüber hinaus ist er darum auch der Meinung, dass sich das Prinzip „nicht von oben herab verordnen“ liesse, sondern es von „unten“ eingefordert werden müsse.³⁹⁸ Zweitens meint der „praktische Widerstand“ die Selbstermächtigung der Menschen durch eine eigene Handlung, also die Gestaltung ihrer eigenen Umgebung. Gerichtet ist diese Handlung gegen die „Zentralisierung von Macht“, also eine Macht, die sich in den Händen von wenigen und vor allem jener befindet, die über andere entscheiden können. Subsidiarität bedeutet also für van Spyk die Forderung zur Machtteilung, die Möglichkeit zur Ablehnung von politischen Konzepten gegenüber einer zentralisierten Macht aber auch die Möglichkeit seine eigene Umgebung durch eigene Handlungen zu gestalten.

³⁹³ Vgl. Weber: Subsidiarität, 2015., Z. 331-333.

³⁹⁴ Vgl. Ebd., Z. 333-337.

³⁹⁵ Vgl. Ebd., Z. 429-431.

³⁹⁶ van Spyk: Subsidiarität, 2015., Z. 521-522.

³⁹⁷ Vgl. Ebd., Konzept und Realität: Z. 524-526.

³⁹⁸ Vgl. Ebd., Z. 569-571.

4.3 Analyse der Interviews aus Europa

4.3.1 Persönlichen Bezug zur Subsidiarität

Herr S, der im Südtiroler Amt für Europa arbeitet, wurde das erste Mal in seiner früheren Tätigkeit auf das Subsidiaritätsprinzip aufmerksam. Durch den damaligen Präsidenten des Südtiroler Gemeindeverbandes kam er in Kontakt mit dem Prinzip. Er sagte im Interview: „Und ich kann mich erinnern, dass bevor ich überhaupt eine Idee hatte, was das Wort bedeutet, habe ich das vom politischen Standpunkt aus verfolgt natürlich, wie sie sich beteiligen am Prozess der Rechtssetzung, oder auch am Rechtssetzungsprozess der Union und so weiter.“³⁹⁹ Frühere oder private Bezüge zum Subsidiaritätsprinzip führt er nicht an.

Michel Reimon engagierte sich vor seiner Zeit als Abgeordneter des Europäischen Parlaments in der globalisierungskritischen Bewegung. In dieser Zeit ist er seiner Meinung nach auch in Kontakt mit dem Subsidiaritätsprinzip gekommen und zwar im Zusammenhang mit dem Neoliberalismus, der „auch auf Subsidiarität pocht“.⁴⁰⁰ Er sagt dazu: „[...] wenn du tätig bist als Journalist, klar kriegst du gewisse Entscheidungen mit, die mit Subsidiarität zusammenhängen. Da könnte ich mich aber nicht mehr daran erinnern, was die erste davon wäre.“⁴⁰¹ Als zweiter Bezugspunkt nennt Reimon die österreichischen Diskussion bezüglich der Notwendigkeit von Landtagen oder vom Bundesrat, die immer wieder geführt werden.⁴⁰²

Der ehemalige EU-Kommissar für Österreich, Franz Fischler, hat nochmals einen ganz anderen Bezug zur Subsidiarität. Er nennt direkt die Sozialenzyklika *Quadragesimo Anno* des Papstes als ersten Kontakt mit dem Subsidiaritätsprinzip. Er beantwortet die im Leitfaden vorgesehene Frage nach seiner Konfession gleich selbst (katholisch) und führt dann aus: „Es ist so: Der Begriff der Subsidiarität ist im katholischen Milieu stark verankert. Daher wurde ich, nachdem ich auf ein katholisches Gymnasium ging, schon in der Mittelschule mit diesem Begriff vertraut gemacht und zwar im Zusammenhang mit der Sozialenzyklika *Quadragesimo Anno*.“⁴⁰³

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass alle Interviewpartner schon vor ihrer Tätigkeit als Experten einen Bezug zur Subsidiarität hatten. Der Bezug ist bei zwei Interviewpartnern

³⁹⁹ Vgl. Herr S: Subsidiarität. EU. Ebene: Region, Interview geführt von Marius Wiher, 2016., Z. 72-77.

⁴⁰⁰ Reimon, Michel: Subsidiarität. EU. Ebene: Parlament, Interview geführt von Marius Wiher, 2016., Z. 39.

⁴⁰¹ Ebd., Z. 41-43.

⁴⁰² Vgl. Ebd., Z. 46-49.

⁴⁰³ Fischler, Franz: Subsidiarität. EU. Ebene: Kommission, Interview geführt von Marius Wiher, 2016., Z. 49-52.

im Zuge ihrer beruflichen Tätigkeit und damit relativ spät entstanden. Nur Franz Fischler meint, er hätte schon in der Jugend vom Prinzip gehört.

4.3.2 Funktion als Experte

Die (Un-)Wichtigkeit der Subsidiarität

Alle Experten aus der Europäischen Union meinen, dass das Subsidiaritätsprinzip relativ unbedeutend sei. Herr S ist der Meinung, dass das Subsidiaritätsprinzip grundsätzlich für verschiedene Staatsebenen wichtig sei, gleichzeitig sagt er aber auch, dass es „eigentlich nicht Thema beziehungsweise inkludiert natürlich in der Regionalpolitik“ ist.⁴⁰⁴ Er ist sich also nicht ganz sicher, inwiefern Subsidiarität eine Relevanz für ihn selbst oder die Region Südtirol hat. Die Frage, inwiefern im Subsidiaritätsartikel der EU-Verträge der Terminus „regional, lokal und national“ die Subsidiarität verändert habe, kann er nicht beantworten. Ihm ist jedenfalls keine direkte Mitwirkung beispielsweise von Südtirol in einem Rechtssetzungsprozess bekannt.⁴⁰⁵

Der Europaparlamentarier Michel Reimon ist der Meinung, dass Subsidiarität als Konzept keine Rolle spiele. Auf die Frage, inwiefern sich die EU-Institutionen mit der Subsidiarität auseinandersetzen, antwortet er: „Mit der Frage Subsidiarität theoretisch, habe ich den Eindruck, setzen sie [die Politiker der EU] sich überhaupt nicht auseinander, sondern es geht nur um pragmatische Einflussinteressen.“⁴⁰⁶ Dass nicht über das Prinzip diskutiert werde, bestätigte Reimon später nochmals. Er bewertet mögliche Diskussionen im Parlament folgendermassen: „Ich hab beim Beschliessen einer Richtlinie beim Aushandeln des Freihandelsvertrages keine Subsidiaritätsdiskussion, sondern wir schauen, dass die Anwendung des Prinzips so funktioniert.“⁴⁰⁷ Daraus kann geschlossen werden, dass sich die Mitglieder darüber im Klaren sind, wie das Prinzip angewendet werden soll.

Franz Fischler antwortet auf die Frage, was das Subsidiaritätsprinzip in den EU-Verträgen seit Maastricht für Auswirkungen hatte, lapidar: „Keine“.⁴⁰⁸ Auf die Nachfrage, wie damals innerhalb des EU-Rates über das Prinzip diskutiert wurde, zieht Fischler den Vergleich zwischen den Prinzipien im EU-Recht und jener in den nationalen Verfassungen:

⁴⁰⁴ Vgl. Herr S: Subsidiarität, 2016., Z. 94-95.

⁴⁰⁵ Vgl. Ebd., Z. 272-274.

⁴⁰⁶ Reimon: Subsidiarität, 2016., Z. 139-141.

⁴⁰⁷ Ebd., Z. 193-195.

⁴⁰⁸ Fischler: Subsidiarität, 2016., Z. 164-168.

„Entschuldigung, aber Sie müssen ja auch nicht ständig diskutieren, was in der nationalen Verfassung geregelt ist.“⁴⁰⁹

Subsidiarität interpretiert als Zusammenarbeit zwischen Ebenen

Zwei Interviewpartner gehen bezüglich des Subsidiaritätsprinzips auf die Zusammenarbeit zwischen den Regionen beziehungsweise lokalen Gebietskörperschaften und der EU näher ein. Franz Fischler ist der Meinung, dass gerade die Idee von „Europa der Regionen“ als Ansatz zur Umsetzung einer Subsidiarität verstanden werden kann. Seiner Meinung sei dies jedoch nicht die Realität sondern sei eher „etwas für politische Sonntagsreden“.⁴¹⁰ Für Fischler ist darum klar, dass die EU die Nationalstaaten als „Partner“ betrachtet und nicht die Regionen – trotz einer EU-Institution in Form des Ausschusses der Regionen (AdR).⁴¹¹ Als Vertreter einer Region ist nicht erstaunlich, dass Herr S das Subsidiaritätsprinzip als Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ebenen interpretiert. Er sagt: „Also da ist die Subsidiarität insofern gegeben, weil die Union macht Verordnungen, sie sieht vor, dass die Programme umgesetzt werden, wir als Regionen arbeitet sie dann aus.“⁴¹² Und weiter: „Also ich würde sagen, Subsidiarität in dem Sinne ist einfach ein Spiel, also ein Spiel, ein näheres Zusammenspiel von mehreren Körperschaften, die das Programm umsetzen.“⁴¹³ Dass diese Zusammenarbeit aber nicht hierarchiefrei ist, wird durch seine folgenden Aussagen deutlich.

Subsidiarität als Machpolitik

Die Zusammenarbeit zwischen den Ebenen ist laut Herrn S hierarchisch klar strukturiert, was auch anhand seiner Erzählungen über seine Arbeit veranschaulicht wird. So wird ein Programm, das von den Regionen nach Vorgaben der EU-Kommission ausgearbeitet wird, nachfolgend eben jenen wieder zur Prüfung vorgelegt. Einerseits haben die Regionen „wenig Spielraum“ und die Prüfung „dauert lange“, andererseits fordert die EU-Kommission auch Änderungen im Programm bei technischen Details wie zum Beispiel Gebietsabgrenzungen.⁴¹⁴ Es ist offensichtlich, dass diese Zusammenarbeit stark hierarchisch geprägt ist. Und obwohl dies für die Regionen offensichtlich einen grossen bürokratischen Aufwand

⁴⁰⁹ Ebd., Z. 296-297.

⁴¹⁰ Vgl. Ebd., Z. 117-121.

⁴¹¹ „Unsere Partner sind die Nationalstaaten und es ihre Angelegenheit wie sie auf Basis ihrer nationalen Verfassungen ihren Staat organisieren.“ Vgl. Ebd. Z. 101-108.

⁴¹² Herr S: Subsidiarität, 2016., Z. 100-102.

⁴¹³ Ebd., Z. 111-113.

⁴¹⁴ Vgl. Ebd., Spielraum: Z. 214-215.; Dauer: Z. 166-167.; Details: Z. 168-170.

darstellt, sieht Herr S in der Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips keine Probleme. Für ihn sind einheitliche Regeln auch eine Frage der „Gerechtigkeit“ für die gesamte Europäische Union.⁴¹⁵ Dennoch ist offensichtlich, dass die hierarchische Verteilung von Macht sehr wichtig ist und auf Seiten der EU-Kommission liegt.

Auch Michel Reimon spricht diese Hierarchien an. Für ihn ist Subsidiarität in erster Linie eine Ausprägung des Neoliberalismus, „der eben nicht nur gesagt hat, der Staat soll so wenig wie möglich machen, sondern das, was er tut auch auf der untersten Ebene.“⁴¹⁶ Dadurch hätten die „Menschen auf der untersten Ebene den stärksten Einfluss“⁴¹⁷. Mit dieser demokratiethoretischen Forderung könnte Reimon auch gut leben, nur glaubt er, sie sei falsch. Seiner Meinung nach führt Subsidiarität nicht nur zu Unabhängigkeit gegenüber einer übergeordneten Ebene sondern auch zu Abhängigkeiten auf lokaler Ebene gegenüber der Machtpolitik der lokalen Eliten. Er beschreibt diesen Umstand folgendermassen: „Der Einfluss einer Landesregierung auf die Menschen ist auch grösser als der der Bundesregierung, und der Landeshauptmann tut sich irrsinnig leicht damit, zu drohen, dass du einen Job nicht bekommst, oder deine Kinder einen Job nicht bekommen, oder was auch immer, als der Bundeskanzler, mit dem du nichts zu tun hast.“⁴¹⁸ Für Reimon ist Subsidiarität folglich stark mit Machtausübung verknüpft, die möglicherweise auch missbraucht werden kann.

Nationale Logiken als Schwächung der Subsidiarität

Für Michel Reimon wird die Subsidiarität durch die nationalen Logiken der Europäischen Union und insbesondere innerhalb des EU-Rates und der Kommission geschwächt. Somit haben auch weder die Subsidiaritätsrüge noch die -klage einen Sinn, da einzelne nationale Parlamente in ihrer nationalen Logik verharren. Er drückt es folgendermassen aus: „Nächsten Mittwoch haben wir aktuelle Europastunde im Nationalrat, da werde ich wieder hinfahren und habe eine Rede, da fällt die gesamte Diskussion innerhalb der jeweiligen nationalstaatlichen Logik (Pause), wer mit wem, ob du da drin als Europaparlamentarier auch Oppositioneller bist oder Führungsabgeordneter, hängt auch von deiner nationalen Regierung ab.“⁴¹⁹ Er sieht das Problem darin, dass er als parteipolitisch gebunden angesehen wird, auch wenn er theoretisch als Vertreter von Österreich im EU-Parlament Einsitz nimmt. Das

⁴¹⁵ Vgl. Ebd., Z. 236-237.

⁴¹⁶ Reimon: Subsidiarität, 2016., Z. 57-59.

⁴¹⁷ Ebd., Z. 60.

⁴¹⁸ Ebd., Z. 71-74.

⁴¹⁹ Vgl. Ebd., Z. 104-108.

Subsidiaritätsprinzip wird somit nicht befolgt. Vor allem der EU-Kommission unterstellt er, sich „wesentlich weniger darum zu kümmern, wie das Subsidiaritätsprinzip, also wie die Ebenen, genau gestaltet sind.“⁴²⁰

Auch Franz Fischler spricht die nationalen Interessen an, die seiner Meinung nach in Konflikt mit dem Subsidiaritätsprinzip stehen. So meint er, dass „angenehme Entscheidungen weiter auf der unteren Ebene gefällt und nur die unangenehmen Entscheidungen auf eine höhere Ebene transferiert werden.“⁴²¹ Er spricht damit die nationale Logik in der Politik der Mitgliedsstaaten an, die nicht nach dem Subsidiaritätsprinzip gelöst werden. Ein Beispiel für eine solche Politik sieht er in der Landwirtschaftspolitik der Europäischen Union. Seiner Meinung nach gäbe es durchaus die Möglichkeit, diese mehr regional und weniger national zu organisieren. Die Mitgliedsstaaten wehren sich jedoch, weil sie eine Ungleichbehandlung im nationalen Kontext nicht akzeptieren wollten.⁴²² Ein weiteres Beispiel hierfür ist die Debatte um den Brexit, dem möglichen Austritt von Grossbritannien aus der EU. Nach Fischler fordert Cameron in diesem Kontext unter dem Stichwort der Subsidiarität eine Renationalisierung von Gemeinschaftsaufgaben, was jedoch keineswegs im Einklang mit dem Prinzip stehen würde.⁴²³

Subsidiarität als realpolitischen „Ausgleich“ für den Verlust einer Teilsouveränität

Der ehemalige EU-Kommissar Franz Fischler führt noch eine weitere Dimension der Subsidiarität an. Seiner Meinung nach hatte das Subsidiaritätsprinzip die Funktion eines politischen Ausgleichs. Gemeint ist damit, dass nicht das eigentliche Prinzip in die Verträge aufgenommen wurde, weil man es hätte umsetzen wollen. Vielmehr sollte es dem politischen Ausgleich zwischen den Mitgliedsstaaten und der EU einerseits und innerhalb der Mitgliedstaaten andererseits dienen, um ein ganz anderes politisches Ziel zu erreichen. Als Beispiel nennt er den Druck und Einfluss der deutschen Bundesländer insbesondere Bayerns während den Verhandlungen zu den Verträgen von Maastricht und Amsterdam, das Subsidiaritätsprinzip in die Verträge aufzunehmen.⁴²⁴

⁴²⁰ Ebd., Z. 95-96.

⁴²¹ Fischler: Subsidiarität, 2016., Z. 78-82.

⁴²² Vgl. Ebd., Z. 204-250.

⁴²³ Vgl. Ebd., Z. 154-162.

⁴²⁴ „Die Bayern zum Beispiel haben das massiv gefordert. Und sie dürfen nicht vergessen, damals war ein Bayer Finanzminister.“ Ebd., Z. 185-186. Fischler spricht damit Theo Waigel an, den Finanzminister Deutschlands von 1989-1998 und Mitglied der CSU.

Bedingung für das Funktionieren der Subsidiarität

Laut Michel Reimon funktioniert das Subsidiaritätsprinzip nicht. Das liege auch daran, dass die Europäische Union kein Staat und somit die Kommission keine Regierung sei und das Parlament keine volle Gesetzgebungskompetenzen habe. Nur wenn diese Voraussetzungen vorhanden wären, könnte das Subsidiaritätsprinzip „sauber“ umgesetzt werden.⁴²⁵ Ein Subsidiaritätsprinzip kann also nur innerhalb von Staaten funktionieren. Ein supranationales Gebilde wie die EU ist hierfür nach Reimons Interpretation nicht geeignet.

Für Franz Fischler ist vor allem entscheidend, dass die Politiker auch „regionale Unterschiede akzeptieren“ könnten. In der EU-Landwirtschaftspolitik zum Beispiel werden seiner Meinung nach national-einheitliche Regelungen bevorzugt, weil der „subjektiven politischen Wahrnehmung“ mehr Aufmerksamkeit geschenkt werde als dem „objektiv Richtigen“.⁴²⁶ Dafür verantwortlich sind seiner Meinung nach „Neidgeschichtspunkte“, unter denen die Verteilung von EU-Geldern angeschaut werde.⁴²⁷ Die „objektiv richtige“ Verteilung der Gelder nach dem Subsidiaritätsprinzip wird somit nicht eingehalten.

4.3.3 Metaebene

Herr S nennt im Interview drei Interpretationen für den Sinn und das Wesen der Subsidiarität. In einem ersten Punkt nennt er das Zusammenspiel zwischen verschiedenen Ebenen und zwar sowohl horizontal als auch vertikal zwischen den einzelnen Ebenen. Dies alles unter der „Federführung“ der Union.⁴²⁸ Als zweiten Punkt führt er die „Nivellierung“ insbesondere im wirtschaftlichen Bereich an. Dabei geht es um einen Ausgleich zwischen zwei ungleichen wirtschaftlichen Entwicklungen in verschiedenen Regionen.⁴²⁹ Interessanterweise verbindet er im Weiteren diese zweite Interpretation mit der Idee, durch das Prinzip einzelne Unternehmen angemessener unterstützen zu können. Die Argumentation geht dahingehend, dass subsidiäre Entscheidungen für lokale Gebietskörperschaften sinnvoller seien als „grosse und globale Strategien“. Infolgedessen führe das Subsidiaritätsprinzip zum Ausgleich zwischen den Regionen und trage sogar generell zur (wirtschaftlichen) Entwicklung bei.⁴³⁰ So interpretiert, handelt es sich bei der Subsidiarität um ein universales

⁴²⁵ Vgl. Reimon: Subsidiarität, 2016., Z. 109-113 und 117-123.

⁴²⁶ Vgl. Fischler: Subsidiarität, 2016., Z. 240-243.

⁴²⁷ Vgl. Ebd., Z. 250.

⁴²⁸ Vgl. Herr S: Subsidiarität, 2016., Z. 400-401.

⁴²⁹ Vgl. Ebd., Z. 413-416.

⁴³⁰ Vgl. Ebd., Z. 417-424.

Prinzip, das zu mehr Wohlstand führt. Als dritten Punkt führt Herr S die Nähe an: „Politische Entscheidungen sollen möglichst nahe am Bürger und möglichst lokal getroffen werden.“ Das heisst seiner Meinung nach nicht, dass alle Entscheidungen „unbedingt und notgedrungen auf lokaler Ebene“ getroffen werden müssten.⁴³¹ Es ist offensichtlich, dass Herr S damit an die klassische Interpretation des Subsidiaritätsprinzips denkt, die auch in den EU-Verträgen genannt wird.

Für Michel Reimon gibt es zwei Ideen dafür, was das Subsidiaritätsprinzip im Kern ausmacht. Die erste – seiner Meinung nach auch die „Ursprungsidee“ – ist die „Machtkontrolle“.⁴³² Er verweist dabei auf seine zu Beginn des Interviews gemachten Aussagen bezüglich der Machtteilung. Die Macht wird, wo möglich, lokal ausgeübt und kontrolliert. Damit werden die Menschen von einer zentralisierten Macht unabhängiger, gleichzeitig aber auch lokal abhängiger. Als zweite Idee für das Wesen der Subsidiarität führt Reimon die verbesserte Kommunikation an. Er argumentiert sodann historisch, da er meint, dass Subsidiarität in der Vergangenheit auch eine Notwendigkeit war, da die Kommunikationswege für die Organisation eines Landes weiter gewesen wären. Dies kommt in folgender Aussage zum Ausdruck: „Und dass der Gemeinderatssaal für ein Tiroler näher ist als das Parlament in Wien, liegt auf der Hand.“⁴³³ Bei der Frage, was genau das „Wesen der Subsidiarität“ sei, verbindet er die beiden Ansätze miteinander: „Das Wesen ist es, einen Kommunikationsraum zu schaffen, Hierarchien, in denen man die Meinung wiedergeben kann. Das ist ein sehr demokratischer Zugang.“⁴³⁴ Dass dies aber im Endeffekt nicht unbedingt demokratisch sein muss, liegt für ihn auch auf der Hand, denn er nimmt an, dass es auch „subsidiäre Diktaturen“ geben könnte.⁴³⁵ Für Reimon ist Subsidiarität also eine Frage nach der Organisation einer Gesellschaft, verstanden als Kommunikationsraum, in dem möglichst viele und verschiedene Meinungen verarbeitet werden können.

Franz Fischler geht ebenfalls auf den demokratischen Inhalt des Subsidiaritätsprinzips ein. Er benennt im Interview zwei sich widersprechende Grundsätze, die aber durch das Subsidiaritätsprinzip gefördert werden: Zum einen die „Nähe zum Bürger“. Zum anderen jene Ebene zu finden, in der die „beste Lösung“ für ein Problem gefunden wird.⁴³⁶ Es ist naheliegend, dass das Subsidiaritätsprinzip hier einen wichtigen Beitrag zu Lösung dieser Widersprüche beitragen kann. Der tieferliegende Grund für diese Widersprüche ist die Globa-

⁴³¹ Vgl. Ebd., Z. 432-438.

⁴³² Reimon: Subsidiarität, 2016., Z. 200.

⁴³³ Ebd., Z. 218-219.

⁴³⁴ Ebd., Z. 236-237.

⁴³⁵ Ebd., Z. 238.

⁴³⁶ Vgl. Fischler: Subsidiarität, 2016., Z. 311-312.

lisierung. Es werde somit immer dringlicher, für gewisse globale Probleme wie zum Beispiel den Klimawandel auch globale Lösungen zu finden. Nur werden diese Lösungen offensichtlich nicht immer nahe beim Bürger gefällt, weshalb es eine Diskussion um Subsidiarität geben müsse. Laut Franz Fischler sind also Globalisierung und Subsidiarität stark miteinander verknüpft.⁴³⁷ Daraus folgt, dass das Subsidiaritätsprinzip auch mit der Debatte über Macht und wer diese ausüben soll, verbunden ist.⁴³⁸ Auf das „Wesen“ der Subsidiarität angesprochen, antwortet Fischler ganz im Sinne der *Quadragesimo Anno*, auf die er auch verweist: Die Natur des Menschen als „Zoon Politikon“ liege im Streben nach Gemeinschaft. Diese brauche jedoch eine Struktur. Das Subsidiaritätsprinzip könne hier einen Anhaltspunkt liefern, da es eben nicht streng hierarchisch aufgebaut sei.⁴³⁹ Kurz vor Ende des Interviews zieht Fischler einen Vergleich moralphilosophischer Art zwischen dem subsidiären Staatsaufbau und jenem eines Organismus. Er sagt: „Die einzelnen Familien [...] sind die Zellen dieses Organismus und diese Zellen schliessen sich zusammen, in der Natur würde man sagen zu Geweben, auf diese Weise kommt es dann aber auch gleichzeitig zu einer Differenzierung der Zellen. [...] Dann gibt es die nächste Stufe, es entstehen Organe, das sind, wenn Sie wollen, die Staaten. Und aus dem ganzen Gebilde entsteht ein Organismus. Eher in einem solchen Bild, glaube ich, kann man beschreiben, was eigentlich das Zentrale an der Subsidiarität ist, was die Subsidiarität ausmacht.“⁴⁴⁰ Die von Fischler verwendete Metapher erinnert stark an die von Rudolf Virchows Körper-Staat-Metapher aus dem 19. Jahrhundert, die gegen Virchows Willen benutzt wurde, um „Gleichheitsbestrebungen Einhalt zu gebieten und autoritäre Staatsformen zu legitimieren.“⁴⁴¹ Es ist darum umso bemerkenswerter, dass auch Franz Fischler zu Beginn auf diese Gefahr des Subsidiaritätsprinzips hinweist.⁴⁴²

⁴³⁷ Vgl. Ebd., Z. 314-330.

⁴³⁸ „Das löst in der Bevölkerung eine Debatte auch darüber aus, wie die Macht verteilt und von wem sie wahrgenommen werden soll.“ Ebd., Z. 337-339.

⁴³⁹ Vgl. Ebd., Z. 357-361.

⁴⁴⁰ Ebd., Z. 362-369.

⁴⁴¹ Sander, Kathrin Elisabeth: *Organismus als Zellenstaat - Rudolf Virchows Körper-Staat-Metapher zwischen Medizin und Politik*, Heidelberg 2011 (Kurzfassung einer medizinischen Dissertation 2011). Online: <<http://archiv.ub.uni-heidelberg.de/volltextserver/12853/#>>, Stand: 07.03.2016.

⁴⁴² Vgl. Fischler: Subsidiarität, 2016., Z. 63-66.

4.4 Résumé des vierten Kapitels

Das Ziel dieses dritten Teils der Arbeit war es, die Dimensionen des Subsidiaritätsprinzips mithilfe von Experteninterviews zu fassen. Dabei traten verschiedene Interpretationen zur Subsidiarität zu Tage, die das gesamte Spektrum der Politik abdeckten. Dies ist auch nicht weiter erstaunlich, da die Subsidiarität als grundlegendes Staatsprinzip auch mit allen Politikbereichen vermischt werden kann.

Im ersten Abschnitt des Interviews wurde nach persönlichen Berührungspunkten der Experten mit dem Subsidiaritätsprinzip gefragt. Alle Schweizer Interviewpartner haben in einer bestimmten Lebenssituation mit dem Subsidiaritätsprinzip direkt oder indirekt Erfahrungen gemacht und wussten eine Anekdote dazu zu erzählen. So zum Beispiel die Erfahrung mit dem Schulsystem (van Spyk), die Lage des eigenen Hauses in der Nähe einer Kantonsgrenze (Häberli-Koller) oder die Betreuung als Kind durch die Grossmutter (Eberle). Ihnen allen gemeinsam ist ebenfalls, dass sie die Erfahrung mit dem Prinzip als „unbewusst“ (van Spyk) oder „abstrakt“ (Weber) beurteilen. Daraus lässt sich schliessen, dass das Prinzip als spezifische politische Kultur „selbstverständlich“ war. Es wurde nicht als solches wahrgenommen, sondern die Interviewpartner interpretieren ihre Erlebnisse als Auswirkung des Prinzips. Die Subsidiarität als „gelebtes“ Prinzip der Schweizer Experten stellt damit einen grossen Unterschied zu den Interviewpartnern aus der Europäischen Union dar. Letztere erzählen von keinen persönlichen Lebenserfahrungen im Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip. Bei den Experten der Europäischen Union kommt das Subsidiaritätsprinzip erstmals entweder als Teil des Berufes (Herr S, Reimon) oder als gelerntes Prinzip in der Schule (Fischler) vor.

Im zweiten Abschnitt des Interviews wurden die Experten nach ihren beruflichen Berührungspunkten mit dem Prinzip befragt. Die Analyse der Schweizer Interviews zeigt eine erstaunliche Vielfalt an Dimensionen, die das Subsidiaritätsprinzip besitzt. Es wurden acht Dimensionen genannt. (1) Alle Interviewpartner empfinden die Subsidiarität als wichtiges Staatsprinzip der Schweiz. Dies wird durch die Verwendung der Begriffe deutlich, die von „ein Prinzip, mit dem sich alle identifizieren können“ über „intensivste Spannungsfelder“ bis zum Grund für das „Erfolgsmodell“ Schweiz reicht. Diese praktischen Auswirkungen werden aber dahingehende relativiert, als dass zwei Interviewpartner der Ansicht sind, dass das theoretische Konzept nicht diskutiert wurde und sich mehr für eine Rede eigne. (2) Laut zwei Experten manifestiert sich das Subsidiaritätsprinzip in realpolitischen Fragestellungen (zum Beispiel im Rahmen der Kompetenzzuteilungen), weshalb sie das Subsidiarität hernach als politischen Prozess in Form von „Aushandlungen“ und „Verteilen von Ver-

antwortung“ interpretieren. (3) Drei Experten sind der Meinung, dass die Subsidiarität nur unter bestimmten Voraussetzungen funktioniert. Es handelt sich dabei um die Folgenabschätzung und praktische Umsetzbarkeit von neuen Gesetzen (Häberli-Koller), den Willen zur Schonung finanzieller und personeller Ressourcen (van Spyk), die Akzeptanz von Ungleichheiten und eine bestimmte Mentalität (Eberle) und das Identitätsgefühl von lokalen Körperschaften (van Spyk).

Alle Interviewpartner sehen auch Gefahren im subsidiären Staatssystem der Schweiz. Diese werden in den nachfolgenden vier Punkten dargestellt. (4) Von Roland Eberle wird der stattfindende Wertewandel, bei dem die Individuen immer weniger Verantwortung für sich selbst übernehmen, als Gefahr für das Subsidiaritätsprinzip angesehen. (5) Sowohl van Spyk als auch Eberle befürchten des Weiteren in der Finanzpolitik beziehungsweise in der Übernahme von Kosten durch übergeordnete Ebenen eine Schwächung des Subsidiaritätsprinzips. Dabei können übergeordnete Ebenen durch ihre Finanzkraft das Prinzip aushebeln, da die unteren Ebenen nicht die gleichen finanziellen Möglichkeiten haben. (6) Diese Übernahme von Aufgaben durch bessere Finanzierungsmöglichkeiten wird unter anderem durch die Ungleichheit zwischen einzelnen Gebietskörperschaften getragen. Zwei Interviewpartner (Häberli-Koller und Eberle) sehen in der durch die Ungleichheit losgetretene „Vergleichsdebatte“ das Subsidiaritätsprinzip vermehrt bedroht. (7) Interessanterweise sagt sowohl der Vertreter des Bundes (Weber) als auch jener des Kantons (van Spyk), dass eine Zentralisierungstendenz festzustellen sei, die das Subsidiaritätsprinzip schwäche. Die Gründe dazu sind unterschiedlich. Während van Spyk eine Verschiebung von Bedürfnissen der Bevölkerung als Grund sieht, ist es bei Weber die Attraktivität der Bundespolitik gepaart mit der „Internationalisierung und Globalisierung“ von politischen Fragen. (8) Schliesslich interpretieren sowohl Werner Weber als auch Roland Eberle die Einführung des Verfassungsartikels als Antwort auf die zunehmende Schwächung des Subsidiaritätsprinzips. Es lässt sich feststellen, dass das Subsidiaritätsprinzip von den Schweizer Interviewpartnern in sehr vielen Facetten dargestellt und mit den unterschiedlichsten politischen Bereichen in Verbindung gebracht wird.

Auch die Interviewpartner der Europäischen Union denken über das Subsidiaritätsprinzip und dessen Auswirkungen nach. In der Analyse der Interviews lassen sich sechs Dimensionen herauslesen. (1) Dem Subsidiaritätsprinzip kommt, auch wenn es als wichtiges Prinzip definiert wird (Herr S), in der täglichen Arbeit der Europäischen Union keine Rolle zu. So besteht laut EU-Parlamentarier Michel Reimon keine Notwendigkeit, darüber zu diskutieren, was der Inhalt der Subsidiarität sei. Franz Fischler meint, dass der Artikel 5 im EU-

Vertrag (Subsidiaritätsartikel) keine Auswirkungen hat. (2) Dennoch existiert auch bei den europäischen Experten eine Idee dazu, was Subsidiarität sein könnte oder wie sie funktionieren sollte. So interpretieren Franz Fischler und Herr S Subsidiarität als Zusammenarbeit zwischen Regionen oder zwischen Ebenen. (3) Ebenfalls bringen zwei Interviewpartner das Subsidiaritätsprinzip mit einer einseitigen Machtpolitik in Verbindung. Dies wird bei Herrn S in der Beschreibung des Ablaufs der Projektplanung im Zusammenspiel mit der EU-Kommission deutlich. Auch wenn Herr S dies nie so sagt, wird doch klar, dass die Regionen bei der Ausarbeitung von Programmen für EU-Fördertöpfe von der EU-Kommission eher zu Statisten degradiert und ihnen eine Mitbestimmung vorenthalten werden. Dieser Mechanismus erinnert stark an den schweizerischen Vollzugsföderalismus und nicht an die „Hilfeleistung“ einer Subsidiarität. Michel Reimon sieht in der Subsidiarität, verstanden als Teil des Neoliberalismus, nicht nur den Vorteil, dass ein gewisse zentrale Machtkonzentration verhindert wird, sondern befürchtet auch, dass durch eine Dezentralisierung der Macht lokale Eliten die unteren Ebenen beherrschen. Subsidiarität führt also nur zu einer Dezentralisierung und verhindert nicht grundsätzlich Machtmissbrauch. (4) Zwei der Interviewpartner sehen nationalen Logiken als grosses Problem, das eine konsequente Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips verhindere. Michel Reimon kritisiert hierbei den EU-Rat und die Kommission, deren Exponenten vermehrt ihre eigene nationale Politik verfolge. Franz Fischler unterstellt dasselbe den einzelnen Mitgliedsstaaten. (5) Franz Fischler sieht darüber hinaus das Problem darin, dass die Subsidiarität nicht als weiteres Grundprinzip in die EU-Verträge implementiert worden sei, sondern nur zur Sicherstellung des politischen Ausgleichs zwischen den Mitgliedsstaaten aufgenommen worden sei. Folglich könne dem Prinzip keine umfangreiche politische Bedeutung zugesprochen werden. (6) Zwei Interviewpartner aus der Europäischen Union sind darüber hinaus der Meinung, dass das Subsidiaritätsprinzip nur unter bestimmten Voraussetzungen funktionere. Michel Reimon sieht in der unvollendeten politischen Integration von Europa hin zum Bundesstaat den entscheidenden Grund für die schlechte Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips. Mit einer Kommission als Europäische Regierung und einem Parlament mit umfassenden Kompetenzen könnte wesentlich zielführender über eine sinnvolle Umsetzung des Prinzips gesprochen werden. Franz Fischler sieht im Gegensatz dazu eher die Akzeptanz für regionale Unterschiede als zentrale Bedingung für Akteure, dem Subsidiaritätsprinzip zu Wirkung zu verhelfen. Anhand dieser Liste der Dimensionen der Subsidiarität wird deutlich, dass das Subsidiaritätsprinzip eine eher unwichtige Stellung innerhalb der Europäischen Union einnimmt. Die Hälfte der genannten Dimensionen (Nr. 3-5) kann darüber hinaus

leicht in Verbindung mit egoistischer Machtpolitik gebracht werden. Eine weiterreichende Diskussion über das Prinzip und dessen Zusammenhänge findet in den Interviews nur ansatzweise statt.

Im dritten Abschnitt des Interviews wurde nach dem „Sinn“ oder dem „Wesen“ des Subsidiaritätsprinzips gefragt. Auf dieser Metaebene lassen sich bei den Schweizer Interviewpartnern sechs Interpretationen herauslesen. (1) Als erste Interpretation wurde die klassische Definition von Nell-Breuning genannt, die besagt, dass jede Ebene nur das übernimmt, was sie auch leisten kann. Dabei sollen die tieferen Ebenen möglichst viel selber übernehmen. (2) Eine zweite Interpretation ist die ökonomische Interpretation, die besagt, dass knappe Ressourcen möglichst effizient verteilt werden sollten. Das Subsidiaritätsprinzip soll eine präzise Mittelallokation garantieren. (3) Mit dieser Argumentation ist die Idee der Selbst- bzw. Eigenverantwortung verbunden. Ihr liegt die (neo-)liberale Überzeugung zu Grunde, dass jedes Individuum möglichst viel Verantwortung für sich selbst übernehmen und die Gesellschaft nur in Notfällen helfend zur Seite stehen sollte. Damit wäre dann auch eine effiziente Hilfe gewährleistet. (4) Manche Interviewpartner streichen die erwünschte Identifikation und möglicherweise Loyalität gegenüber der Gemeinschaft als Produkt eines subsidiären Aufbaus eines Staates heraus. (5) Eine weitere wichtige Interpretation ist die durch das Prinzip herbeigeführte bewusste Machtteilung. Durch die Abgabe von Macht an untere Ebenen besteht für mehr Menschen automatisch Mitwirkungsmöglichkeiten. (6) Die letzte Interpretation des Prinzips, die genannt wird, ist die Selbstermächtigung. Durch das Subsidiaritätsprinzip werden Menschen dazu aufgefordert, Verantwortung für sich, ihr Handeln und ihre Umgebung zu übernehmen.

Auch bei den Interviewpartnern der Europäischen Union wurde nach der Metaebene des Subsidiaritätsprinzips gefragt. Es wurden fünf verschiedene Interpretationen geäußert. (1) Die Erste ist ebenfalls von der Vorstellung von Nell-Breunings und seiner Aufteilung der Aufgaben in Staatsebenen wie sie in den EU-Verträgen übernommen wurde geprägt. (2) Die zweite Interpretation streicht den Zweck der Nivellierung von Unterschieden in der Zusammenarbeit zwischen den Ebenen hervor und dies sowohl in horizontaler als auch vertikaler Richtung. (3) Die dritte Interpretation ist die Idee des Kommunikationsraumes, der durch das Subsidiaritätsprinzip geschaffen wird. Dabei wird durch das Prinzip definiert, an welcher Stelle bestimmte Aufgaben gelöst werden. (4) Die vierte Interpretation versteht das Subsidiaritätsprinzip als Prinzip zur Machtkontrolle beziehungsweise Machtteilung. Hier geht es im Kern um die Frage, wem in einer globalisierten Welt umfassende Kompetenzen zukommen. (5) Die fünfte Interpretation hat nichts mit Macht zu tun, son-

dern nimmt im Gegensatz dazu an, dass das Subsidiaritätsprinzip einfach der Natur des Menschen entspricht. Ein subsidiär aufgebauter Staat wäre demnach einfach die Vervollkommenung der menschlichen Natur.

Einen Vergleich bezüglich dem Sinn oder dem Wesen der Subsidiarität zwischen den Aussagen der Experten der Europäischen Union und der Schweiz gestaltet sich als umfangreich und würde den Umfang der vorliegenden Arbeit sprengen. Dennoch lassen sich einige Gemeinsamkeiten und Unterschiede nennen. Es fällt auf, dass das vielfach die Definition des Subsidiaritätsprinzips nach von Nell-Breuning herangezogen wird. Auch wird das Subsidiaritätsprinzip oftmals in den Zusammenhang mit Kompetenz und Machtausübung gebracht. Hierbei geht es um die Frage, wer wo und zu welchen Zeitpunkt gewisse Macht innehat. Ein ökonomischer Ansatz, teilweise gepaart mit der Forderung nach Eigenverantwortung, lässt sich ebenfalls als Definition finden. Unterschiede zwischen den Experten aus der Schweiz und der Europäischen Union sind nur schwerlich zu fassen. Am deutlichsten wurde dieser hinsichtlich der Erzählungen bezüglich der ersten bewussten oder unbewussten Wahrnehmung des Subsidiaritätsprinzips. Während in der Schweiz das Subsidiaritätsprinzip eher „praktisch erlebt“ wird, bleibt es in der Europäischen Union ein technisch wahrgenommenes Prinzip. Und auch wenn es in der Schweiz und in der Europäischen Union an einer konsequenten und eindeutigen Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips fehlt, ist doch offensichtlich, dass die Schweizer Experten einen grundsätzlich anderen Zugang zum Prinzip aufweisen. Dieser Umstand hängt vermutlich damit zusammen, dass es bei den Schweizer Experten aufgrund der politischen Kultur ein gewisses Bewusstsein für den Konsens, die Machtteilung und die Selbstermächtigung gibt. Die Politik der Europäischen Union, die eher auf Konfrontation und Machtanspruch setzt, eignet sich demnach nicht gleich gut, das Verständnis für die Subsidiarität zu fördern.

5 Fazit der Arbeit

Das Subsidiaritätsprinzip scheint wieder in aller Munde zu sein. Wie dies in der Einleitung dieser Arbeit dargestellt wurde, fordern sowohl der britische Premierminister Cameron, die rechtspopulistische Partei „Alternative für Deutschland“ als auch Autoren eines Appells in der links-liberalen Tageszeitung „le Monde“ (mehr) Subsidiarität. In Anbetracht der Aktualität des Subsidiaritätsprinzips stellt sich die Frage, wie das Prinzip verstanden und interpretiert wird. Welche Ideen, rechtliche Konsequenzen und praktische Umsetzungsmöglichkeiten liegen bezüglich des Subsidiaritätsprinzips vor? Was ist das Wesen der Subsidiarität? Dies sind die zentralen Fragen dieser Arbeit. Um diese Frage zu beantworten wurden drei verschiedene Methoden angewandt, die jeweils in einem eigenen Teil dieser Arbeit abgehandelt wurden.

In einem ersten Teil der vorliegenden Arbeit wurde versucht, das Subsidiaritätsprinzip als Idee im 20. Jahrhundert bis zur Gegenwart darzustellen. Dabei wurde auf die Werke fünf politischer Denker verwiesen, die teilweise explizit, grösstenteils jedoch implizit das Subsidiaritätsprinzip in ihre Theorien integrieren. Allen fünf Autoren ist gemein, dass sie sich mit den ihnen vorgefundenen historischen Prozessen und Bedingungen auseinander setzen. Als Lösung schlagen sie, trotz unterschiedlicher politischer Einstellung, ähnliche Vorgehensweisen vor: Die lokalen Ebenen einer Gesellschaft oder eines Staates sollen gefördert, die Freiheit des Individuums soll gestärkt und die demokratische Kontrolle ausgeweitet werden. Vor dem Hintergrund ihrer unterschiedlichen historischen Erfahrungen und dadurch geprägten ideologischen Vorstellungen lassen sich drei Interpretationen des Subsidiaritätsprinzips ableiten.

Die erste Interpretation wird beeinflusst vom katholischen Personalismus: Insbesondere durch die persönliche Erfahrung der Zwischenkriegszeit sind die Vertreter dieser Interpretation, Oswald von Nell-Breuning und Emmanuel Mounier, zum Schluss gekommen, dass die repräsentative Demokratie die Gesellschaft nicht vor Totalitarismen schützen kann. Es muss darum eine andere Form der Demokratie gefunden werden und zwar eine, die die Person – verstanden als Natur des Menschen – als Grundlage für das Funktionieren der Gesellschaft miteinbezieht. In dieser Vorstellung von Demokratie ist das Subsidiaritätsprinzip zentraler Bestandteil. Der Staat, interpretiert als eigenständiger Akteur, hat für Nell-Breuning und Mounier einen wichtigen Beitrag zu Umgestaltung der Gesellschaft zu leisten. Während Nell-Breuning eine längerfristig-kooperative Umsetzung des Subsidiari-

tätsprinzips innerhalb der Gesellschaft anstrebt, fordert Mounier einen gewaltvollen Umsturz im Staat, um die neue Demokratie mitsamt dem Subsidiaritätsprinzip zu verankern. In einer zweiten Interpretation wird das Prinzip in einen demokratischen Sozialismus integriert: Unter dem Regime eines totalitären „Marxismus“ in Osteuropa und vor allem in der ehemaligen Sowjetunion begann in den 1960er-Jahren eine neue „unorthodoxe“ Linke den Staat zu hinterfragen. Der Staat, ausgegeben als repräsentative Demokratie, wurde als einschränkend und paternalistisch aufgefasst. Selbstorganisation und Basisdemokratie galten als Möglichkeiten, ein selbstbestimmtes Leben zu führen und dem demokratischen Sozialismus zum Durchbruch zu verhelfen. Nicos Poulantzas entwickelte in den 1970er-Jahren eine doppelte Strategie, sowohl innerhalb von repräsentativen Institutionen aktiv zu sein, aber auch subsidiäre Selbstverwaltung zu fördern. Gute dreissig Jahre später beschreibt Costas Douzinas die wirtschaftliche Krise der Europäischen Union und die Abwesenheit des (National-) Staates in Griechenland um das Jahr 2010. Er stellt fest, dass die Menschen, gedacht als Multitude, gezwungen werden, sich selbst zu organisieren. Subsidiarität, wenn auch weder von Poulantzas noch von Douzinas explizit genannt, wird implizit als Bestandteil eines demokratischen Sozialismus gesehen.

Das Hinterfragen des starken Staates führte jedoch nicht nur den Marxismus und mit ihm die „Linke“ in eine Krise. Ausgelöst durch den Ölschock und das stagnierende Wirtschaftswachstum in den 1970er-Jahren begannen vorwiegend Ökonomen, den Staat für seine ineffiziente Planung zu kritisieren. Als Gegenmodell wurde die klassische Ökonomie herangezogen, die behauptete, dass lokale Gebietskörperschaften freier und darüber hinaus auch noch ökonomisch effizienter als ein national-zentralistischer Staat wären. Infolgedessen wurde von liberalen Ökonomen das Subsidiaritätsprinzip als wesentlicher Bestandteil eines „schlankeren“ Staates interpretiert. Politisch konservative Kreise integrierten das Prinzip in ihr politisches Programm, was fortan von Kritikern als „neoliberal“ bezeichnet wurde. Bruno S. Frey trieb die darin enthaltene Interpretation der Subsidiarität in seinem Vorschlag aus dem Jahre 1997 auf die Spitze, in dem er dezentrale, überlappende und konkurrierende Funktionsgebiete forderte. Die Verbindung aus der Kritik eines zentralistischen Staates und der Vorstellung, dass dezentrale Gebietskörperschaften ökonomisch effizienter wären, ist dann auch die dritte neoliberale Interpretation des Subsidiaritätsprinzips.

Der zweite Teil dieser Arbeit geht der Frage nach, wie das Subsidiaritätsprinzip einerseits in die Schweizerische Bundesverfassung als auch in die Verträge der Europäischen Union

Eingang fand. Bezüglich der Schweizerischen Verfassung kann festgestellt werden, dass das Prinzip als „gelebte Politik“ schon lange vor der Implementierung in die Verfassung eine wichtige Rolle für das Selbstverständnis der politischen Kultur der Schweiz gespielt hat. Erst im Zuge einer vom Effizienzgedanken getriebenen finanzpolitischen Diskussion um die Entflechtung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen wurde der Term „Subsidiarität“ im Jahre 2006 durch eine Volksabstimmung in die Verfassung aufgenommen. Die Verankerung des Prinzips in der Verfassung hat dazu geführt, dass das Prinzip als rechtliche Norm angeschaut und dementsprechend durch technische Kategorien umgesetzt werden soll. Ob dieser bürokratische Umgang mit dem Prinzip tatsächlich umsetzbar ist oder ob nicht die einzelnen politischen Institutionen weiterhin das Prinzip von Fall zu Fall neu interpretieren, ist auch aufgrund der fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz nicht abschliessend zu beantworten.

In der Europäischen Union gestaltet sich die Frage um die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips anders. Eine einheitliche europäische politische Kultur ist immer noch in der Entstehungsphase, was insbesondere auch auf die Interpretation des Subsidiaritätsprinzips als Teil dieser politischen Kultur zutrifft. Die europäische Politik versucht, diese Unklarheit durch technische Normen zu kompensieren. Das Subsidiaritätsprinzip wird darum nicht nur in den EU-Verträgen definiert, sondern darüber hinaus in einem dazugehörigen Protokoll präzisiert. Des Weiteren wird das Prinzip in verschiedenen Gremien, Ausschüssen und Steuerungsgruppen, die wiederum mit „Tools“ ausgestattet sind, thematisiert, hinterfragt und evaluiert. Das hierbei tiefer liegende Problem, dass keine dieser technisch-administrative Gruppen das Subsidiaritätsprinzip als Teil der politischen Kultur Europas mit Leben füllen kann und will, wird dadurch kaum gelöst. Ein Grund, warum das Subsidiaritätsprinzip dennoch Teil der EU-Verträge ist, mögen kurzfristige nationale Logiken sein und nicht das Interesse am Prinzip selbst. Denn im Fall der Subsidiarität waren es insbesondere deutsche Bundesländer und Grossbritannien, die eine Verankerung des Prinzips verlangt haben. Hinzu kommt die Unklarheit, welche Ebene nun unterhalb einer supranationalen Europäischen Union liegen sollte. Während die Regionen hierbei eine historisch wichtige Rolle spielen, sind in den letzten Jahren die Nationalstaaten mit ihren Parlamenten in den Fokus gerückt. So liegt die Vermutung nahe, dass das Prinzip eher als politischer Ausgleich innerhalb von Verhandlungen betrachtet wird, denn als Teil einer europäischen politischen Kultur.

Das Ziel des dritten Teils der Arbeit war es, die Dimensionen des Subsidiaritätsprinzips mithilfe von Experteninterviews zu erfassen. Es treten verschiedene Interpretationen zur Subsidiarität zu Tage, die verschiedene Politikfelder abdecken. Dies ist auch nicht weiter erstaunlich, da die Subsidiarität als grundlegendes Staatsprinzip auch bei Politikbereichen angewendet werden kann. Die Hauptaussage des dritten Teils liegt darin, dass die Interpretation des Subsidiaritätsprinzips hauptsächlich von der jeweiligen politischen Kultur abhängig ist. Die Schweiz unterscheidet sich auch hier von der Europäischen Union. In der Schweiz wird die Subsidiarität als schon lange existierendes und in die politische Kultur eingefügtes Prinzip aufgefasst. In dieser Kultur spielen Konsens, bewusste Machtteilung, Konkordanz oder eine gewisse tolerierte Selbstermächtigung lokaler Gebietskörperschaften eine grosse Rolle. Für die Europäische Union folgt daraus, dass das Subsidiaritätsprinzip und seine Ausgestaltung noch nicht in demselben Umfang Teil einer politischen Kultur werden konnte. Demnach wird es durch allgemein bekannte und akzeptierte Prinzipien verdrängt, wie dies zum Beispiel nationale Logiken darstellen.

Die Experten sprechen Bereiche an, die bereits im ersten als auch im zweiten Teil dieser Arbeit erwähnt wurden. Teilweise nennen sie explizit die bereits im ersten Teil dargestellten Denker, wie Oswald von Nell-Breuning und seine *Quadragesimo Anno*. In den meisten Fällen sind es aber implizite Andeutungen, die beispielweise an die Multitude oder an den basisdemokratischen Aufbau einer Gesellschaft erinnern. Offensichtlicher sind die Anspielungen, die auf das neoliberale Paradigma verweisen, in dem die Subsidiarität die Effizienz der verschiedenen Staatsebenen fördert. Die Experten erwähnen ebenfalls nationalen Logiken innerhalb der europäischen Union, die sich im zweiten Teil in der historischen Darstellung der Weiterentwicklung der EU-Verträge finden. Auch die Aussagen von Experten, die den Schweizer Verfassungsartikel zur Subsidiarität als Versuch zur Verhinderung eines Zentralismus interpretieren, finden sich in im zweiten Teil dieser Arbeit. Die Überschneidungen sind vielfältig und zeigen, dass sich die Experten Gedanken zum Umgang mit dem Subsidiaritätsprinzip machen, die sich in rechtliche, philosophische oder historische Bereiche einordnen lassen.

Die Frage nach dem Wesen der Subsidiarität ist für diese Arbeit leitend. Es sind drei verschiedene Interpretationsmuster wiederkehrend.

Erstens findet sich sowohl in allen drei Teilen der Arbeit das Subsidiaritätsprinzip in seiner klassischen Interpretation von Oswald von Nell-Breuning. Diese Interpretation besagt, dass jede Staatsebene nur jene Aufgaben übernimmt, die sie auch zu leisten vermag. Dabei ist

die Idee wesentlich, dass die tieferen Ebenen generell möglichst viel übernehmen sollen. Sowohl der Verfassungstext der Schweiz beziehungsweise die EU-Verträge knüpfen an diese Interpretation an. Auch in den Interviews wird auf diese Sichtweise verwiesen. Dabei gehen einige Experten davon aus, dass es grundsätzlich dem Wesen der Menschen entspricht, Entscheidungen möglichst nahe an deren Bedürfnisse und mit ihrer Beteiligung zu treffen. Dieser Annahme liegt eine katholisch-personalistische Vorstellung zu Grunde, die in der Umsetzung des Prinzips die Vollendung der menschlichen Natur sehen.

In allen Teilen der Arbeit wird die Macht im Zusammenhang mit Subsidiarität erwähnt. Die Idee des Prinzips ist in diesem Fall verbunden mit Fragen der Machtverteilung, der Machtpolitik und der Selbstermächtigung. Die realpolitischen Auswirkungen des Prinzips hängen demnach davon ab, inwiefern wer wo und zu welchem Zeitpunkt Macht innehat und ausüben kann. Nicos Poulantzas und Costas Douzinas beschäftigen sich mit der Verhinderung von Machtmissbrauch, einer sinnvollen Verteilung von Macht oder mit einer möglichen Selbstermächtigung gegenüber einer zentralistischen Machtausübung. Im dritten Teil dieser Arbeit wird aufgezeigt, wie sich einige Experten mit solchen Fragen auseinandersetzen. Als Beispiel lässt sich Benedikt van Spyk anführen, der das Subsidiaritätsprinzip als „theoretisches Konzept vom praktischen Widerstand gegen die Zentralisierung von Macht“ definiert. Diese Definition erinnert stark an die Subsidiaritätsinterpretation der „Linken“, die eine Lösung auf die Frage finden wollen, wie sich Macht sowohl innerhalb als auch ausserhalb des Staates zum Nutzen aller Menschen verteilen liesse.

In allen Teilen dieser Arbeit findet sich eine ökonomische Interpretation des Subsidiaritätsprinzips. Hierbei geht es um die Überlegung, wie Gesellschaften zum Nutzen aller effizienter gemacht werden können. Die Vertreter dieser Interpretation verweisen daraufhin auf die These der neoklassischen Ökonomie, in der lokalen Aufgabenerfüllung, womöglich noch in Konkurrenz zu anderen Gebieten, immer effizienter sei. Subsidiarität in diesem Sinne interpretiert ist eine technisch-ökonomische Lösung für die Verteilung von Aufgaben auf verschiedene Staatsebenen. Oftmals wird zu dieser Interpretation der (neo-)liberale Ansatz der Eigen- beziehungsweise Selbstverantwortung hinzugefügt, der besagt, dass die Menschen möglichst lange die Verantwortung für sich selbst übernehmen müssten, bevor sie der Staat subsidiär unterstützt. Im ersten Teil entspricht diese Interpretation offensichtlich Bruno S. Freys Vorschlag der FOCJ. Im zweiten Teil wird diese Interpretation insbesondere anhand der Schweiz deutlich. Das Subsidiaritätsprinzip wurde hier im Rahmen einer Verfassungsänderung diskutiert, die grundsätzlich das Ziel hatte, die Finanzströme des Bundes und der Kantone effizienter zu organisieren. Auch verschiedene Inter-

viewpartner – sowohl aus der EU als auch der Schweiz – greifen diese Interpretation im dritten Teil auf.

Die vorliegende Arbeit bietet Anknüpfungspunkte für weitere Forschungsarbeiten. Zunächst könnte die Auswahl der Denker im ersten Teil dieser Arbeit erweitert werden. Dabei wäre insbesondere eine Analyse neoliberaler Philosophen beziehungsweise Ökonomen fruchtbar. Im zweiten Teil könnte anhand einer umfangreichen Analyse der historischen Bedingungen in Zusammenhang mit einzelnen politischen Akteuren expliziter herausgearbeitet werden, inwiefern und warum zu diesem speziellen Zeitpunkt das Subsidiaritätsprinzip in die Verfassung beziehungsweise Verträge implementiert wurde. Zudem wäre es denkbar, den dritten Teil mit weiteren Interviewpartnern zu ergänzen. Möglich wären Interviews mit Politikern aus Brüssel, von nationalen Parlamenten, mit unterschiedlichen politischen Ausrichtungen, aus anderen Regionen oder Gemeinden. Dieser Ansatz wäre auch kombiniert mit einer quantitativen Erhebung denkbar, die der Frage nach der Interpretation der Subsidiarität weiter nachgeht.

In Anbetracht der verschiedenen Probleme, denen Europa zur Zeit gegenübersteht, wird die Frage, wie Menschen miteinander ihre Umwelt gestalten oder ihre Zukunft sehen, aktueller denn je. Hierbei spielt die Kompetenzverteilung zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen eine wichtige Rolle. Zur Diskussion, welche Sozialordnung eine Gesellschaft haben soll, kann das Subsidiaritätsprinzip einen wichtigen Teil beitragen.

6 Dank

An dieser Stelle möchte ich mich herzlich bei Prof. Dr. Wolfgang Schmale für die Betreuung, Begutachtung und die Unterstützung dieser Arbeit bedanken.

Auch Benedikt van Spyk, Brigitte Häberli-Koller, Roland Eberle, Werner Weber, Herr S, Michel Reimon und Franz Fischler danke ich herzlich für ihre spontane Zusage, ihre Offenheit in den Interviews und die unkomplizierte Organisation. Dank Ihnen habe ich neue Denkweisen, Perspektiven und Interessen entdeckt.

Nicht zuletzt möchte ich mich auch bei Lisa-Marie, Mira, Romina, Lukas, der ganzen Asyl-WG, meiner Schwester Martina und allgemein meiner Familie für ihre mentale Unterstützung, das Korrekturlesen, die kritischen Inputs und Diskussionen und das produktive Zureden danken. Ohne die genannten Menschen stünde hier nicht der Schlusssatz.

7 Bibliographie

- Alternative für Deutschland (AfD): EU und Europa, Programm und Hintergrund. Fragen und Antworten. EU und Europa, <<https://www.alternativefuer.de/programm-hintergrund/fragen-und-antworten/zur-eu-und-europa/>>, Stand: 10.03.2016.
- Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (Hg.): Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit (Subsidiaritätsprotokoll), in: Vertrag von Amsterdam, Luxemburg 1997, S. 105–107. Online: <http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_de.htm>, Stand: 22.02.2016.
- Amtsblatt der Europäischen Union (Hg.): Vertrag von Lissabon, Brüssel 2007. Online: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>>, Stand: 22.02.2016.
- Argullol i Murgadas, Enric; Velasco Rico, Clara Isabel (Hg.): Institutions and Powers in Decentralized Countries, Barcelona 2011.
- Aubert, Jean-François: Le principe de subsidiarité dans la Constitution fédérale de 1999, in: Faculté de droit et des sciences économiques de l'Université de Neuchâtel (Hg.): Mélanges en l'honneur de Henri-Robert Schüpbach, Basel 2000, S. 3–27.
- Ausschuss für Folgenabschätzung: Bericht für das Jahr 2012, Europäische Kommission, 2012.
- Becker, Gary S.: Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens (Auszüge), in: Herzog, Lisa; Honneth, Axel (Hg.): Der Wert des Marktes. Ein ökonomisch-philosophischer Diskurs vom 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Berlin 2014, S. 97–129.
- Bergmann, Jan M.: Demokratiedefizit, in: Handlexikon der Europäischen Union, Baden-Baden 2005, S. 148–151.
- Bergmann, Jan M.: Subsidiarität, in: Handlexikon der Europäischen Union, Baden-Baden 2005, S. 700–702.
- Blickle, Peter; Hüglin, Thomas; Wyduckel, Dieter (Hg.): Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft. Genese, Geltungsgrundlagen und Perspektiven an der Schwelle des dritten Jahrtausends, Berlin 2002 (Rechtstheorie 20).
- Bohnsack, Ralf: Rekonstruktive Sozialforschung. Einführung in qualitative Methoden, 2003.
- Bonjour, Edgar: Die Gründung des Schweizerischen Bundesstaates, Basel 1948.
- Borner, Heidi: Zwischen Sonderbund und Kulturkampf. Zur Lage der Besiegten im Bundesstaat von 1848, Luzern 1981.
- Böttcher, Winfried; Krawczynski, Johanna: Subsidiarität für Europa, München 2002 (Zur Zukunft Europas 1).

- Braegger, Leo: Die Person im Personalismus von Emmanuel Mounier, Hochdorf 1942 (Diss. Univ. Fribourg, 1940).
- Brand, Ulrich; Heigl, Miriam: «Innen» und «Aussen». Zu Staat, Bewegung und «radikaler Transformation» bei Poulantzas, in: Bretthauer, Lars; Gallas, Alexander; Kannankulam, John u. a. (Hg.): Poulantzas lesen. Zur Aktualität marxistischer Staatstheorie, Hamburg 2006, S. 274–289.
- Bretthauer, Lars: Materialität und Verdichtung bei Nicos Poulantzas, in: Bretthauer, Lars; Gallas, Alexander; Kannankulam, John u. a. (Hg.): Poulantzas lesen. Zur Aktualität marxistischer Staatstheorie, Hamburg 2006, S. 82–100.
- Bretthauer, Lars; Gallas, Alexander; Kannankulam, John u. a.: Einleitung, in: Bretthauer, Lars; Gallas, Alexander; Kannankulam, John u. a. (Hg.): Poulantzas lesen. Zur Aktualität marxistischer Staatstheorie, Hamburg 2006, S. 7–31.
- Cameron, David: A new settlement for the United Kingdom in a reformed European Union, Schreiben an Donald Tusk, 10.11.2015. Online: <<http://openeurope.org.uk/today/blog/open-europe-responds-to-david-camersons-letter-and-speech-on-eu-reform/>>, Stand: 10.01.2016.
- Candeias, Mario: Ein gemeinsames Lager des »Oxi«, in: Neues Deutschland. Sozialistische Tageszeitung, 04.08.2015. Online: <<http://www.neues-deutschland.de/artikel/980018.ein-gemeinsames-lager-des-oxi.html>>, Stand: 04.08.2015.
- Castaldi, Roberto: Plus que jamais, l'Union européenne, in: Le Monde.fr, 23.06.2015. Online: Le Monde, <http://www.lemonde.fr/idees/article/2015/06/23/plus-que-jamais-l-union-europeenne_4660224_3232.html>, Stand: 16.09.2015.
- Chomsky, Noam: Profit over People. War Against People. Neoliberalismus und globale Weltordnung, München 2006.
- CH-Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit: Monitoring-Bericht «Föderalismus» 2005, Föderalismusmonitoring, Bern 2005.
- CH-Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit; Konferenz der Kantonsregierungen KdK: Monitoringbericht Föderalismus 2011-2013, Föderalismusmonitoring, Bern 20.06.2014.
- Committee of the Regions (CoR): Key facts, The EU's Assembly of the Regional and Local Representatives, <<http://cor.europa.eu/en/about/Pages/key-facts.aspx>>, Stand: 24.02.2016.
- Committee of the Regions (CoR): The Subsidiarity Monitoring Network, <<https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx>>, Stand: 24.02.2016.
- Crouch, Colin: Postdemokratie, Frankfurt am Main 2008.
- CVP Schweiz: Parteiprogramm der Christlichen Volkspartei Schweiz, 2014. Online: <<https://www.cvp.ch/die-cvp>>, Stand: 29.09.2015.

- Dabrowski, Martin; Wolf, Judith; Abmeier, Karlies (Hg.): Überwindung der EU-Schuldenkrise zwischen Solidarität und Subsidiarität, Paderborn 2013.
- Degen, Bernard: Referendum, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bern 23.12.2011. Online: <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10387.php>>, Stand: 09.02.2016.
- Denord, François; Knaebel, Rachel; Ribert, Pierre: Schäubles Gehäuse. Geschichte und Wirkmacht der ordoliberalen Denkschule, in: Le Monde diplomatique (August), 13.08.2015. Online: <<http://monde-diplomatique.de/artikel/!5220717>>, Stand: 15.09.2015.
- Döring, Thomas: Marktwirtschaftliche Ordnung und föderativer Staatsaufbau, in: Mückl, Wolfgang (Hg.): Subsidiarität. Gestaltungsprinzip für eine freiheitliche Ordnung in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, Paderborn 1999 (Rechts- und Staatswissenschaftliche Veröffentlichungen der Görres-Gesellschaft 85), S. 63–91.
- Dorschel, Andreas: Ideengeschichte, Göttingen 2010.
- Douzinis, Costas: Biographical details Costas Douzinis, Birkbeck University of London. School of Law, 08.09.2015, <<http://www.bbk.ac.uk/law/our-staff/ft-academic/douzinis/biog>>, Stand: 28.01.2016.
- Douzinis, Costas: Director Costas Douzinis, The Birkbeck Institute for the Humanities, Birkbeck, University of London, 11.11.2014, <<http://www.bbk.ac.uk/bih/aboutus/staff/douzinis>>, Stand: 28.01.2016.
- Douzinis, Costas: Philosophie und Widerstand in der Krise, Hamburg 2014 (LAIKAtheorie 41).
- Douzinis, Costas: Article Overview, The Guardian, <<http://www.theguardian.com/profile/costas-douzinis>>, Stand: 28.01.2016.
- Eberle, Roland: Subsidiarität. Schweiz. Ebene: Parlament, Interview geführt von Marius Wiher, 2015. (Interview im Anhang abgedruckt.)
- Ecologist Network, part of the Guardian Environment: Bjorn Lomborg's climate sceptic thinktank to close, in: The Guardian, 23.01.2012. Online: The Guardian, <<http://www.theguardian.com/environment/2012/jan/23/bjorn-lomborg-climate-thinktank-close>>, Stand: 26.01.2016.
- Eidgenössisches Finanzdepartement EFD; Konferenz der Kantonsregierungen KdK: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA, 2007.
- Erne, Roland; Gross, Andreas; Kaufmann, Bruno u. a. (Hg.): Transnationale Demokratie. Impulse für ein demokratisch verfasstes Europa, Zürich 1995.
- Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (18. und 19. Februar 2016). Schlussfolgerungen, in, Brüssel 2016. Online: <http://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXV/EU/09/39/EU_93993/index.shtml>, Stand: 20.02.2016.

- Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2005, Baden-Baden 2005 (Jahrbuch des Föderalismus 6).
- European Commission: Subsidiarity and proportionality. Annual reports on Better lawmaking, Better Regulation, 29.07.2015, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/reports_en.htm>, Stand: 15.01.2016.
- European Commission: Better Regulation Guidelines, Better Regulation, 09.07.2015, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm>, Stand: 24.02.2016.
- European Commission: Better Regulation «Toolbox», Better Regulation, 26.06.2015, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm>, Stand: 24.02.2016.
- Fankhauser, Andreas: Helvetische Republik, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bern 27.01.2011. Online: <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9797.php>>, Stand: 08.02.2016.
- Fehl, Ulrich: Subsidiarität und Genossenschaften im Wettbewerbszusammenhang, in: Mückl, Wolfgang (Hg.): Subsidiarität. Gestaltungsprinzip für eine freiheitliche Ordnung in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, Paderborn 1999 (Rechts- und Staatswissenschaftliche Veröffentlichungen der Görres-Gesellschaft 85), S. 201–226.
- Fischer, Joschka: Scheitert Europa?, Köln 2014.
- Fischler, Franz: Subsidiarität. EU. Ebene: Kommission, Interview geführt von Marius Wiher, 2016. (Interview im Anhang abgedruckt.)
- Flick, Uwe: Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung, Hamburg 2011.
- Follesdal, Andreas; Muñiz Fraticelli, Victor: The Principle of Subsidiarity as a Constitutional Principle in the EU and Canada, in: Les ateliers de l'éthique 10 (2), 2015, S. 89–106.
- Freiburghaus, Dieter: Swiss Federalism, Fiscal Equalisation Reform and the Reallocation of Powers, in: Benz, Arthur; Knüpling, Felix (Hg.): Changing Federal Constitutions. Lessons from International Comparison, Farmington Hills 2012. Online: <<http://www.dieter-freiburghaus.ch/vorträge-artikel/2012/>>, Stand: 10.01.2016.
- Frey, Bruno S.: Lebenslauf von Bruno S. Frey, 06.2015, <<https://www.bsfrey.ch/cv.html>>, Stand: 18.01.2016.
- Frey, Bruno S.: Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ, Tübingen 1997 (Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, Walter Eucken Institut 151).
- Frey, René L.: Privatisierung und Liberalisierung sind weiterhin nötig, Neue Zürcher Zeitung, 18.08.2010, <<http://www.nzz.ch/privatisierung-und-liberalisierung-sind-weiterhin-noetig-1.7249228>>, Stand: 26.01.2016.

- Gaster, Jens: Das Subsidiaritätsprinzip im Gemeinschaftsrecht, in: Timmermann, Heiner (Hg.): Subsidiarität und Föderalismus in der Europäischen Union, Bd. 83, Berlin 1998 (Dokumente und Schriften der Europäischen Akademie Otzenhausen), S. 19–40.
- Gessmann, Martin: Person, in: Philosophisches Wörterbuch, Stuttgart 2009, S. 544–545.
- Guérot, Ulrike; Menasse, Robert: Lust auf eine gemeinsame Welt. Ein futuristischer Entwurf für europäische Grenzenlosigkeit, in: Le Monde diplomatique, Berlin 11.02.2016, S. 12–13.
- Häberli-Koller, Brigitte: Subsidiarität. Schweiz. Ebene: Parlament, Interview geführt von Marius Wiher, 2016. (Interview im Anhang abgedruckt.)
- Hänni, Peter (Hg.): Schweizerischer Föderalismus und europäische Integration. Die Rolle der Kantone in einem sich wandelnden internationalen Kontext, Zürich 2000.
- Hayek, Friedrich August von: Der Weg zur Knechtschaft (Auszug), in: Herzog, Lisa; Honneth, Axel (Hg.): Der Wert des Marktes. Ein ökonomisch-philosophischer Diskurs vom 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Berlin 2014, S. 83–96.
- Heise, Daniel: Neue Macht den Parlamenten! Die nationalen Parlamente in der Europäischen Union als Wächter der Subsidiarität, Marburg 2012 (Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag: Reihe Politikwissenschaften 49).
- Hengsbach, Friedhelm: Nell-Breuning, Oswald von, in: Neue Deutsche Biographie, Bd. 19, Berlin 1999, S. 56–58. Online: <http://daten.digitalisierungen.de/bsb00016337/image_70>, Stand: 15.09.2015.
- Herr S: Subsidiarität. EU. Ebene: Region, Interview geführt von Marius Wiher, 2016. (Interview im Anhang abgedruckt.)
- Hobsbawm, Eric: Wie man die Welt verändert. Über Marx und den Marxismus, München 2014.
- Hobsbawm, Eric: Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts, München 2012¹¹.
- Hobsbawm, Eric: Nationen und Nationalismus: Mythos und Realität seit 1780, Frankfurt am Main 2004.
- Höffe, Otfried: Subsidiarität als Gesellschafts- und Staatsprinzip, in: Swiss Political Science Review 3 (3), 1997, S. 1–31.
- Holtermann, Martin: Gegen die schleichende Kompetenzübertragung: Ein Subsidiaritätstest vor dem Europäischen Gerichtshof, Der (europäische) Föderalist, 10.03.2014, <<http://www.foederalist.eu/2014/03/gegen-die-schleichende.html>>, Stand: 16.09.2015.

- Jessop, Bob: Kapitalistischer Staatstyp und autoritärer Etatismus. Poulantzas' Staatstheorie als moderner Klassiker, in: Bretthauer, Lars; Gallas, Alexander; Kannankulam, John u. a. (Hg.): Poulantzas lesen. Zur Aktualität marxistischer Staatstheorie, Hamburg 2006, S. 48–64.
- Jessop, Bob: Nicos Poulantzas. Marxist Theory and Political Strategy, New York 1985. Online: <<http://bobjessop.org/2013/11/04/nicos-poulantzas-marxist-theory-and-political-strategy/>>, Stand: 12.09.2015.
- Judt, Tony: Dem Land geht es schlecht. Ein Traktat über unsere Unzufriedenheit, Frankfurt am Main 2014.
- Judt, Tony: Geschichte Europas von 1945 bis zur Gegenwart, Frankfurt am Main 2012⁴.
- Judt, Tony: Past imperfect. French intellectuals, 1944-1956, Berkeley 1992.
- Jung d'Arsac, Raymond M.: Churchill und Hertenstein, in: Schweizer, Max; Ursprung, Dominique (Hg.): Integration am Ende? Die Schweiz im Diskurs über ihre Europapolitik, Zürich 2015, S. 196–207.
- Kahn, Sylvain: Histoire de la construction de l'Europe depuis 1945, Paris 2011 (Licence histoire).
- Kertzer, David I.: The Pope and Mussolini: The Secret History of Pius XI and the Rise of Fascism in Europe, New York 2015.
- Kley, Andreas: Bundesverfassung (BV), in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bern 03.05.2011. Online: <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9811.php>>, Stand: 11.02.2016.
- Kohr, Leopold: Das Ende der Grossen. Zurück zum menschlichen Mass, Wien 1986.
- Konferenz der Kantonsregierungen KdK: Föderalismusmonitoring, <<http://www.kdk.ch/de/themen/foederalismus-und-staatsrecht/foederalismusmonitoring/>>, Stand: 15.02.2016.
- Koza, Ingeborg: Mounier Emmanuel, in: Biographisch-Bibliographisches Kirchenlexikon, Bd. 6, Herzberg 1993, S. 211–213.
- Kristoferitsch, Hans: Vom Staatenbund zum Bundesstaat? Die Europäische Union im Vergleich mit den USA, Deutschland und der Schweiz, Wien 2007.
- Küstners, Ivonne: Narrative Interviews. Grundlagen und Anwendungen, 2009.
- Linder, Wolf: Schweizerische Demokratie. Institutionen - Prozesse - Perspektiven, Bern 2005².
- Linder, Wolf: Politische Kultur, in: Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter; Kriesi, Hanspeter u. a. (Hg.): Handbuch der Schweizer Politik, Zürich 1999, S. 13–34.
- Loth, Wilfried: Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte, Frankfurt am Main 2014.

- Mäder, Ueli: Subsidiarität und Solidarität, Bern 2000 (Social Strategies. Monographien zur Soziologie und Gesellschaftspolitik 30).
- Maiolino, Angelo: Politische Kultur in Zeiten des Neoliberalismus. Eine Hegemonieanalyse, Bielefeld 2014.
- Maissen, Thomas: Die Geburt der Republic: Staatsverständnis und Repräsentation in der frühneuzeitlichen Eidgenossenschaft, Göttingen 2006.
- Metzeltin, Michael; Wallmann, Thomas: Wege zur europäischen Identität: individuelle, nationalstaatliche und supranationale Identitätskonstrukte, Berlin 2010.
- Mickel, Wolfgang W.: Tindemans-Bericht, in: Handlexikon der Europäischen Union, Baden-Baden 2005, S. 714.
- Moix, Candide: Emmanuel Mounier. Penseur chrétien dans le monde moderne, Fribourg 1960 (Diss. Univ. Fribourg, 1959).
- Möller, Maik: Subsidiaritätsprinzip und kommunale Selbstverwaltung, Baden-Baden 2009 (Kommunalrecht - Kommunalverwaltung 53).
- Mounier, Emmanuel: Angst und Zuversicht des XX. Jahrhunderts, Heidelberg 1955.
- Mounier, Emmanuel: Le Personalisme, Paris 1950 («Que sais-je?». Le point des connaissances actuelles).
- Mounier, Emmanuel (Hg.): Le Problème Suisse. Personne et Fédéralisme, in: Esprit (Oktober Nr. 61), 1937. Online: <http://www.esprit.presse.fr/archive/review/detail.php?code=1937_10>, Stand: 16.01.2016.
- Mounier, Emmanuel: Das personalistische Manifest, Zürich 1936.
- Mückl, Wolfgang (Hg.): Subsidiarität. Gestaltungsprinzip für eine freiheitliche Ordnung in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, Paderborn 1999 (Rechts- und Staatswissenschaftliche Veröffentlichungen der Görres-Gesellschaft 85).
- Müller, Jan-Werner: Das demokratische Zeitalter. Eine politische Ideengeschichte Europas im 20. Jahrhundert, Berlin 2013.
- Müller, Ph.; Niklaus, E.-Alb.; Rivier, A.: Le mouvement esprit, in: Schweizerische Rundschau. Monatszeitschrift für Geistesleben und Kultur 2, 1937, S. 649–654.
- Negri, Antonio; Hardt, Michael: Empire. Die neue Weltordnung, Frankfurt am Main 2003.
- Nell-Breuning, Oswald von: Baugesetze der Gesellschaft. Solidarität und Subsidiarität, Frankfurt am Main 1990.
- Nell-Breuning, Oswald von: Mitbestimmung, Frankfurt am Main 1969 (Theorie und Praxis der Gewerkschaften).
- Nemitz, Kurt: Sozialistische Marktwirtschaft. Die wirtschaftspolitische Konzeption der deutschen Sozialdemokratie, Frankfurt am Main 1960.

- Niess, Frank: Die Anfänge der Europäischen Bewegung, in: Schweizer, Max; Ursprung, Dominique (Hg.): Integration am Ende? Die Schweiz im Diskurs über ihre Europa-politik, Zürich 2015, S. 191–196.
- Nörr, Knut Wolfgang; Oppermann, Thomas (Hg.): Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit. Zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa, Tübingen 1997.
- Pernthaler, Peter: Das Subsidiaritätsprinzip und die Ausgliederung öffentlicher Aufgaben, in: Blickle, Peter; Hüglin, Thomas; Wyduckel, Dieter (Hg.): Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft, Berlin 2002 (Rechtstheorie 20), S. 179–198.
- Pies, Ingo; Leschke, Martin (Hg.): Gary Beckers ökonomischer Imperialismus, Tübingen 1998 (Konzepte der Gesellschaftstheorie 4).
- Pirson, Dietrich: Subsidiaritätsprinzip, in: Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte, Bd. 5, Berlin 1998, S. 69–72.
- Pius XI.: Enzyklika Quadragesimo Anno, Quelltexte der Theologischen Fakultät, Universität Innsbruck, 1931, <<http://www.uibk.ac.at/theol/leseraum/texte/319.html>>, Stand: 07.07.2015.
- Pius XI.: Quadragesimo anno, Litterae Encyclicae de ordine sociali instaurando et ad evangelicae legis normam perficiendo, in annum XL post editas Leonis XIII Litteras Encyclicas « Rerum Novarum », Webseite des Heiligen Stuhls, Libreria Editrice Vaticana, 1931, <http://w2.vatican.va/content/pius-xi/la/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html>, Stand: 22.01.2016.
- Poulantzas, Nicos: Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, Autoritärer Etatismus, Hamburg 2002.
- Reimon, Michel: Subsidiarität. EU. Ebene: Parlament, Interview geführt von Marius Wiher, 2016. (Interview im Anhang abgedruckt.)
- Roca, René: Sonderbund, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bern 2015.1998. Online: <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17241.php>>, Stand: 29.01.2015.
- Rohgalf, Jan: Subsidiarität als Kampfbegriff. Politik und Emotionalisierung am Beispiel der AfD, in: Korte, Karl-Rudolf (Hg.): Emotionen und Politik. Begründungen, Konzeptionen und Praxisfelder einer politikwissenschaftlichen Emotionsforschung, Baden-Baden 2015 (Veröffentlichungen der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaften 33), S. 297–316.
- Ronge, Frank: Legitimität durch Subsidiarität. Der Beitrag des Subsidiaritätsprinzips zur Legitimation einer überstaatlichen politischen Ordnung, Baden-Baden 1998 (Schriften des Zentrum für Europäische Integrationsforschung 1).
- Rossi, Ernesto; Spinelli, Altiero: Das Manifest von Ventotene, 1941. Online: <http://www.cvce.eu/de/obj/das_manifest_von_ventotene_1941-de-316aa96c-e7ff-4b9e-b43a-958e96afbecc.html>, Stand: 18.02.2016.

- Sander, Kathrin Elisabeth: Organismus als Zellenstaat - Rudolf Virchows Körper-Staat-Metapher zwischen Medizin und Politik, Heidelberg 2011 (Kurzfassung einer medizinischen Dissertation 2011). Online: <<http://archiv.ub.uni-heidelberg.de/volltextserver/12853/#>>, Stand: 07.03.2016.
- Scattola, Merio: Subsidiarität und gerechte Ordnung in der politischen Lehre des Johannes Althusius, in: Blickle, Peter; Hüglin, Thomas; Wyduckel, Dieter (Hg.): Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft, Bd. 20, Berlin 2002 (Rechtstheorie), S. 337–367.
- Schenkel, Walter; Serdült, Uwe: Bundesstaatliche Beziehungen, in: Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter; Kriesi, Hanspeter u. a. (Hg.): Handbuch der Schweizer Politik, Zürich 1999, S. 469–510.
- Schmale, Wolfgang: Geschichte und Zukunft der Europäischen Identität, Stuttgart 2008.
- Schweizerische Eidgenossenschaft; Bundesrat: Einhaltung der Grundsätze der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Bericht des Bundesrates vom 12. September 2014, Eidgenössische Finanzverwaltung EFV, Bern 12.09.2014. Online: <www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/36476.pdf>, Stand: 10.01.2016.
- Seeger, Wolfgang: Politik und Person. Der Personalismus Emmanuel Mounier's als politischer Humanismus, Freiburg im Breisgau 1968 (Diss. Univ. Freiburg i. Br., 1966).
- Senft, Josef: Subsidiarität. Die Leitidee für den Aufbau eines demokratischen Europas seit Maastricht?, München 2013.
- Siegwart, Karine: Die Kantone und die Europapolitik des Bundes, Freiburg, Schweiz 1997 (Arbeiten aus dem iuristischen Seminar der Universität Freiburg Schweiz 163).
- Spyk, Benedikt van: Subsidiarität. Schweiz. Ebene: Kanton, Interview geführt von Marius Wiher, 2015. (Interview im Anhang abgedruckt.)
- Stadler, Markus: 12.3412 Postulat. Überprüfung der Einhaltung der NFA-Prinzipien, Geschäftsdatenbank, Curia Vista. Geschäftsdatenbank der Bundesversammlung, 29.05.2012, <http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20123412>, Stand: 10.01.2016.
- Steiner, Michael; Isak, Hubert; Marko, Joseph (Hg.): Alle Macht nach unten? Regionen und Gemeinden gestalten die neuen Demokratien Europas, Graz 1992.
- Streeck, Wolfgang: Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus, Berlin 2013.
- Strickmann, Martin: L'Allemagne nouvelle contre l'Allemagne éternelle. Die französischen Intellektuellen und die deutsch-französische Verständigung 1944-1950, Frankfurt am Main 2004 (Europäische Hochschulschriften 989).
- Strohm, Theodor: Die unerwartete Renaissance des Subsidiaritätsprinzips, in: Fischer, Johannes; Frey, Christofer; Huber, Wolfgang (Hg.): Zeitschrift für Evangelische

- Ethik, Gütersloh 2001, S. 64–73.
- Subsidiarity Network: Jährlicher Subsidiaritätsprinzip 2014, Brüssel 2015. Online: <<https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Pages/Publicationsandstudies.aspx>>, Stand: 15.01.2016.
- SVP Schweiz: Parteiprogramm der Schweizerischen Volkspartei, 2015. Online: <<http://www.svp.ch/positionen/parteiprogramm/>>, Stand: 29.09.2015.
- Tanner, Jakob: Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, München 2015.
- Teffer, Peter: «Yellow cards» from national EU parliaments not very effective, in: euobserver, Brüssel 03.12.2014. Online: <<https://euobserver.com/institutional/126781>>, Stand: 16.09.2015.
- Thalmann: Die verfassungsrechtliche Stellung der Kantone, in: Hänni, Peter (Hg.): Schweizerischer Föderalismus und europäische Integration, Zürich 2000, S. 56–117.
- Tharakan, Michael: Gandhian and Marxist Approaches to Decentralised Governance in India: Points of Similarity, in: Social Scientist 40 (9/10), 2012, S. 47–60.
- Ther, Philipp: Neoliberalismus, eine Einführung, in: Sperl, Gerfried (Hg.): Neoliberalismus, Wien 2015, S. 9–40.
- Thiemeyer, Guido: Europäische Integration. Motive - Prozesse - Strukturen, Köln 2010 (UTB 3297).
- Tömmel, Ingeborg: Das politische System der EU, München 2006 (Lehr- und Handbücher der Betriebswirtschaftslehre).
- Vatter, Adrian: Föderalismus, in: Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter; Kriesi, Hanspeter u. a. (Hg.): Handbuch der Schweizer Politik, Zürich 1999, S. 77–108.
- Weber, Werner: Subsidiarität. Schweiz. Ebene: Bund, Interview geführt von Marius Wiher, 2015. (Interview im Anhang abgedruckt.)
- Weidenfeld, Werner: Maastricht in der Analyse. Materialien zur Europäischen Union, Gütersloh 1994 (Strategien und Optionen für Europa).
- Williams, Thomas D.; Bengtsson, Jan Olof: Personalism, in: Zalta, Edward N. (Hg.): The Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2013. Online: Stanford Encyclopedia of Philosophy, <<http://plato.stanford.edu/archives/spr2014/entries/personalism/>>, Stand: 20.11.2015.
- Wunderlich, Nina: Subsidiarität nach Lissabon, in: Hatje, Armin (Hg.): Europarecht. Beiheft 2, Baden-Baden 2015, S. 119–134.
- Würgler, Andreas: Eidgenossenschaft, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bern 08.02.2012. Online: <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D26413.php>>, Stand: 08.02.2016.

Gesetze

Art. 5a, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2008. Online: <<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>>, Stand: 16.09.2015.

Art. 43a, Bundesverfassung, 2008. Online: <<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>>, Stand: 11.02.2016.

Art. 3, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1999. Online: <<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>>, Stand: 11.02.2016.

Art. 25, Abs. 4, Einheitliche Europäische Akte, 01.07.1987. Online: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV:xy0027>>, Stand: 15.01.2016.

Art. 5, Vertrag über die Europäische Union (EUV). Online: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008M005:DE:HTML>>, Stand: 16.09.2015.

8 Anhang

Interview mit Benedikt van Spyk

Thema	Subsidiarität; Schweiz; Ebene: Kanton
Interviewer	Marius Wiher, Student
Interviewpartner	Benedikt van Spyk, Vizestaatssekretär Kanton St. Gallen
Ort, Datum	Arbon, 23. Dezember 2015
Angaben zur Quelle	Oral History Interview mit Benedikt van Spyk; Aufnahme (digitale Form: .wma-Format) im Besitz von Marius Wiher, Lerchenfelder Straße 62-64/2/20, 1080 Wien; die Tonqualität der Aufnahme ist gut.
Länge des Interviews	63:15 Minuten

1 **Wiher:** Schön, dass Sie sich Zeit nehmen zum Thema Subsidiarität. Ich möchte gleich
2 beginnen mit der ersten Frage zu den Formalia. Also dies ist meine MA-Arbeit, ich führe
3 Interviews und ich würde auch diese Interview transkribieren und später dann in meiner
4 Arbeit analysieren. Ich würde Ihnen das Interview zuschicken und Sie müssten es autori-
5 sieren. Darum auch die Frage, ob Sie das Interview anonym führen möchten?

6
7 **Van Spyk:** Nein, das ist gut so.

8
9 **Wiher:** Gut. Dann kommen wir gleich zum ersten Thema, können Sie kurz erzählen, wo-
10 her sie kommen, wo Sie arbeiten und was Sie da genau machen?

11
12 **Van Spyk:** Ja mein Name ist Benedikt van Spyk, bin 38 Jahre und komme aus Rheinfel-
13 den im Kanton Aargau und lebe nun seit 19 Jahren in St. Gallen. Ich arbeite beim Kanton
14 St. Gallen und zwar als Vizestaatssekretär, auf Seiten der Regierung, im Kanton St. Gallen
15 ist die Staatskanzlei die Stabsstelle von Kantonsrat (Parlament) und Regierung, das heisst,
16 wir sind bei beiden Gewalten als Staatsstelle tätig und haben daher eine übergreifende
17 Funktion. Der Staatssekretär hat zwei Stellvertreter, einer für den Teil Kantonsrat und der
18 andere für den Teil Regierung. Ich bin für den Teil der Regierung zuständig und hab ein
19 relativ breites Aufgabenfeld, im Gegensatz zu anderen Kantonen, in der der Staatssekretär
20 normalerweise nur für die Regierung arbeitet (Pause) in dieser Funktion befasse ich mich
21 mit allen Regierungsgeschäften, weil ich diese vor- und nachbereiten muss, die Regie-
22 rungsbeschlüsse rauslassen, ich nehme an den Regierungssitzungen teil. Und ich bereite
23 mit den Departementen alle grösseren und kleineren Gesetzgebungsvorhaben des Kantons
24 vor, die bei uns einer legislatischen Prüfung unterzogen werden. Wir geben aber auch inhalt-
25 lich ein Feedback, weil wir sind ja dann die Juristen, die einen guten Überblick über die
26 Rechtslage im Kanton haben. Wir können so auch ein Gesetz, dass neu kommt, besser be-
27 urteilen, ob das stimmig ist, ob wir das nachvollziehen können, ob es Berührungspunkte
28 gibt oder ob es Abhängigkeiten zu anderen Erlassen gibt. Wenn wir Mühe haben, den Er-
29 lass zu verstehen, dann ist es oft ein Zeichen dafür, dass gewisse Sachen nicht aufgehen.
30 Wir restrukturieren dann die Erlasse neu, schreiben viele Teile neu, so wie wir es verstan-
31 den haben und geben dann diese Fassung zurück und fragen, ob sie das so gemeint haben.
32 Dann sagen diese, hmm, ja gewisse Sachen haben wir so gemeint, vielleicht ist es wirklich
33 besser, wenn wir das so schreiben. Oder gewisse Sachen haben wir gar nicht so gemeint
34 und dann sagen wir ok, dann haben wir das so falsch verstanden und ändern es nochmals
35 und am Schluss ist dann ein Ergebnis vorhanden, ein Zwischending zwischen uns und den
36 Departementen und das ist oft ein guter Prozess, der aber auch viel Zeit braucht, weil man

das einfach oft schon im Detail überlegen muss und vieles auch extrem komplex ist in den Abhängigkeiten. Dadurch haben wir einen guten Überblick über die Entwicklungen (Pause) in den verschiedenen Bereichen, die den Kanton betreffen. Gleichzeitig muss man sagen, dass die Kantone doch sehr unterschiedlich sind in ihrer Struktur, auch in ihrer Entwicklung und man kann das sicher auch nicht verallgemeinern, und sagen, ah, in den Kantonen läuft es so. Das wäre dann für gewisse Kantone richtig, für andere nicht. Sogar in den Ostschweizer Kantonen, die grundsätzlich sehr ähnlich sind von der Grundstruktur her, auch historisch ähnliche Grundlagen haben, aber schon der Kanton Graubünden ist bereits anders und Zürich ist nochmals komplett anders und je mehr man in die Westschweiz geht, sind andere (Pause) Grundlagen und wirklich auch ganz andere historische Hintergründe vorhanden. Das spürt man einfach, ich hätte nie gedacht, dass die Unterschiede zwischen den Kantonen so gross sind (Pause) sie machen zwar das Gleiche, und dann versucht man so gemeinsame Standards durchzusetzen, weil die funktionieren ja eh alle gleich, aber das ist einfach nicht so. Teilweise ist dies auch schwierig nachzuvollziehen, warum nicht, aber das ist wieder ein Thema, dass im Rahmen der Subsidiarität nochmals zu Sprache kommen wird, aber die Unterschiede sind sehr gross, man kann das sicher auch nicht verallgemeinern und sagen, so läuft es auf kantonaler Ebene. Es wäre eigentlich spannend, mal mit einem Westschweizer ein Interview zu führen, aber das ist vielleicht auch ein bisschen anspruchsvoll. Aber vielleicht wäre das möglich mit einem Kanton, der im Übergang ist, also irgendwie Neuenburg oder so, oder ein Gespräch mit der Genfer Staatskanzlerin, sie redet gut Deutsch, das sind ganz andere ...

Wiher: ... also wie meinen Sie Übergang zwischen den Kantonen?

Van Spyk: Ja so zwischen deutsch- und französische Schweiz. Weil dort kommen diese Bruchstellen zwischen den unterschiedlichen Kulturen spannend zum Ausdruck, die aber trotzdem steuerbar sind auch in der Rechts- und Staatspraxis. So wie verschiedenen Tendenzen ausgemittelt werden müssen, einfach so als Idee.

Wiher: Ja danke vielmals, ich werde es mir überlegen. Trotzdem würde ich aber nochmals gerne zurück auf Ihre Lebensgeschichte kommen, wo und was haben Sie studiert zum Beispiel und dann die zweite Frage vielleicht jene nach der Konfession.

Van Spyk: Also studiert habe ich (Pause) also an das Gymnasium bin ich in Muttenz, das ist in Basel-Land. Ich bin dann für das Studium nach St. Gallen gezogen und habe dort Jura studiert an der HSG. Die Ausbildung ist sehr breit, man hat auch noch Wirtschaftswissenschaften, VWL, Psychologie, Soziologie, Technologie und so ein breites Spektrum nicht nur Jura. Danach ist es schon sehr auf die Juristerei ausgelegt. Ich hab dann danach gearbeitet am Institut für Öffentliches Recht und dort meine Dissertation über das Humanforschungsrecht im Öffentlichen Recht geschrieben. Ich bin zwei Jahre in Deutschland gewesen um diese Dissertation fertig zu schreiben und bin dann zurück nach St. Gallen gekommen und habe eigentlich schon immer beim Kanton gearbeitet, darum kann ich nun auch mein zehnjähriges Jubiläum als kantonaler Angestellter feiern (lachen) (Pause) und Konfession, ich bin reformiert, würde auch sagen auch reformiert aufgewachsen, aber ohne starke religiöse Prägung. Bei uns zu Hause ist es eigentlich sehr entspannt gewesen und ich bin nun (Pause) würd ich sagen, christlich prägt aber ohne konfessionelle starke Prägung. Aber Religiosität ist nie ein grosses Thema gewesen, nie grosse Zwänge von dem her. Aber sicher eher weil meine Grosseltern Holländer gewesen sind, ist das sicher das Reformierte im Vordergrund gestanden, das katholische hat man immer ein bisschen mit einem Misstrauen beäugt, dieses Strenge.

87

88 **Wiher:** Interessant, was Sie sagen, danke. Dann würden wir bereits zur Subsidiarität über-
89 gehen und der erste Teil ist ihren persönlichen Bezug im Sinne von, wann sie bewusst mit
90 der Subsidiarität oder einer Form davon in Berührung gekommen sind.

91

92 **Van Spyk:** Ohne den Begriff bewusst wahrgenommen zu haben, ist es damals gewesen,
93 als die Diskussion bei uns losgegangen ist, wo ich ins Gymnasium gehe. Also an welche
94 Schule ich nun gehe. Gehe ich in den Kanton Aargau, an die Kantonsschule in Aarau oder
95 gehe ich nach Basel oder nach Basel-Land. Damals ist mir zum ersten Mal bewusst gewor-
96 den, das ist nicht alles das Selbe, sondern da gibt es unterschiedliche Kantone und die sind
97 unterschiedlich aufgebaut und das hat offenbar auch finanziell irgendwelche Auswirkun-
98 gen und meinem Kanton ist es anscheinend nicht egal, wenn ich in die 10 Kilometer ent-
99 fernt gelegene Kantonsschule gehe. Mein Kanton hätte lieber, wenn ich eine Stunde lang
100 mit dem Zug nach Aarau fahren würde und dort in die, an sich schon völlig überlastete
101 Kantonsschule gehe. Das ist mir als erste Erinnerung geblieben, dieser Kantönligeist. Aha,
102 da sind ja gar nicht alle gleich und frei und ich kann mich nicht darin bewegen, wie ich
103 möchte, sondern da gibt es offenbar Grenzen und Regeln. Ich musste dann auch eine fünf
104 haben (Schulnote), damit ich nach Baselland gehen darf und diejenigen unter einer fünf
105 müssen nach Aarau, weil der Kanton zahlt nur für jene, mit einem bestimmten Bildungsle-
106 vel. Das hat mir doch ziemlich Eindruck gemacht, dieses erste bewusste Erkennen von
107 Unterschieden innerhalb von sehr kleinräumigen Strukturen und die Ungleichheiten, die
108 sich daraus ergeben und auch von (Pause) das hat auch handfeste Auswirkungen auf die
109 Biographie. Jedenfalls habe ich dann diese fünf knapp erreicht und konnte dann nach Ba-
110 sel-Land an die Kantonsschule. Ansonsten hätte ich nach Aarau an die Kantonsschule ge-
111 hen müssen. Das war der erste Berührungspunkt, in der ich bewusst diese Kantons Grenzen
112 und diese Unterschiede, Zuständigkeiten und so wahrgenommen habe. Also die Auswir-
113 kungen subsidiärer Aufgaben in den Kantonen, wie in Schulen oder so.

114

115 **Wiher:** Später als Sie im Studium gewesen sind, haben Sie sich mit der Subsidiarität aus-
116 einander gesetzt?

117

118 **Van Spyk:** Ja, ich hab einen Professor gehabt, bei dem ich dann auch später die Doktorar-
119 beit geschrieben habe, der Professor Schweizer, ein ausgeprägter Föderalist, der sehr stark
120 das Subsidiaritätsprinzip betont hat. Er hat auch mitgearbeitet am Neuen Finanzausgleich,
121 an den Bestimmungen in der Verfassung über die Subsidiarität ist er beteiligt gewesen, in
122 Kommissionen und Expertengruppen und für ihn hat das gerade eine extreme Bedeutung
123 gehabt. Die Subsidiarität ist immer ein Grundthema gewesen und sein zentraler Ansatz war
124 die Skepsis gegenüber übergreifenden Zentralisierungen und zentraler Steuerung von Be-
125 reichen, die gar nicht unbedingt nötig sind. Das hat er auch immer aus dem Blickwinkel
126 der studentischen Optik erklärt: Warum überhaupt so dezentral? Zentral ist doch viel ein-
127 facher, da gäbe es eine Lösung, viel koordinierter, das wäre auch übersichtlicher, der Aus-
128 tausch wäre einfacher. Und alle diese Probleme, die die Studenten in ihrem Alltag haben,
129 wäre viel einfacher, wenn das einfach einheitlich wäre, anstatt dass da jeder sein Süppchen
130 kocht. Er hat das immer mit sehr viel Nachdruck vertreten und auch sehr (Pause) auch
131 glaubwürdig. Aber es ist ihm ein grosses Anliegen gewesen, dass wir das verstehen, wie
132 wichtig diese unterschiedlichen Strukturen sind und was die Vorteile sind einer solchen
133 dezentralen Struktur sind (Pause) Er war so ein Föderalist aber auch ein Demokrat. Er hat
134 sich zum Beispiel immer dagegen gewehrt, dass das Volk unwissend sei und das solche
135 dezentrale Strukturen nicht funktionieren würden. Das waren jedenfalls immer sehr inten-
136 sive Diskussionen, in denen er sehr ins Feuer gekommen ist und den Föderalismus gepre-

137 digt hat. Das hat mir schon sehr Eindruck gemacht. Das ist mal ein nicht so rein theoreti-
138 scher Ansatz gewesen, sondern es hat auch so was, er ist auch historisch sehr bewandert
139 gewesen, und hat die unterschiedliche historische Entwicklung der Kantone auch immer
140 dargestellt und die Wichtigkeit dieser Kultur, die damit verbunden ist. Dass man diesen
141 nicht Rechnung tragen kann, wenn man einfach einen Deckel darüber legt und das ist im-
142 mer sehr auch im Bund, mit verschiedenen Beispielen hat er das vermitteln können. Und
143 das ist eigentlich im Studium so diese prägendste Erinnerung an dieses Subsidiaritätsprin-
144 zip, ich würd auch wirklich sagen. Ich bin davon schon geprägt worden, das hat mir Ein-
145 druck gemacht. Ich bin dann auch bei ihm meine Dissertation schreiben gegangen und ha-
146 be für ihn gearbeitet und bin darum wohl schon ein bisschen geprägt worden, von diesem
147 Geist von Skepsis gegenüber der Zentralisierung. Ich hab mich wohl auch sehr angespro-
148 chen gefühlt, aber das ist so, er hat eine gute Vorlesung gehabt, er war schon immer der
149 Bundesstaatler hat man gesagt, jedenfalls ist das so mein erster Kontakt mit dem theoreti-
150 schen Konzept der Subsidiarität.

151
152 **Wiher:** Ja das leitet eigentlich gerade zur nächsten Frage, nach Ihrer Funktion als Experte,
153 als Leiter von Recht und Legistik und mit Einblick in die kantonale Administration, wie
154 sind hier Ihre Berührungspunkte zur Subsidiarität?

155
156 **Van Spyk:** Ich denke, dass das, also die praktischen Auswirkungen der Subsidiarität sind
157 eigentlich, bei uns jetzt im Kanton, eigentlich eine sehr grosse Rolle spielen, ich würde
158 sagen, das ist eine der intensivsten Diskussionen und Spannungsfelder, in denen sich der
159 Kanton sich drinnen bewegt. Das ist darum der Fall, weil sich der Kanton in der Zwischen-
160 lage befindet, zwischen autonomen Gebietskörperschaften einerseits und andererseits ei-
161 nem Bundesstaat, die beide Ansprüche an den Kanton richten bezüglich Aufgabenvertei-
162 lung und so weiter. Sowohl die Abgrenzung gegenüber dem Bund wie auch die Durchset-
163 zung von seinem Machtanspruch, Führungsanspruch gegenüber dem Gemeinden. Dieses
164 Spannungsfeld prägt den Kanton ganz zentral, und das ist eine der zentralen Fragen, die
165 man sich in diesem ganzen Prozess von politischer Verantwortung manifestiert. Die Regie-
166 rung und das Parlament haben da eine ganz unterschiedliche Rolle: Das Parlament ist sehr
167 stark geprägt von Gemeindepräsidenten (Pause) auch doch sehr Unterschiedlichen Per-
168 spektiven der Regionen, die dort extrem stark zum tragen kommen. Die Regierung, die
169 natürlich eher den übergreifenden Blick haben muss, dafür aber dann aber um so mehr auf
170 die Unabhängigkeit gegenüber dem Bund pocht und dann eigentlich auf nationaler Ebene
171 sehr stark die Unabhängigkeit und die Solidarität der Kantone betont. Gleichzeitig pocht
172 die Regierung gegen Innen, doch sehr stark die Bedeutung des Kantons als übergreifende
173 Gebietskörperschaft. Sie versucht auch den unterschiedlichen Gemeinden aufzuzeigen,
174 wieso dass es wichtig ist, dass der Kanton eine gewisse Rolle spielt. In diesem Spannungs-
175 feld finden sich eigentlich fast allen Aufgabenbereiche, die für den Kanton für Bedeutung
176 sind, sei es die Spitalfinanzierung, sei es die ganze Pflegefinanzierung, Finanzausgleich,
177 Sicherheitsverbünde, die ganze Asyl Diskussion. Viele Aufgaben sind ja auch vom Bund
178 seltsamerweise komplex zerstückelt und verflochten miteinander zwischen diesen ver-
179 schiedenen Ebenen: Der Bund gibt etwas an Aufgaben an die Kantone und die Kantone
180 wiederum an die Gemeinde weiter. Das ist irgendwie alles miteinander verflochten und da
181 geht es immer um Abgrenzungsfragen: Ja was dürfen wir? Was müssen wir und wenn wir
182 das müssen, wer finanziert was genau, wer reglementiert das? Ich würd eigentlich sagen,
183 das Austarieren dieser verschiedener Ansprüche auch von Herrschaft ist eigentlich in jeder
184 Phase spürbar und ich denke schon, dass das spannend ist zu sehen, wie diese Diskussio-
185 nen durch das auch geprägt ist. Jeder Gesetzgebungsprozess ist mit diesem Thema irgend-
186 wie verbunden. Die Frage: Was hat der Bund uns an Aufgaben überlassen? Was dürfen wir

187 überhaupt noch? Was wollen wir, was können wir, wie weit darf das gehen? Und was ge-
188 ben wir den Gemeinden ab, was können die Gemeinden, was wollen sie überhaupt, was
189 können sie finanzieren, was wollen sie finanzieren? Wie gehen wir auf das ein? Wollen
190 wir, dass sie das machen? Und das prägt eigentlich die ganze politische Diskussion, dieses
191 Austarieren, dieses Verteilen dieser unterschiedlichen Aspekte von Zuständigkeiten, Rege-
192 lungskompetenzen, Finanzierungszuständigkeiten, Verantwortung, wenn es nicht klappt.
193 Das find ich, prägt die Diskussion sehr stark und (Pause) trotzdem redet man eigentlich
194 relativ selten über das Subsidiaritätsprinzip. Dieser Begriff oder das theoretische Konzept
195 der Subsidiarität ist eigentlich kein Thema. Wir reden nicht darüber. Also man sagt nicht,
196 dass ist jetzt wichtig, weil das ist Subsidiär nach Artikel 5a Bundesverfassung, darauf beru-
197 fen wir uns jetzt. Das hängt natürlich damit zusammen, dass der Ausgangspunkt für diese
198 Diskussion eigentlich nicht diese verfassungsrechtlichen Grundlagen sind. Ich habe so-
199 wieso das Gefühl, dass diese verfassungsrechtlichen Grundlagen nämlich eine Beschrei-
200 bung gewesen sind von etwas, was ohnehin abläuft. Darum glaub ich auch nicht, dass
201 wenn so etwas nicht in der Verfassung stehen würde die Diskussionen genau so stattfinden
202 würde. Auch in der kantonalen Verfassung gibt es Bestimmungen über diese Subsidiarität
203 die ähnlich sind, aber auf die beruft sich auch selten irgendjemand. Die kennen nicht mal
204 alle, würd ich sagen. Also wenn ich jetzt einen Vortrag über diese Bestimmungen halten
205 würde, dann würden alle sagen: Ah ja, ist jetzt noch spannend. Das haben wir uns aber
206 noch nie überlegt und so. Aber die Diskussion ist doch sehr geprägt vom Gedanken an
207 diese Verteilungsfrage und wie verteilen wir diese Aufgaben und Kompetenzen. Aber nie
208 gestützt auf verfassungsrechtliche Grundlagen, dass die Argumente, die sich daraus erge-
209 ben würden, irgendeine Art eine Rolle spielen würden. Man beruft sich auch nie gegenüber
210 dem Bund auf diesen Artikel 5a, wir müssten doch und so, das sind mehr so Situationen,
211 wie bei einer Rede, wo man das herausstreicht. Aber in der politischen Auseinanderset-
212 zung spielen diese Argumente kaum eine Rolle. Ich kenne auf kantonaler Ebene auch kei-
213 ne Vorlage, in der man sich bewusst auf diese Bestimmung stützen würde und sagt, wegen
214 diesem Prinzip der Subsidiarität, verteilen wir das jetzt so. Allgemein bei Diskussionen, ob
215 man gewisse Dinge in einen Verfassungstext schreiben sollte, glaube ich nicht, dass dann
216 die Praxis in der Realität gross von der Niederschrift beeinflusst werden würde. Ich glaube
217 eher, dass der subsidiäre Aufbau von einem (Pause) Staatswesen nicht primär von denen
218 geprägt werden kann. Ich glaube auch nicht, dass man es von oben verordnen kann und
219 sagt, jetzt schreiben wir das hier rein und jetzt machen wir das so. Ich glaube der Charakter
220 der Subsidiarität ist eben genau so, dass man ihn eben nicht verordnet und geregelt werden,
221 sondern dass das ein Prozess ist der (Pause) also ich glaub die Subsidiarität, wenn man es
222 jetzt in der Schweiz anschaut, hat ganz starke historische Komponente von einem An-
223 spruch von kleinen Gebietskörperschaften die einen Willen haben, Verantwortung zu
224 übernehmen. Diese haben dann auch den Anspruch, etwas auszuführen. Das hat sicherlich
225 auch hat kulturelle und vielleicht auch folkloristische Gründe. Aber der Wille, Verantwor-
226 tung und Steuerung (Pause) für einen Bereich zu übernehmen, also das spürt man bei unse-
227 ren Gemeinden extrem stark. Sie wollen das auch, die haben das Gefühl, wir können das
228 und haben den Anspruch, das so zu machen. Und das geht teilweise so weit, dass wir ihnen
229 sagen müssen: Ihr könnt das ja gar nicht mehr machen. Weil das ist ja dann der zweite
230 Teil, es braucht der Wille und danach braucht es die Ressourcen für die Umsetzung. Es
231 braucht Führungsressourcen irgendwo im Milizsystem, die teilweise nicht mehr vorhanden
232 sind. Es braucht fachliche Ressourcen, die anspruchsvoll sind weil viele Aufgaben sehr
233 anspruchsvoll sind und je kleiner eine Gemeinde, desto schwieriger ist diese Fachlichkeit
234 sicherzustellen. Und es braucht vor allem finanzielle Ressourcen. Obwohl diese drei Sa-
235 chen teilweise nicht mehr wirklich da sind, ist der Wille da, das trotzdem in einer fünfhun-
236 dert Seelengemeinde zu machen. Gegen jegliche Logik von wirksamer und wirtschaftlicher

237 Aufgabenerfüllung, sagen sie: Ja wir wollen doch nicht fusionieren. Also da passieren
238 trotzdem sehr erstaunliche Reaktionen, diese Abneigung, also auch so ein Identitätsgefühl,
239 das manchmal auch ein bisschen überzeichnet ist, aber trotzdem da drin kommt der ganze
240 Kern so zum Ausdruck. Das hat teilweise etwas irrationales. Zum Beispiel das Gefühl von
241 Gemeinden wie Rorschach, Rorschacherberg, die sagen, wir können nicht fusionieren, weil
242 wir sind so anders, wir sind so eigen, wir haben unsere eigene Dorfkultur und da wollen
243 wir jetzt nicht einfach mit diesen anderen zusammen Eins sein und gross werden und so.
244 Und dann sagen wir vom Kanton: Ja aber hey, das macht ja überhaupt keinen Sinn. Und
245 trotzdem wollen sie eigenständig sein. Also ich denke dieser Wille zur Unabhängigkeit ist
246 ein Kern und den kannst du nicht in einer Verfassung oder einem Grundlagentext verord-
247 nen, sondern du kannst ihn später beschreibend aufnehmen und sagen, offenbar ist das ir-
248 gendwie so. Die Diskussionen ergeben sich dann aus dem heraus. Diese Frage nach Identi-
249 tät, wenn man nun zum Beispiel nach Europa schaut, in diesen Sezessionsbewegungen,
250 finde ich, kommt das sehr gut zum Ausdruck. Da geht es oft auch nur um Identitäten. Man
251 sucht eine Abgrenzung, oft verbunden damit, dass sie dann auch noch die Ressourcen dazu
252 haben, es zu machen. Diese sagen dann, wir wollen nicht mit diesen zusammen gehen oder
253 wir wollen unabhängig sein oder so. Das sind dann so die Voraussetzungen der Subsidiari-
254 tät und die sind sehr stark vom Willen und gleichzeitig von diesen Ressourcen abhängig.
255 Aber der Wille ist irgendwie prägend. So nehme ich es immer wieder war. Im Kanton ist
256 gerade jetzt die Fusionen von Gemeinden ein grosses Thema. Man muss endlich weg-
257 kommen von diesen kleinräumigen Strukturen, es ist erstaunlich, dass das ein Kanton sagt,
258 der gleichzeitig gegenüber dem Bund sagt, nein, Kantonsfusionen kommen auf keinen Fall
259 in Frage, aber Gemeindefusionen müsst ihr machen. Jedenfalls das einzige Mittel, das sich
260 als wirkungsvoll erwiesen hat, das sind die Finanzen. Wenn man sagt: Ok, ihr bekommt so
261 und so viel, wenn ihr fusioniert, dass dann halt Einzelne sagen, ok, dann machen wir das
262 halt. Vor allem grössere Gemeinden sagen aber teilweise auch, wir nehmen doch keine
263 kleine Gemeinde auf, weil erstens wollen sie gar nicht wirklich und zweitens zahlen wir
264 dann auch noch für ihre schlechten Strukturen, das wollen wir gar nicht. Tja und dann
265 kommt der Kanton mit den Goldmillionen, die er von der Nationalbank bekommen hat und
266 macht einen Fonds und finanziert solche Gemeindefusionen. Nur das Geld hat dann ein
267 wenig Bewegung in die Sache gebracht, auch zusammen mit dem Problem, dass wirklich
268 viele Gemeinden nicht mehr in der Lage sind, die Aufgaben wahrzunehmen, wie es nötig
269 gewesen wäre. Diese beiden Gründe haben dann sicher eine Fusionsdynamik ergeben in
270 den letzten 10 bis 15 Jahren, nicht nur im Kanton St. Gallen sondern auch generell eine
271 Vergrösserung der Gebietskörperschaften, aber (Pause) was immer wieder auch wieder
272 auffällt, dass diese Subsidiarität eigentlich auch eine Zumutung ist, wenn sie zu Ungleich-
273 heiten führt und zu (Pause) zu Brüchen innerhalb eines Systems. Das wirkt hindernd
274 wirkt, weil die Schnittstellen und die Standards sind dann nicht klar. Durch ein subsidiäres
275 System entstehen eben auch Unklarheiten, indem man den Gemeinden Zuständigkeiten
276 überlässt. Nehmen wir das Beispiel Bibliothekswesen: Hier gibt es Gemeinden, die sagen,
277 es gibt keine Bibliothek, die Leute können das ja bestellen. Und dann gibt es Gemeinden,
278 wie die Stadt St. Gallen, die drei Bibliotheken haben. Der Kanton findet diese Unterschie-
279 de nicht sehr gut, der möchte eigentlich, dass jede Gemeinde verantwortlich ist, eine
280 Grundversorgung aufrecht zu erhalten. Diese Diskussion haben wir gerade vor zwei Jahren
281 gehabt, da wurde vom Kanton gesagt, es müsste eine Grundversorgung für jede Gemeinde
282 verpflichtend sein. Das hat man dann auch in ein Gesetz geschrieben und im Parlament ist
283 das aufgebohrt worden, weil sie gesagt haben, ja die Grundversorgung wird definiert von
284 der Gemeinde, also es müssen zwar alle Gemeinden eine Grundversorgung sicher stellen
285 aber die Gemeinden definiert es selbst, was die Grundversorgung bedeutet. Die haben das
286 in zwei kleinen Sätzen noch in das Gesetz eingefügt und so hat man den Gedanken einer

gewissen Nivellierung im Bezug auf die Versorgung von Bibliotheksleistungen wieder aufgebrochen, weil die Gemeinden die Grundversorgung definieren. Das ist ein Beispiel für die Ungleichheit. Weil da gibt es Gemeinden, die haben keinen Zugang zu Bibliotheken, wie man das heute als Standard ansehen würde, sondern die müssen dann in die Stadt fahren, das Zeugs holen gehen, vielleicht haben sie eine kleine Schulbibliothek, aber sie haben keinen Zugang zu einer allgemeinen Bibliothek. Aber das ist, nein, wir haben das so wollen. Wir wollen nicht, dass man uns sagt, wie wir unsere Leute mit Bibliotheken versorgen müssen, weil das hat Auswirkungen auf die Kosten und das kostet uns zu viel und darum wollen wir das nicht. Und diese Ungleichheit auszuhalten, weil das hat ja auch Auswirkungen auf die Bildung, auf den Horizont einer Bevölkerung. Eigentlich sind sich alle einig, dass das wichtig wäre, aber wegen den Finanzen wird das dann aufgebrochen. Und solche Ungleichheiten haben ja auch gewisse Tendenzen, zum Beispiel auf die Chancengleichheit, aber auch Gleichheit im Bezug auf gewisse Soziale Leistungen, die die Gemeinden auch sehr unterschiedlich handhaben. Das bringt gewisse Zumutung mit sich und zeigt eben auch die Erschwernis. Nehmen wir ein anderes Beispiel: Das ganze Schulsystem ist ja da ein Beispiel für Subsidiarität. Das bringt auch grosse Zumutungen mit sich und diese finden natürlich in der politischen Diskussion einen Niederschlag. Zum einen gibt es zwar einen extremen Willen der kleinen Gebietskörperschaften Verantwortung zu übernehmen, teilweise sind dann aber die Ressourcen gar nicht mehr vorhanden und das wiederum führt zu Ungleichheiten in Bezug auf die Aufgabenerfüllung. So weit bis die übergeordnete Gebietskörperschaft sagt, ja jetzt wäre es wichtig, dass wir hier eingreifen und dies oder jenes vereinheitlichen. Aber die Struktur, wenn sie eben stark subsidiär geprägt sind, setzen sich gegen diese Vereinheitlichung durch und sagt, das wollen wir eigentlich nicht, warum die Ungleichheiten bestehen bleiben. Dieser Kampf beim Austarieren ist schon gross. Oder ein weiteres Beispiel: Die Erwachsenenschutzbehörde ist auch so etwas gewesen, der Bund sagt, es muss professioneller werden, das können die Gemeinden nicht mehr so einfach für sich. Der Kanton sagt daraufhin, ja ok, organisieren wir das anders. Die Gemeinden sagen dann, ja dann zahlt aber auch. Der Kanton will aber gar nicht und meint, das wäre nicht die Idee gewesen. Und so haben die Gemeinden gesagt, ja ok, aber dann wird es sicher keine kantonale Stelle, sondern eine regionale Behörde, die wir dann beaufsichtigen. Und jetzt hat man regionale Strukturen, die doch die Gemeinden finanzieren und in der Stadt St. Gallen ist das dann doch noch beim Sozialamt angehängt, also eigentlich ein Bruch an dem, was man an Professionalisierung hat wollen. Aber das ist dann eben viel günstiger so, aber weniger professionell für die Entscheide, die gemacht werden.

Wiher: Ja das war sehr spannend, was sie hier gesagt haben, aber fast alle Argumente hatten was mit den Gemeinden, also der Spannungsfeld Gemeinden-Kantone zu tun, was offensichtlich bei Ihnen öfters zu Diskussionen führt. Aber wie ist das Verhältnis zum Bund, weil vorher haben Sie angetönt, dass die Kantone manchmal einfach Vorgaben des Bundes umsetzen muss. Wie gehen sie mit dem um?

Van Spyk: Ich habe das Gefühl, dass wenn man dieses Verhältnis Bund-Kantone anschaut, wie diese Subsidiarität umgesetzt wird, das hängt extrem stark von diesem Willen, was ich bereits gesagt habe, aber das ist historisch, aber sonst hängt das extrem stark von den finanziellen Ressourcen ab (Pause) der Bund hat besonders dann einen Willen gezeigt um Aufgaben und Kompetenzen abzugeben, auch im Rahmen des nationalen Finanzausgleichs, als er finanziell extrem unter Druck gewesen ist und eigentlich bestrebt gewesen ist, Aufgaben abzugeben. Also wurden an die Kantone vor allem Kosten abgegeben, von denen der Bund das Gefühl hatte, die seien viel stärker. Es ist auch spannend, dass die gan-

337 zen Aufgabendiskussionen immer im Rahmen eines Finanzausgleichs geführt werden. Der
338 Neue Finanzausgleich ist eigentlich der grösste Akt von neuer Aufgabenverteilung im
339 Bundesstaat gewesen. Und dieser ist wiederum getrieben gewesen vom Bestreben des
340 Bundes, Kosten anders aufzuteilen, damit er sie nicht tragen muss, sondern die Kantone
341 diese Kosten tragen. Das hat man dann eine Entflechtung dieser Kosten genannt. Das Selbe
342 macht ja der Kanton auch: Aufgabenüberprüfung. Wir haben auch zwei Sparprogramme
343 gehabt, ein Hauptteil davon ist immer Aufgabenüberprüfung. Können wir vielleicht nicht
344 noch gewisse Aufgaben den Gemeinden weitergeben? (Pause) Aber nach diesem Neuen
345 Finanzausgleich haben sich die Finanzen so entwickelt, dass der Bund sich stabilisiert hat
346 und die Kantone haben Steuersubstrat verloren. Natürlich auch über den Steuerwettbe-
347 werb, der auch sehr stark zu einem Verlust von Steuersubstrat geführt hat. Jedenfalls waren
348 die Kantone nicht mehr derart erfolgreich, wie sie die Jahrzehnte zuvor waren, als man
349 stark hat expandieren können im Steuersubstrat. Jedenfalls hat das beim Bund zu finanziel-
350 len Restriktionen geführt und das wiederum ein wesentlicher Treiber der Zentralisierung
351 zwischen Kantonen und Bund ist. Weil der Bund hat nun einfach mal die finanziellen Res-
352ourcen, gewisse Aufgaben zu übernehmen und die Kantone sind froh, wenn sie gewisse
353 Aufgaben abgeben können. Sie können sich dadurch von gewissen finanziellen Lasten
354 entledigen und sagen, ok, es ist eine Bundesaufgabe. So ist zum Beispiel die Eisenbahnfi-
355nanzierung noch stärker vom Bund geprägt als zuvor, weil die Kantone einfach froh sind,
356 wenn sie das abgeben können. Bei der Strassenfinanzierung ebenso. Die Entwicklung in
357 den letzten 10 Jahren ist klar so gewesen, dass der Bund es viel stärker darauf angelegt hat,
358 mehr Kompetenzen auf sich zu nehmen, auch wenn es teilweise zu Mehrkosten geführt
359 hat. Die Kantone sind eigentlich zu schwach gewesen, das zu verhindern. Hochschulfinan-
360zierung ist ebenfalls so etwas: Diese Gesetzgebung im Fachhochschulbereich ist relativ
361 neu und neuerdings beim Bund. Es gibt jetzt eine zentrale Akkreditierung durch den Bund
362 und die Kantone haben sich dem unterordnen müssen. Im Gegenzug dafür ist der Finanzie-
363rungsschlüssel ein bisschen verteilt worden: Der Bund schüttet auch noch durch gewisse
364 Kanäle an die Kantone etwas aus. Also ich denke das finanzielle Argumente ist ein sehr
365 starkes und die Kantone stehen mit einem gewissen Unmut da, man hat so ein gewisses
366 Unwohlsein, weil man merkt, dass man gewisse Dinge nicht mehr selbst steuern kann,
367 auch in jenen Bereichen, die normalerweise kostentreibend sind. Gerade das Gesundheits-
368wesen ist hier extrem: Das ist alles bundesgesetzlich geregelt und wir tragen die Kosten zu
369 einem wesentlichen Teil. Und trotzdem hat man zu wenig Kraft, das zu verhindern und der
370 Bund kann über gewisse Finanzierung etwas an sich ziehen. Das Zweite ist, dass sich ge-
371wisse Bedürfnisse verschoben haben, in dem einfach die Bevölkerung nicht mehr bereit ist,
372 gewisse Nachteile, die die Subsidiarität mit sich bringt, zu ertragen. Aufgrund der Mobili-
373tät oder von der Perspektive der individuellen Freiheit sich für einen gewissen Ort zu ent-
374scheiden soll dann nicht behindert werden durch irgendwelche seltsamen Strukturen, die
375 irgendwie historisch nicht mehr derart stark gespürt werden, wie das noch vor zwanzig
376 dreissig Jahren der Fall war. Das ganze Schulsystem zum Beispiel, das ist auch so ein Be-
377reich, in dem man gesagt hat, die Kantone können immer noch, sie müssen sich einfach
378 einigen. Und wenn das ihnen nicht gelingt, dann bestimmt dann einfach der Bund. Und das
379 ist ja keineswegs wirklich subsidiär, sondern so ein, ihr dürft, wenn ihr euch einigt, und
380 wenn das nicht gelingt, machen wir. Das ist ja nicht mehr wirklich autonome Aufgabener-
381füllung, sondern das ist so eine Zwischenebene. Also ich glaube schon, dass die Bereit-
382schaft, diese Brüche in Kauf zu nehmen eben doch abgenommen hat und das ein weiterer
383 Treiber wird, zur weiteren Stärkung der Zentrale (Pause) des Bundesstaates. Also in allen
384 sozialstaatliche Bereichen, in denen man Ungleichheiten nicht mehr hinnehmen möchte,
385 führt das zu einer Zentralisierungstendenz. Und diese Bereiche nehmen natürlich zu und das
386 ist einfach eine politische Frage bzw. ist es oft einfach politisch miteinander verhängt: Die

387 Sozialdemokratie hat einen gewissen Hang zur zentralen Steuerung, damit man Ungleich-
388 heiten verhindern kann. Das meine ich nun wertungsfrei, das ist einfach eine gewisse Ten-
389 denz und das spürt man in den Kantonen relativ stark. Interessanterweise sind die Kantone
390 nicht stark in diese ganzen Bundesentscheiden involviert. Klar hat man Ständesvertreter.
391 Aber die sind noch in anderen Interessenverbindungen verhängt, als jetzt primär für den
392 Kanton zu schauen. Und natürlich ist der Ständerat eher föderalistisch. Aber auch aufgrund
393 seiner eher konservativen Ausrichtung der Parteien, die darin vertreten sind, und nicht weil
394 sie jetzt die Kantone achten. Da gibt es gewisse andere Strukturen, die gegen eine Zentrali-
395 sierung reinspielen aber nicht primär für die Kantone, sondern aufgrund anderer Interessen
396 und Verbindungen steht man da der Zentralisierung kritisch gegenüber. Oder nehmen wir
397 die kantonalen Vernehmlassungen beim Bund: Da muss man ehrlich gesagt sagen, die
398 Kantone versuchen sehr stark, vor allem durch die KdK (Konferenz der Kantone), sich hier
399 einzubringen. Aber wenn der Bund etwas will, dann macht er es, auch wenn die Kantone
400 das nicht gut finden. Jedenfalls finde ich, dass die Kantone viel weniger stark in diese Dis-
401 kussion der Aufgabenverteilung eingebunden sind als die Gemeinden im Kanton. Die Ge-
402 meinden sind viel stärker an dieser Diskussion dran, haben beim Kanton eine viel stärkere
403 Stellung als die Kantone gegenüber dem Bund.

404
405 **Wiher:** Also machen Sie, also ausser die KdK, die eine gewisse Vertretung der Kantone
406 übernehmen, machen Sie irgendetwas?

407
408 **Van Spyk:** Also es gibt natürlich sehr viele Konferenzen und diese Konferenzen haben je
409 nach Ausrichtung schon ein Gewicht. Die Finanzdirektorenkonferenz, also die Konferenz
410 der kantonalen Finanzdirektoren, die haben schon ein Gewicht, weil die dann auch eng
411 eingebunden ist in gewisse Diskussionen. Aber gewisse Dinge laufen auch an ihnen vor-
412 bei, die ganze Diskussion über die Unternehmenssteuerreform III, da würden sich die Kan-
413 tone gerne ein wenig stärker einbringen, aber so richtig, das läuft an ihnen weitgehend
414 vorbei. Natürlich versucht man schon diese Konferenzen zu stärken. Es gibt ja dann auch
415 regionale Konferenzen, die Ostschweizer Regierungskonferenz, bei der man sagt, da kön-
416 nen wir uns stärker einbringen. Aber am Schluss läuft das alles über persönliche Bezie-
417 hungen und da hat die Ostschweiz einen geografischen Nachteil, weil man einfach viel
418 weiter von Bern weg ist. Das ist ein objektiver Nachteil, der nicht so offen ausgesprochen
419 wird, aber der ist einfach Einer. Es geht ewig, bis unsere Regierung in Bern ist um dort ein
420 wenig ihre Interessen einzubringen. Da haben die umliegenden Kantone grosse Vorteile,
421 weil sie viel direkteren Druck erwirken können. Es hängt aber auch stark von den Parla-
422 mentariern ab, wie sie dann ihre Rolle verstehen, wie stark sie sich mit den Kantonen
423 rückbinden. Aber ansonsten hat man da relativ wenige Möglichkeiten.

424
425 **Wiher:** Ich würd nochmals gerne zurückkommen auf eine Sache, Sie haben gesagt, es fin-
426 de keine theoretische Diskussion statt, ist das dann eher eine konkrete politische Diskussi-
427 on oder wie muss ich mir das vorstellen?

428
429 **Van Spyk:** Es geht eigentlich oft um die Frage, wer darf entscheiden und wer muss zahlen.
430 Das sind die beiden Punkte, die vor allem diskutiert werden und diese sind ja eigentlich
431 geprägt von der Frage, was ist denn nun eine wirksame Aufgabenerfüllung, ist es diese
432 Ebene oder vielleicht eine höhere Ebene. Aber da gibt es keine Vorschrift die sagt, auf-
433 grund von Nutzen, dass jetzt das für alle gleich ist. Also vielleicht in der politischen Bot-
434 schaft, aber in der politischen Diskussion sagt man, ja selbst wenn es jetzt noch einen über-
435 schreitenden Effekt hat oder der unteren Einheit viel Prestige verspricht. Wenn zum Bei-
436 spiel die untere Einheit sagt, weil man hier auch gemessen wird von der eigenen Bevölke-

437 rung, wie zum Beispiel bei Strassen, bei den Gemeindestrassen können sie dann selbst ent-
438 scheiden, ob sie einen höheren Standard bei der Schneeräumen wollen. Oder einen besse-
439 ren Ausbaustandard als sonst. Aber gleichzeitig hätten die Gemeinden auch gerne Kan-
440 tonsstrassen, weil die müssen sie nicht zahlen. Es ist also immer so ein Zwischending und
441 ein Austarieren zwischen den Ebenen: Wie viel Mitbestimmung möchte ich dann und wie
442 viel bin ich bereit dafür zu bezahlen? Eigentlich geht es immer um diese zwei Aspekte.
443 Diese beiden Aspekte sind ja schon sehr eng miteinander verknüpft. Sowohl die Gemein-
444 den sagen und auch der Kanton sagt: Ich will das nicht finanzieren, wenn andere die Re-
445 geln festlegen. In der Kantonalverfassung ist diese Parallelität sogar so festgehalten. Da
446 heisst es: Wer eine Aufgabe übernimmt, der schaut auch für die Finanzierung und der kann
447 aber auch entscheiden. Laut Kantonsverfassung sollte es nicht sein, dass der Kanton ir-
448 gendwelche Standards festlegt und die Gemeinden das finanzieren müssen. Das würde so
449 nicht akzeptiert. Also ist die Frage, wer was macht, immer mit der Finanzierungsfrage ver-
450 knüpft und diese ist mit der Fähigkeit diese Finanzierung zu übernehmen verbunden. Wenn
451 also gewisse Gemeinden sehr finanzstark sind, die in den letzte Jahren das Steuersubstrat
452 haben stärken können, ist natürlich eine gewisse Tendenz ersichtlich, dass diese Gemein-
453 den sehr stark für ihre Aufgaben einsetzen. Aber das Konzept, das theoretische Konzept
454 dahinter hat keinen Einfluss. Es geht eigentlich um Macht und Geld. Es geht nicht darum,
455 dass man mal eine Studie machen würde. Zum Beispiel könnte man mal eine Studie über
456 die Kulturförderung machen und fragen, was wäre jetzt von der Qualität von der Kultur
457 her nun besser, wenn das mehr kantonal gesteuert wäre oder sind die Gemeinden in der
458 Lage eine hochwertige Kultur zu finanzieren. Und dann wurde die Studie sagen, es wäre
459 besser, wenn der Kanton schauen würde, dass es regional gut verteilt verschiedene kultu-
460 relle Zentren gibt, die er aber auch finanziert. So eine Studie mit Qualität und Menge und
461 so wäre spannend. Aber das ist natürlich nicht der Ansatz, sondern es ist praktisch und vor
462 allem politisch, wer finanziert welches Haus, welches Museum, wo sitzt welche Politiker-
463 kaste. Aus irgendwelchen politischen Gründen muss das also unbedingt bei der Gemeinde
464 bleiben. Und das ist ja beim Bund und den Kantonen ähnlich, also da wird wenig konzep-
465 tionell überlegt im Sinne von, was ist eine wirksame Aufgabenerfüllung. Nur manchmal
466 gibt es einen praktischen Druck, im Schulbereich zum Beispiel, dies und jenen Standard
467 akzeptiere man nicht mehr. Und dann folgt eine Initiative, dann läuft es. Aber jetzt auch
468 nicht in eine Subsidiaritätsdiskussion sondern es sind dann eher praktische Gründe. Man
469 fordert dann eine Änderung. Das sind viel stärker realpolitische, machtpolitische Diskussi-
470 onen und hier sind vor allem die Finanzen, also das Geld, der zentrale Faktor. Und wenn es
471 dann tatsächlich mal interessante Projekte für die Aufgabenverteilung ist, dann immer im
472 Verhältnis zu einem Finanzausgleichsmodell, dass man anpassen möchte. Der Kanton St.
473 Gallen diskutiert jetzt auch wieder eine Anpassung des Finanzausgleichs, weil er Geld spa-
474 ren möchte. Und das verknüpft er nun mit der neuen Möglichkeiten der Aufgabenfinanzie-
475 rung zwischen den Gemeinden. Das bedeutet, dass der Kanton nun gewisse Gemeinden
476 zwingen kann, Aufgaben von anderen Gemeinden mit zu finanzieren. Die Idee dahinter ist,
477 dass der Kanton die Finanzierung nicht übernehmen muss. Also als Beispiel: Weil drei,
478 vier Gemeinden zu klein sind, kann sie der Kanton zur Zusammenarbeit verpflichten. Das
479 führt also zu einer Regionalisierungstendenz, in dem man sagt, zwischen Kantonen und
480 Gemeinden baut man noch was dazwischen. Aber motiviert und geprägt ist das finanzpoli-
481 tisch. So kann man die Kosten eher bei jenen lassen, die sie auch verursachen. Und das ist
482 ja auch eine grosse Stärke von diesem subsidiären Gedanken. So müssen die Gemeinden
483 eine gewisse Verantwortung übernehmen, weil wenn du bei der Gemeindeversammlung
484 vorne hin stehen musst und erklären musst, für was du das Geld ausgegeben hast, find ich,
485 hat das eine andere Qualität als wenn du das auf abstrakter Ebene irgendwie in einem Mo-
486 dell macht. Darum ist das Argument, wenn man es grösser macht, wird es billiger, das

stimmt nicht, das hätte ich jetzt noch nie erlebt. Es wird vielleicht professioneller. Es wird grösser, ja. Aber sicher nicht günstiger. Das hab ich jetzt noch nie gesehen, dass eine Aufgabe, die man, weil es so verschiedene Strukturen gehabt hätte, das ist so ineffizient, und dann macht man eine Gemeindefusion, ja da kann man ja jetzt gemeinsam eine Verwaltung machen und man spart auch noch. Aber gespart ist so auch noch nie geworden. Es wurde einfach grösser, professioneller, aber eine grössere Verwaltung führt intern zu so viel Folgekosten, dass sich das etwa ausnivelliert. Die Qualität wird vielleicht besser, professioneller. Aber das der Bürger das im Detail spürt oder ihm wichtig ist, glaube ich nicht. Also darum, das theoretische Konzept der Subsidiarität im Verfassungstext hat kein praktischer Effekt gehabt. Das wird auch nicht gelebt und ist ein theoretische Konzept geblieben.

Wiher: Ich komme jetzt zu meinen zwei letzten Fragen, zur Metaebene, die Sie bereits angesprochen haben. Was ist eigentlich der Sinn oder das Wesen der Subsidiarität (Pause) wieso macht man das?

Van Spyk: Ich glaube, dass (Pause) wenn man von unten kommt, ist es weniger ein Konzept, bei dem man von Oben sagt, dass machen wir jetzt so, weil das ist jetzt wahnsinnig effizient und die Leute sind dann glücklicher und zufriedener mit der Politik, wenn man das so organisiert. Sondern ich glaube Subsidiarität kommt, weil von unten der Anspruch von Mitbestimmung und Widerstand gegenüber einer zentralen Steuerung wach wird. Um dem Rechnung zu tragen, ist man dann Oben entweder bereit oder die Struktur ergibt sich dann, wie in der Schweiz ja auch. Man sagt dann, ja wir sehen das ein, wir können nicht einfach alles zentral steuern, sondern ihr müsst mitbestimmen können und ihr behält alle eure Aufgaben und wir machen nur das, was ihr nicht mehr wollt, nicht mehr könnt oder nicht mehr wollt (Pause) darum: der Sinn geht ja darum, warum man ein subsidiäres System macht. Ich glaube, man kann das gar nicht machen, in dem man sagt, in Frankreich wäre es viel besser, wenn man den Staat subsidiär organisieren würde, das würde Sinn machen, weil es gibt bestimmte Vorteile, die Leute fühlen sich mehr einbezogen und bestimmen mit. Das würde sicherlich nicht funktionieren. Der Sinn ist oft die Rechnungstragung eines Willen, dass man lokal möglichst Mitbestimmen kann, dass diese sagen, dass ist aber unser Bereich, ich bin nicht bereit, dass einfach abzugeben. Also ich habe das Gefühl, ist es oft einfach ein Rechnung tragen von Widerstand gegen die zentrale Steuerung. Und dann entwickelt man eigentlich ein subsidiäres Konzept, in dem man sagt, dass der Zentralstaat nicht der Böse ist, und sagt, ihr dürft ja alles behalten, nur wo ihr nicht könnt, springt er ein und das beruhigt ja auch. Also ich glaube eigentlich ist es ein theoretisches Konzept von praktischen Widerstand gegen die Zentralisierung von Macht. Das hat man dann konzeptualisiert. Darum glaube ich auch nicht, dass die Subsidiarität aufgrund von einem theoretischen Konzept entstanden ist sondern eine praktische Realität gewesen ist, dass man dann irgendwann theoretisch beschrieben und auch in eine Verfassung aufgenommen hat. Die Schweizer Verfassung hat ja nie ein Subsidiaritätsprinzip gebraucht, das ist schon immer so gelebt worden, man hat es später einfach beschrieben und aufgenommen, aber ohne das wäre es genau das Selbe (Pause) darum ist es vielleicht ein wenig anders als andere Aspekte, die aufgrund, dass sie Niederschlag finden in einem Verfassungstext, dann auch beginnen, sich zu entfalten. In diese Fall ist doch eher umgekehrt, es hat sich entfaltet und irgendwann muss man ihm Rechnung tragen. Für mich ist das Subsidiaritätskonzept eine theoretische Beschreibung von praktischem Widerstand gegen die zentrale Steuerung. Das kann ganz unterschiedliche Tendenzen haben, dass sich zum Beispiel einfach das Individuum stärkt und sagt, ich lass mir nicht von anderen sagen, was ich zu tun habe, ich mache das selbst, also Subsidiarität, oder wir machen, das was du nicht

willst (Pause) also, das ist so mein Eindruck, darum der Sinn, ja, (Pause) meine persönliche Idee der Subsidiarität.

Wiher: Ja das ist ja schon eine spannende Frage, vor allem, weil sie ja in einer bestimmten Position sein beim Kanton und sie ja nicht theoretische Diskussionen führen, sondern mehr die praktische Umsetzung von Macht, Finanzen, Organisation und Prestige, da spielen viele Fragen mit rein, also eine kulturelle, politische Verhandlung von Macht und in diesem Sinn, ist es schon spannend zu hören, was sagen sie. Was würden sie sagen, was das Wesen von Subsidiarität ist?

Van Spyk: Also ja natürlich, gerade bei Ihnen auch wegen der Europäischen Union. Wenn man da hört, man soll die Subsidiarität stärken, ja dann sag ich, entweder kommt von unten der Druck und der Widerstand gegen die zentrale Steuerung. Aber dann müsst ihr sie nicht von oben her stärken. Dann wird es euch einfach von unten weggenommen und dann entgleitet das euch und dann könnt ihr das nur noch einzugrenzen versuchen, indem ihr Autonomie gewährt und sagt, ok, wir verhindern ein Auseinanderbrechen indem wir die Subsidiarität erhöhen, indem wir Aufgaben wieder hinabgeben, Kompetenzen, Finanzen und so weiter hinabgeben. Aber wenn du von oben kommst und sagt, jetzt müsst ihr wieder entscheiden, weil wir wollen ja gar nicht alles Zentral, ist doch viel einfacher, wenn ihr auch mitbestimmt. Aber diese Leute auf der unteren Ebene haben das nie gelernt und haben auch den Anspruch gar nicht und die Ressourcen nicht, dann find ich, dann ist das so ein bisschen ein Deckmäntelchen. Wir wollen ja nicht einfach diese Zentralisten sein, die hier im Zentrum dann entscheiden. Spanien ist ein interessantes Beispiel, bei dem ein doch ein Zentralstaat vorhanden war und sich jetzt spaltet und sich konfrontiert sieht, mit einer Sezessionsbewegung. Die Frage ist hier schon, ob man die noch Abfangen kann durch Autonomie und einer Vergrößerung von subsidiärer Aufgabenerfüllung, dass man denen halt ganz viel Dinge zur eigenen Verwaltung übergibt. Oder ob sie sagen, nein, das reicht uns nicht, aber das ist so (Pause) natürlich sieht man den Widerstand gegen zentrale Steuerung und das ruft dann nach subsidiärer Aufgabenerfüllung und wenn sie sich nicht auf das einlassen, dann bricht dann das irgendwie auseinander. Auf jeden Fall sind das spannende Bewegungen in Europa, wo sich viele Punkte feststellen lassen, die durchaus Machansprüche besitzen, regionaler Natur. Das läuft zentralistischen Tendenzen ein bisschen entgegen und gleichzeitig sind die Voraussetzungen, dass es dann tatsächlich funktioniert sehr hoch, weil man braucht dann schon die Ressourcen, das dann auch so durchzuhalten. Aber darum glaube ich eben, das lässt sich nicht von oben herab verordnen, wenn unten weder der Anbruch noch die Möglichkeiten vorhanden sind, dann das auch umzusetzen.

Wiher: Ja danke vielmals für die Ausführungen. Ich möchte fragen, haben sie noch Rückfragen?

Van Spyk: Ja (Pause) deckt sich das mit dem, was sie bereits gehört haben, das würde mich noch interessieren.

Wiher: Ja, das ist schwierig zu sagen, weil ich habe erst zwei andere Interviews geführt und noch keines wirklich analysiert und abgeschrieben, aber (Pause) wenn ich das so sagen kann, dann deckt es sich schon teilweise, aber natürlich nur in kleinen Umfang, weil ja die Ebenen auch unterschiedliche waren. Sicherlich auch durch eine gewisse déformation professionnelle eine andere wird. Aber ich kann es eigentlich noch nicht sagen, weil eine Analyse von den Argumenten mit jetzt noch nicht vorhanden sind.

586 **Van Spyk:** Ja natürlich, das verstehe ich.

587

588 **Wiher:** Aber wenn sie sich interessieren, dann werde ich Ihnen sowieso meine fertige Ar-
589 beit zuschicken, da wird dann alles vorhanden sein.

590

591 **Van Spyk:** Ja das wäre nett, danke.

Interview mit Brigitte Häberli-Koller

Thema	Subsidiarität; Schweiz; Ebene: Bund, Ständerat
Interviewer	Marius Wiher, Student
Interviewpartner	Brigitte Häberli-Koller, Ständerätin Kanton Thurgau
Ort, Datum	Bichelsee, 12. Jänner 2016
Angaben zur Quelle	Oral History Interview mit Brigitte Häberli-Koller; Aufnahme (digitale Form: .wma-Format) im Besitz von Marius Wiher, Lerchenfelder Strasse 62- 64/2/20, 1080 Wien; die Tonqualität der Aufnahme ist gut.
Dauer des Interviews	45:27 Minuten

Wiher: Danke, dass ich ein Interview mit Ihnen führen darf. Ich werde es aufnehmen und dann transkribieren. Die Transkription werde ich ihnen zusenden, damit Sie es autorisieren können. Die erste formale Frage ist: Möchten Sie das Interview allenfalls anonym führen?

Häberli-Koller: Also im Moment sehe ich keinen Grund, das Interview anonym zu führen. Aber mir ist einfach noch wichtig zu sagen, dass, sobald ich direkt zitiert werde, dass ich das auch gerne noch autorisieren würde, aber ich denke, das ist das übliche Vorgehen, das Sie sicher auch kennen.

Wiher: Ja das lässt sich machen, danke vielmals. Ich komme in dem Fall zur ersten Frage: Können Sie vielleicht ein bisschen von ihnen erzählen, wie sind Sie zu Hause, wie sind Sie zum Beispiel Politikerin geworden, woher kommen Sie, wie sind Sie aufgewachsen?

Häberli-Koller: Ich komme nicht aus dem Kanton Thurgau ursprünglich sondern aus dem Kanton Zürich. Nur zwei Kilometer westlich von hier entfernt ist ja bereits die Kantons- grenze und östliche zehn Kilometer beginnt bereits der Kanton St. Gallen. Der Kanton Thurgau macht hier im hinteren Thurgau so einen geographischen Einschnitt. Darum ist es ideal um auch über die Kantonsgrenze zu schauen. Trotzdem bin ich seit vier Jahren eine Standesvertreterin des Kanton Thurgaus, also Ständerätin. Ich bin vor 30 Jahren aus dem Zürcher Oberland hier nach Bichelsee gekommen. Mein Mann und ich waren Anfangs Zwanzig, Mitte Zwanzig gewesen und haben hier in Bichelsee niemand gekannt, haben aber ein Haus gefunden, dass uns sehr zugesagt hat und wir sind hier eingezogen. Beruf- lich waren wir beide in Zürich tätig. Ich im kaufmännischen Bereich in einer Anwaltskanz- lei, in der ich für verschiedene Aufgaben zuständig gewesen bin, als jüngste Mitarbeiterin. Zusätzlich zu meinen Aufgaben als Assistentin des Chefanwaltes, war ich zuständig für Personalaufgaben der Kanzlei und für gewisse Steuerbereiche. Wir haben dann hier eine Familie gegründet, drei Kinder sind in diesem Dorf gross geworden. Ich habe dann meine Arbeit in Zürich aufgegeben zugunsten meiner Familie, habe mich dann aber sehr schnell in der Gemeinde engagiert in verschiedenen Vereinen, ehrenamtlich, bin Präsidentin eines Vereins geworden, der vor allem junge Familien begrüsst hat, Weiterbildungen für Eltern und Anlässe für Kinder organisiert hat. Wir haben auch die ersten Spielgruppen gegründet, also die Betreuung ausserhalb des Elternhauses organisiert. Das ist vor 30 Jahren noch anders gewesen im Gegensatz zu heute, glücklicherweise. Und so bin ich in dieser Ge- meinde immer mehr auch mit den Leuten in Kontakt gekommen und bin dann 1996 in Gemeinderat gewählt worden. Die Gemeinde Bichelsee-Balterswil hat sich gerade neue

37 konstituiert, nämlich aus den ursprünglichen Gemeinden Balterswil und Bichelsee wurde
38 eine Politische Gemeinde. Das war eine spannende Aufgabe. Ich wurde dann in diesem
39 ersten neuen Gemeinderat als Gemeinderätin in der Exekutive gewählt und habe das De-
40 partement für Soziales übernommen, da gehörte auch das Asylwesen dazu, die Fürsorge,
41 die heute KESB (Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde) heisst. Ich wurde auch Präsi-
42 dentin der Vormundschaftsbehörde und Präsidentin dieser Fürsorgekommission und auch
43 Vizegemeindepräsidentin. Ich bin also ziemlich schnell in diese politische Arbeit herein-
44 gekommen. Ich bin selbst 38 Jahre alt gewesen, also eher noch jung, die Kinder sind auch
45 noch in der Schule gewesen, das war also eine sehr spannende Zeit. Im gleichen Jahr, also
46 im April 1996, wurde ich in den grossen Rat des Kantons Thurgau gewählt, also das Kan-
47 tonsparlament. Somit habe ich auf der einen Seite die Gemeindearbeit in der Exekutive
48 und auf der anderen Seite in der Legislative des Kantons kennen gelernt und ausgeführt
49 und war da auch in verschiedenen Kommissionen, ich durfte zum Beispiel die Kommission
50 präsidieren, welche die Fünf-Tages-Woche an der Volksschule eingeführt hat. Ich wurde
51 dann auch Präsidentin der Kantonalpartei der CVP Thurgau, habe mich also auch parteipo-
52 litisch engagiert, was zwar nicht so eine persönliche Errungenschaft war, weil es einfach
53 wenig Frauen hatte, die aktiv waren und so als Aushängeschild für eine Partei war es doch
54 schon auch wichtig, dass man nicht nur Männer sieht und so wird man sehr schnell auch
55 mal Parteipräsidentin. Ich bin dann 8 Jahre im Gemeinderat gewesen und 8 Jahre im Kan-
56 tonsparlament und bin dann in den Nationalrat gewählt worden. Das war im Dezember
57 2003. Ich bin 8 Jahre Nationalrätin gewesen und seit 2011 Ständerätin und nun gerade
58 wiedergewählt worden im Oktober und so weit sind wir nun in der heutigen Zeit ange-
59 kommen.

60
61 **Wiher:** Sehr gut, danke. Ich hab nur noch eine Frage aufgrund der katholischen Sozialleh-
62 re, die doch einen grossen Beitrag zum Subsidiaritätsprinzip geleistet hat, und darum wür-
63 de ich gerne fragen, ob sie katholisch sind.

64
65 **Häberli-Koller:** Ich bin katholisch. Ich bin auch in der CVP. Ich bin aber keine ausge-
66 sprochene, sagen wir mal, Parteipolitikerin, weil es für mich nicht so viel bedeutet. In der
67 Gemeinde bin ich noch parteilos gewesen und ich fühle mich auch sehr frei im Denken.
68 Gerade was die Religionen betrifft, vor allem, wenn man so eine katholische Lehre an-
69 schaut, begleite ich diese mit sehr viel kritischen Beobachtungen. Ich bin in eine Partei
70 eingetreten, in dem Moment, als man mich gefragt hat. Es hätte zu diesem Zeitpunkt auch
71 eine andere sein können. Und zweitens weil ich gewusst habe, dass wenn ich Kantonsrätin
72 werden wollen würde, dann muss ich mich einordnen, also es braucht eine Parteizugehörig-
73 keit. Heute sehe ich das ein bisschen anders, ich finde wichtig, dass man bereits in der
74 Gemeinde ein bisschen weiss, wer politisiert unter welchem Dach, wobei zu bemerken ist,
75 dass es keine Partei gibt, die alle Aspekte, die man unterschreiben könnte, auch beinhalten
76 würde. Man muss also immer Kompromisse machen. Ich habe aber gerade hier in diesem
77 Dorf erlebt, dass die CVP sehr aktiv war. Es gab sehr gute Leute, die mit beiden Beinen
78 auf dem Boden gestanden sind und solche Persönlichkeiten hat es auch heute noch und
79 darum ist es mir nicht schwer gefallen, der CVP zuzusagen und auch den Wahlkampf zu
80 bestreiten. Ich bin auch direkt im ersten Anlauf gewählt worden. Die ganze katholische
81 Lehre etc. spielt für mich keine zentrale Rolle, das muss ich betonen, da bin ich sehr befreit
82 und eigenständig, wie gesagt auch manchmal ein wenig kritisch. Aber ich denke, das
83 braucht es auch in einem christlichen Glauben, dass man eben eigenständig bleibt und sei-
84 nen eigenen Weg im Christentum und im Alltag sucht.

Wiher: Wann sind Sie das erste Mal mit dem Subsidiaritätsprinzip in Berührung gekommen, was haben Sie für einen persönlichen Bezug?

Häberli-Koller: Ja Sie haben vielleicht gemerkt zuvor, von meiner Schilderung meines politischen Weg, dass ich eigentlich ein gutes Beispiel bin für diese Subsidiarität. Ich habe diese gerade selbst erlebt, als Gemeinderätin, dann als Kantonsrätin und als Nationalrätin und Ständerätin. Für mich ist es in der Gemeinde relativ schnell klar geworden. Wir haben damals, gerade als neue Gemeinde, unsere Reglementen überarbeiten müssen und dann haben wir klar gesehen, bis wohin gehen die eigenen Kompetenzen und Aufgaben, und welche Aufgaben gehören gemäss der kantonalen Gesetzgebung zum Kanton und welche sind dann auf der nächsten Stufen dem Bund geregelt. Für mich ist immer wichtig, und das als grundsätzliche Bemerkung zum Thema Subsidiarität, dass jene Institution, die den Menschen am nächsten ist, diejenige soll die Aufgaben auch erfüllen. Sprich, Gemeinden sollen ihre Kompetenzen und ihren Handlungsspielraum haben, wo sie es am Besten können, nämlich in der Organisation der Gemeinden. Ich nehme ganz etwas einfaches, zum Beispiel Strassen, der Unterhalt der ganzen Infrastrukturen, die die Gemeinde betrifft. Auch beim Zusammenleben mit den Leuten, die man hier sieht, wenn man zum Beispiel das Soziale anschaut. Die Menschen fühlen sich dort am besten betreut, wo man sie nahe hat, wo man sie auch kennt, wo man ihre Bedürfnisse und ihre Situation auch am besten einschätzen kann. Und das sind nach wie vor, die Gemeindebehörden, die auch die Verhältnisse kennen, gerade wenn es eine schwierige Frage gibt im sozialen Bereich, vielleicht mit Kindern, dann ist es gerade wichtig, dass jene Behörden, die hier am nächsten sind sich darum kümmern. Gerade mit dieser Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde, haben wir ja einen Schritt in Richtung mittlere Eben gemacht, die Kantone und Gemeinden haben das der KESB überlassen. Ich bin da manchmal auch ein wenig kritisch, weil als Gemeinderätin habe ich die Erfahrung gemacht, dass die Gemeindevertreter selbst sehr viel sehr früh erkennen können und sehr viele Probleme oder schwierige Situationen noch in einem frühen Stadium abfangen können. Manchmal nur mit einem Gespräch, oder vielleicht nur, weil man selbst Kinder in derselben Schulklasse hatte. Oder weil wir Hinweise bekommen haben, dass es in einer Familie vielleicht Schwierigkeiten geben könnte. So hat man nicht gerade als Behörde auftreten müssen, sondern als besorgte oder mitfühlende Nachbarin oder Einwohnerin dieser Gemeinde. Und ich denke genau hier haben wir, aus meiner Einschätzung, sehr viel sehr früh mitbegleiten und helfen können. Unter dem Strich hat dies wohl auch Kosten gespart. In der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde sind heute ja alles Profis. Ich bin ja damals kein Profi im Sinne einer Sozialarbeiterin gewesen, sondern eine normale Gemeinderätin. Man kann nun hier diskutieren, was besser ist, aber anhand dieses Beispiels sehen sie, was ich meine mit: Jede Ebene soll dort möglichst viele Aufgaben erfüllen, bei der sie nahe an den Leuten ist.

Wiher: Ich möchte nochmals zurückkommen auf den Begriff „Subsidiarität“. Mögen Sie sich erinnern, wann Sie das erste Mal mit dem in Berührung gekommen sind?

Häberli-Koller: Nein, eigentlich nicht, also ich denke (Pause) also als Gemeinderätin hat man ja auch Einführungskurse beim Kanton gehabt und sicher schon dort. Aber für mich ist es eigentlich klar gewesen, ich bin schon immer politisch interessiert gewesen, also man hat mir die schweizerische Politik nicht erklären müssen. Dann ist es vielleicht noch viel früher gewesen, in der Ausbildung, in der Lehre oder der Volksschule. Aber ich bin immer ein sehr interessierter Mensch gewesen für politische Abläufe, ohne, dass das mir bewusst war. Denn für mich ist es klar gewesen, wenn ich mitbestimmen möchte, muss ich auch ein wenig Wissen haben. Und gerade im ganzen Aufbau des Staates und insbesondere in der

Schweiz sind wir auch stolz darauf. Wir betonen ja auch den Aufbau unseres Staates, mit den Gemeinden, den Kantonen und dann dem Bund. Für mich ist dieser Aufbau schon ein Erfolgsmodell und auch ein Grund, warum die Schweiz auch so gut unterwegs ist.

Wiher: Also die Subsidiarität wie als Normalität?

Häberli-Koller: Genau, als Selbstverständlichkeit. Nicht gleich der Ruf nach der nächsten höheren Ebene, wenn mal etwas nicht ganz funktioniert. Aber da gibt es auch andere Leute, die möglichst alles zentral regeln lassen wollen. Das ist vielleicht auch eine politische Frage, linke Politiker wollen vielleicht mehr alles gleich machen, sie fordern das auch unter dem Titel Gerechtigkeit, und möglichst alles mit dem gleichen Massstab messen. Das kann man durchaus so sehen. Aber ich finde, gerade in den Eigenarten, der Vielfalt und auch in den bewussten Unterschieden zwischen innerhalb der Ebenen. Aber dann sind wir schon bald bei meiner jetzigen Aufgabe als Standesvertreterin der Kantons Thurgau. In dieser Position bin ich eine Verfechterin des Föderalismus. Auch in der täglichen Arbeit, als Mitglied von verschiedenen Kommissionen im Ständerat.

Wiher: Ja danke gerade für die Überleitung, Sie als Ständerätin, wann sind Sie in ihrer Funktion mit der Subsidiarität in Berührung gekommen?

Häberli-Koller: Ja ich kann das nicht genau sagen. Für mich ist es eine Selbstverständlichkeit, dass man das lebt. Man muss manchmal sagen, dass etwas nicht unsere Aufgabe ist. Und dann überlässt man das den Gemeinden oder Kantonen, wie sie das regeln wollen, weil sie sind näher bei den Leuten. Ich komme also immer wieder auf dieses Schema zurück, dass man fragt, wer ist am nächsten bei den Problemen der Menschen, wer kennt sie am Besten, wer kann auch am Besten darüber urteilen, wie ein Problem entsteht oder wie man das wieder lösen könnte. Das kann Raumplanung, Verkehr oder die Sozialwerke sein. Gerade bei den Sozialwerken braucht man sicherlich einen Überbau in Form der AHV. Aber bei der Umsetzung und in der Ausführung braucht es diese kantonalen Stellen, wenn wir bei der AHV bleiben. Also ich glaube, man kann auch nicht alles von oben hinunter gleich machen, wenn ich nochmals bei diesem Begriff bleiben darf. Ich habe auch Kollegen im Ständerat, die argumentieren, es ist doch nicht gerecht, wenn im Kanton Uri, ein Bürger so und so viele Steuern zahlen muss, oder im Kanton Zug einen Drittel davon. Das kann ich ja unterschreiben. Aber irgendwo müssen wir den Kantonen auch eine Autonomie zugestehen. Und da ist ja die NFA ein gutes Beispiel, dass man sagt, man möchte die Unterschiede mildern, aber sicher nicht eine eidgenössische Steuerharmonisierung, weil das wäre nämlich eine Alternative. Also ich möchte da keine, für mich ist da klar, dass die Kantone auch unterschiedliche Steuern festlegen sollen, weil die Alternative wäre wirklich alles gleich. Und ich weiss nicht, ob der Kanton Zug und Zürich und Genf und Schwyz als sogenannte Geberkantone das wollen.

Wiher: Sie als Ständerätin, wenn Sie im politischen Prozess sind, wie geht man mit dieser Subsidiarität um, zum Beispiel bei einer politischen Diskussion?

Häberli-Koller: Ja, ich glaub man muss eben immer wieder daran erinnern. Viele Vorstösse, Motionen für Gesetzesänderungen für irgendwelche Angleichungen sind ja auch gut gemeint. Das Argument ist dann, es ist doch nicht gerecht, wenn diejenigen mehr bekommen oder so. Viele dieser Vorstösse kommen ja auch aus dem Nationalrat. Und im Ständerat ist es schon anders, wir sind Standesvertreter und in zweiter Linie sind wir Parteienvertreter. Der Unterschied zum Nationalrat ist, dass man dort für die Partei ist, man

186 hat auch diese Fraktionen im Hintergrund. Im Ständerat verfließt das alles ein wenig. Ich
187 bin im Ständerat in einer Gruppe, wir kennen keine Fraktionen. Klar haben wir gemeinsa-
188 me Ziele, aber wir sind alles einzelne Persönlichkeiten, die ihren Kanton vertreten zusam-
189 men mit meinem Kollegen, bei mir ist das der Ständerat Eberle. Mit ihm gibt es aus nach-
190 vollziehbaren Gründen eine enge Zusammenarbeit, obwohl er in der SVP ist und ich in der
191 CVP. Und das ist mir eigentlich auch egal in welcher Partei er ist. Und dieses Bewusstsein
192 als Standesvertreter ist es, was nun der Ständerat gegenüber dem Nationalrat betonen
193 muss. Darum sagen wir auch oft, dass nach unserer Einschätzung besser ist, wenn man
194 dann bestimmte Aufgaben ganz bewusst den Kantonen überlässt. Erst wenn man einen
195 Handlungsbedarf sieht, kann man zur nächst höheren Eben gehen. Nochmals die NFA als
196 Beispiel, wir werden in vier Jahren, wenn der nächste Wirksamkeitsbericht kommt, sicher
197 auch nochmals überlegen müssen, wie wir diese ganze NFA-Gesetzgebung wieder den
198 Gegebenheiten anpassen zu können. Natürlich braucht auch dort wieder Justierungen und
199 Anpassungen, damit die Unterschiede nicht zu gross werden und trotzdem die heutigen
200 sogenannten reichen Kantone im Boot behalten werden. Gerade diesen Zusammenhalt ist
201 auch wichtig. Diesen Zusammenhalt muss man auch stärken, trotz den gewachsenen und
202 gewollten Unterschieden. Wenn wir bei den Kantonen bleiben, der Bund soll einfach nur
203 dasjenige machen, was absolut notwendig ist. Und wieder eine Stufe drunter sollen die
204 Kantone nur das regeln, was wirklich notwendig ist (Pause) und erst wenn man sieht, dass
205 es sinnvoll ist, dass es eine übergeordnete Gesetzgebung gibt, soll eine solche machen.

206
207 **Wiher:** Wie weiss man, was das notwendig ist?

208
209 **Häberli-Koller:** Ja das ist jetzt eben zu diskutieren. Jetzt sind wir in der Politik. Wenn
210 man mit Kollegen zum Beispiel der SP diskutiert, dann sagen diese, wir müssen möglichst
211 viel in der Schweiz gleich regeln, damit es egal ist, in welchem Kanton man lebt. Diese
212 Ungerechtigkeit, die teilweise so entsteht, verstehe ich ja auch manchmal. Aber manchmal
213 eben auch nicht. Und dann denk ich immer, es gibt Verantwortliche in den Kantonsparla-
214 menten, wenn man etwas verändern oder sich anpassen möchte. Das ist dann ihre Sache
215 und dann muss nicht der Bund von oben sagen, jetzt müssen hier alle das Selbe machen.
216 Und trotzdem gibt es immer wieder gewisse Vorlagen, in denen man auch meiner Meinung
217 nach diskutieren kann, braucht es zum Beispiel ein eidgenössisches Ladenöffnungszeiten-
218 gesetz, das kann man durchaus diskutieren. Weil man kann sagen, das sollen die Kantone
219 selbst machen; aber gleichzeitig kann man auch sagen, die Ladenöffnungszeiten, das ver-
220 steht niemand, wenn es zwei Kilometer westlich ganz anders ist, wenn am Samstag die
221 Läden hier offen sind und abends um 8 und ein paar Kilometer im anderen Kanton weiter
222 eben nicht mehr. Das sind nun eben Einschätzungsfragen der Subsidiarität von Fall zu Fall.
223 Und ich glaube, genau das macht dann eben auch die Politik aus. Da soll man diskutieren,
224 ob man das möglichst liberal regeln will oder man sagt, nein, aufgrund des Schutzes der
225 Arbeitnehmer soll man hier auch vom Bund aus gemeinsame Regeln erlassen. Dann sind
226 wir in der politischen Diskussion und am Ende stimmen wir darüber ab und die Mehrheit
227 entscheidet dann.

228
229 **Wiher:** Also kann man Subsidiarität als politische Aushandlung verstehen?

230
231 **Häberli-Koller:** Zum Teil schon ja. Und wenn, dann möchte ich die Subsidiarität als Ar-
232 gument anführen. Und allenfalls sage ich in der Diskussion, aufgrund der möglichst gros-
233 sen Gleichbehandlung braucht es in einem spezifischen Fall eine einheitliche Lösung.
234 Auch das ist politisch. Wenn es mir dient, dann sage ich, da müssen wir nun eingreifen, da
235 leben wir nun jetzt ganz bewusst die subsidiäre Verantwortung und nehmen den Gemein-

den oder Kantonen nichts weg. Umgekehrt kann ich politisch argumentieren, also das geht jetzt wirklich nicht, dass es alle 100 Meter eine andere Regelung gibt. Wir haben mal eine Übung gehabt, um ein weiteres Beispiel zu geben, das war das Hundegesetz. Das ist kantonal gewesen. Und dann ist da ein schlimmer Vorfall passiert im Kanton Zürich mit einem tödlichen Zwischenfall eines Kindes mit einem sogenannten Kampfhund. Und dann hat natürlich die Politik reagiert und hat sofort einen Vorstoss verabschiedet im Nationalrat, der ein nationales Hundegesetz gefordert hat. Die Argumentation war, dass (Pause) man die gefährlichen Hunderassen verbieten kann, weil ein Hund überschreite ja mit seinem Meister auch die Kantons Grenzen und darum brauche man eine einheitliche Regelung. Man hat dann zu diskutieren angefangen, aber am Schluss ist das Hundegesetz gescheitert. Im Parlament hat man dann gesehen, dass sich die Kantone in der Vernehmlassung sehr unterschiedlich geäußert haben und nach meiner Meinung ist das auch richtig gewesen. Weil Gesetze haben wir sehr viele gute, auch unter dem Aspekt der Subsidiarität betrachtet, aber die Kantone müssen ein Gesetz auch umsetzen können. Und das war bei diesem Hundegesetz nicht möglich. Ich will damit sagen, dass es nichts nützt, ein Gesetz zu beschliessen, wenn die Institutionen in den Gemeinden, den Kantonen und manchmal auch im Bund gar nicht immer in der Lage sind, die Gesetze auch umzusetzen. Beim Hundegesetz bedeutet dies, dass der Kanton Thurgau eine Liste mit verbotenen Hunderassen hat. Aber was passiert wenn ich mit einem Kampfhund hier herumlaufe? Das würde mich noch Wunder nehmen, wie lange es geht, bis jemand kommt und sagt, dieser Hund ist verboten. Dass jemand kommt und sagt, wir haben hier ein kantonales Gesetz, ich kenn diese Rasse, die ist verboten und den müssen sie nun abgeben. Das ist die Frage. Spätestens dann, wenn ein Zwischenfall passiert und eine Anzeige erfolgt, erst dann passiert mal was, würde ich sagen. Und vorher wahrscheinlich nicht und das ist ja auch richtig so. Weil eigentlich ist ja der Hund gar nicht legitimiert, hier zu sein. Es gibt Ausnahmen, zum Beispiel, wenn der Hund schon vor in Kraftsetzung des Gesetzes da und unauffällig gewesen und ein Tierarzt hat bescheinigt, dass er ungefährlich ist, dann darf ich ihn behalten. Aber ich darf keinen Neuen dieser Rasse kaufen. Das war dann die Übergangslösung. Aber was ich eigentlich zeigen möchte: In der Theorie, ist all das, was ich gesagt habe, über diese verschiedenen Ebenen, die Zuständigkeiten und die Nähe zu den Menschen, dann sieht eine einheitliche Lösung schon richtig aus. Aber wenn wir in die Praxis gehen, dann sieht man, dass dies nicht immer so einfach zu beurteilen ist. Darum ist der Bezug der Politiker im Milizparlament, zum realen Leben eben auch gut. Darum wissen dann auch die meisten Parlamentarier, wie eine Umsetzung wäre, im Alltag, für den Bürger. (Pause) Vielleicht müssten wir wirklich mal genauer schauen, wie das die Kantone und Gemeinden gewisse Gesetze umsetzen. Das wäre ja auch unsere Aufgabe, weil ich bin ja sowohl Ständerätin des Bundes als auch Kantonsvertreterin und habe meinen Eid auf die Bundesverfassung abgelegt. Also habe ich auch schon dort wieder zwei Hüte an. Weil dann sagt man, wir müssen auf unseren Kanton schauen und uns dafür einsetzen, aber vor allem auch für den Land, für den Bund, die Gemeinsamkeit.

Wiher: Wie gehen Sie damit um?

Häberli-Koller: Ja das ist eben wieder unterschiedlich, je nach Fall entscheide ich. Also wieder ein Abwägen, das ist politische Arbeit, eine politische Einschätzung. Aufgrund dieser politischen Arbeit werde ich dann gewählt, meine Aussagen, meine Tätigkeiten. Das finden einige gut, andere nicht. Und ich freue mich, dass mich über 70% der Thurgauer Stimmbevölkerung wieder gewählt hat. Das ist dann eben Politik. Da können Sie dann auch nicht alles theoretisch in ihrer Arbeit auseinander nehmen, es gibt dann einfach diesen Spielraum. Und zu dem stehe ich auch. Man kann mich dafür auch kritisieren, dass ich

manchmal etwas sage und dann vielleicht in einem konkreten Einzelfall anderes stimme, weil es eben nicht immer so einfach ist. Das ist dann eben die politische Aussage, es ist dann eben von Fall zu Fall muss man es wieder neu einschätzen.

Wiher: Sie haben zuvor gesagt, Sie seien seit 2003 in Bern, wie man das so schön sagt und 2006 ist diese NFA-Abstimmung gewesen, in der dieser Artikel 5a der Bundesverfassung, also die Subsidiarität, angenommen wurde. Haben Sie das Gefühl, dass sich seit dieser Abstimmung etwas verändert hat?

Häberli-Koller: Ja also wir haben diese NFA 2008 in Kraft gesetzt. Ich finde sie auch gut. Es ist natürlich die Aufgabenteilung und der Finanzausgleich. Man redet aber viel öfters von den Finanzen, sprich vom Geld, das fliesst, als von der Aufgabenteilung. Aber Sie sind einer der Wenigen, der weiss, was NFA genau heisst. Weil oftmals wissen das die Leute gar nicht, was dieses "A" der NFA (Pause) bedeutet, auch wenn es sehr wichtig ist. Erstens sehr wichtig und Zweitens auch immer wieder ein grosser Streitpunkt. Da sagt man oft, aber in der NFA haben wir gewisse Aufgaben ganz klar den Kantonen gegeben und entschädigen diese auch für ihren Aufwand. Wir lassen also auch Mittel fließen, weil die Kantone sollen gewisse Gesetze selbst umsetzen. Es gibt Kantone, die diese Mittel zwar bekommen, aber in der Umsetzung sehr zurückhalten sind. Andere Kantone sagen, wir nehmen diese Mittel und setzen sie zur Umsetzung ein. Diesen Unterschied in der Umsetzung muss man aushalten, das kann man aber auch kritisieren. Ich denke mit diesem Subsidiaritätsartikel haben wir nach meiner Ansicht einen sehr wichtigen Bereich in die Bundesverfassung geschrieben. Wir sagen, wir haben das System dieses Staates und stehen zu diesem System, mit allen Schwächen und Schwierigkeiten. Und vielleicht kann man aus politischer Sicht (Pause) auch manchmal vielleicht (Pause) auch von einer Ungerechtigkeit reden, wobei ich finde das ein grosses Wort. Ob das jetzt wirklich immer ein so grosser Nachteil ist, wenn die Kantone bestimmte Dinge unterschiedlich regeln, das weiss ich nicht wirklich. Aber das ist immer wieder eine politische Einschätzung.

Wiher: Trotzdem ist das ja auch in der Verfassung festgeschrieben worden, also wollte man ja auch das festschreiben, was Sie schon zuvor gesagt haben, dass man dieses System einfach so mitbekommen hat. Trotzdem hat man es erst 2006 festgeschrieben. Gerade auch im Bezug auf die Theorie und Praxis, die Sie zuvor erwähnt haben, was für Auswirkungen hat dieser Artikel? Also theoretisch steht es zwar drin, aber die Praxis ist dann vielleicht ein bisschen anders. Wie gehen Sie damit um?

Häberli-Koller: Ich glaube das ist im politischen Leben auch nichts Neues. Wir haben 50 Jahre lang in der Bundesverfassung geschrieben gehabt, dass wir eine Mutterschaftsversicherung einführen sollten. Trotzdem ist jahrelang nichts passiert. Ich nehme die Bundesverfassung persönlich sehr ernst, sie liegt auch auf meinem Pult (Pause) und ich denke schon, dass sie ein wichtiges Fundament von diesem Staat ist. An fast jeder Ansprache am Ersten August (Schweizer Nationalfeiertag) liest ihnen jemand die Präambel der Bundesverfassung vor. Die ist ja auch sehr schön. Das zweite ist die tatsächliche Umsetzung bei der nachfolgenden Arbeit. Wenn etwas in der Bundesverfassung steht, dann beginnt ja erst die Arbeit mit der dazugehörenden Gesetzgebung. Wenn wir irgendwann das Gesetz haben, dann beginnt erst die Umsetzung. Und das ist ein langer Prozess, der sich auch auf eine andere Seite entwickeln kann. Wir haben bestimmte Bestimmungen, die sich jedoch im Laufe der Entwicklung der Gesellschaft anpassen müssen. Das heisst, wir müssen manchmal bestimmte Artikel in der Bundesverfassung neu schreiben oder ergänzen. Und das zeigt ja auch, wie das im Fluss ist. Also ich glaube dieser Artikel 5a zur Subsidiarität,

der hat zur ganzen NFA-Vorlage gehört aber die Aufmerksamkeit auch von der Bevölkerung ist natürlich im Finanziellen gelegen. Kaum jemand weiss, dass dieses "A" eben "Aufgabenteilung" bedeutet und das "F" ist viel stärker gewesen, auch aus naheliegenden Gründen. Die Kantone haben gefragt, was bringt mir diese NFA, also bekommen wir so und so viele Millionen oder diese Aufgabe lösen wir dann kostengünstiger, dann bekommen wir noch ein wenig Spielraum, etc. Das ist auch nachvollziehbar. Diese ganze NFA-Konstruktion würde erst dann in einen kritischen Zustand kommen, wenn die Kantone die erhaltenen Aufgaben nicht mehr erfüllen würden. Das hört man teilweise auch. Aber umgekehrt hat auch der Bund Aufgaben übernommen, zum Beispiel der Unterhalt der Nationalstrassen. Und ich denke, das ist eben immer wieder im Fluss und (Pause) die Beurteilung wird alle vier Jahre erneut gemacht. Bei anderen Verfassungsartikeln, die stehen da, und die muss man suchen, einfach weil sie funktionieren.

Wiher: Also wird darauf verwiesen oder wird dieser Verfassungsartikel in einer Diskussion verwendet?

Häberli-Koller: Ja natürlich. Zum Beispiel „Die Volksschule ist Sache der Kantone“. Gerade in der Wintersession habe ich dem Herrn Berset (Bundesrat) die Verfassung zitiert. Er hat dann, und das ist ja auch die politische Diskussion, einfach noch ergänzt, was auch noch steht. "Kommt keine Koordination zustande, kann der Bund eingreifen.“ Und ich habe meinem Nachbarn gesagt, er wird jetzt dann den Absatz 4 vorlesen, jenen Artikel, den ich nicht vorgelesen hatte. (lacht) Aber nicht bei jedem Votum zitiere ich die Bundesverfassung, aber wenn es nötig ist, dann natürlich schon. Und ich bin schon eine Politikerin, die manchmal nachschaut in der Bundesverfassung oder in bestimmten Gesetzen. Da kommt mir wieder meine juristische Nähe, die ich in der Advokatur gehabt habe zugute. Also man muss wissen, wo man wann nachschauen muss. Das hilft sicher im politischen Alltag. Darum würde ich wieder sagen, der Grundsatz, dass die Ebenen, die die Aufgaben erfüllen können, sollen das auch machen. Also ihr wehre mich, wann immer möglich, gegen eine Zentralisierung. Das ist das Fazit.

Wiher: Ist diese Zentralisierung immer wichtiger, wird das immer mehr?

Häberli-Koller: Es wird mehr, habe ich das Gefühl. Weil immer mit der Ungerechtigkeit argumentiert wird. So kann man natürlich argumentieren, aber das ist ebenfalls ein politisches Ziel, in dem man sagt, man möchte für den Bürger alles gleich haben, unabhängig wo man wohnt.

Wiher: Und die Subsidiarität wäre in diesem Zusammenhang was genau?

Häberli-Koller: Wenn man sie hochhält und auch funktionieren lässt, stärkt sie den Föderalismus.

Wiher: Ja das ist eine schöne Überleitung ins philosophische. Sie haben das zu Beginn schon anklingen lassen, was glauben Sie ist der Sinn oder die Idee eines subsidiären Aufbaus eines Staates?

Häberli-Koller: Für mich geht es darum, die Verantwortung den Menschen selbst zu überlassen. Und zwar in jenen Einheiten, in denen die diese auch wahrnehmen können. Als erstes ist da die Familie, als wichtigste Zelle. Die Familie soll möglichst viel selbst entscheiden. Die nächste Ebene ist die Gemeinde. Und zwar möglichst viel, wo die Gemeinde

386 die Mittel hat und fähig ist, zu entscheiden. Und dann kommt der Kanton mit dem gleichen
387 Prinzip. Und am Schluss haben wir den Bund, der über allem steht. Und der Bund soll na-
388 tionale Probleme lösen, also in Bereichen wie zum Beispiel den Sozialwerken, bei denen
389 es absolut Sinn macht, sie national zu lösen. Und das ist auch die Grundeinstellung, die bei
390 mir ausgeprägt ist, weil ich finde, jeder muss Eigenverantwortung für sich selbst überneh-
391 men. Und dann kann man nicht immer den Kanton anrufen oder den Bund und fordern,
392 dass der alles für mich macht. Auf dieser Eigenverantwortung baut vieles auf. Wenn wir
393 dieses System schwächen, dann tut das diesem Land nicht gut. Also ich denke, bei der
394 Subsidiarität geht es um einen Aufbau (Pause) einen Aufbau eines Staates und die Frage,
395 wie regeln wir denn das, wie gehen wir mit den Menschen um. Und dabei versuchen wir,
396 die Lösungssuche auf der Stufe zu lassen, die es auch kann.

397

398 **Wiher:** Danke für die Ausführungen. Haben Sie noch Rückfragen?

399

400 **Häberli-Koller:** Nein eigentlich nicht.

401

402 **Wiher:** Dann danke für das Interview.

Interview mit Roland Eberle

Thema	Subsidiarität; Schweiz; Ebene: Bund/Parlament
Interviewer	Marius Wiher, Student
Interviewpartner	Roland Eberle, Ständerat Thurgau, ehemaliger Grossrat und Regierungsrat Kanton Thurgau
Ort, Datum	Frauenfeld, 22. Dezember 2015
Angaben zur Quelle	Oral History Interview mit Roland Eberle; Aufnahme (digitale Form: .wma-Format) im Besitz von Marius Wiher, Lerchenfelder Straße 62-64/2/20, 1080 Wien; die Tonqualität der Aufnahme ist gut.
Dauer des Interviews	61:57 Minuten

Wiher: Wie gesagt, zuerst zu den Formalia, einfach ein Hinweis zum Verwendungszweck. Also ich mache Interviews und analysiere diese dann auf den Aspekt der Subsidiarität und der Ablauf wäre folgender: Ich nehme dieses Interview mit Ihnen nun auf, verschriftliche es und schicke es Ihnen dann zu, dass Sie es auch nochmals durchlesen können. Dann die Frage ist, ob Sie sich mit dem Namen nennen lassen wollen?

Eberle: Ja also mir spielt das keine Rolle, es muss einfach so, wie Sie es planen, in die Arbeit rein. Es ist wohl blöd, wenn sich die einen nennen lassen und andere nicht, also mir ist das egal.

Wiher: Sehr gut.

Eberle: Solange es reinpasst ist das gut.

Wiher: Dann kommen wir auch schon zur zweiten Frage, zur Angabe über Sie, woher kommen Sie eigentlich, vielleicht Ihr Kontext, woher Sie kommen und was machen Sie gerade, was ist Ihr Beruf.

Eberle: Ja also Herkunft zwei drei Stichworte, ich habe mal Agronomie studiert an der ETH, bin dann dort Assistent gewesen am Institut für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie und bin danach in den Thurgau gekommen als Geschäftsführer des Thurgauer Bauernverbandes und danach in die Regierung, das ist ein Vollamt gewesen während 12 Jahren, und danach mit 52 wieder aus der Regierung ausgetreten, weil ich gefunden habe, man kann nicht bis 65 in der Regierung sein, das macht sich einfach schlecht, weil man weiss dann immer alles besser und das ist heikel und das gilt für Professoren auch eventuell, aber lassen wir das, ich hab dann die Chance gehabt einen Industriebetrieb zu übernehmen, hab dann diesen geführt, das war ein international börsenkotierten Betrieb aus Frauenfeld, die SIA, hier (zeigt auf seinen Pullover mit einem SIA-Abzeichen, lachen), nein, es ist einfach ein bisschen schlecht geheizt, wenn die Biese geht, und bin dann 6 Jahre in diesem Konzern gewesen und hab ihn geleitet, und dann sind wir von Bosch übernommen worden, unfriendly, unfriendly-friendly und dann habe ich die Integration gemacht in die Firma Bosch und bin dann ausgetreten, weil das ist nicht meine Welt, so ein Grosskonzern mit 350'000 Mitarbeitern. Ich bin eher der Kleinräumige und das Subsidiaritätsprinzip kennen sie nicht in einem solchen Grosskonzern, leider, ja und dann ist diese Position frei geworden als Ständerat, das ist in der Regel ein 50-60% Mandat und ich hab dann gewisse Ver-

waltungsratsmandate, die ich bereits gehabt habe, weiterentwickelt, habe zwei Mandate als Ständerat faktisch im Auftrag des Kantons, also der Kanton ist Eigentümer und delegiert, das ist die AXPO, das eine und das andere die Spital Thurgau AG, wobei, die gebe ich wieder ab nächsten Frühling, weil der Fahrplan ein bisschen dicht wird, und so hab ich meine Mandate und habe eine kleine Firma gegründet um diese Mandate zu bündeln und auch eine Infrastruktur zu haben und mach noch so kleine Beratungen für KMU's, aber das ist dann mehr so ein kleiner Teil, weil ich viele Leute kenne und ein sehr dichtes Netzwerk habe aus dieser ganzen 30-Jährigen Thurgauer Geschichte, dann jetzt mit dem Bund, mit der Bundesverwaltung, das ist ein ziemlicher undurchsichtiger Moloch für jemanden, der sich nicht auseinander gesetzt hat und da kann man auf die eine oder andere Problemstellung schnell und gut lösen zugunsten von KMU's, es hat eine sehr enge Verflechtung, regulativ, die auf diese Wirtschaft einwirken kann und das ist eigentlich eine der Schwierigkeit, wo man sich was überlegen muss und da kann man so Beratender-Weise viel bewirken, das ist in der Regel unentgeltlich, das ist so ein bisschen meine Beratungstätigkeit, mit dem Öl im System rumzurennen und da einen Tropfen und dort einen Spritz verteilen, damit es ein bisschen geschmeidiger läuft.

Wiher: Ja spannend, ja Ihre politische Karriere? Waren Sie schon immer politisch?

Eberle: Ja ich komme aus einem politischen Haus, mein Vater ist politisch sehr interessiert gewesen, wir haben immer sehr heftige Debatten zuhause gehabt, er ist katholisch-konservativ gewesen damals am Schluss dann SVP (lachen), haben ihn dann so weit gebracht, nein (lachen), ich habe mich eigentlich schon immer für (Pause) im umfassenden Sinn fürs Gemeinwohl interessiert, ich bin auch immer engagiert gewesen für Vereine und in der Pfadi und im Handball und bei den Schützen und im Turnverein, also ich bin so ein bisschen ein Vereinsmeier, so als Person und das ist ein Stückchen weit natürlich Politik, nicht so direkt, aber als es um die neue Turnhalle gegangen ist, hat man wissen müssen, wie man sich verhalten soll, einfach so als Beispiel. In die Partei eingetreten bin ich dann 1984 als ich in den Thurgau gekommen bin, weil ein Teil meiner Aufgabe war ja Standespolitik, als Bauernverbandsvertreter und da hab ich irgendwie 9000 Bauern vertreten mit diesem Verband und da sind natürlich, damals noch eher, heute fast nicht mehr, aber relativ viele Spielräume da gewesen um die bäuerlichen Anliegen in der kantonalen, vor allem auf der kantonalen Ebene zu positionieren, zu platzieren, das Gewicht entsprechen zu erhalten, die Bauern haben immer einen starken Einfluss gehabt haben in den Institutionen, weil sie halt sesshaft sind, weil sie fast ein wenig verdammt sind, da zu leben, wo sie ihren Hof haben, das ist manchmal ein bisschen von Aussen aufgezwungen und dann hat es sich ergeben, Standespolitik als Teil meines Berufsbildes, als Geschäftsführer des Bauernverbandes und der grösste Teil der Thurgauer Bauernvertreter damals heute SVP, also damals BGB, dann hat sich das ergeben, also wahrscheinlich, wenn ich den gleichen Schritt in der Innerschweiz gemacht hätte, dann wär ich wohl bei der CVP gewesen, weil dort die standespolitische Aktivität nötig gewesen ist, aber ich bin froh, dass es so gewesen ist (lachen) nein eigentlich ist es Systemimmanent, weil Innerschweizer wählen nur Innerschweizer, so einfach ist es, da hätte ich gar keine Chancen gehabt, zum Glück (lachen) nein, ich bin dann in den Kantonsrat gewählt worden, im Jahr 88, im Jahr 84 sind wir hierher gekommen, gerade im Frühling also gerade nach den Kantonsratswahlen, da bin ich noch froh gewesen, weil da konnte ich gleich mal vier Jahre mal in Ruhe mich einlesen und einarbeiten, bin sehr viel unterwegs gewesen, habe den Verband organisiert, die Finanzstrukturen auf neue Beine gestellt, da hat mir auch die Zeit gelassen, erstens viele neue Leute kennen zu lernen und auch die Arbeit abzuliefern, die letzten Endes auch zu dieser Wahl geführt hat. Dann im Jahr 1994 bin ich, eher zufällig, nein eigentlich nicht eher zufällig, in die

Regierung gewählt worden, weil mein Vorgänger an einem Herzinfarkt fast von der Kante ist und dann hat er sein Amt aufgeben müssen und dann ist die Partei ein bisschen in eine Notlage geraten, weil das nicht so geplant wurde und dann haben sie mich gefragt, ob ich bereit wäre den Wahlkampf zu stemmen und dann hab ich gedacht ich bin jetzt seit 10 Jahren im Bauernverband und alle 10 Jahre etwas neues ist gut, ein sauberer Rhythmus, und dann war ich 40 und bin mit 40 in die Regierung gewählt worden und bin 12 Jahre dort geblieben (Pause) und nach der Regierungstätigkeit ist dann eigentlich meine politische Laufbahn im meinem Kopf abgeschlossen gewesen und dann hat sich die Industrie aufgetan und dann halt wieder, manchmal kommt es anders heraus als man denkt, dann sind dann das so, also eigentlich bin ich von einer Opportunität in die andere reingestürzt, Windows of Opportunitates haben sich immer richtig aufgemacht, Ja und nun bin ich halt wieder in der Politik, mindestens zu Hälfte.

Wiher: Verstehe ich, ja. Noch eine persönliche Frage, was haben Sie für eine Konfession?

Eberle: Ich bin katholisch.

Wiher: Weil das ist sehr interessant, weil ja das Subsidiaritätsprinzip auch aus der katholischen Soziallehre kommt und darum die Überleitung zum eigentlichen Thema, wann sind Sie das erste Mal mit dem Prinzip in Berührung gekommen?

Eberle: Ja also nicht in dieser Form, wie wir das heute begrifflich einordnen und auch wissenschaftlich fokussieren (pause) also ich würde sagen, der populäre Ansatz wäre, als unsere Grossmutter uns gehütet hat als meine Mutter Kinder bekommen hat, das ist schon Subsidiarität gewesen, weil die Gesellschaft, mindestens in unserem Land, basiert zu tiefst auf dem, man sagt dem nicht so, aber man löst die Probleme möglichst eigenständig und sobald man an den Anschlag kommt, ruft man in erster Linie nicht zuerst den Zentralstaat sondern man schaut, ob man das irgendwie in der nächsten grösseren Zelle organisieren, ob man das Problem in der nächst grösseren Zelle erledigen kann oder dann in der Übernächsten, wenn dann die Gemeindeschwester kommt und die Kinder beaufsichtigt und so weiter, wenn wir bei diesem Beispiel bleiben wollen, ich habe es mir jetzt zwar nicht überlegt sondern das kommt mir spontan in den Sinn, erste Berührungspunkte, wir wachsen so auf, oder mindestens damals war das gang und gäbe, dass man in erster Linie sich selbst geholfen hat oder in einer Gemeinschaft geholfen hat, kommt dann natürlich auch, gut ich habe das noch nie erlebt, aber wenn Sie es erwähnen, hat natürlich die Kirche eine starke subsidiäre Rolle gehabt damals, als der Staat noch keine Auffangnetze gehabt hat, das ist sicher eine Entwicklung in der wir darin aufgewachsen sind, daraus heraus leitet sich natürlich auch die extreme Hemmung ab, insbesondere bei den alten Leuten, überhaupt Sozialleistungen zu beziehen, Sozialbezüger zu werden, weil man sich schämt dafür, dass wächst nun natürlich aus, das stirbt aus, das ist heute ganz anders, damals vor 50 Jahren hat es gar keine andere Methode gegeben wie diese, sonst hat man nicht überlebt und von diesem Standpunkt aus, ist (pause) Sie haben ja auch interessanterweise darauf hingewiesen, dass in unserer Bundesverfassung das erst zwei-null-sechs reingekommen ist, dieser Begriff, er ist erst dann reingekommen, weil es erst dann nötig wurde, weil es nicht mehr selbstverständlich gewesen ist, das ist meine Theorie, zuvor ist, wir sind subsidiär organisiert, der Mensch sozialisiert sich so (pause) das ist mein Zusammenhang, ich hab das nicht studiert.

Wiher: Ja, also das ist ...

das ist ein Grundsatz, der je länger je mehr zerstört wird und auf, wenn Sie mich so fragen, als es das erste Mal Thema gewesen ist, dann war das sicher bei der Gemeindeautonomie.

Wiher: Wie hat man das entschieden, einfach von Fall zu Fall? Wurde das allgemein diskutiert, diese Fragen?

Eberle: Ja das ist schon diskutiert worden, nicht unter dem Begriff Subsidiarität, sondern unter dem Begriff der Gemeindeautonomie, unter diesem Titel hat man diese Debatte geführt (Pause) und erst als dann die Unterschiede viel zu gross geworden sind zwischen den Kellerkindern und den Sonnenkindern auf Gemeindestufe gedacht, hat man beginnen müssen entsprechende Ausgleichsgefässe zu schaffen, man hat einen kantonalen Finanzausgleich entwickelt, man hat ein Schulgemeinde-Lastenausgleich der Schulgemeinde, dort hat man dann diskutiert, wenn eine Schulgemeinde autonom sein möchte, wie viel soll sie zu Gute haben, und das ist natürlich für die Gemeinde auch, diese Begrifflichkeit wandelt sich sehr stark mit den finanziellen Bedürfnissen der Gemeinden, früher ist es normal gewesen, da haben alle relativ viel Steuern gezahlt, da hat es keine solche Exoten gegeben wie Bottighofen jetzt im Thurgau, oder grössere Gemeinden, die irgendwie durch einen Zufall ein höheres Steuersubstrat geerbt haben, bekommen haben und dann eine Tiefsteuerpolitik betrieben haben, so diese Vergleichsdebatte dann wirklich angestossen haben, das ist, glaub ich (Pause), das sind diese äusseren Signale gewesen, womit man das dann auf kantonalen Ebene hat regeln müssen, wie man das angeht, eigentlich fast auch noch heute noch, also ich bin ja nicht mehr Kantonsrat, aber wenn ich heute Zeitung lese und ich bekomme ja noch gewisse Unterlagen, dann gibt es doch noch viele solche Fragen (Pause) ja wie viel Eigenständigkeit haben unsere Gemeinden und es wird von vielen Gemeindebehörden beklagt, dass sie an Einfluss verlieren und neben diesen gesellschaftspolitischen Verwässerungen, also Verwässerungen im Sinn von, dass man es nicht mehr nötig hat, aufeinander zu schauen, das ist auch eine Wohlfunktion, wird es relativ offensichtlich, dass man, dass die Materie auch komplexer wird, das hängt auch damit zusammen, dass je stärker man reguliert, reguliert werden muss, die Frage, wie viel man regulieren soll, an die Stelle der Subsidiarität tritt, also man fragt nicht mehr in erster Linie, wer zahlt wie viel, also das ist weiterhin wichtig, aber die Frage nach der Regulierungsdichte, wie viel Autonomie hat der Kanton gegenüber dem Bund, also hier auf der höchsten Stufe, ist etwas, was ich jetzt im Ständerat extrem vermisse, dass man die Eigenständigkeit der Kantone bereit ist aufzugeben, also es wär noch interessant, also ich weiss nicht, welche Gesprächspartner Sie noch geplant haben, der Thomas Pfisterer, ich weiss nicht, haben Sie diesen Namen schon mal gehört?

Wiher: Das ist ein Politiker von der CVP?

Eberle: Ja da bin ich jetzt nicht mal so sicher ob er CVP oder ist er FDP, aber ist mal Bundesrichter gewesen, ist Regierungsrat des Aargaus gewesen, ist (Pause) Präsident, oder Vorstandsmitglied der internationalen Föderalismuskonferenz, der hat sich auch institutionell sehr stark mit solchen Fragen auseinander gesetzt, also wenn Sie jemanden wollen, der den Erfahrungshorizont hat, und das so wissenschaftlich aufarbeiten, dann wäre der Thomas Pfisterer einfach eine Adresse.

Wiher: Ja danke, das klingt sehr spannend.

Eberle: Ja jedenfalls, das ist so ein bisschen die Frage, heute wird der Föderalismus, durch (Pause) nicht mehr das klare Trennen der Begrifflichkeit, der Subsidiarität, wird ausge-

höhlt, tendenziell, weil Subsidiarität setzt ja auch der Wille voraus, dass die untergeordnete Stufe so weit wie möglich die Probleme selbst löst, erst dann, auf eine höhere politische Ebene geschoben wird, wann die bestehende Ebene überfordert ist und es nicht mehr lösen kann und (Pause) einfach als Beispiel vom Umweltrecht, das ist ein klassisches Beispiel, früher ist die Gemeinde verantwortlich und wenn der Bauer seine Gülle in den Bach geschüttet hat, dann ist die Gemeinde gekommen und hat gesagt, geht nicht, eine Busse vom lokalen Bezirksgericht, dann ist es auf die Stufe Kanton gekommen und jetzt ist es auf Stufe des Bundes und die regeln werden immer enger und dichter und der Handlungsspielraum wird immer tiefer, also das führt dazu, dass die unterste und die mittlere Ebene tendenziell zum Vollzugsorgan geworden und das ist natürlich der Tod des Föderalismus.

Wiher: Stichwort Vollzugsföderalismus.

Eberle: Jaja, also das ist ja dann eigentlich nur noch eine Verwaltungseinheit. Aber was mich am meisten stört ist, dass die Leute das eigentlich nicht so sehr realisieren wollen, sie wissen es schon, wenn man mit ihnen diskutiert, aber ...

Wiher: Wie sollen sie das nicht realisieren?

Eberle: Ja, sie sind einfach nicht konsequent, nochmals, wenn man die Subsidiarität als Prinzip hochhält, und da drauf den Föderalismus aufbaut, dann braucht es einen starken Eigenwillen, Unterschiede zuzulassen, dann ist es mir als Thurgauer egal, wenn mein Steuersubstrat tiefer ist und ich dann ein bisschen mehr Steuern zahle als der Zürcher und das braucht diesen expliziten Willen, dass man das so sieht, das man diese Unterschiede akzeptiert.

Wiher: Also der Wille zum Unterschied.

Eberle: Ja genau, der Wille zum Unterschied. Das ist auch das System, das geniale politische System der Schweiz, weil die Mentalitäten der Schweiz sind derart unterschiedlich, zum Beispiel zwischen der welschen Schweiz und der Deutschschweiz, das man das alles über einen Leisten brechen muss, wäre das System schon lange nicht mehr existent, weil die Auffassung eines Westschweizer (Pause) was er vom Staat erwartet, ist völlig anders wie die Auffassung, was ein Deutschschweizer vom Staat erwartet.

Wiher: Wie spüren Sie das im Ständerat gerade als Kantonsvertreter des Thurgaus?

Eberle: Ja extrem, weil die Westschweizer (Pause) zuerst an das Geld denken und überlegen, woher das Geld herkommt und wie holt man das Geld ab und dazu hat eigentlich, also ich möchte jetzt hier keinen Graben zwischen der Deutsch- und der Westschweiz aufmachen, es ist einfach eine Mentalitätsfrage und die funktionieren am Schluss eben so und darum sage ich, Föderalismus ist zwingend, weil ich mache ein Beispiel (Pause) Arztbesuche sind in der Westschweiz doppelt so hoch wie in der Ostschweiz pro Person, über die ganze Kohorte, das ist jetzt halt so, wenn ein Westschweizer zweimal zum Arzt möchte und ich nur einmal oder ich erst gehe, wenn ich den Kopf unter dem Arm habe, dann ist das mir eigentlich, dann ist das ja meine Sache, aber es beginnt mir dann zu stinken, wenn ich bescheiden bin und diese Leistung nicht abrufe, aber in einem nationalen Ausgleichsgefäss die Westschweiz finanziere, jetzt einfach an diesem Beispiel und da gibt es tausende solche Beispiele, Maturitätsquote, Westschweiz 30-40%, Ostschweiz knapp 15-20 maximal, das ist ihnen bekannt, das sind Mentalitäten (Pause) und der Föderalismus ermöglicht

es eben, das ist eben der Kantönligeist, den Sie erwähnen, ist eben manchmal ein bisschen hinderlich, manchmal ein bisschen langsam aber er ermöglicht genau diese Unterschiede, wenn jetzt Bildung ein nationales Thema wäre, dann würde das nationale Parlament eine Maturitätsquote festlegen und sagen, es muss mindestens 30 % sein und dann die anderen haben mit zu machen, das ist ein klassisches (Pause) ohne Föderalismus ginge das System gar nicht, dass wir heute haben und das ist auch ein Grund, warum unser System relativ gesehen günstig ist im Vergleich zu anderen mit einer extrem hohen Qualität an Dienstleistungen, die der Staat, oder die öffentliche Hand dem Bürger zur Verfügung stellt, mit Nuancen, aber es ist auch wichtig, dass ein Stadtkanton hat ganz andere Bedürfnisse wie ein Landkanton, dann ist es doch wichtig, dass der Stadtkanton seine Bedürfnisse auf seine Art lösen kann, mit seiner Verfassung und mit seiner Subsidiarität und in den Sozialleistungen beispielsweise, da läuft das wiederum ganz anders, wenn man das uniformieren würde und über einen Leisten schlagen, dann hätte man wieder eine schlechte Mediokratie und das hilft uns auch nicht, also jetzt sind wir ein bisschen abgeschweift...

Wiher: ... nein gar nicht, ich finde das sehr spannend was Sie sagen. Ich hab aber das Gefühl, dass Sie eine Entwicklung antönen wollen, also früher hat man mal so gelebt und ist in einem gewissen System aufgewachsen und heute ändert sich das ein bisschen und diese Subsidiarität hat irgendeine Rolle darin.

Eberle: Offensichtlich, ja so ist das schon so, weil letzten Endes ist ja die Entwicklung des politischen Systems ist im Idealfall immer ein Spiegelbild von der Gesellschaft, wie sie sich entwickelt, es ist ja nicht so, dass die Politik die Gesellschaft macht, sondern es ist anders herum, die Gesellschaft prägt die politischen Bedürfnisse, also eigentlich ist das was wir jetzt hier miteinander diskutieren nichts anderes als eine Reflexion, wie sich die Gesellschaft heute entwickelt, vom Kollektiv zum Individuum, in extremis und dass wir uns das auf diesem hohen Niveau leisten können ist eine Geldfrage, ja und jetzt verknüpft sich das mit dem politischen System, das politische System hat es ermöglicht, dass wir so erfolgreich sind, wirtschaftlich, und uns das alles leisten können und dort ist der Link und das ändert sich natürlich, wenn man (Pause) die Befindlichkeit des Einzelnen unter dem Aspekt der Subsidiarität anschaut und schaut wie das verglichen wird, früher hast du gar nicht überlebt ohne Rücksichtnahme, heute überlebst locker (Pause)

Wiher: Also ist man angewiesen gewesen auf den Anderen, zum Beispiel die Ernte einzuholen ...

Eberle: ... Ja genau, also was auch immer, im kleinen Alltag wie im grossen, und man kann auch die Feuerwehr nehmen, das ist auch so ein Thema, man kann die Bereitschaft nehmen in der Gesellschaft, sich dem Staat zur Verfügung zu stellen, in sagen wir mal Freiwilligenengagement, die Tatsache, dass wir heute die Gemeinderäte nicht mehr besetzen können, das ist nicht wegen der Politik sondern wegen der Gesellschaft.

Wiher: Also ist das vielleicht auch, mir fällt zwar jetzt auch nur dieser Begriff ein, ein gewisser Verfall von gewissen Werten...

Eberle: ... ja vielleicht ...

Wiher: ... und das Subsidiaritätsprinzip, was hat das genau für eine Rolle darin, ist das sozusagen das Ideal?

Eberle: Ja das wird eigentlich überflüssig, die moderne Gesellschaft kann wahrscheinlich (Pause) mit dem System der Subsidiarität, der Begriff selbst ist mir ein wenig zu theoretisch, der Inhalt ist heute nach meiner Wahrnehmung, nach meinem Empfinden, viel weniger stark ausgeprägt wie das es in meiner Jugend gewesen ist beispielsweise, also vor 50 Jahren gewesen ist, das ist eben die gesellschaftliche Entwicklung, die einher mit der Wohlstandskurve immer mehr Eigenständigkeit ermöglicht und ich meine, ich will jetzt das hier auch nicht auswinden und es ist auch ein schlechtes Beispiel aber es ist eben doch auch ein Spiegelbild, die Scheidungsrate von über 50% können wir uns nur leisten, weil wir es uns leisten können, finanziell, die Emanzipation, Ausbildung, Möglichkeiten, Gleichberechtigung Mann und Frau, einen gesellschaftliche Fortschritt gemacht haben, haben neben den Vorteilen eben auch ein paar Nachteile und das ist einer davon und der Staat der dazwischen ist hat nun Probleme zu lösen, von Patchwork-Familien, von Alleinerziehenden, von Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen, weil das Leben eben teurer wird bei diesem Wohlstand und aber Einzelne sich trotzdem ins Offsite manövrieren und dann der Staat wieder subsidiär das Netz anbieten muss. Also das ist jetzt keine politische Aussage gewesen sondern es ist einfach eine gesellschaftspolitische Entwicklung, ich möchte das eigentlich nicht werten, mir ist es eigentlich egal, wer mit wem durchs Leben zieht aber als Politiker ist es mir nicht ganz egal, weil je mehr Individualrechte ich mir herausnehme als Bürger oder als Mensch, desto höher wird implizit meine Erwartungshaltung gegenüber dem Staat, dass wenn ich ausrutsche, dass er dann trotzdem da ist, also man konsumiert alle Vorteile ist aber nicht mehr bereit die Nachteile in Kauf zu nehmen, weil dann hat man den Staat, der schaut dann schon. (Pause) Also ich könnte noch ein weiteres Beispiel anführen, von der Entwicklung der Arbeitslosenversicherung, früher ist das, hat es das gar nicht gegeben und als es eingeführt wurde, war das auch in der Zeit, in der Zeitschiene drin, ist das ein sehr wertvolles und gut funktionierendes System gewesen, dass auf einem Selbstverständnis basiert hat, dass eben auch auf der Subsidiarität aufgebaut hat, also ich bin erst dann anklopfen gegangen, wenn ich alle meine persönlichen Möglichkeiten ausgeschöpft habe, also inklusive, ich gehe als Kübelmann, auch wenn ich als Lehrer ausgebildet bin, als Extrembeispiel (Pause) das hat sich völlig als Selbstverständnis entwickelt, heute sehe ich das an den Kollegen meiner Jungs, das ist zum Teil, das ist exemplarisch, das ist nicht allgemein so, aber es hat einfach mehr Fälle, die sich letztlich gar nicht mehr überlegen, wie sie ihr Leben verdienen können, weil ich hab ja hinten dran den Staat und wenn ich ein bisschen bescheiden lebe, dann lebe ich nicht schlecht mit diesem Geld und diese Mentalitätsthemen hängen mit dem zusammen, aber es wird jetzt gesellschaftspolitisch sehr kompliziert, wenn wir das nun weiterdiskutieren würden, weil dann müssten wir uns überlegen, was hat die Leistung für eine Rolle, die Leistungserwartung, welche Werte haben sich gewandelt, also es gibt keine inneren Werte mehr, sondern nur noch äussere Werte, der BMW 3M oder was auch immer, M3 weiss auch nicht, wie die heissen, ist wichtiger als dass es meinem Nachbar gut geht, beispielsweise, das sind so die Themen, oder wenn ich im inneren Gleichgewicht bin, dann (Pause) aber eben, das hat (Pause) letztlich (Pause) ja ich sehe, es ist für Sie nicht ganz einfach, das Thema am Begriff der Subsidiarität dann wieder zu komprimieren, das ist dann Ihre taffe Aufgabe, das zu machen.

Wiher: Ja taffe Aufgabe, genau, aber darum würde ich nochmals gerne zurückkommen auf eine sehr spezifische Situation, im Parlament, Sie als Ständerat und Kantonsvertreter hat man ja irgendwie diese Verfassung vor sich und Gesetze, die man beachten muss, und jetzt wurde dieser Art. 5a über die Subsidiarität 2006 in die Verfassung geschrieben, wie geht man nun jetzt damit um, beruft man sich auf diesen?

Eberle: Also schauen wir uns die Jahre an, in denen ich Ständerat war, das waren nun gute vier Jahre, da hat man diesen Artikel 5 nie zitiert (Pause) und meine Überlegung ist diese, weil's so selbstverständlich war, über Jahrzehnte, und letztlich auch 1848 in der ersten Bundesverfassung die wichtigen Grundsätze der Aufgabenverteilung ja definiert waren (Pause) das hängt ja geschichtlich mit der Schweizergeschichte zusammen, wie sind wir entstanden, die Kantone waren autonom, die Kantone haben ein Heer gehabt, haben Geld gehabt und haben sich gegenseitig auf den Grind gegeben und diese Autonomie haben wir Schrittweise auch in die Bundesverfassung von 1848 übernommen und hat den Kantonen nicht nur Verwaltungsrolle zugewiesen, sondern eine effektive, exekutive Verantwortung und zwar abschliessend, Steuerhoheit zum Beispiel, kantonale Hoheit, das Münzregal, oder alle diese Geschichten, haben wir dann verdichtet auf dieses Thema (Pause) und da müssen wir nun einfach in der politischen Arbeit, Umlauf die Frage zurückzukommen, sauber bleiben, entweder sind wir steuerhoheitlich verantwortlich auf Stufe Kanton und haben, als Klammer, damit sie sich gegenseitig nicht auf den Grind geben ein Steuerharmonisierungsgesetz, in dem man Grenzen definiert innerhalb derer sich die Kantone bewegen dürfen, damit es keinen ruinösen Steuerwettbewerb gibt beispielsweise, damit nicht am Ende doch Sanierungsfälle entstehen, wie zum Beispiel Griechenland aber auch in der Schweiz bei verschiedenen Kantonen, dass man (Pause) dass man auf dieser Achse, das Subsidiaritätsprinzip ist einfach in Genom gewesen von der Politik, der Gesellschaft und mit der Zeit hat das dazu geführt, dass weil das Parlament nicht mehr konsequent gewesen ist und sich nicht mehr daran gehalten hat, hat man immer mehr so Verbundaufgaben, und man hat gesagt, das wäre nett, wenn wir das machen würden aber mir wollen es nicht zahlen, also machen wir einen Verbund, der Bund zahlt ein bisschen, die Kantone zahlen ein bisschen, die Autonomie bleibt zwar noch da, aber dann gab es trotzdem Finanzausgleichsmechanismen die gesagt haben, es ist zwar eine kantonale Aufgabe aber die Kantone vermögen es nicht und darum zahlt der Bund, die Nationalstrassen zum Beispiel, der Kanton Uri zum Beispiel bezieht 90 % des Kantonsbudgets, ich weiss nicht, wie viel es heute ist, ist Bundesgeld, was hat denn das mit Autonomie zu tun, das Steuersubstrat unter Null und das hat zu einem grossen Chaos geführt, man hat einfach im Verlauf der Jahre und Jahrzehnte immer mehr Sündenfälle begangen und hat eben diese Subsidiarität nicht mehr sauber eingehalten und das hat zu einer grossen Wirrnis und einem Dickicht geführt im Bezug auf die Finanzströme (Pause) und niemand hat mehr den Überblick gehabt und der erfolgreichste Finanzdirektor eines Kantons ist derjenige gewesen, der die besten Beziehungen hatte im Bund und die Kassen mit Erfolg angebohrt hat und diese Erkenntnis haben dann Mitte der 90er-Jahre dazu geführt, dass man gesagt hat, jetzt müssen wir einen neuen Finanzausgleich schaffen, jetzt müssen wir das mal alles entflechten und im Zuge dieser Geschichte hat man gedacht, jetzt müsse man mal einen Verfassungsgrundsatz schreiben, das ist eigentlich die Entwicklung dieses Verfassungsgrundsatzes und von dieser Begrifflichkeit der Subsidiarität, weil bis zu diesem Zeitpunkt ist es eigentlich selbstverständlich gewesen.

Wiher: Also ist es eigentlich aus der Not entstanden, weil man gemerkt hat, dass man ein gewissen Prinzip in der Verfassung reinschreiben wollte, dass ein bisschen genauer definiert, wie man das organisieren könnte.

Eberle: Ja es ist halt einfach, es sind einfach so schleichende Prozesse, man hat mal ein sauberes System installiert, hat diese Grundsätze festgehalten und es ist selbstverständlich gewesen, dass man nicht zum Bund geht, wenn man ihn nicht braucht. Und das hat sich dann schon abgelöst, auch durch die Zersetzung der Bindungen innerhalb der Kantone hat sich das tendenziell ein bisschen zersetzt und man hat gemerkt, dass es möglich ist, dass man beim Bund Geld abholen kann, wenn es auch vielleicht nicht immer ganz koscher

gewesen ist, ich würde sagen die Willkürmarge ist immer grösser geworden und das hat dann Streit gegeben, weil der Bund hat dann die Mittel nicht mehr gehabt, irgendwer muss ja diese Mittel alimentieren, dann hat man wieder angefangen zu streiten über die Verteilung der Bundessteuer, weil wie viel Anteil ist jetzt da Bundessteuer, wenn der Bund immer mehr Aufgaben übernehmen muss, dann muss er auch mehr Steuern bekommen und und und, das hat sehr viel mit Finanzen zu tun und der Bereitschaft der eigene Haushalt in Ordnung zu halten, respektive die Zersetzung oder der Zerfall, wie Sie ihn vorher gebraucht haben, ist eigentlich eher in der Disziplin der eigene Haushalt in Ordnung zu behalten und nicht mehr zu wollen, wie man schon vermag, dass was sie in ihrem Budget muss, dass was ich, mit meinem Budget muss, ist eben das natürlichste auf der Welt, ist eben nicht mehr natürlich.

Wiher: Also wenn wir jetzt nochmals zurückkommen auf den Verfassungsartikel, wenn man den nun jetzt doch nicht so bewusst diskutiert, warum gibt es den, was hat der für einen Einfluss?

Eberle: Ja das ist ja beim ganzen Bundesrecht aber auch beim Verfassungsrecht ist ja nichts in den Stein gemeisselt, weil wir gehen eher von den Prinzipien her in unserer Gesetzgebung, oder im Verfassungsrecht von den Grundsätzen und legen Grundsätze fest und keine Einzelfälle, aber die Wirklichkeit fordert eben immer mehr Einzelfallregelungen und das führt zur Lust, jener die Politik und Gesetze machen, dass sie den Einzelfall regeln wollen, weil der komplizierter ist, anstatt das man sich auf den Grundsatz abstützt und sagt, dass ist das Prinzip, und das allerhöchste der Gefühle von uns als Gesetzgeber, dass wir (Pause) noch gewisse Grauzone noch versuchen besser einzugrenzen, das ist weniger auf der Verfassungsstufe, dort müssen wir auf den Grundsätzen bleiben, darum haben wir ja Schwierigkeiten, wenn wir Gesetze auf die Verfassungsstufe schreiben, wir haben Gesetzesreferenden und Verfassungsinitiativen, das ist systemisch, aber eigentlich müssten wir eine Gesetzesinitiative einführen, um diese Unsitte brechen, dass wir nicht Dinge in die Verfassung reinschreiben, die nicht in die Verfassung gehören, da gibt es duzende Beispiele in den letzten Jahren (Pause) was heisst das hinter dran, den gesetzgeberische Prozess, ich habe gesagt, dass man die Verfassungsebene eigentlich nicht anfasst (Pause) die gibt wirklich die grossen Guidelines, auf Gesetzesebene ist es bis vor wenigen Jahrzehnten, also ich überblicke diese Phase noch, also so 30 Jahren, hat man das Gleiche gesagt, ein Gesetz soll nicht jeden Einzelfall regeln, sondern soll auch hier auf der Verfassungsnorm basierend sagen, was Sache ist, was der Gesetzgeber möchte und die Exekutive regelt dann auf Verordnungsstufe die Einzelfälle, und mit dieser Kaskade ist man durch das Leben marschiert (Pause) und wenn es der eine oder andere Abweichler gegeben hat, ist das Gericht gekommen und hat das wieder kanalisiert und hat gesagt, das Gericht interpretiert das so, also ist es so, das ist in einer einfacheren Welt noch einfacher möglich gewesen, man ist nicht so sehr globalisiert gewesen, man hat nicht die extremen internationalen Vertragsverflechtungen gehabt, das Staatsvertragsrecht ist praktisch, ist auch so gewesen, in Grundsätzen aber nicht auf Details, wenn man heute das EU-Recht anschaut, sind das, ich weiss auch nicht, wie viele duzend Laufmeter, und auch hier wieder, es geht (Pause) für mein Dafürhalten einher mit dem Zerfall von Werthaltungen, weil wenn Normen, gesellschaftliche Normen nicht mehr gültig sind, muss man sie ersetzen durch Gesetze (Pause) wenn man das mathematisch aufzeichnen könnte, dann wäre das sehr parallel, das ist jetzt die dritte Ebene, der dritte Strang, der sich parallel entwickelt, der Zerfall von der normativen Kraft der gesellschaftspolitisch relevanten Werte. Welche sind die heute? Vor 20 Jahren war noch völlig klar welche Werte das wichtig sind, die musste man auch gar nicht niederschreiben, die sind so, und dieser Zerfall, Dekadenz, oder Zersetzung führt zu einer

485 Ersatzhandlung und diese heisst Gesetzesmaschinerie, und alles was fundamental schwach
486 wird, kann man nicht durch Gesetze ersetzen, auch wenn man noch so viele schreiben
487 würde und das führt zu dieser exponentielle Zunahme von Gesetzestexten, wir schreiben
488 heute Gesetze mit 200-300 Seiten, Gesetze, Prosa, ein Artikel drei Seiten, ja Entschuldi-
489 gung, wie soll man sich da zurecht finden? Jeder Richter findet darin jeden Interpretations-
490 spielraum.

491

492 **Wiher:** Ist vielleicht auch die Subsidiarität, also der Verfassungsartikel auch ein bisschen
493 der Versuch gewesen, das zu verhindern?

494

495 **Eberle:** Ja das ist sicher der Gedanke gewesen, der dahinter gestanden ist. Ja also, das geht
496 einher mit dem. Wir (Pause) haben (Pause) also wenn sich die Gesellschaft so entwickelt,
497 und das System sich so entwickelt, dann entwickelt sich auch die Menschen dahinter auch
498 (Pause) die politische oder die gesetzgeberische Klarheit geht natürlich mit dem auch ver-
499 loren und es gibt immer weniger Ständeräte, und diese müssten ja die Hüter der Verfas-
500 sung sein, die Ordnungspolitisch sauber sind, und sagen, hey, das ist zwar ein guter An-
501 satz, aber die Verfassung sagt das ist nicht so schlau. Wir haben gerade letzte Woche eine
502 Debatte gehabt, um die Fremdsprachen auf der Primarschulstufe, ich habe mich massiv
503 geärgert, es ist von der Verfassung absolut klar eine kantonale Angelegenheit, es ist von
504 der Umsetzungsebene, dem Sprachengesetz ganz klar geregelt, bis Ende Sekundarstufe
505 muss eine zweite Landessprache gelehrt werden und jetzt haben wir hier im Thurgau, auf-
506 grund ganz konkreter Schwierigkeiten in der Umsetzung gesagt, die zweite Landessprache
507 in der Primarschule kippen wir, wir schieben das in die Sekundarstufe mit Überdotierung,
508 so dass wir am Ende eine bessere Qualität haben, ein grosser Aufschrei, das Parlament und
509 der Regierungsrat haben das so beschlossen, ein grosser Aufschrei national, alle haben
510 gefunden, dass die Thurgauer sich nun sprachlich entsolidarisieren wollen, jetzt hat wieder
511 ein solcher Typ eine Interpellation geschrieben zu diesem Thema, die Debatte im Ständerat
512 und auch der Bundesrat hält sich nicht an die Verfassung, da muss ich sagen, so geht es
513 einfach nicht, also es ist (Pause) die Disziplin sich an Grundsätze zu halten ist extrem ge-
514 fährdet (Pause) und die Partikularinteressen übersteuern das sehr oft, da kann man duzende
515 Beispiele erwähnen in den letzten paar Jahren erwähnen, im Kleinen fängt es eben an, dass
516 man sogar im Kleinen, bei dem es gar nicht relevant ist, die Verfassungsnorm einfach ver-
517 letzt. Also da könnte ich Ihnen schon noch ein paar Beispiele liefern, wenn Sie dann allen-
518 falls noch haben müssten. Und das ist (Pause) darum sage ich, die Kantone sind sich gar
519 nicht mehr so richtig bewusst (Pause) dass es für sie Überlebensentscheidend ist, ob die
520 Verfassung eingehalten wird oder nicht, das ist so ein schleichendes Abgeben von Kompe-
521 tenzen und am Schluss kommen sie dann zu uns und sagen, hey, ihr seid doch Ständeräte,
522 ihr müsst doch schauen, dass wir nicht immer so zerdrückt werden, dann sag ich, also Ent-
523 schuldigung, schaut eure Vernehmlassungen an.

524

525 **Wiher:** Also der Wille zur Subsidiarität, der die Schweiz sehr geprägt hat, der ist gar nicht
526 mehr unbedingt vorhanden.

527

528 **Eberle:** Ich würde sagen, der ist On Risk, der ist On Risk.

529

530 **Wiher:** Ja das ist sehr spannend und genau die Überleitung zur letzten Frage, was ist ei-
531 gentlich Ihrer Meinung nach, wenn Sie nun sagen könnten, also Sie haben ja bereits schon
532 vieles und interessantes gesagt...

533

534 **Eberle:** ... der Nachteil der Politiker ist, dass sie immer so viel erzählen.

Wiher: Nein, genau um das dreht sich diese Arbeit und als letzte Frage habe ich versucht, noch eine Methaebene reinzubringen. Was ist eigentlich der Sinn von einem subsidiären Aufbau von einem Staat?

Eberle: Ja der grosse Vorteil ist, wäre, ist gewesen, ist immer noch, eine möglichst präzise Mittelallokation, von Staatsmittel, dorthin wo es sie braucht, oder (Pause) wenn das als These formuliert werden könnte, als zweite These, das Subsidiaritätsprinzip, wenn man es präzise einhält, verhindert die sogenannte Staatsrente, also das heisst einen Bereich, in denen der Staat reguliert und die Wirtschaft sich irgendwo als Hinterlasser organisiert und daraus eine Rente abschöpft, Richtung Monopol, Richtung Oligopol, Richtung diese Geschichte, also die grosse politische Frage, die wir uns stellen müssen ist, mit welchen Mitteln, können wir welche Leistung anbieten, bezogen auf alle Stufen, in welcher Qualität und ich welcher Menge zu welchem Preis, und das was wir politisch machen ist, welche Menge ist es (Pause) da gibt es politisch grosse Unterschiede, die einen sagen viel, zum Beispiel AHVplus, die sagen, das ist doch easy, wir versprechen allen 200 Stutz mehr, wer sagt denn da schon Nein, das kostet aber 1.5 Milliarden zusätzlich, jedes Jahr, woher nehmen wir dieses Geld, also Mittelallokation (Pause) und ist es richtig, dass ich mit meinem Einkommen und meiner Rente und mit den Möglichkeiten, die ich in meinem Leben gehabt habe als Individuum, jetzt auch noch ein Pölsterchen bekomme, weil ich brauche es eben vielleicht gar nicht, aber derjenige, der einfacher Arbeiter ist, am Ende seiner Laufbahn 5500 Franken verdient pro Monat, seine vier Kinder durchgebracht hat und auch seine Bedürfnisse hat, der ist auf der Minimalrente und der braucht diese 250 Stutz und darum ist die präzise Mittelallokation ist der grosse Vorteil des Subsidiaritätsprinzips, wenn man es richtig einhält und das ist immer ein Streit um Ressourcen (Pause) wir müssen uns politisch die Frage stellen, was bieten wir an, in welcher Qualität und wann und wer zahlt es und was würden wir machen, wenn wir mehr Mittel haben oder die Frage, diese Frage stellt sich oft niemand, was machen wir wenn wir die Mittel nicht mehr haben, weil dieses Geld kommt von der Volkswirtschaftlichen Leistung von dieser Nation und so woher kommen diese Mittel, entweder sind es Gebühren, Steuern oder es sind Abgaben oder sind Mehrwertabschöpfungen auf dem Land oder sind es, you name it, Bussen, schau, wie sich der Staatshaushalt zusammensetzt, dieses Geld, ich sag immer, der Bürger hat immer nur ein Portemonnaie und aus diesem Portemonnaie zahlt er seine Krankenkassenprämie, jetzt sind wir beim Modell Gesundheitswesen, wie viel wollen wir uns dort erlauben, sollen wir jemandem mit 85 Jahren noch einen Herzschrittmacher reinoperieren oder nicht, zum eine ethische Frage zu stellen (Pause) ich mach mein Portemonnaie auf um die Prämien zu zahlen, ich mache es auf, weil ich es mir nicht leisten kann und der Staat mir darum hilft und mir Geld wieder reinlegt, ja wie viel soll der Staat hier jetzt wieder reinlegen, das sind politische Schlachtfelder.

Wiher: Gerade das Spitalwesen, da werden Sie ja grosse Diskussionen gehabt haben, wie man diese finanziert etc. und ich habe schon das Gefühl, dass in diesem Bereich der Bund immer mehr koordinieren muss, wieso ist das eigentlich so, weil das Gesundheitswesen ist ja eigentlich kantonal.

Eberle: Ja es sind einfach die individuellen Anforderungen der Gesellschaft, die auch an das Gesundheitswesen gestellt werden, also es spiegelt auch dies, wann ist das KVG gekommen, 1994 oder 1996, ich weiss nicht mehr genau, bis dorthin ist es klar gewesen, dass die Kantone haben alles geführt, die Spitäler, die Heime und alles geführt und ausserkantonale Hospitalisation hat es nur in absoluten Notfällen gegeben, oder bei absoluten spit-

zenmedizinischen Eingriffen, wo es einfach keinen Sinn gemacht hat, dass der Kanton Appenzell Innerrhoden eine Herzchirurgie betreibt (Pause) und dann ist das gesellschaftspolitische Bedürfnis gewachsen, ich lass mir doch vom Staat nicht vorschreiben, wo ich mir meine Hüfte operieren lasse, oder wo ich mir meine Bänder flicken lasse, gerade bei Wahleingriffen ist das der Fall gewesen oder wenn ich Gallensteine habe, dann lass ich doch den lieber in Zürich rausnehmen, wo sie die neusten Apparate haben und das vielleicht ein bisschen schmerzloser geht als im Thurgau, ist einfach ein Beispiel, aber in der Mechanik ist es so, und das hat sich dann eben auch gespiegelt in der Aussage der Ausserkantonale Hospitalisation kann nicht mehr verboten werden. Als ich noch Gesundheitsdirektor gewesen bin zwischen 2000 und 2006 wir haben damals noch jedes Gesuch, dass ist gerade noch Ende KVG-alt gewesen, haben wir noch jeden Gesuch persönlich begründet, dort haben wir eine sehr grosse Schraube gehabt, man ist einfach nicht aus dem Kanton hinaus, auch die Arboner konnten nicht nach St. Gallen, die sind nach Münsterlingen oder Frauenfeld, das hat Entscheide gebraucht und hat nicht immer Begeisterung ausgelöst, dass ist klar, und auch hier wieder, die Anspruchshaltung der Gesellschaft an das System uferst immer mehr aus und hebelt damit eben genau diese saubere Mittelallokation aus, weil man muss es dann übertensorgen, man muss Überkapazitäten bereithalten (Pause) man kann nicht mehr effizient planen und die Kosten, das ist eben so eine Staatsrente im Hintergrund (Pause) also es ist etwa ein 65 bis 70 Milliarden Markt das Gesundheitswesen in der Schweiz, wer profitiert davon und wer holt die Marge und die Rendite und das ist einfach ein klassisches Beispiel. Weil früher war man noch froh, wenn man einen Blinddarm überlebt hat, heute geht man noch zum Schönheitschirurg, die Narbe noch wegzuhaben.

Wiher: Meine zweitletzte Frage ist meine Forschungsfrage: Was ist das Wesen der Subsidiarität? Haben Sie da eine Antwort?

Eberle: Hmm (Pause) ja (Pause) da kommt mir ein Zitat von Einstein in den Sinn, der sagt, man soll die Dinge so einfach wie möglich machen, aber nicht einfacher als sie sind. Also in einem Satz, also ich hab es vorher versucht mit dieser Aussage, was ist der grosse Vorteil von einem funktionierenden Subsidiaritätsprinzip im Zusammenhang einer Organisation des Staates, da geht es effektiv um diese Mittelallokation, dass man diese gezielt und diese Prozesse gesteuert dort hinbringt, wo man die Wirkung haben möchte, und mit möglichst wenig Spill Over, also dass man mit möglichst wenig Mittel die grösste Wirkung erzielt, das ist die ökonomische Antwort auf diese Frage, was heisst Subsidiarität in einem politischen System, jetzt könnte man natürlich das ganze Ausweiten und sagen, es hat viel mit Eigenverantwortung zu tun, mit Bereitschaft zur Eigenverantwortung von Individuum, jetzt sind wir wieder gesellschaftspolitischen Schiene, ich glaube, Sie kommen fast nicht darum herum, dieser Teil auch mindestens anzusprechen, weil (Pause) wie das die Subsidiarität verstanden wird und was man daraus heraus ableitet, hängt von den einzelnen Menschen ab und das spiegelt sich in der Politik und wenn es sich schnell spiegelt, haben wir eine extrem turbulente Zeit, wenn es sich dann international verschärft haben wir es nochmals schwieriger (Pause) weil am Schluss (Pause) ja, ist jetzt ein bisschen eine schweizerische Antwort, wenn ich schaue wie sich Europa verhält, ich hab noch sagen wollen, der Haushalt im Griff halten, heisst, man gibt nicht so viel aus, wie man hat, oder man schafft mal Reserven, wenn es gut geht, was wir nie schaffen, wir schaffen es einfach nicht, weil (Pause) die Anspruchshaltung von verschiedenen Peer Groups, von verschiedenen gesellschaftspolitischen Gruppen ist so stark, dass (Pause) je weiter weg man bei Bürger ist, desto grosszügiger ist man beim Geldausgeben und das ist ein weiterer Vorteil des Subsidiaritätsprinzips, je näher am Bürger die Entscheide gefällt werden, desto weniger wird gefuscht, ist einfach so, ich sehe es auch Gemeindeebene, ich sehe es auch Kantons-

635 ebene, ich sehe es auf Bundesebene, was soll ich mich politisch exponieren bei einer Fra-
636 ge, die mir nicht so nahe geht, aber sie kostet 150 Millionen, soll ich nun Rabatz machen,
637 es ist nicht verfassungskonform, faktisch, weil sie bläht auf, die hinten wieder zu einer
638 Verwaltungsaufblähung mit zehn neuen Stellen, soll jetzt die Schweiz Mitglied werden bei
639 einer Umweltkonvention, die einfach sinnlos Geld kostet, aber wenn ich mit einem Men-
640 schen der Bundesverwaltung rede, der für das Zuständig ist, dann lebt der für das, das ist
641 seine Erfüllung und er hat das Studiert und ohne das geht die Welt unter und so prallen
642 dann die Welten aufeinander und weiter weg das vom Bürger ist, der das Zahlen muss,
643 desto weniger werden die Mittel eben dort alloziert, wo sie alloziert werden sollten.

644
645 **Wiher:** Ja danke vielmals, ich wollte noch fragen: Haben Sie noch Fragen an mich?

646
647 **Eberle:** Nein, eigentlich nicht, ich hoff nur, ich habe nicht zu lange geredet.

648
649 **Wiher:** Nein, das haben Sie nicht, vielen Dank.

Interview mit Werner Weber

Thema	Subsidiarität; Schweiz; Ebene: Bund
Interviewer	Marius Wiher, Student
Interviewpartner	Werner Weber, Leiter Sektion Finanzausgleich, Eidgenössische Finanzverwaltung EFV, Schweizerische Eidgenossenschaft
Ort, Datum	Bern, 21. Dezember 2015
Angaben zur Quelle	Oral History Interview mit Werner Weber; Aufnahme (digitale Form: .wma-Format) im Besitz von Marius Wiher, Lerchenfelder Strasse 62- 64/2/20, 1080 Wien; die Tonqualität der Aufnahme ist gut.
Dauer des Interviews	52:11 Minuten

1 **Wiher:** Schön, dass ich das Interview mit Ihnen führen darf. Zuerst einfach ein Hinweis
2 für den Verwendungszweck dieses Interviews, der Ablauf ist folgender: Wir haben jetzt
3 ein Interview, ich werde das verschriftlichen und ihnen zum gegenlesen zukommen lassen,
4 dass heisst, Sie müssen dann letztendlich zustimmen, dass ich das brauchen darf. Danach
5 werde ich das Interview analysieren. Und die erste Frage, die ich stellen möchte ist, ob Sie
6 dieses Interview anonym führen möchten, dass heisst, ob Sie unter ihrem Namen erscheinen
7 wollen.

8
9 **Weber:** Nein, Sie dürfen gerne meinen Namen verwenden.

10
11 **Wiher:** Sehr gut. Ja, dann würd ich gerne zur ersten inhaltlichen Frage kommen und die
12 wäre, vielleicht können Sie erzählen, wie Sie zum Finanzdepartement gekommen sind,
13 woher Sie kommen, was da ihre Aufgaben sind und vielleicht persönliche Aspekte erwäh-
14 nen.

15
16 **Weber:** Ja ist gut, also ich leite diese Sektion Finanzausgleich seit viereinhalb Jahren, bin
17 aber seit etwa zwanzig Jahren in der Finanzverwaltung, in verschiedenen Funktionen. Vor-
18 her bin ich mehr so im volkswirtschaftlichen Bereich gewesen, bin auch im Ausland gewe-
19 sen für das Finanzdepartement und hab mich eigentlich erst seit 2011 mit dem Bereich
20 Finanzausgleich auseinander gesetzt. Ich hab vorher wenig Bezug gehabt zum Finanzaus-
21 gleich und eigentlich zu diesen Prinzipien, wo man mit dem NFA in die Verfassung einge-
22 führt hat, also die Subsidiarität und die fiskalische Äquivalenz vor allem und bin eigentlich
23 die letzten Jahre immer wieder mit dem konfrontiert worden, es hat einen Vorstoss gege-
24 ben, eine Evaluation des Finanzausgleichs, kommt das immer wieder zum Vorschein.

25
26 **Wiher:** Darf ich fragen, sind Sie katholisch?

27
28 **Weber:** Nein, ich bin reformiert.

29
30 **Wiher:** Ja dann kommen wir auch schon zum Zweiten. Wann sind Sie eigentlich das erste
31 Mal mit der Subsidiarität in Berührung gekommen, mögen Sie sich daran erinnern? Weil
32 ich als Schweizer, der sich ja doch schon mit Politik interessiert, läuft dieser Begriff immer
33 wieder Mal über den Weg, sei es in Interviews mit Politikern oder generell. Darum, mögen
34 Sie sich erinnern, wann das gewesen ist?

35
36 **Weber:** Ja, ich hab ein wenig nachgedacht, wann das, dass erste Mal gewesen ist und ich
37 denke bewusst den Begriff gehört habe ich vermutlich im Staatskundeunterricht im Gym-
38 nasium, und später sind sie dann im Nebenfach Politikwissenschaften und spätestens dann
39 ist das ein wichtiger Begriff gewesen. Aber vermutlich schon vorher. Und ich war schon
40 immer sehr interessiert an der Politik und ich denke so zu Gymerzeit bin ich mit diesem
41 Begriff konfrontiert worden und dann im Studium auch und dann hab ich wenig, also ich
42 bin zwar seit zwanzig Jahren in der Finanzverwaltung, bin aber erst seit vier Jahren in die-
43 sem Bereich Zusammenarbeit Bund und Kantone involviert und vorher war das mehr
44 bund-bezogen oder volkswirtschaftlich-bezogen und Subsidiarität ist ein Begriff, den ich
45 schon sehr gut kenne aber auch sehr abstrakt gewesen.

46
47 **Wiher:** Also haben Sie nicht wirklich einen Bezug zur Subsidiarität in der Kindheit?

48
49 **Weber:** Nein.

50
51 **Wiher:** Also mehr so ein Begriff der herumgeschwirrt ist.

52
53 **Weber:** Mehr Abstrakt.

54
55 **Wiher:** Sie haben jetzt gesagt, Sie sind seit vier Jahren hier sind und beschäftigen sich mit
56 Bund und Kantonen, Finanzausgleich, ist es somit das erste Mal gewesen, dass Sie sich mit
57 diesem Bereich auseinander gesetzt haben?

58
59 **Weber:** Ja schon, also nicht so sehr im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich im enge-
60 ren Sinn, also im Ressort Finanzausgleich, dort spielt eher das Prinzip keine wesentliche
61 Rolle, viel mehr bei der Frage der Aufgabenteilung. Vor allem bei diesem Postulat Stadler,
62 der 2012 diesen Vorstoss eingereicht hat und vom Bundesrat verlangt hat, mal diese Ein-
63 haltung dieser NFA-Prinzipien also Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz plus nachher
64 noch, Organisationsautonomie der Kantone systematisch zu untersuchen. Das hat man
65 vorher nie gemacht gehabt, man hat im Projekt NFA, wo ich selbst nicht dabei gewesen
66 bin, also von weiten mitverfolgt habe, hat man zwar diese Prinzipien in die Verfassung auf-
67 genommen. Prinzipien, wie vor allem zuvor gesagt, grundlegende Prinzipien gewesen sind
68 seit 1848, aber erst mit der NFA in die Verfassung aufgenommen wurden, aber man hat
69 das zwar in der Verfassung, aber man hat dann irgendwie festgestellt, dass diese Verfas-
70 sungsartikel keine unmittelbare Wirkung gehabt haben (Pause) und ähm, man hat dann in
71 diesem Bericht spezifiziert, was das eigentlich heisst. Bisher hat niemand, niemand wirk-
72 lich genau ausformuliert, was das genau heissen soll (Pause) also Subsidiarität. Also das
73 irgendwie alle sich identifizieren könnten, und eigentlich erst mit diesem Bericht haben wir
74 von der Verwaltung aus überlegt, wie müsste man das eigentlich umsetzen, weil es hat
75 auch niemand (Pause) oder die Frage ist nie beantwortet worden, wie berücksichtigen wir
76 das eigentlich in der tagtäglichen Arbeit, steht in der Verfassung, aber ja, so what. Und der
77 Ständerat Stadler hat irgendwie zu Recht vermutet, die Vermutung geäussert, dass das
78 Prinzip nicht so richtig in der Politik angekommen ist und wir konnten dann aufzeigen,
79 dass bei einigen wichtigen Vorlagen die Prinzipien nicht unbedingt eingehalten worden
80 sind. Wobei ich sagen muss, dass es kein Bereich von Schwarz und Weiss ist, der Graube-
81 reich ist relativ gross und es ist relativ schwierig zu sagen, dass das Subsidiaritätsprinzip
82 bei einer bestimmten Vorlage verletzt, oder nicht verletzt sei, es ist immer eine Ermessens-
83 frage. Das Selbe gilt bei der fiskalischen Äquivalenz, aber es gibt doch einige Beispiele, in
84 denen es teilweise sehr offensichtlich gewesen ist.

85
86 **Wiher:** Kennen Sie da eines?
87

88 **Weber:** (Pause) wir haben da in diesem Bericht, jetzt muss ich gerade selber (blättert im
89 Bericht), es ist schon eine Zeit lang her, wo bei grösseren, bei grösseren Vorlagen, eine
90 Frage war (Pause)
91

92 **Wiher:** Also ich habe den Bericht natürlich auch gelesen und mir ist aufgefallen, es gibt
93 eine Zentralisierungstendenz und gleichzeitig sagt man, es sei systeminhärent. Was heisst
94 das denn genau, also ganz konkret?
95

96 **Weber:** Also ein Faktor ist, dass wenn bei einem Problem in der Politik, eher versucht
97 wird, dieses auf bundesstaatlicher Ebene zu lösen als auf kantonaler Ebene (Pause) und ein
98 Politologe kann das sicher besser beurteilen, aber unsere Vermutung ist die, dass (Pause)
99 Politik vor allem auf nationaler Ebene zu finden ist und auf nationaler Ebene ist man sicht-
100 barer als auf kantonaler Ebene. Darum ist es möglich, das einfach, naheliegender und at-
101 traktiver für die Politik ein Problem auf nationaler Ebene also in der Schweiz auf nationa-
102 ler Ebene zu adressieren als auf kantonaler Ebene. Auf kantonaler Ebene hat man relativ
103 wenig Referenden und wenig Initiativen. Parteien und Verbände greifen mit ihren knappen
104 finanziellen Mitteln eher auf nationaler Ebene ein als auf kantonaler Ebene und versuchen,
105 Initiativen einzubringen oder Referenden zu ergreifen. Das ist eine Vermutung die wir
106 nicht im Detail überprüft haben, aber rein so mit einer anekdotischer Evidenz scheint mir,
107 dass man mehr Initiativen hat auf Bundesebene und auf Kantonsebene ist das relativ am
108 abnehmen und ein zweiter Grund ist, glaub ich, dass wenn man mal Bundeskompetenz hat,
109 dass man die versucht auszureizen (Pause).
110

111 **Wiher:** Das heisst?
112

113 **Weber:** Das heisst, dass Massnahmen ergriffen werden, wo man den verfassungsmässigen
114 Spielraum ausfüllen kann. Das könnte zu einer gewissen Überregulierung führen, wenn
115 man eine Verfassungskompetenz hat, die relativ offen formuliert ist, dass man dort das
116 möglichst weit ausdehnt.
117

118 **Wiher:** Ein Beispiel ist zum Beispiel die nationale Initiative zum Musikunterricht, der
119 auch im Bericht erwähnt worden ist und dort heisst es, dass diese nicht dem Subsidiaritäts-
120 prinzip entspricht. Wieso denn das?
121

122 **Weber:** Ja, dort ist das Argument, dass die Schule traditionell eine kantonale Kompetenz
123 ist und es macht aus unserer Analyse wenig Sinn, wenn wir ein spezifisches Thema von
124 der Schule national regeln würden. Aber dann gibt es X andere Beispiele, das scheint mir
125 relativ offensichtlich, Musik oder Sport zum Beispiel, bei anderen, Pflegefinanzierung, das
126 sind Kantone vor allem, oder Gesundheitswesen, dass da das Subsidiaritätsprinzip verletzt
127 wird, auch die fiskalische Äquivalenz. Aber dort eben scheint mir der Graubereich dann
128 sehr gross zu sein und je nach Ermessen, kann man auf die eine oder die andere Art argu-
129 mentieren. Viele Vorlagen, die wir untersucht haben, sind zweideutig. Die Kantone haben
130 oft einen anderen Standpunkt als der Bund, wo überall das Subsidiaritätsprinzip verletzt
131 wird, wo wir hingegen sagen, dass man dies nicht so schwarz-weiss sehen kann, es gibt
132 Argumente dafür und Argumente dagegen und vielfach ist es wirklich schwierig zu sagen,
133 widerspricht das dem Subsidiaritätsgedanken oder nicht.
134

Wiher: Wie gehen Sie als Vertreter der Bundesverwaltung, der ja auch irgendwie den ganzen Schweizer Staat repräsentiert oder irgendwie Lösungen für Probleme finden muss, wie gehen Sie damit um, wenn Kantone kommen und sagen, warum ist das jetzt so, oder zum Beispiel beim NFA ist ja dann schon die Frage, wie die verschiedenen Kantone mit den unterschiedlichen Zahlungen umgehen und Sie müssen sich ja dann auch mit solchen Fragen beschäftigen.

Weber: Also ich denke, man muss hier unterscheiden zwischen Finanzausgleichsfragen und Fragen der Aufgabenteilung. Der Finanzausgleich hat relativ klare Regeln und das Parlament entscheidet alle vier Jahre über den Rahmen und legt die Relationen fest. Das ist ein diskretionärer politischer Entscheid und bewusst eingeführt worden, um das ganze steuerbar zu machen. Jetzt kann man sagen, dem Auftrag des Parlamentes zu steuern, ist das Parlament zu wenig nachgekommen bei den letzten Beschlüssen. Aber das ist schliesslich die Aufgabe der Politik, der Bundesrat macht einen Vorschlag zu Händen des Parlamentes, das Parlament ist dem nicht bzw. nur teilweise gefolgt und hat dann eine Kompromisslösung beschlossen. Die Politik entscheidet alle vier Jahre und in der Zwischenzeit haben wir klare Regeln, wie der Finanzausgleich funktionieren soll. Wir stützen uns auf diese Regeln ab, wenn gewisse Kantone kommen und sagen, sie zahlten zu viel, dann sagen wir ihnen, wenn ihr irgendwas ändern wollt, alle vier Jahre wird auf Basis einer Wirkungsanalyse ein Beschluss gefasst und der ist referendumpflichtig. Das Referendum ist jetzt nicht zu Stande gekommen und die ressourcenstarken Kantone können im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts Vorschläge bringen, wie man das System ändern könnte. Das Problem ist dort einfach, dass sie klar in der Minderheit sind und das ist ein strukturelles Problem. Für uns ist wichtig, dass vieles an Regeln gebunden ist und dann soll man sich über die Regeln unterhalten und im politischen Prozess diese Regeln zur Diskussion stellen. Das ist der Finanzausgleich in engeren Sinn. Als Zweites ist die Aufgabenteilung zu nennen, in welcher die beiden Prinzipien eine zentrale Rolle spielen. Dort gibt es unterschiedliche Auffassungen zwischen Bund und Kantonen und (Pause) zur Analyse im Bericht Postulat Stadler. Wir haben die Vergangenheit angeschaut und stellen fest, dass die Prinzipien nicht immer eingehalten worden sind. Es hat danach eine Motion gegeben, die vom Bundesrat verlangt, diese Schlussfolgerungen, die man hier gezogen hat, ein bisschen zu verschärfen. Sie wurde im Parlament angenommen und man hat diese jetzt so umgesetzt, dass man einerseits im Gesetzgebungsleitfaden, quasi ein Drehbuch wie man ein Gesetz schreiben sollte, die Kriterien, die man hier definiert hat, aufführt. Jede Bundesstelle, die ein neues Gesetz schreibt oder ein bestehendes redigiert, hat diese Leitlinien zu beachten. Das zweite Gefäss ist der Botschaftsleitfaden, der eigentlich nachgelagert ist und als quasi Checkliste dient, wie eine Botschaft des Bundesrates an das Parlament zu erstellen ist. Damit soll sichergestellt werden, dass eine Vorlage, die man jetzt ins Parlament bringen will, mit diesen Prinzipien kompatibel ist. Und so hoffen wir, dass wir die Sensibilität in der Verwaltung aber auch in der Politik, für diese beiden Prinzipien ein bisschen wecken.

Wiher: Was steht in diesen Botschaften drin? Ich habe die jetzt leider nie gesehen.

Weber: Es ist jetzt auch sehr neu. Der Gesetzgebungsleitfaden ist noch nicht angepasst, der Botschaftsleitfaden führt diese Kriterien auf, die wir im Bericht Postulat Stadler auch angewendet haben. Und wir hoffen, dass eine Checkliste vor allem die Verwaltung auf diese Fragen sensibilisiert.

Wiher: Also kann man eigentlich sagen, dass die Subsidiarität, seit sie in der Verfassung festgeschrieben wurde, in dem Sinn nie so richtig angeschaut wurde und jetzt, plötzlich ein paar Jahre später, merkt man, dass da irgendwas in der Verfassung festgeschrieben wurde, also die Subsidiarität, und jetzt versucht man den Verfassungsartikel auch umzusetzen.

Weber: Ja das kann man so sagen. Man hat eigentlich immer gesagt, es brauche eine gewisse Zeit, eine Überprüfung der Aufgabenteilung wie im Projekt NFA durchzuführen. Ich bin eigentlich immer der Meinung gewesen, dass nach Inkrafttreten der NFA nach einer gewissen Zeit diese Aufgabenteilung erneut überprüfen werden muss. Wir werden das machen, da wir einen Auftrag vom Parlament erhalten haben. Die Motion verlangt, dass man alle Verbundaufgaben zwischen Bund und Kantonen auf ein allfälliges Entflechtungspotential überprüft. Bei dieser Beurteilung sind die Kriterien, die wir erarbeitet haben, entscheidend, ob man eine Aufgabe in die eine oder andere Richtung entflechten könnte. Also von dem her werden diese Kriterien schon angewendet. Oder im Bericht Postulat Stadler haben wir sie ebenfalls angewendet auf die Vorlagen, die seit der Volksabstimmung zur NFA beschlossen worden sind. Dort ging es um die seither beschlossenen Veränderungen, also quasi das Delta der bestehenden Aufgaben und jetzt geht es drum, nicht nur das Delta anzuschauen, sondern auch die Gesamtheit der Aufgaben, die eine Kofinanzierung von Bund und Kantonen haben.

Wiher: Apropos Kofinanzierung. Das ist ja auch ein Teil dieses Berichtes, wie auch der Vollzugsföderalismus. Was bedeutet das genau?

Weber: Das ist unserer Meinung nach auch ein Prinzip unseres föderalen Staates. Dieses steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zu den beiden anderen Prinzipen. Vollzugsföderalismus heisst, dass die Kantone die Bundesgesetzgebung vollziehen müssen. Der Grund liegt darin, dass es keinen Sinn macht, in einem kleinen Staat parallele Vollzugsstrukturen zu etablieren. In den USA haben sie zum Beispiel parallele Vollzugsstrukturen, da gibt es wenige Verflechtungen zwischen Bund und Einzelstaaten. In unserem System des Föderalismus haben wir eine ziemlich enge Verflechtung, die man mit der NFA in gewissen Bereichen entflochten hat. Der Bund jedoch ist angewiesen auf die Kantone, auf deren Infrastruktur, dass diese die Bundesgesetzgebung umsetzen und vollziehen. Vollzugsföderalismus heisst auch, dass die Kantone durch den Bund nicht für diese Aufgabe entschädigt werden, ausser wenn eine solche finanziell grosse Ausmasse annimmt, wie zum Beispiel im Migrationswesen, das im Prinzip Bundesgesetzgebung ist und die Kantone vollziehen diese. Der ganze Vollzug ist jedoch so teuer, dass hier der Bund die Kantone entschädigt. In vielen Bereichen ist es aber eben nicht so, es braucht auch nicht so zu sein und muss es auch nicht, weil in unserem föderalen Gebilde beide Staatsebenen aufeinander angewiesen sind und gewisse Aufgaben gemeinsam zu erfüllen und zu vollziehen sind.

Wiher: Was heisst das im Bezug zur Subsidiarität?

Weber: Diese kann in einem Spannungsverhältnis stehen, weil gewisse Widersprüche hervorgerufen werden können. Subsidiarität heisst ja eigentlich Zuordnung einer Aufgabe zu den Kantonen oder zum Bund und fiskalische Äquivalenz bedeutet „wer zahlt, befiehlt“. Vollzugsföderalismus funktioniert demgegenüber ein bisschen anders, in dem die Kantone die Bundesgesetzgebung vollziehen müssen, ohne dass sie selbst mitreden können. Sie müssen dazu eigene Ressourcen einsetzen. Die Kantone sagen dann, die fiskalische Äquivalenz sei verletzt. Wir hingegen sagen, fiskalische Äquivalenz könne nicht bei jeder gemeinsamen Aufgabe der Massstab aller Dinge sein, sonst müssten wir jede Tätigkeit von

den Kantonen, der einen Vollzug von Bundesgesetzgebung impliziert, entschädigen. Aus der Sicht des Bundes kann dies nicht sein. (Pause) Das ist ein spannendes Thema, aber sehr sehr komplex. Sie müssen vielleicht mit einem Kantonsvertreter reden, dann würde es vielleicht ein wenig anders klingen und die Kantone haben auch immer wieder darauf hingewiesen, dass der Bund Gesetze beschliesst, deren Vollzug bei den Kantonen relativ hohe Kosten verursache. Man ist ja eigentlich immer davon ausgegangen, dass der Vollzug bei den Kantonen in den bestehenden Institutionen der Kantone vollzogen werden kann. Somit braucht es eigentlich keine Entschädigung der Kantone und eine solche ist auch nicht vorgesehen. Aber natürlich ist es gerade im Migrationsbereich nie immer nur ein Schwarz-Weiss, sondern oft ein Seilziehen zwischen Bund und Kantonen. Das hängt auch immer ein wenig von der Finanzlage der Kantone ab, in den letzten Jahren haben sie viele Überschüsse erzielt, dann war das nicht so ein Problem, aber jetzt ist es gekippt und die meisten Kantone sind in den roten Zahlen und von dem her ist der Druck nun auch gewachsen. Aber eben grundsätzlich besteht da ein Spannungsverhältnis zwischen Vollzugsföderalismus auf der einen Seite und den NFA-Prinzipien auf der anderen, die nie wirklich ausdiskutiert respektive nie wirklich versucht worden ist, eine Grenze zu ziehen.

Wiher: Das sind interessante Punkte und darum würd ich nochmals gerne zurück zur Geschichte des NFAs. Das Subsidiaritätsprinzip ist ja eigentlich erst seit 2006 in der Verfassung verankert, also vielleicht ist die Diskussion schon zuvor ein wenig angelaufen. Können Sie mir etwas erzählen über die Hintergründe wieso das damals diskutiert wurde?

Weber: Also ich bin damals nicht dabei gewesen, man hat ja schon bei der Totalrevision der Bundesverfassung Ende der 90er-Jahre versucht, das reinzubringen. Ich kenne die Geschichte zu wenig, warum dass das damals nicht passiert ist, aber Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz sind grundlegende Prinzipien für ein solches föderales Gebilde und dann hat man gedacht, im Rahmen einer Totalrevision des Föderalismus, was ja die NFA auch war, die beiden Prinzipien auf Verfassungsstufe explizit zu verankern. Aber eben, man ist dann stehen geblieben und hat nicht überlegt, was dies nun konkret heisst. Die beiden Prinzipien sind ja sehr abstrakt und man kann sie so nicht ohne Weiteres anwenden. Sie sind auch nicht einklagbar. Sie stehen in der Verfassung aber sind nicht wirklich greifbar. Das ist ein bisschen das Grundproblem, dass man mit diesen Prinzipien ...

Wiher: ... es ist ja auch etwas spezielles von der Schweiz, dass sie keine Verfassungsgerichtsbarkeit hat, wo man wenigstens einen Artikel genauer interpretieren lassen könnte. Wie geht man damit um?

Weber: Es ist schlichtweg einfach jahrelang kein Thema gewesen. Die Kantone haben seit einigen Jahren ein sogenanntes Föderalismusmonitoring und dort haben sie jeweils darauf hingewiesen, dass in einer bestimmten Vorlage das Subsidiaritätsprinzip verletzt worden sei. Aber grosse Folgen hatte das eigentlich nie gehabt, eben bis zu diesem Vorstoss hier. Wir haben in der Analyse festgestellt, dass die eine oder andere problematische Regelungen im Bezug auf die beiden Prinzipien erst im parlamentarischen Prozess hereingekommen sind. Bundesrat wie auch das Parlament sind somit verantwortlich, dass diese nicht überall und immer eingehalten worden sind .

Wiher: Also ist es eigentlich ein politischer Prozess, der bestimmt, was Subsidiarität ist.

Weber: Das kann man so sehen. Wir hoffen, dass der Bericht „Postulat Stadler“ und die Ergänzungen in den beiden Leitfaden dazu führt, dass die Entscheidungsträger sensibilisie-

ren werden. Wir werden sehen, wie gut das funktionieren wird, sie sind ja sehr neu. Wir in der EFV haben allerdings keinen Überblick über die Einhaltung dieser Prinzipien bei neuen Aufgaben oder bei Gesetzesänderungen. Das ist den federführenden Departementen überlassen. Wir haben keine zentrale Stelle, die innerhalb der Bundesverwaltung schaut, dass diese Prinzipien erstens eingehalten und zweitens einheitlich interpretiert werden.

Wiher: Ok, trotzdem nochmals zurückzukommen. Sie haben zu Beginn gesagt, dass das Subsidiaritätsprinzip offensichtlich schon immer ein wichtiger Bestandteil der Schweiz war und trotzdem ist es interessant, warum es das Prinzip erst 2006 in die Bundesverfassung aufgenommen wurde. Haben Sie eine Vermutung warum das so spät passiert ist?

Weber: Wie es genau entstanden ist, kann ich nicht sagen. Fakt ist, dass man in den 90er-Jahren feststellte, dass dieser Föderalismus sehr schlecht funktionierte. Vor allem die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kantonen waren sehr intransparent, hatten problematische Anregungseffekte, das ganze war nicht steuerbar. Der schweizerische Finanzföderalismus funktionierte schlecht. Dies obwohl man wahrscheinlich die Prinzipien implizit immer schon gehabt hatte, doch irgendwie sind diese zu wenig eingeflossen im politischen Prozess, ich kann es mir nur so erklären. Also zu Beginn des Bundesstaates hatte man sich die Fragen so nicht gestellt, man hatte ein paar wenige Kompetenzen dem Bund gegeben und mit den Jahrzehnten sind diese Bundeskompetenzen insbesondere wegen den Kriegs- und Krisenjahren immer mehr ausgeweitet worden. Auf der anderen Seite haben sich die Interdependenzen zwischen Bund und Kantonen weiterentwickelt quasi zu einem Gewächs, das irgendwie wuchert, und ohne das man das konkret geplant und organisiert hätte. Anfangs 50er und 60er Jahre hat man mal ein Finanzausgleichssystem eingeführt, was notwendig ist, in einem solchen Staatsgebilde, in dem Kantone und Gemeinden grosse Finanzautonomie haben. Jahrzehnte später hat man festgestellt, dass das ganze dermassen ein Wildwuchs geworden ist, und hat versucht, etwas Neues zu konzipieren; einerseits einen Finanzausgleich, der völlig neu gewesen ist und andererseits eine Überprüfung der Aufgabenteilung, bei der Bereiche, bei denen es offensichtlich ist, dass diese entweder zum Bund oder zu den Kantonen zugeordnet werden sollen. Man nahm jedoch bewusst in Kauf, dass weiterhin eine grössere Zahl von Verbundaufgaben besteht. Wir werden jetzt in einer grösseren Übung diese Verbundaufgaben systematisch überprüfen, ob da noch ein Entflechtungspotential vorhanden ist und als Beurteilungskriterien werden diese beiden Prinzipien respektive so wie sie im Bericht Postulat Stadler konkretisiert sind, verwendet.

Wiher: Aber es stellt sich in diesem Zusammenhang schon die Frage, wie wichtig der Artikel 5 der Bundesverfassung, wo die Subsidiarität darin vorkommt, ist. Also man versucht den mehr zu gebrauchen mit Aufgabenteilung und so weiter und darum stellt sich schon die Frage, wie wichtig der weiterhin ist.

Weber: Das ist eine gute Frage - meine persönliche Meinung - weil das Prinzip der Subsidiarität abstrakt und deshalb wenig greifbar ist, hat dieser Artikel bisher relativ wenig konkreten Impact gehabt auf die Politik und die Gesetzgebung.

Wiher: Ja eine perfekte Überleitung zum mehr philosophischen Teile meiner Fragen. Was ist denn eigentlich der Sinn eines subsidiären Aufbaus eines Staates?

Weber: Also ökonomisch gesehen geht es darum, Leistungen möglichst effektiv und effizient für die Bürgerinnen und Bürger zu erbringen und indem man Leistungen möglichst nahe am Bürger erbringt, kann man dieses Ziel am Besten erreichen. Von dem her macht

es Sinn Aufgaben dort wahrzunehmen, wo der Bürger ist, also möglichst Nahe am Bürger und nur diejenigen Aufgaben auf einer höheren Staatsebene anzusiedeln, die aus bestimmten Gründen, sei es nationale Kohäsion oder Skalenerträge, internationale Verpflichtungen, Chancengleichheit. Aber alles, was man lokal oder kantonale bringen könnte, macht das Sinn, es auf möglichst tiefer Ebene erfolgt. Ich denke auch, dass die Identifikation mit dem Staat grösser ist als in einem Staat, in dem sehr viel zentralisiert ist. Ein weiteres Argument betrifft die direkte Demokratie, da scheint es mir, dass die direkte Demokratie auf allen drei Staatsebenen einen dezentral organisierten Staat erfordert .

Wiher: Sie haben nun in einem ersten Teil die ökonomische Effizienz genannt und in einem Zweiten Identifikation, direkte Demokratie und so. Ich würde jetzt gerne nochmals gerne auf diese ökonomischen Effizienzgedanken zurückkommen. Was meinen Sie damit genau? Also was ist effizienter? Der Staatsaufbau?

Weber: Bei der staatlichen Aufgabenerfüllung scheint mir wichtig, dass eine Aufgabe effizient und effektiv erfüllt wird und dass Leistungen erbracht werden, die die Bürgerinnen und Bürger auch wollen. Das hat auch zu Folge, dass es in gewissen Aufgabenbereichen wenig Sinn macht, wenn einzelne Kantone alleine gewisse Aufgaben, Universitäten zum Beispiel, erfüllen, sondern es vorzuziehen ist, dass die Kantone horizontal zusammenarbeiten, kooperieren und Aufgaben wahrnehmen. NFA heisst auch eigentlich eine Verstärkung der horizontalen Zusammenarbeit und da hat man ja auch gedacht, dass mit einer verstärkten horizontalen Zusammenarbeit der Föderalismus gestärkt werden kann. Wenn die Kantone alleine zu wenig Ressourcen haben, um gewisse Aufgaben zu erfüllen und daher gemeinsam Aufgaben wahrnehmen. Die Universität ist ein klassisches Beispiel, aber auch Massnahmen- und Strafvollzug. Wir haben auch festgestellt, dass die horizontale Kooperation seit Einführung der NFA deutlich zugenommen hat. Mit diesen Instrumenten hat man, denke ich, doch eine effizientere Aufgabenerfüllung erreicht.

Wiher: Das zweite, was Sie erwähnt haben ist die Identifikation und die direkte Demokratie. Geht es darum, dass staatliche Leistungen, die man direkter beziehen kann und zwar nicht von Bern, besser beziehen kann? Hat das auch einen populistischen Beigeschmack?

Weber: Ich denke, dass dies ein grundlegender Aspekt des Schweizer Föderalismus ist, dass man ein Staatsgebilde will, das nah beim Bürger ist und eben der Bund ist ja später entstanden als die meisten Kantone. Die Kantone stellen für viele Bürger eigentlich den Staat dar und der Bund ist dann später gekommen und für viele ist Bern sehr weit weg. Aus dieser Sicht ist immer das Ziel gewesen, die Autonomie, vor allem die Finanzautonomie der Kantone, zu stärken damit diese die Aufgaben als eigenständiges Staatswesen wahrnehmen können.

Wiher: Das heisst im Vergleich zum Beginn der Diskussion hat sich das vielleicht in den letzten Jahren ein bisschen gewandelt. Die ursprüngliche Idee von einem föderalen Staat sich in eine gewisse Richtung bewegt hat und sich eine gewisse Zentralisierung eingestellt hat und man nun versucht durch eine Einführung des Subsidiaritätsprinzips das rückgängig zu machen oder wenigstens klarer zu definieren?

Weber: Ich würde sagen, klarer zu definieren. Es gibt natürlich gewisse Bewegungen, die versuchen, dies rückgängig zu machen, wobei ich das als weniger realistisch sehe. Wir haben einfach diese Zentralisierungstendenz, die ich vorher beschrieben habe, aber wir haben auch eine zunehmende Internationalisierung und Globalisierung, die meiner Mei-

nung nach einfach mehr Kompetenzen für den Zentralstaat bedingt. Ich sehe auch bei der Frage einer weiteren Entflechtung wenig Möglichkeiten, wobei ich jetzt der Untersuchung nicht vorgreifen möchte, aber so prima vista sehe ich wenig Möglichkeiten, dass man grössere Aufgabengebiete, die bis jetzt von Bund und Kantonen gemeinsam wahrgenommen worden sind, den Kantonen zuzuschieben. Ich sehe eher, dass der ganze Verbundbereich noch ein bisschen effizienter gestaltet werden sollte. Aber das die Kantone eine grössere Rolle spielen im Vergleich zu Bund ist aus meiner Sicht eher unwahrscheinlich. Wenn man sieht, wie hoch das Gewicht des Zentralstaats in anderen föderalen Staaten ist, hat in der Schweiz der Bund einen eher kleineren Anteil, in den USA ist der Anteil viel grösser. Die Staatsquote des Bundes ist geringer als die der Kantone, wir haben jedoch die Sozialwerke, die auch auf Bundesebene sind, aber nicht in der Rechnung des Bundes integriert sind. Wenn man auf der einen Seite die Kantone und Gemeinden zusammennimmt und auf der anderen den Bund und die Sozialwerke, so sind beide etwa gleichgewichtig. In vielen anderen föderalen Staaten ist der Zentralstaat jedoch wichtiger.

Wiher: Was hat das für einen Einfluss auf die Schweiz?

Weber: Dass der Bund halt im Vergleich zu anderen Zentralstaaten weniger Kompetenzen hat und die Kantone in grossen Bereichen, wie Bildung, Gesundheitswesen, einen grossen Einfluss haben. Gerade im Gesundheitswesen sind die grossen Probleme, die wir im Moment haben. Die Kantone stellen jetzt fest, dass das Gesundheitswesen explodiert, haben es kostenmässig jedoch nicht mehr im Griff und es ist sehr schwierig zu steuern. Primär sind die Kantone dort federführend und sie können zum Beispiel das Spitalwesen auch direkt steuern, bei der Bildung gilt Ähnliches. Klar hat der Bund das Universitätsgesetz, Fachhochschulgesetz und zahlt erhebliche Beiträge an tertiäre Institutionen aber die Federführung ist ganz klar bei den Kantonen, was in anderen föderalen Staaten in dem Ausmass nicht der Fall ist. Ein weiteres Beispiel ist die soziale Wohlfahrt und den ganzen Bereich der Sozialhilfe.

Wiher: Sie haben gesagt, dass es auf Bundesebene vielleicht noch nicht ganz klar ist, was Subsidiarität heisst. Was ist ihre persönliche Idee vom Wesen der Subsidiarität?

Weber: Also das Wesen der Subsidiarität ist in meinen Augen die Frage, wer macht was in einem föderalen Staat und der Ansatzpunkt muss sein, was machen die lokalen oder kantonalen Körperschaften und erst wenn diese nicht in der Lage sind, die Aufgaben zu erfüllen oder eben wenn es andere Kriterien gibt, wie der nationale Zusammenhalt, Chancengleichheit, wo eine uniforme Regelung im ganzen Land bedingt, soll der Bund die Kompetenz bekommen. Die bestehende Aufgaben- und Kompetenzverteilung ist jedoch immer wieder zu hinterfragen. Primär geht es darum dass die staatlichen Dienstleistungen möglichst nahe am Bürger erbracht werden sollten und man ihre Bedürfnisse dort am besten einschätzen kann. Letztendlich ist es eine politische Frage, wie ein Zielkonflikt z.B. zwischen Chancengleichheit, die eher für eine Zentralisierung spricht oder Leistungsbestellung nahe am Bürger, gelöst wird. Ein solcher Widerspruch muss eben politisch austariert und ausgehandelt werden. Je nach dem kann man sagen, man legt ein stärkeres Gewicht auf die Chancengleichheit oder man nimmt die Chancenungleichheit in Kauf und misst der lokalen Erstellung von staatlichen Dienstleistungen ein grösseres Gewicht zu. Das muss letzten Endes immer wieder politisch austariert werden und was heute als gute Lösung angeschaut wird, muss in zehn Jahren nicht unbedingt der Fall sein. Diese Prinzipien sind nicht in Stein gemeisselt, die müssen immer wieder neu unter veränderten Rahmenbedingungen und politischen Präferenzen interpretiert werden.

434
435 **Wiher:** Also als Schlussfolgerung. Subsidiarität ist hochpolitisch in einem Staat.
436
437 **Weber:** Ja genau.
438
439 **Wiher:** Ja, dann wollte ich fragen, haben Sie noch Fragen?
440
441 **Weber:** Nein eigentlich nicht.
442
443 **Wiher:** Dann vielen Dank für das Interview.

Interview mit Herrn S

Thema	Subsidiarität; Europäische Union; Ebene: Region
Interviewer	Marius Wiher, Student
Interviewpartner	Herr „S“, Amt für Europa Südtirol, Anonym
Ort, Datum	Bozen, 18. Jänner 2016
Angaben zur Quelle	Oral History Interview mit Herrn „S“; Aufnahme (digitale Form: .wma-Format) im Besitz von Marius Wiher, Lerchenfelder Strasse 62- 64/2/20, 1080 Wien; die Tonqualität der Aufnahme ist gut.
Dauer des Interviews	42:10 Minuten

1 **Wiher:** Vielen Dank, dass Sie das Interview mit mir führen wollen.

2
3 **Herr S:** Ja bitte gerne.

4
5 **Wiher:** Der Ablauf ist folgender: Ich nehme das Interview auf, werde es transkribieren
6 und schicke es Ihnen dann zum gegenlesen.

7
8 **Herr S:** Ja, das ist in Ordnung.

9
10 **Wiher:** Und die Frage, die ich doch noch stellen möchte: Wollen Sie das Interview ano-
11 nym führen?

12
13 **Herr S:** Ja (Pause) ja machen wir doch das anonym.

14
15 **Wiher:** Dann werde ich wohl einfach sagen, jemand aus der Region Südtirol.

16
17 **Herr S:** Ja oder auch vom Amt für Europa. Das können Sie schon nennen.

18
19 **Wiher:** Sehr gut. Dann komm ich schon zur ersten Frage, zu Ihnen selbst, woher kommen
20 Sie, was machen Sie, und vielleicht ein kleiner persönlicher Hintergrund.

21
22 **Herr S:** Also ich hab in Innsbruck Jura studiert, mit einem integrierten Diplom für
23 Rechtswissenschaft, also italienisches Recht kombiniert mit österreichischem. Ich habe
24 dann im Südtiroler Gemeindeverband gearbeitet, sieben Jahre lang in Bozen und dazwi-
25 schen eine Ausbildung absolviert als Europarechtsexperte in Schlosshofen. Die wissen-
26 schaftliche Leitung war in Passau und Innsbruck, was ich dann 2001 abgeschlossen mit
27 dem LLM, diesem Postgradualstudium abgeschlossen. Zeitgleich bin ich dann in diese Ab-
28 teilung im Amt für europäische Integration gekommen, also das ist unseres Amt, die Abtei-
29 lung wäre Europaangelegenheiten. Ich habe zuerst im technischen Sekretariat Italien-
30 Österreich des Interreg-Bereichs als Koordinator begonnen. Später dann wurde ich Stell-
31 vertreter des Amtes. Ich habe mich aber immer schon beschäftigt mit dem EU-Recht, also
32 derzeit zum Beispiel sehr wichtiges Thema sind die Beihilfen, die staatlichen Beihilfenre-
33 gelung, Wettbewerbsrechtvergaben, das sind Themen, die ich behandle oder Studenti-
34 telanerkennung. Oder wir haben vor ein paar Jahren auch eine Task Force im Bericht EU-
35 Recht eingerichtet, die aus mehreren Experten besteht und da beantworten wir verschiede-
36 nen Fragen, die von Bürgern kommen, aber auch von Einrichtungen, von Landesämtern,

öffentlichen und privaten, von Unternehmen, also quer durchs Gemüsefeld, vor allem über die Anwendung des EU-Rechts (Pause) das deckt das gesamte formelle und materielle Unionsrecht ab. Und dann bin ich ja zugleich aufgrund meiner Tätigkeit als Jurist im Bereich der Strukturprogramme zuständig für Auslegungsfragen zu Verordnungen. Also das EU-Recht ist immer wieder ein Thema, gerade die Strukturfondsansfragen sind ziemlich viel geworden in der letzten Zeit. Ja das fällt auch noch hinein neben der Regionalpolitik.

Wiher: Ja das ist sehr spannend...

Herr S: ... ja genau, das ist wohl auch das, was sehr bezüglich der Subsidiarität interessant ist. Also bezüglich der Subsidiarität, ich kann mich jetzt nicht erinnern, dass wir in den letzten vier fünf Jahren Anfragen bekommen hätten ganz spezifisch zur Subsidiarität. Letztes Jahr kann ich mich erinnern, war ich Mitglied einer Wettbewerbskommission (Pause) das war ein offenes Verfahren, ein Wettbewerbsverfahren für die Anstellung von Verwaltungsinspektoren des Landes im Bereich Recht. Ich war Mitglied dieser Kommission und musste den EU-rechtlichen Teil abdecken. Ich hab auch eine Frage gestellt zum Subsidiaritätsprinzip, zum Verhältnismässigkeitsprinzip und Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Pause) und da habe ich mir gedacht, das ist ein wichtiges Prinzip und das man das ein bisschen umreisst. Wurde dann aber nicht gezogen bei der Schriftlichen (lachen) aber das ist ein anderes Thema.

Wiher: Und Sie haben vorhin gesagt, Sie sind hier der Region aufgewachsen?

Herr S: Ah ja, ich bin aus Südtirol, also Sterzing und (Pause) dann eben studiert in Innsbruck und seit 20 Jahren in Bozen.

Wiher: Noch ein persönliche Frage, weil das mit dem Subsidiaritätsprinzip zu tun hat und sich die katholische Soziallehre sehr damit auseinander gesetzt hat, darum die Frage, sind Sie katholisch?

Herr S: Ja (Pause)

Wiher: Ja und darum vielleicht gleich die anschliessende Frage, mögen Sie sich erinnern, wann Sie vielleicht das erste Mal mit Subsidiarität in Berührung gekommen sind?

Herr S: Ja das erste Mal war in meiner Tätigkeit als Jurist im Südtiroler Gemeindeverband, einer Interessensorganisation der Gemeinden. Der Präsident damals, der war auch Vertreter Südtirols in verschiedenen Gremien auch auf nationaler Ebene, aber auch im Rat der Gemeinden und Regionen, Und ich kann mich erinnern, dass bevor ich überhaupt eine Idee hatte, was das Wort bedeutet, habe ich das vom politischen Standpunkt aus verfolgt natürlich. Das war Jahrelang immer ein Thema, die Subsidiarität der Gemeinden natürlich, wie sie sich beteiligen am Prozess der Rechtssetzung, oder auch am Rechtssetzungsprozess der Union und so weiter. Und das war ein guter Einstieg, weil es war die Sicht der Gemeinden, der lokalen Gebietskörperschaften und jetzt haben wir ja als Landesbedienstete nun das Land und dann gibt es ja noch die Region, aber in so fern sind die Ebenen sehr wichtig gewesen. Ich würde sagen, im Gemeinderat habe ich das erste Mal von dem Prinzip gehört. Aber persönlich erfahren habe ich es (Pause) also wie meinen Sie persönlich eigentlich?

Wiher: Ja genau so etwa, oder vielleicht auch in der katholischen Kirche vielleicht ...

87
88 **Herr S:** ... ja, nein eigentlich überhaupt nicht, ich bin da überhaupt nicht tätig im (Pause)
89 das war mehr der Zugang über meine Tätigkeit über meinen Beruf.

90
91 **Wiher:** Ja dann kommen wir auch schon zur nächsten Thema: In Ihrer Position, wie kommen Sie mit der Subsidiarität in Berührung, ist das überhaupt ein Thema?
92
93

94 **Herr S:** (Pause) würd ich sagen, ist eigentlich nicht Thema beziehungsweise (Pause) inkludiert ja natürlich in der Regionalpolitik, die ja aufgebaut ist auf diesen Grundsatz. Sozusagen in der Praxis wenden wir das immer an, weil wenn wir nun Strukturfondsprogramme umsetzen, dann sind wir verantwortlich für die Umsetzung des gesamten Programms, auch im Interreg zum Beispiel sind wir verantwortlich für die Umsetzung in anderen Regionen. Wenn ein österreichischer Partner aus Tirol zum Beispiel Auslegungsprobleme hat, dann sind wir verantwortlich. Also das ist die Subsidiarität insofern gegeben, weil die Union macht Verordnungen, sie sieht vor, dass die Programme umgesetzt werden, wir als Regionen arbeiten sie dann aus. Die Ausarbeitung des neuen Programms von 2014 bis 2020 erfolgt ja über die Regionen und dann wird das Programm eingereicht bei der Europäischen Kommission und wird von dieser genehmigt. Und natürlich gibt es da auch die nationale Ko-Finanzierung. Jeder Staat muss auch den finanziellen Beitrag leisten und wir sind die Verwaltungsbehörde, die dazwischen ist und koordiniert. Wir sind verantwortlich und zentral, wir müssen eben auch alles koordinieren, also sozusagen die Projektanträge kommen zu uns von den einzelnen Trägern vor Ort, das können Gemeinden sein, die reichen das bei uns ein und wir müssen sie dann bewerten und genehmigen. Und auch der Finanzfluss folgt über den Staat über die Ministerien, aber auch das Landesgeld ist dabei aber auch EU-Geld. Also ich würde sagen, Subsidiarität in dem Sinne ist es einfach ein Spiel, also ein Spiel ein näheres Zusammenspiel von mehreren Körperschaften, die das Programm umsetzen. Aber verantwortlich sind dennoch wir als Region und das ist im Rahmen der Regionalpolitik auch so vorgesehen. Also die Subsidiarität, der Zweck ist ja, die Union dem Bürger nahe zu bringen und deshalb sollen die politischen Entscheidungen möglichst Nahe am Bürger getroffen werden. Es gibt, glaub ich, auch Kriterien, die sagen, wann ist es überhaupt notwendig. Es ist notwendig, wenn man grenzüberschreitend Massnahmen setzt, die die Mitgliedsstaaten alleine nicht umsetzen können. Dann ist Subsidiarität gefragt und das ist ja vor allem bei Strukturfondsprogrammen der Fall, also bei Interreg ist das der Fall. Subsidiarität ist dann wichtig, wenn das Einschreiten der Union offenkundig vorteilhafter ist und das kann man jetzt bei der Regionalpolitik nicht sagen, denn da (Pause) spielen wir zusammen mit der Union und setzen das Programm um.

123
124 **Wiher:** Können Sie mir nochmals sagen, bei einem Beispiel, zum Beispiel beim Strukturfonds, wie wird das diskutiert?
125
126

127 **Herr S:** Also wie meinen Sie die Programmebene oder die Projektebene?
128

129 **Wiher:** Beginnen wir mit dem Programm.
130

131 **Herr S:** Ja also da gibt es (Pause) ich weiss das von meiner Kollegin und vom Amt auch, weil ich bin da nicht ganz der Richtige, da wurde vor zwei oder drei Jahren eine Task Force eingerichtet für die Periode, die immer siebenjährig ist. Die bestand beim Interreg, und da waren unsere Partner, die auch die regionalen Koordinierungsstellen sind in ihren Regionen, das wären Friaul, Veneto Südtirol, dann Salzburg, Kärnten und Tirol, diese waren auch Mitglied dieser Task Force. Hinzu kommen wir als Verwaltungsbehörde. Wir als

Task Force haben den Auftrag gehabt, dieses Programm auszuarbeiten. Natürlich gibt es da Leitlinien von der Europäischen Kommission, was die Inhalte sind. Also die Verordnungen sehen genau vor, was die Förderschwerpunkte sind, was enthalten sein muss in einem Programm, wie die Abwicklung erfolgt. Wir haben das dann einfach gemeinsam ausgearbeitet und natürlich hat dann auch jede Region hat auch ihren Beitrag geleistet. Und natürlich hat jede Region auch andere Strategien und Prioritäten auch politischer Art. Zum Beispiel hat Südtirol ein eigenes Strategiepapier, generell in allen Programmen, nicht nur auf das Interreg bezogen. Jedenfalls sieht diese Strategie vor wie wir mit Innovation umgehen wollen, mit der Telekommunikation, Umweltschutz, also alle Förderthemen. Und auf dieser Strategie Südtirols aufbauend hat man dann zusammen mit den Strategien der Partnerregionen das Programm ausgearbeitet. Das wurde dann der Europäischen Kommission übermittelt und von dieser, das hat nun ein Jahr gedauert bis die Kommission dann nach den vielen Anmerkungen, sie können sich vorstellen, dass das lange dauert (lachen) endlich jetzt vor, also erst vor einem Monat und Verspätung hat sie das Programm nun genehmigt, also das wäre das Interreg-Programm. Und jetzt können wir es umsetzen.

Wiher: Also muss nochmals genehmigt werden von der Kommission?

Herr S: Ja genau, die Kommission muss grünes Licht geben. Es gibt dazu auch eine eigene Entscheidung der Kommission, die auch EU-weit veröffentlicht wird, und da ist es dieses Programm Interreg Italien-Österreich ist genehmigt worden und erst ab diesem Datum können wir dann die Calls für die Einreichung von Projektanträgen stellen und aktiv werden. Wir haben Ende Januar auch ein Kick-off-Meeting, wo das Programm offiziell vorgestellt wird. Es werden dann Gremien eingerichtet und die ganzen Dokumente vorbereitet und so weiter, so funktioniert das.

Wiher: Also zuerst arbeiten die Regionen nach einem Leitfaden und dann geht es zurück zur Kommission, die es genehmigt. Wie viel ändert da die Kommission?

Herr S: Ja, die kann, also ich hab jetzt das inhaltlich nicht verfolgt, aber ich habe gehört, dass waren ein monatelanger Prozess und die Kommission hat dieses Mal ziemlich viel geändert, also technische Details, da ging es um Gebietsabgrenzungen oder auch nur um ganz spezifische Sachen (Pause) das kommt schon vor, die Kommission, weil sie es genehmigen muss, ist da am längeren Arm (Pause) das ist ja auch ihr gutes Recht und wie weit das nun gerechtfertigt ist oder möglicherweise unverhältnismässig, dass weiss ich jetzt nicht. Aber letztendlich hat sie es genehmigt und wir sind froh.

Wiher: Haben Sie noch weitere Beispiele einer Zusammenarbeit zwischen den Regionen und der EU?

Herr S: Ha wir haben nur die Strukturfonds, das ist das Klassische im Rahmen der Kohäsionspolitik. Ich mein, es heisst ja territoriale, soziale und wirtschaftliche Zusammenarbeit. Das sind alles Strukturfondsprogramme, auch andere fallen da hinein. Ich habe jetzt immer vom Interreg gesprochen, wir haben aber auch ein anderes, das heisst (Pause) Investition für Wachstum und Beschäftigung, das wird über den EFRE, den regionalen Fonds finanziert, wie auch Interreg. Aber das ist ein Programm, dass nur Südtirol betrifft, da haben wir keine Partner und nicht Grenzüberschreitend (Pause) bei diesem sind wir ebenfalls Verwaltungsbehörde, dass wir aber nur in Südtirol umsetzen. Und da ist es aber ebenso, das muss ausgearbeitet werden von uns, da haben dann mehrere Fachabteilungen die verantwortlich sind. Zum Beispiel die Abteilungen für Energie oder Innovation, die da ebenfalls mitgear-

187 beitet haben. Wir haben das Programm dann eingereicht und es ist genehmigt. Das ist rela-
188 tiv schnell gegangen, das hat die Kommission ...

189
190 **Wiher:** ... und Strukturfonds, was muss ich mir darunter vorstellen?

191
192 **Herr S:** Also Strukturfonds, da gibt es ganz unterschiedliche, zum Beispiel das EFRE, der
193 Europäische Fonds für Regionale Entwicklung, dann gibt es den Europäischen Sozial-
194 fonds, dann Europäischen Landwirtschaftsfonds, mit dem haben wir nichts zu tun. Aber es
195 gibt in Südtirol einen Landentwicklungsplan, den Fischereifonds haben wir natürlich nicht
196 und den Kohäsionsfonds haben wir auch nicht. Wir haben den EFRE.

197
198 **Wiher:** Also bei ihnen sind das vor allem Infrastruktur, Strassen oder Nahverkehr?

199
200 **Herr S:** Ja genau, also wir haben schon auch Projekte, die Strassen, Fahrräder oder Wan-
201 derwege finanzieren, die sind nicht so gross aber das wird schon auch finanziert.

202
203 **Wiher:** Und das wird von der Region beantragt und das geht dann zur Kommission und
204 kommt wieder runter?

205
206 **Herr S:** Nein. Beantragt wird es von den Projektträgern, das können öffentliche Einrich-
207 tungen sein, also Gemeinden, Landesämter, auch private Verbände, universitäre For-
208 schungseinrichtungen und so weiter. Das sind einfach Projektträger, je nach Projekt natür-
209 lich, die beantragen sozusagen, suchen um einen Beitrag an. Und das Geld setzt sich dann
210 zusammen aus Landesgeld, EFRE-Geld, also Strukturfondsmittel, und nationale Ko-
211 Finanzierung, nicht nationales Geld. Also das sind die Strukturfonds, die die EU vorgibt
212 und das entsprechende Regelwerk für die Modalitäten dieser Umsetzung dieser Fonds er-
213 folgt dann immer über Verordnungen. Das sind dann immer sehr komplexe Verordnungen,
214 die dann bis ins Detail alles regeln und da hat man als Region weniger Spielraum. Die
215 Vorgaben der Kommission sind sehr stringent, also sowohl was Information betrifft oder
216 Publizitätsmassnahmen, um das Programm der Öffentlichkeit nahe zu bringen als auch die
217 ganzen Regeln der Zuschussfähigkeit. Da wird dann geregelt, welche Rechnung zuschuss-
218 fähig ist, was man überhaupt finanzieren kann. Das sind alles Regeln die vorgegeben sind,
219 nur so als Beispiel. Oder auch wie kontrolliert man das Ganze. Neu müssen wir Vorkon-
220 trollen machen und wenn irgendetwas schief läuft oder es Korruption geben sollte oder so,
221 dann müssen wir die Gelder zurückerstatten. Sie können sich vorstellen, das ist ein grosser
222 grosser Aufwand und die Regeln, also die drei Beispiele genannt, sind schon von der Uni-
223 on vorgegeben, da haben wir wenig Spielraum. Vielleicht marginal haben wir schon Spiel-
224 raum aber ...

225
226 **Wiher:** ... also in einem sehr strengen Korsett.

227
228 **Herr S:** Genau, also alle Strukturfondsprogramme beruhen auf diesen Strukturfondsver-
229 ordnungen. Da gibt es schon auch Mitteilungen und Leitlinien als Hilfen, aber diese Ver-
230 ordnungen enthalten die Spielregeln sozusagen, wie man ein Programm umsetzt.

231
232 **Wiher:** Also würden Sie sagen, diese europäischen Institutionen wollen doch sehr genau
233 wissen, wohin das Geld fliesst, auch wenn es eine Ko-Finanzierung ist.

234
235 **Herr S:** Ja, ja klar, also der Hauptteil kommt ja von der Union. Also das ist nicht unbe-
236 dingt der Grund, also natürlich möchte sie das alles geregelt haben, einheitlich um auch

gerecht zu sein für ganz Europa, und das ist wirklich effektiv sehr streng. Wir haben natürlich auch einen Desk Officer, einen Vertreter der Generaldirektion der Regionalpolitik der Europäischen Kommission im Programm selbst. Der ist Mitglied des Begleitausschusses und der überwacht das Ganze sozusagen auch, und (Pause) also nein nein, die sind schon da, sie haben auch Checklisten, das ist also auch eine (Pause) häufig so, dass sie das Abprüfen, wie habt ihr das gemacht und so. Also diese Kontrollen sind ja auch üblich in der Verwaltung.

Wiher: Ja, also kommen wir generell doch auf ein anderes Thema, in den Europäischen Verträgen wurde in Artikel 5 die Subsidiarität festgeschrieben. Hat dieser Artikel einen Einfluss, vielleicht auch auf die Regionen?

Herr S: Ja, sicher, wenn man diesen Artikel anschaut. Gerade in Italien gab es 2001 eine Reform der Verfassung, in der in Artikel 115 die sogenannte aufsteigende und absteigende Phase des Rechtssetzungsprozesses der Union regelt, wie man das nennt. Also praktisch, welche Möglichkeiten haben Regionen um sich am Rechtsetzungsprozess der EU zu beteiligen. Da gibt es einen Mechanismus verbunden mit dem Staat, wie eine Region Gesetzesvorschläge einbringen kann, oder (Pause) dass zum Beispiel Regionenvertreter auch in Gremien der EU im Rat oder im Parlament tätig sein müssen. Da gibt es schon Entwicklungen gerade im Rahmen der Verfassungsreform, die wichtig sind. Auch in der absteigenden Phase, in der Umsetzungsphase der Richtlinien, auch das ist national geregelt und da spielt Subsidiarität eine wesentliche Rolle. Was sich auch geändert hat, im Text des Artikel 5 ist seit Amsterdam diese Bestimmung. Also es hiess ja früher, die Union wird Tätig in denen Bereichen die nicht in die ausschliesslichen Zuständigkeiten der Länder, nur wenn und so weiter die Ziele und so, da hiess es früher immer auf nationaler Ebene nicht ausreichend erreicht werden können, wegen dem Umfang und der Wirkung besser auf Unionsebene. Und da ist jetzt eingeführt worden, wenn ich mich nicht täusche, auch explizit regional, lokal und national, da heisst es jetzt glaube ich, Subsidiarität tritt dann ein wenn wirklich diese Ziele der im Betracht gezogenen Massnahme auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene nicht ausreichend erreicht werden können. Und früher bezog sich das nur auf Mitgliedsstaaten und hier glaube ich, zeigt man schon, dass die EU spezifisch diesen Terminus regional, lokal, national hineinbringen wollte.

Wiher: Und haben Sie das Gefühl, dass dies Auswirkungen hat?

Herr S: Ja, also, natürlich, ja (lachen) es ist jetzt schwierig zu beurteilen, ich kenn jetzt keinen Fall, wo wir jetzt sozusagen aus Südtirol einen Rechtssetzungsprozess der Union in Gang gebracht hätten, oder irgendeinen Vorschlag gebracht hätten (Pause) das kenn ich nicht, es gibt seit zwei Jahren in der Landesverwaltung ein Amt für Gesetzgebung. Das ist ein neues Amt und das beschäftigt sich mit diesen Themen, also sowohl mit dem Monitoring, also der Überwachung der EU-Normen und der nationalen Normen im Bezug auf das Land. Aber auch umgekehrt würde dieses Amt sozusagen die Initiative ergreifen oder über die Koordination über dieses Amt wäre es möglich die Initiative zu ergreifen und einen Rechtssetzungsprozess in Gang zu bringen. Das ist ein eignes Amt mit dem wir ein wenig zusammenarbeiten aber jetzt nicht so viel. Da könnte ich mir vorstellen, dass in der Praxis, wenn Interesse besteht, hätte man die Möglichkeit über dieses Amt in Rom in eine bestimmte Richtung zu gehen.

Wiher: Gerade weil Sie es auch angesprochen haben, die Mitbestimmung der Regionen, da gäbe es schon Möglichkeiten sich einzubringen, passiert das auch über andere Kanäle.

287

288 **Herr S:** Ja zum Beispiel über den Ausschuss der Regionen. Unser Landeshauptmann ist
289 schon, seit es den gibt, seit Maastricht glaube ich, Mitglied des AdR. Und ja, das sind auch
290 politische Themen. Über das Aussenamt in Brüssel erfolgt dann die Koordinierung und
291 Abwicklung. Aber an mich kommen selten Stellungnahmen des Landeshauptmanns im
292 Bezug auf den AdR, dieser Entwicklung folge ich weniger. Ich könnte ihnen aber nicht
293 sagen, was die Position des Landeshauptmanns hier ist. Das ist sicherlich nicht unser In-
294 formationskanal, den wir nutzen. Aber da ist Südtirol immer präsent. Und ein wichtiges
295 Thema ist die Europaregion, die Euregio, das ist eine wichtige Entwicklung. Seit 2008 gibt
296 es diese und da haben wir eine Zusammenarbeit mit dem Trentino, dem Tirol. Da gibt es
297 immer wieder (Pause) Seminare, Forschungsprojekte, Brenner-Basistunnel um etwas Kon-
298 kretes zu nennen, die Gletscher und Bergwelt, da gibt es spannende Projekte die auch
299 Grenzüberschreitend.

300

301 **Wiher:** Der Brenner-Basistunnel ist gerade ein spannendes Stichwort, geht man da auf die
302 Regionen zu?

303

304 **Herr S:** Jaja natürlich schon. Die Gemeinden müssen da eine Zustimmung geben und das
305 erfolgt dann über die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und auch die staatliche
306 Finanzierung folgt über den Bund in Österreich und den Staat Italien natürlich und (Pause)
307 und die Infrastruktur wird auch über die EU finanziert, über dieses TEN, Transeuropäi-
308 schen Netze, das ist ja auch einer der wichtigsten Tunnel, die in Europa existieren zurzeit.
309 Jedenfalls gibt es auch eine grosse Involvierung der Bevölkerung, also ein Referendum hat
310 es nicht gegeben, aber eine Informationskampagne, das ist ein grosses Projekt, das auch in
311 den Medien präsent ist (Pause)

312

313 **Wiher:** ... und von wem wird das politisch gesteuert?

314

315 **Herr S:** Das wird vom Land, vielleicht auch von der EU, aber das kann ich nicht genau
316 sagen. Das ist einfach sehr präsent in den Köpfen der Leute, das ist immerhin ein wichtiges
317 Projekt.

318

319 **Wiher:** Ich würde nochmals gerne zurück zu dieser Regionalentwicklung, wo Sie ja tätig
320 sind. Also wie muss ich mir das vorstellen, jetzt komm da ein Institut ...

321

322 **Herr S:** ... ja genau, also kennen Sie die EURAC, die Europäische Akademie in Bozen?

323

324 **Wiher:** Ja habe ich auch schon gehört davon, aber jetzt nicht speziell ...

325

326 **Herr S:** ... die haben ein Innovationszentrum oder auch die Universität selbst, die sind alle
327 beide Projektträger.

328

329 **Wiher:** Und die kommen dann zu ihnen und Sie helfen diesen ein Projekt einzureichen,
330 oder wie muss ich mir das vorstellen?

331

332 **Herr S:** Das kommt darauf an. Gerade bei den Forschungseinrichtungen gibt es ja neben
333 den Strukturfonds auch die Förderprogramme, die sind eine andere Linie. Das sind Pro-
334 gramme, die direkt die Europäische Union finanziert und auch verwaltet und das hängt
335 nicht mit dem Strukturfonds zusammen. Weil wir gerade gesprochen haben von TEN, das
336 wäre ein Beispiel eines solchen Programms. Es gibt etwa 200 solche Förderprogramme.

Diese Forschungseinrichtungen suchen dann selbst mit einem Projekt bei der Kommission an. Aber wenn es jetzt geht um ein Strukturfondsprogramm, von den vorhin erwähnten, dann gibt es, dann machen wir da als zentrale Verwaltungsbehörde einen Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen. Wir schreiben das Budget in diesem oder jenem Förderungsschwerpunkt aus und jeder der will kann innerhalb dieser Zeit einen Antrag für Förderungen stellen. Dann gibt es Formulare und Antragsdokumente, die mitgeschickt werden müssen, das wird alles digital gemacht mittlerweile, diese werden dann transparent veröffentlicht. Die Träger schicken diesen Projektantrag dann an uns und wir bewerten ihn intern (Pause) nach den verschiedensten Kriterien, formal, strategisch, und dann genehmigen wir oder eben auch nicht. So ist das. Das Projekt muss selbstständig ausgearbeitet werden von den Trägern. Zum Beispiel die Forschungseinrichtung Laimburg. Da ging es zum Beispiel um die genetische Bestimmung von alten Apfelsorten, das Entdecken von alten Apfelsorten, als Wissenschaftsprojekt gedacht. Das wurde eingereicht von der Laimburg und von uns dann auch später finanziert.

Wiher: Also wenn ich eine Analyse machen darf, die EU finanziert schon sehr regional in gewissen Bereichen. Kommen Sie da in den Konflikt mit dem Staat Italien?

Herr S: Also bei den Strukturfondsprojekten nicht, weil diese sind ja auch so aufgebaut, dass es die nationale Ko-Finanzierung gibt. Es gibt kein Geld aus Brüssel wenn nicht auch Rom zahlt. Das ist einfach so vorgesehen. 35% im Interreg-Programm sind nationale Gelder vom Ministerium und 50 bis 75% sind Gelder von der EU. Da gibt es keinen Konflikt weil das ja schon bei der Ausarbeitung des Programms in den Gremien, sowohl die Region als auch der Staat und die Union, die spielen da zusammen. Und auch die Förderpunkte sind ja von der Union vorgegeben. Konflikte, ja vielleicht Auslegungsprobleme vom EU-Recht generell. Was zum Beispiel die Vergaberegeln betrifft, da hat Italien die alten Richtlinien durchgesetzt. Das war aber nicht immer konform mit den EU-Richtlinien oder unseren Bestimmungen. Da gibt es schon immer Interpretationsspielraum, weil jeder hat andere Normen. Gerade im Vergaberecht gibt unterschiedliche Rechtsebenen und schwimmen wir glaube ich alle. Da kommt es immer wieder zu Auslegungsschwierigkeiten. Das sind jedoch keine Konflikte in dem Sinn sondern vielleicht einfach unterschiedliche Vorstellungen.

Wiher: Danke sehr interessant. Dann würde ich gerne zur mehr Metaebene kommen. Was würden Sie sagen, was ist die Idee eines subsidiären Aufbaus eines Staates? Also zum Beispiel warum sagt die EU, wir fördern nun die Regionen? Was glauben Sie ist die Idee dahinter?

Herr S: Ja die Idee ist, sind die Prinzipien der Regionalpolitik generell, also die Konvergenz und die Kohärenz. Es geht darum den wirtschaftlichen Zusammenhalt in Europa zu stärken. Und das kann man am Besten machen, in dem man die Kleinen fördert, also die lokalen und regionalen. Es geht ja darum, die Unterschiede zwischen den weniger entwickelten Regionen und den besser entwickelten Regionen auszugleichen. Das wird zwar von der EU gesteuert, aber dann sind es die Regionen untereinander, die sich koordinieren müssen um so auf ein gemeinsames Level zu kommen. Das Ziel ist, dass ganz Europa relativ stark entwickelt ist. Es geht also darum diese Rückstände dieser Entwicklungsgrade zu minimieren oder zu vermeiden. Das ist das Ziel und da ist Regionalpolitik wichtig und (Pause) ja (Pause) das ist einfach so aufgebaut, andere Politikbereiche sehen das ja nicht vor, aber Regionalpolitik eindeutig sehen diese Konvergenz und diese Kohärenz vor und das ist eben die Entwicklung der Region. Oder eben auch der Gemeinden und lokalen Träger. Also eine gewisse Nivellierung zwischen den reichen und armen Gebieten, wie zum

Beispiel die Autobahnen in Griechenland oder so. Im Südtirol sind jetzt da nicht so betroffen, aber die besonders unterentwickelten Regionen müssen hier aufholen und da ist die EU mit den Strukturfonds diejenige, die das unterstützt.

Wiher: Und was würden Sie sagen was ist die Idee eines subsidiären Aufbau eines Staates?

Herr S: Das eine Verteilung erfolgt, in einem föderalen System, so einfach eine (Pause) das kann nicht alles von oben oktroyiert werden natürlich, sondern ein Zusammenspiel muss zwischen den Regionen erfolgen. Gerade auf Projektebene, das ist immer ein Austausch, keine Region kann alleine bleiben. Es bringt auch nichts, wenn man, also das ist ja in der globalisierten Welt sowieso der Fall. Keiner ist erfolgreich, wenn er nicht auch einen anderen hat, mit dem er zusammenarbeiten muss. In diesem Sinne ist es wichtig, dass einfach die Zusammenarbeit auf den verschiedensten Ebenen erfolgt. Schon mit der Federführung der Union, was sie ja auch macht, die dann die Vorgaben erteilt, aber (Pause) ich weiss nicht, ob das ihre Frage beantwortet hat, wahrscheinlich nicht so, oder?

Wiher: Nein, ehrlich gesagt, das ist sehr interessant, was Sie sagen ... (Klopfen an der Türe; eine Person schaut kurz rein, geht wieder)

Herr S: Können Sie vielleicht die Frage nochmals wiederholen, ich bin vielleicht abgeschweift.

Wiher: Also die Frage war, was ist ihre persönliche Einschätzung der, warum gibt es das Prinzip, warum schreibt man das in Verträge rein?

Herr S: Ja genau, also das ist es, also der Austausch ist sicher wichtig unter den Regionen (Pause) und also die Träger sind ja (Pause) also die regionalen Unterschiede sind ja sehr präsent in jedem Land und das muss irgendwie nivelliert werden, also ich mein die Eigenheiten sollen auch gleich bleiben, aber natürlich gerade im wirtschaftlichen Bereich schon. Gerade Südtirol ist deshalb auch so stark weil wir so viele kleine und mittlere Unternehmen haben. Und das ist ja auch die Stärke, diese vielen kleinen Unternehmen. Die sind flexibler, können innovativer sein, können sich besser dem Markt anpassen, also auch aus dem Gesichtspunkt ist es wichtig, dass man den auf die Kleinen und Lokalen geht und nicht den grosse Strategien und Globale, die dann gar nicht umgesetzt werden können, weil die Gegebenheiten und Realitäten vor Ort sind einfach andere, die Bedürfnisse der Bevölkerung sind andere, wie vielleicht irgendwo sonst in Europa. Und aus dem Blick ist es wichtig, dass jeder seine Eigenheiten bewahrt. Subsidiarität heisst in dem Zusammenhang das Lokale und (Pause) ja das heisst ja Subsidiarität, die Union soll nur dann tätig werden, wenn es die Lokalen und Regionalen nicht können, wenn sie es nicht so gut können.

Wiher: Dann kommt noch meine letzte Frage und total die Metaebene und gleichzeitig auch meine Forschungsfrage, die ich ihnen gerne zuwerfen würde. Was ist das Wesen der Subsidiarität?

Herr S: Das Wesen ist, ja, also (Pause) der Zweck ist, die Union den Bürgern nahe zu bringen. Also die politischen Entscheidungen sollten möglichst nahe am Bürger und möglichst lokal getroffen werden. Das heisst jetzt nicht immer, dass jede Entscheidung unbedingt und notgedrungen auf lokaler Ebene getroffen werden muss, weil es gibt gewisse Entscheide, die national oder von der EU getroffen werden müssen. Aber das Ziel oder das

437 Wesen ist (Pause) das komplexe Gebilde der Union, würde ich sagen, den Bürgern nahe zu
438 bringen.

439
440 **Wiher:** Funktioniert denn das?

441
442 **Herr S:** Ja ich denke schon. Also die Bürger haben immer mehr den Zugang zu Europa,
443 weil sie sich auch interessieren, weil sie informiert werden über verschiedene Projekte. Ich
444 glaube schon, dass Europa, also nicht nur wir, sondern wir haben auch einen Infopoint hier
445 im Amt, und die geben Infos und machen sehr viel um Informationen zu geben. Aber viel-
446 leicht bin ich da auch ein bisschen sensibler. Aber ich denke schon, man sieht heute überall
447 die EU. Also ich glaube schon, dass da Publizität herrscht und das Bewusstsein hier ist,
448 dass man in Europa lebt und viele Gesetze von der EU getroffen werden und der Staat nur
449 mehr sehr wenig Spielraum hat.

450
451 **Wiher:** Also das ist ja vielleicht eine hypothetische Frage, aber hat man vielleicht diese
452 Subsidiarität auch eingeführt, weil man gemerkt hat, die EU wird sehr gross und man
453 möchte doch die Regionen fördern und regional Politik machen, weil das vielleicht auch
454 näher bei den Menschen ist?

455
456 **Herr S:** Ja, vielleicht, dass man auch einfach die Vorurteile abbauen wollte. Weil man der
457 Bevölkerung auch einfach die EU nahe bringen wollte. Weil inzwischen ist jeder von der
458 EU betroffen, an die Anerkennung von Studientiteln oder den Europäischen Führerschein,
459 oder so, man ist sich leider einfach selten bewusst, dass man sehr viele Freiheiten be-
460 kommt durch die EU und das eben nur durch die EU entstanden ist.

461
462 **Wiher:** Ja danke, ich möchte Sie noch am Ende fragen, ob Sie noch Fragen haben?

463
464 **Herr S:** Nein eigentlich nicht.

465
466 **Wiher:** Vielen Dank.

Interview mit Michel Reimon

Thema	Subsidiarität; Europäische Union; Ebene: Parlament
Interviewer	Marius Wiher, Student
Interviewpartner	Michel Reimon
Ort, Datum	Wien, 21. Jänner 2016
Angaben zur Quelle	Oral History Interview mit Michel Reimon; Aufnahme (digitale Form: .wma-Format) im Besitz von Marius Wiher, Lerchenfelder Strasse 62- 64/2/20, 1080 Wien; die Tonqualität der Aufnahme ist durchschnittlich.
Dauer des Interviews	25:19 Minuten

1 **Wiher:** Zu den Formalia: Ich führe mit dir das Interview, nehme es auf, werde das tran-
2 skribieren, schick es dir zurück, du musst das darüber schauen, autorisieren. Das einzige,
3 was ich noch fragen wollte ist Anonymität, willst du anonym bleiben?

4
5 **Reimon:** Nein.

6
7 **Wiher:** Sehr gut, hätten wir das. Dann gleich zur Eingangsfrage: Woher kommst du? Wie
8 bist du europäisches Parlamentsmitglied geworden? Und aus welcher Ecke der Gesell-
9 schaft kommst du? Wie ist dein persönlicher Hintergrund?

10
11 **Reimon:** (Pause) Ich glaube der relevante Anteil ist, ich komme aus der globalisierungs-
12 kritischen Bewegung. Hab mich in den späten 90er Jahren und Nuller-Jahren, in der da-
13 mals aufkommenden Bewegung engagiert und mich mit der Welthandelsorganisation, in-
14 ternationaler Währungsfond, usw. tiefer beschäftigt. Ich war außerparlamentarisch tätig
15 und war Journalist und habe diese Rolle Journalist, Medienaktivist ziemlich gemischt da-
16 mals und bin dann 2005 unabhängig voneinander mehr oder weniger Mitglied Wiener
17 Grünen geworden. Die burgenländischen Grünen haben mich dann kontaktiert, ob ich
18 Pressesprecher im Wahlkampf machen möchte. Das habe ich dann auch gemacht, das heißt
19 Mitglied der Grünen bin ich seit 2004 oder so, und dann hat sich 2009 die Frage aufgetan,
20 wer im Burgenland 2010 für die Grünen kandidiert. Da bin ich dann als Kandidat, quasi als
21 aktiver Politiker eingestiegen, war dann im Landtag dreieinhalb Jahre, also drei Jahre, und
22 hab dort Politik gemacht.

23
24 **Wiher:** Die Frage, bist du katholisch?

25
26 **Reimon:** Hmm?

27
28 **Wiher:** Bist du katholisch erzogen worden? Also irgendwie Hintergrund? Weil ich frag,
29 weil Subsidiarität ist ja Teil der katholischen Soziallehre und es darum einen Bezug gibt.

30
31 **Reimon:** Nein, ich war getauft. Aber es war relativ, also das war nicht so ausgeprägt, also
32 ohne größeren Bezug.

33
34 **Wiher:** Gut, sehr gut. Dann kommen wir zum mehr inhaltlichen Teil, zu deinem persönli-
35 chen Zugang zur Subsidiarität. Magst du dich erinnern, wann du da das erste Mal darüber
36 gestolpert bist oder wann wurde das ein Thema für dich?

37
38 **Reimon:** (Pause) Also bewusst erst sehr spät, in der Auseinandersetzung mit dem Neoli-
39 beralismus, der ja auch sehr stark auf Subsidiarität pocht, dort aus meiner Sicht im Hinter-
40 grund, also mit dem Hintergedanken den Staat zu schwächen (Pause) davor, ich meine
41 klar, wenn du tätig bist, als Journalist, klar kriegst du diverse Entscheidungen mit, die mit
42 Subsidiarität zusammenhängen. Da könnte ich mich jetzt nicht daran erinnern, was die
43 erste davon wäre. Aber ich muss sagen, dass es quasi mehr als nur eine simple Organisati-
44 onsform wäre, weil für mich war das lange, lange Zeit, teilweise bis heute es ist einfach in
45 Hierarchien vom Kleinen zum Größeren organisiert, erscheint so natürlich und logisch,
46 dass ich darüber nicht sehr viel nachgedacht habe. Wenn man so will, die allerersten Din-
47 ge, wo man so darüber stolpert sind die österreichischen Diskussionen, ob die Landtage
48 notwendig sind, oder ob der Bundesrat notwendig ist. Diese Diskussionen werden immer
49 wieder geführt. Aber die Auseinandersetzung hat eher etwas mit einer Auseinandersetzung
50 mit dem Neoliberalismus zu tun.

51
52 **Wiher:** Du hast gesagt, Neoliberalismus, Staat schwächen, wie funktioniert das?

53
54 **Reimon:** Naja, ein unbeachteter Teil des Neoliberalismus, also es gibt ja dieses Prinzip der
55 Staat soll nur das entscheiden, was der Markt nicht regeln soll und wenn das der Staat das
56 entscheidet, dann immer auf der untersten möglichen Ebene. Das wird in der aktuellen
57 Diskussion eigentlich sehr wenig erwähnt, dass das der zweite Teil, der eben nicht nur ge-
58 sagt hat, der Staat soll so wenig wie möglich machen, sondern das, was er tut auch auf der
59 untersten Ebene. Der Neoliberalismus begründet das demokratietheoretisch, dass die Men-
60 schen auf der untersten Ebene den stärksten Einfluss haben, dass sie auf Gemeindeebene
61 einen stärkeren Einfluss haben, als auf der Landesebene oder Bundes- und Staatsebene.
62 Womit ich mit der demokratiepolitischen Begründung grundsätzlich durchaus könnte, ich
63 habe aber trotzdem gewisse Zweifel daran. Nach einigen Jahren in der Landespolitik habe
64 ich den Eindruck, dass die Theorie hier ein bisschen einen blinden Fleck hat, diese Subsidi-
65 aritätstheorie. Sie geht davon aus, dass die unterste politische Ebene möglichst stark sein
66 soll. Erstens sei sie die schwächste ist und dem stärksten Einfluss durch die Bürgerinnen
67 unterliegt. Den Bürgermeister kennt man am besten, sozusagen. Das Burgenland zum Bei-
68 spiel ist ein sehr kleines Land mit 280.000 Einwohnern, ist international gesehen auf sehr
69 niedriger Ebene, vor allem aus der EU-Perspektive betrachtet. Gerade auf Landesebene
70 funktioniert diese Macht- und Kontrollwirkung auch umgekehrt. Der Einfluss einer Lan-
71 desregierung auf die Menschen ist auch grösser als die der Bundesregierung, und der Lan-
72 deshauptmann tut sich irrsinnig leicht damit zu drohen, dass du einen Job nicht bekommst,
73 oder deine Kinder einen Job nicht bekommen, oder was auch immer, als der Bundeskanz-
74 ler, mit dem du nichts zu tun hast. Also diese Theorie, sozusagen dass die untere politische
75 Ebene unter stärker Kontrolle der Bürger steht, ist zwiespältig, und teile ich so nicht mehr.
76 Die Unterste Ebene hat eben auch eine besonders starke Kontrolle über dich.

77
78 **Wiher:** Ja, spannend. Dann mehr in Richtung europäische Politik. Du bist Mitglied vom
79 europäischen Parlament. Wie wird da darüber diskutiert? Subsidiarität, ist das ein Thema
80 oder wird das regelmäßig behandelt? Du irgendwie doch als Zwiespalt, als Bindeglied,
81 theoretisch vielleicht auch als Vertreter deines Nationalstaates?

82
83 **Reimon:** Das ist immer Thema, weil das Subsidiaritätsprinzip ist die Grenze unserer Zu-
84 ständigkeit, also definiert die Grenzen unserer Zuständigkeit. Wenn wir, wir haben es ges-
85 tern erst wieder gehabt, Arbeitsgruppe zur Steuergerechtigkeit, es gibt Steuerfragen, die
86 überhaupt nicht diskutiert werden können, auf europäischer Ebene, wir haben eine (undeut-

liche Aufnahme) dies ist ein großer Teil, Bankenregulierung, etc. Da ist es schlicht und einfach so, dass wir gewisse Dinge europapolitisch für Notwendig halten würden, aber nicht zuständig sind. Insofern sind wir auch in der Lösungssuche immer begrenzt, weil wir können nur Lösungen für ein Problem suchen, dass innerhalb unseres Zuständigkeitsbereiches ist. In dem Moment, wo wir Lösungen für ein Problem suchen, das in der Kompetenz der 28 Parlamente liegt, können wir nur noch sagen, ok, dann macht ihr das, nur die 28 nationalen Parlamente koordinieren sich nicht. Sie koordinieren sich nur im Rat, und damit sind wir nicht mehr auf legislativer, sondern auf exekutiver Ebene. Da merke ich ein großes Problem, weil sich die Exekutive wesentlich weniger darum kümmert, wie das Subsidiaritätsprinzip, also wie die Ebenen genau gestaltet sind. Wenn sie etwas durchsetzen können, dann tun sie es auch.

Wiher: Also hat zum Beispiel so eine Subsidiaritätsrüge und die nationalen Parlamente überwachen theoretisch die Gesetzgebung der EU, hat das irgendwie einen Einfluss? Merkst du da etwas? Interessiert sich das österreichische Parlament für EU Gesetzgebung?

Reimon: Es gibt Kontakte, die sollten auch ausgebaut werden, aus meiner Sicht (Pause) es ist aber so, dass die formalisierten Kontakte fallen ja unter die nationale Logik. Nächsten Mittwoch haben wir aktuelle Europastunde im Nationalrat, da werde ich wieder hinfahren und habe eine Rede, da fällt die gesamte Diskussion innerhalb der jeweiligen nationalstaatlichen Logik (Pause) wer mit wem, ob du da drin als Europaparlamentarier auch Oppositioneller bist oder Führungsabgeordneter, hängt auch von deiner nationalen Regierung ab. Somit ist es sehr schwer eine europäische Position zu vertreten, die es ja nicht gibt, weil es gibt ja auch keine europäische Regierungskoalition. Weil die europäische Union ist ja nicht klassisch eine höher geordnete Ebene. Also ich finde das Prinzip ist in der Union teilweise so unsauber umgesetzt, dass auch das ein Problem ist, also sauber umgesetzt wäre es sicher besser.

Wiher: Wieso? An was scheitert es?

Reimon: Naja, sauber umgesetzt würde bedeuten, dass wir aus der Kommission letztlich eine europäische Regierung machen und dass wir dem Europaparlament volle Gesetzgebungskompetenzen übertragen, in den Bereichen, wo es die Europäische Union betrifft. Aber das würde einen Machtverlust für die Mitgliedsstaaten bedeuten, beziehungsweise für die Regierungen und Parlamente der Mitgliedsstaaten. Und die geben diese Macht nur dann auf, wenn sie sich davon eigenen egoistischen Vorteil versprechen, das war immer so. Nur ist jetzt so viel auf die europäische Ebene gewandert, dass ich den Eindruck habe, dass jetzt sie alle sagen, es soll nicht mehr auf europäische Ebene wandern. Gleichzeitig merkt man ja auch, dass es so wie es jetzt ist, nicht bleiben kann, permanente Treffen der Regierungschefs, die als Griechentreffen ablaufen. Wir sind in einem Zwischenzustand, der zu weit ist, um so zu bleiben, sie müssen sich zu oft koordinieren, können sich zu sehr mit Einstimmigkeitsprinzipien blockieren. Also so sind sie nicht mehr lösungsorientiert, der Druck ist aber noch nicht groß genug, dass sie einen Schritt weiter gehen würden und es abgeben würden an die nächste Ebene. Wie das ausgeht und wie lange das dauert ist, glaube ich, gerade die große Kernfrage in der EU, ich kenne niemanden, der sich eine seriöse Einschätzung wagt.

Wiher: Um noch einmal zurück zu kommen, du bist zwar Parlamentsmitglied, aber hast du vielleicht das Gefühl, dass sich die drei anderen Institutionen, also der Rat, die Kom-

mission, sich irgendwie anders mit der Frage Subsidiarität sich anders auseinandersetzen?
Oder vielleicht auch eine andere Meinung haben?

Reimon: (Pause) Mit der Frage Subsidiarität theoretisch, habe ich den Eindruck, setzen sie sich überhaupt nicht auseinander, sondern es geht nur ums pragmatische Einflussinteresse. Der Rat, die Menschen im Rat, haben das Interesse so viel Kompetenzen wie möglich bei sich zu behalten. Das ist jetzt noch ausgeprägter als in der vorigen Generation. Der Gründungsgedanke ist völlig weg, also die Gemeinschaft gewisser Dinge, damit wir uns binden, auch diesen Friedensaspekt gibt es ja so nicht mehr und ansonsten hätten sie eigentlich alle gern möglichst große Unabhängigkeit.

Wiher: Also diese Bindung, die du gerade angesprochen hast, was bedeutet das? War das die ursprüngliche Idee?

Reimon: Die ursprüngliche Idee war gewisse Ressourcen zu vergemeinschaftlichen. Das war ja ein bewusstes Abgeben von Macht an die Vergemeinschaftung, damit nicht der eine den anderen attackieren kann, das war der Friedensgedanke nach dem 2. Weltkrieg. Dieses bewusste Abgeben von Macht mit dem Hintergrund gibt es ja nicht mehr. Man sieht sich als Konkurrenten aber nicht unbedingt als Feinde, also insofern hat man nicht das Gefühl sich zu stützen in diesem Abkommen. Man sieht sich nur als Konkurrenten in einem wirtschaftlichen und machtpolitischen Kampf, da wollen alle Regierungschefs möglichst viel für sich selbst. Mir würde jetzt niemand einfallen, der auf eine Stärke der europäischen Ebene baut.

Wiher: Und du selbst, als Mitglied des Parlaments, wird da darüber diskutiert? Kommen da auch theoretisch Diskussionen, dass man in Ausschüssen sagt, nein, das ist jetzt nicht das Prinzip des Subsidiaritätsprinzips, oder ist das ganz anders?

Reimon: Das ist relativ klar geregelt, wo die Kompetenzverteilungen sind und damit gibt es kaum Diskussion- und Interpretationsspielraum, wenn die Frage gestellt wird, zum Beispiel konkret jetzt bei TTIP, dem Freihandelsabkommen. Die Frage ob TTIP in den nationalen Parlamenten abgezeichnet werden muss oder nur im Europaparlament wird davon abhängen, was am Schluss im Vertrag drin steht, wenn ein Punkt davon nationale Kompetenz ist, muss es in den nationalen Parlamenten abgezeichnet werden, das wird abstrakt jetzt nicht diskutiert, ob das jetzt gut oder schlecht wäre oder sonst irgendwas, sondern (Pause) die TTIP Kritiker haben das Interesse, dass unbedingt in die nationalen Parlamente zu bringen, weil es dann nur in einem scheitern muss, dann ist es gescheitert. Das ist aber eine machtpolitische Strategie. Ich habe also als österreichischer TTIP Kritiker größere Chancen TTIP in Österreich zu verbieten, als in der europäischen Union. Die Entscheidung darüber ob es passiert oder nicht ist aber keine politische, sondern eine juristische, man wird sich den Vertrag anschauen man wird beurteilen ob es (unverständlich) insofern muss ich keine Grundsatzdiskussion über Subsidiarität führen. Was es auf niedrigem Level gibt, ist eine Diskussion quasi über die Entwicklung und damit eine Veränderung nicht des Prinzips, sondern der tatsächlichen Umsetzung, wie leben mit Subsidiarität in der Union, und da ist ganz klar, dass das Interesse im europäischen Parlament, eben was ich vorher gesagt, die europäische Ebene zu stärken.

Wiher: Das heißt, wenn ich das jetzt so herausnehme, Subsidiarität hat ja auch einen eigenen Artikel, Artikel 5 in den europäischen Verträgen, hat das irgendeine Konsequenz im alltäglichen politischen Betrieb?

186

187 **Reimon:** (Pause) Wer definiert sozusagen (Pause), wie die Verträge gestaltet werden, wie
188 im Zweifelsfall auszulegen wäre, wenn der europäische Gerichtshof entscheiden muss, wer
189 ist zuständig, weil wir anfechten, dass das nicht nationale Kompetenz wäre, es aber schon
190 nationale Kompetenz ist, da wird auf Grund dieses Artikels beurteilt. Im Tagesgeschäft,
191 das ist ein bisschen so, wie wenn du im Gemeinderat fragst, hat die Verfassung eine Kon-
192 sequenz. Ja, alle im Gemeinderat müssen sich an die Verfassung halten, aber ich habe beim
193 Bau einer Straße als praktisches Problem und keine Verfassungsdiskussion. Ich hab beim
194 Beschließen einer Richtlinie beim Aushandeln des Freihandelsvertrages keine Subsidiari-
195 tätsdiskussion, sondern wir schauen, dass die Anwendung des Prinzips so funktioniert.

196

197 **Wiher:** Dann zum letzten Abschnitt meiner Fragen, mehr so zur Metaebene, was glaubst
198 du ist der Sinn eines subsidiären Aufbau eines Staates?

199

200 **Reimon:** Also ich glaube die Ursprungsidee war definitiv Machtkontrolle. Wo ich eben
201 gesagt habe, dass ich (Pause) diesen blinden Fleck wichtig finde, dass es eben auch umge-
202 kehrt ist, dass du durch die nähere Ebene besser kontrolliert bist. Und dann ist es eine
203 Kommunikationsfrage. Wenn man sich die Entstehung der Parlamente anschaut, mit der
204 französischen Revolution, also Zeitalter der französischen Revolution, muss jetzt gar nicht
205 auf Frankreich bezogen sein, wie kann ich in einem Flächenstaat ein Parlament machen,
206 indem der Abgeordnete zu Pferd steigt und in die Hauptstadt reitet und dort in einer Parla-
207 mentssitzung spricht. Der muss natürlich in der Zwischenzeit zu Hause sein, um in der
208 Theorie die Meinung des Volkes einzuholen, bevor er dann in die Hauptstadt reitet. Mit
209 den Kommunikationsmöglichkeiten vor dem 20. Jahrhundert oder bis zum 20. Jahrhundert,
210 hat das Subsidiaritätsprinzip natürlich bedeutet, dass ich auf der nächsten Ebene am direk-
211 testen kommunizieren kann, und ein hierarchisches Kommunikationssystem brauch, wie
212 trage ich meine Meinung bis nach oben. Ich habe den Eindruck, dass das durch moderne
213 Technologien (Pause) sich massiv verändert (Pause) weil in dem Moment, wo ich meine
214 Meinung nicht physisch kund tun muss, also mit physisch meine ich (Pause) ich überleg
215 mal kurz, bis zur Einführung des Telefons, das ist noch nicht so lange her, war es wirklich
216 so, damit ich einem Politiker meine Meinung sagen konnte, nicht schreiben konnte, war es
217 notwendig, dass ich mich physisch zu einem Saal begeben konnte. Wie dem Gemeinde-
218 ratssaal zum Beispiel. Und das der Gemeinderatssaal für einen Tiroler näher ist, als das Par-
219 lament in Wien, liegt auf der Hand. Mit der elektronischen Kommunikation, ab dem Tele-
220 fon, ist das nicht mehr der Fall. Ich kann mit jemanden in Wien genauso leicht kommuni-
221 zieren wie mit jemanden in Tirol. Wir haben die räumliche Distanz aufgehoben in der
222 Kommunikation, wir haben aber im politischen System nicht darüber diskutiert, ob das
223 einen entsprechend relevanten Niederschlag findet. Jetzt war das Telefon sicher noch kein
224 so weit reichendes Kommunikationsmittel, dass du deswegen darüber nachdenken musst.
225 Das Internet wird sich glaube ich zu einem Kommunikationsmedium entwickeln, dass die
226 Dinge auf den Kopf stellt, die räumliche Zuordnung zum politischen System wird in Zu-
227 kunft glaube ich dramatisch weniger relevant, die Menschen werden sich viel weniger poli-
228 tisch definieren über Zugehörigkeit zum geografischen Raum, in dem sie leben. Das glau-
229 be ich wird in zwei Generationen grundsätzlich anders bedacht werden als jetzt, was ich
230 für keine schlechte Sache halte.

231

232 **Wiher:** Dann zur letzten Frage, meine Forschungsfrage ist eigentlich das Wesen der Sub-
233 sidiarität. Was würdest du sagen? Was ist das Wesen?

234

235 **Reimon:** Genau das, wahrscheinlich ist das genau der Punkt, der mir am meisten zum
236 Kopf geht. Das Wesen ist es, einen Kommunikationsraum zu schaffen, Hierarchien, in
237 denen man die Meinung weitergeben kann. Das ist ein sehr demokratischer Zugang, es gibt
238 auch subsidiäre Diktaturen, das ist wahrscheinlich auch ein Kommunikationsfrage, aber in
239 die Gegenrichtung, wie gibt man Anweisungen. Aber der Grundgedanke sollte wohl sein,
240 Meinungen einzuholen.
241
242 **Wiher:** Hast du noch Fragen?
243
244 **Reimon:** Nein.
245
246 **Wiher:** Dann danke vielmals.

Interview mit Franz Fischler

Thema	Subsidiarität; Europäische Union; Ebene: Kommission
Interviewer	Marius Wiher, Student
Interviewpartner	Franz Fischler
Ort, Datum	Wien, 21. Jänner 2016
Angaben zur Quelle	Oral History Interview mit Franz Fischler; Aufnahme (digitale Form: .wma-Format) im Besitz von Marius Wiher, Lerchenfelder Strasse 62- 64/2/20, 1080 Wien; die Tonqualität der Aufnahme ist gut.
Dauer des Interviews	42:04 Minuten

1 **Wiher:** Vielen Dank, dass Sie sich Zeit für das Interview nehmen. Zuerst zu den Formalia,
2 wie gesagt, Verwendungszweck: Ich analysiere dieses Interview, ich werde das jetzt auf-
3 nehmen, wie Sie gesehen haben, ich werde das transkribieren und Ihnen zuschicken oder
4 an Ihre Sekretärin ...

5
6 **Fischler:** ... aber bitte gleich in korrigierter Form. Sie müssen nicht Wort für Wort das
7 wiedergeben.

8
9 **Wiher:** Also Sie werden es dann sehen, viele „äh“ streich ich raus, Pausen werde ich mar-
10 kieren. Aber es ist halt die Art des Interviews. Es wird publiziert in meiner Masterarbeit,
11 falls es in Druck gehen sollte ...

12
13 **Fischler:** ... kein Problem.

14
15 **Wiher:** Werde ich noch mal ...

16
17 **Fischler:** ... das brauchen Sie nicht ...

18
19 **Wiher:** ... zu Ihnen zurückkommen. Schon genehmigt. Und dann die Namensnennung, ob
20 Sie Anonymität wünschen oder nicht.

21
22 **Fischler:** Ist mir egal.

23
24 **Wiher:** Ist Ihnen egal, wunderbar.

25
26 **Fischler:** Ich würde nur glauben, es ist sinnvoll, dass Sie alle gleich behandeln.

27
28 **Wiher:** Ja. Es ist halt eine Frage, die ich stellen muss.

29
30 **Fischler:** Aber von meiner Seite gibt es kein Problem.

31
32 **Wiher:** Sehr gut. Dann kommen wir schon zum zweiten Teil. Eigentlich ist die Frage:
33 Woher kommen Sie? Was machen Sie?

34
35 **Fischler:** Ich komme ursprünglich aus Tirol, um meinen Lebenslauf kurz zu skizzieren:
36 Ich habe in Wien an der Universität für Bodenkultur studiert, war dann einige Jahre wis-

senschaftlich tätig, war dann in der landwirtschaftlichen Beratung. Ab dem Jahr 1989 Minister für Land- und Forstwirtschaft in Österreich und ab dem 1.1.1995, das war jener Tag an dem Österreich der EU beigetreten ist, war ich dann Kommissar für Landwirtschaft, ländliche Entwicklung und ab 1999 dann auch noch zusätzlich für Fischerei. Ich war Mitglied der Europäischen Kommission bis Ende 2004 (Pause) seitdem bin ich an sich Pensionist, habe aber verschiedene Aufgaben übernommen, unter anderem bin ich Präsident des Europäischen Forums Alpbach (Pause) Gut. Konfession: katholisch.

Wiher: Sehr gut. Dann sind wir schon bei Punkt drei. Wann sind Sie das erste Mal mit einer Form der Subsidiarität in Berührung gekommen? Gibt es hier einen persönlichen Bezug?

Fischler: Es ist so: Der Begriff Subsidiarität ist im katholischen Milieu stark verankert. Daher wurde ich, nachdem ich in ein katholisches Gymnasium gegangen bin, schon in der Mittelschule mit diesem Begriff vertraut gemacht und zwar im Zusammenhang mit der Sozialenzyklika Quadragesimo Anno. In dieser Enzyklika ist nicht nur das Subsidiaritätsprinzip erwähnt, sondern da ist auch die Begründung für den Ständestaat enthalten, und dieses Ständestaatsprinzip wurde in Österreich in der ersten Republik, also bis zum Erlöschen Österreichs unter den Nazis sehr stark betont und wurde auch von den Austrofaschisten in Anspruch genommen, von Dollfuß und so weiter. Dadurch ist dann auch dieser Begriff ein bisschen in eine Schieflage geraten, aber vom Prinzip her, war das ja so gedacht, dass die Ordnung, wie sich eine Gesellschaft organisieren soll von unten nach oben geht und nicht von oben nach unten. Es war natürlich dem Papst damals ein wichtiges Anliegen, dass der Kern der Gesellschaft die Familie ist, und dass es dann eben Nachbarschaften und dann Kommunen gibt und dass es erst dann die regionalen Strukturen gibt, also den Föderalismus und darüber dann das staatliche Prinzip. Damals hat es dann auf der Ebene des Staates aufgehört. (Pause) Es ist ein großer Nachteil, dass das Subsidiaritätsprinzip durch den Faschismus dann während des zweiten Weltkrieges und während der schwierigen Zeiten in Deutschland und Österreich und überhaupt in ganz Europa, sehr stark in den Hintergrund getreten ist. In der Schweiz ist das anders gelaufen, da ist, glaube ich, ein Riesenunterschied in der Entwicklung, aber auch in der Schweiz, soweit ich das überblicken kann, hat es in dieser Zeit nicht allzu viel theoretische Entwicklung dieses Prinzips gegeben. Eigentlich hat man dieses Prinzip dann erst wieder aufgegriffen in Zusammenhang mit der Gründung der Europäischen Union. Weil man sich darüber im Klaren war, wenn man gewisse Souveränitätsrechte gemeinsam ausübt, in Form einer überstaatlichen Union, wie das Jean Monnet gedacht hat, ist das der richtige Weg für die vielen kleinen Staaten in Europa. Es war aber nie die Idee, dass man einen europäischen Zentralstaat machen sollte. Sondern dass man über die Frage der verschiedenen Zuständigkeiten auf den verschiedenen Ebenen weiter dafür eintreten muss, dass möglichst viel auf den unteren Ebenen erledigt wird, und nur jene Probleme und Fragestellungen, die, wenn man sie auf einer höheren Ebene wahrnimmt, einen echten Mehrwert bringen, dass nur solche auf diese Ebene gehoben werden. Jetzt ist es allerdings in der Praxis so, dass (Pause) es im politischen Leben nicht ganz selten dazu gekommen ist, dass man dieses Übertragen von Zuständigkeiten auf die höhere Ebene teilweise so wahrgenommen hat, dass die eher angenehmen Entscheidungen weiter auf der unteren Ebene gefällt und nur die unangenehmen Entscheidungen auf eine höhere Ebene transferiert werden. Das kann man durchaus auch im Verhältnis zwischen Staat und Regionen wahrnehmen, insbesondere in Österreich, oder auch in Deutschland, wenn Sie an Bayern denken oder an Sachsen. Dort läuft dieses Spiel auch; man benützt die Repräsentanten der höheren Ebene dann gleichzeitig so ein bisschen als Sündenböcke, die man für eigene Unzulänglichkeiten dann beschuldigen kann. In

Österreich hat das eine grosse Tradition, dass zum Beispiel die Steirer oder Tiroler, wenn es ein Problem gib, als Erstes einmal auf Wien schimpfen. Aber das Problem geht noch weiter, weil die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union in ihrem inneren Gefüge sehr unterschiedlich organisiert sind. Es gibt in der Mehrzahl zentral verwaltete Staaten und die Mitgliedsstaaten, die föderale Strukturen haben, sind in der Minderheit. Es gibt überall mittlerweile zwar regionale Einheiten, aber das sind zum Teil reine Verwaltungseinheiten des Zentralstaates, wie in Frankreich zum Beispiel. Und das führt wiederum zu zusätzlichen Schwierigkeiten, weil im (Pause) Gefüge zwischen EU, Nationalstaat und Region unterschiedliche Zuständigkeiten und Rechte bestehen, die man respektieren muss. Andererseits kommt es immer wieder zu Forderungen föderal aufgestellter Mitgliedsstaaten, dass auch die regionalen Parlamente und die Repräsentanten der Regionen ein direktes Mitwirkungsrecht in der Europäischen Union bekommen möchten. Es gibt mittlerweile auch einige Regionen, die noch dazu im Konflikt mit ihrem eigenen Zentralstaat sind, wenn Sie an Spanien denken oder an Schottland. Das verkompliziert die Sache zusätzlich. In Wirklichkeit ist es aber so, dass die Regionalität und das Subsidiaritätsprinzip im Verhältnis zur Europäischen Union de facto keine Rolle spielt, sondern es herrscht das Prinzip vor, dass die europäische Union sagt: Unsere Partner sind die Nationalstaaten und es ist ihre Angelegenheit wie sie auf Basis ihrer nationalen Verfassungen ihren Staat organisieren. Die Europäische Union mischt sich da nicht ein. Daher ist dann auch im Punkt Mitwirkungsmöglichkeiten bis jetzt nur der Ausschuss der Regionen zustande gekommen und sonst nichts. Und dieser Ausschuss der Regionen ist eine „lame duck“; er kann zwar Stellungnahmen abgeben, aber diese Stellungnahmen sind für niemanden bindend. (Pause) Also das ist so grob gesprochen die Konstruktion. Wenn man noch eine Stufe weiter nach unten geht - also zu den Kommunen - mit diesen bestehen in der europäischen Union überhaupt keine strukturellen Verbindungen. Das Einzige, was es gibt, ist eine Gemeinschaft der Städte und Kommunen Europas innerhalb des Europarates. Aber auch diese Einrichtung hat nicht wirklich Kompetenzen.

Wiher: Was hat das für Auswirkungen, Ihrer Meinung nach?

Fischler: Naja, das wird in jenen Ländern, wo das Subsidiaritätsprinzip stärker gelebt wird, durchaus als Mangel empfunden. Es gibt darum immer wieder einmal Initiativen, zum Beispiel jene des Europas der Regionen, aber in Wirklichkeit ist es zu diesem Europa der Regionen nie gekommen. Das war immer etwas für politische Sonntagsreden, im wirklichen Leben hat hier wenig stattgefunden. (Pause) Man muss das immer von zwei verschiedenen Seiten betrachten. Es gibt natürlich schon auch den Versuch und manchmal besonders lautstarke Initiativen von Seiten der Städte oder Regionen mehr Mitsprache zu erlangen. Es gibt auch besonders dann Versuche, herzugehen und seine Interessen in Brüssel zu vertreten, wenn man in einem Konflikt mit der eigenen Zentralregierung steht. Gewissermaßen, was ich in Wien nicht erreichen kann, versuche ich in Brüssel durchzusetzen. Aber das funktioniert nicht. Das kann so auch nicht sein, weil das dann ja auch nicht dem Subsidiaritätsprinzip entspricht. Im Subsidiaritätsprinzip ist nicht vorgesehen, dass man Ebenen einfach überspringt aus Interessensgründen.

Wiher: Sie haben kurz die Geschichte anklingen lassen, die Europäische Union, Gründung, Römerverträge, wo ja das Subsidiaritätsprinzip schon auch eine gewisse Rolle hatte, zwar nicht direkt erwähnt.

Fischler: Eine marginale Rolle. Sie dürfen nicht vergessen, bei den Gründungsstaaten hat es eigentlich nur zwei bis drei von den sechs Staaten gegeben, die das Subsidiaritätsprinzip

angewendet haben. Damals gab es das Prinzip in Deutschland und Belgien und teilweise in Italien. In Luxemburg, in den Niederlanden und in Frankreich gab es den Föderalismus überhaupt nicht. In Italien gab es wiederum nur einzelne Provinzen, die gewisse Sonderrechte gehabt haben.

Wiher: Das Subsidiaritätsprinzip wurde ja dann vor allem sehr wichtig, so Ende 80er Jahre, da sind Sie ja politisch direkt im Geschehen mitgewesen, vor allem durch den Beitritt Österreichs 1995, durch die Einführung in die Maastrichter Verträge 1992, wie war damals die Diskussion, wieso ist das aufgenommen worden? Können Sie sich daran noch erinnern?

Fischler: Da ist in Österreich nicht sehr viel diskutiert geworden, diese Diskussion hat eher auf kleiner Flamme stattgefunden. In Österreich ist, im Zusammenhang mit dem Maastricht Vertrag, die Frage des Euro im Vordergrund gestanden und nicht die Subsidiarität. Eine gewisse Debatte hat es dann später gegeben, wie es den Konvent gegeben hat und wie über den Verfassungsvertrag diskutiert wurde. Da wurden dann auch einige Elemente der Subsidiarität in den Entwurf des Verfassungsvertrags aufgenommen. Da gibt es auch ein eigenes Protokoll dafür. Aber mit der Erweiterung der Europäischen Union ist die Subsidiaritätsdebatte wieder in den Hintergrund getreten. Was wir aber auf der anderen Seite momentan miterleben, ist eine riesige Subsidiaritätsdebatte im Verhältnis Europäische Union und Mitgliedsstaaten. Herr Cameron beruft sich ja immer wieder auf das Subsidiaritätsprinzip, mittlerweile auch die Polen, Ungarn, Tschechen und Slowaken. Der Kern der Reform, die Cameron verlangt, ist nichts anderes, als dass gewisse Rechte wieder an die Mitgliedsstaaten zurückverlagert werden müssen. So gesehen wird diese Debatte nicht immer primär unter dem Titel Subsidiarität geführt, sondern es wird kritisiert, dass die Integration eigentlich schon zu weit gegangen sei.

Wiher: Ich möchte doch noch einmal zurückkommen auf diese eher technische Frage – seit Maastricht ist in den europäischen Verträgen, Artikel 5, Subsidiarität verankert worden. Was hatte das für eine direkte Auswirkung?

Fischler: Keine.

Wiher: Keine? Wie wurde denn das gehandhabt? Wurde das diskutiert? Hat man das ignoriert?

Fischler: Nein, das ist von den Teilnehmern an der Regierungskonferenz hinein geschrieben worden, so wie der Maastricht Vertrag eben gemacht wurde. Das ist ja von Diplomaten hinter verschlossenen Türen ausverhandelt worden und da wollten eben einige Mitgliedsstaaten das dies drin steht und dann ist das hineingeschrieben worden, aber es hat keine direkten Auswirkungen gehabt.

Wiher: Die erste Frage wäre dann, wieso wurde das von gewissen Ländern gefordert?

Fischler: Weil diese unter Druck von ihren Regionen gestanden sind.

Wiher: Also rein historisch bedingt?

Fischler: Die Bayern zum Beispiel haben das massiv gefordert. Und Sie dürfen nicht vergessen, damals war ein Bayer Finanzminister Deutschlands.

187

188 **Wiher:** Die andere Frage ist, es wurden dann doch so technische Möglichkeiten in die
189 Verträge reingeschrieben wie die Subsidiaritätsrüge, wie die Subsidiaritätsklage vom euro-
190 päischen Gerichtshof. Wie interpretieren Sie das? War das mehr ein Zugeständnis?

191

192 **Fischler:** Das war aus meiner Sicht ein Zugeständnis. Ich glaube auch, es hat noch kaum
193 eine Subsidiaritätsklage gegeben.

194

195 **Wiher:** Sind sicher wenige. Trotzdem, wenn Sie damals in der Kommission drin gesessen
196 sind ...

197

198 **Fischler:** ... die Kommission hat die Verträge nicht ausgearbeitet. Der Maastricht Vertrag
199 wurde unter den Mitgliedsstaaten ausverhandelt. Da ist als einziger nur der Präsident der
200 Kommission eingeladen. Es hat schon immer wieder Berichte an die Kommission über den
201 Fortschritt der Gespräche gegeben, aber mehr nicht. Die Kommission hat hier nicht einen
202 riesen Katalog an Forderungen für den Vertrag aufgestellt.

203

204 **Wiher:** Und später dann, in der täglichen Arbeit? Sie zum Beispiel als Landwirtschafts-
205 minister, der ja doch gewisse regionale Förderungsinstitute ...

206

207 **Fischler:** ... naja, da hat ja keine Verpflichtung bestanden. Aber eines ist richtig, im Zu-
208 sammenhang mit der Agenda 2000 ist erstmalig eine substantielle Politik für die ländliche
209 Entwicklung eingeführt worden und dort habe ich verankert, dass die ländlichen Entwick-
210 lungsprogramme primär auf der regionalen Ebene erstellt werden sollten und nicht auf der
211 nationalen Ebene. Das war zwar nicht verpflichtend; sondern optional, aber eben mit der
212 Empfehlung, dass die Kommission gesagt hat, sie würde regionalen Programmen und nicht
213 nationalen Programmen den Vorzug einräumen. Das Problem ist in Wirklichkeit, dass
214 dann wenn es darauf ankommt, die Mitgliedsstaaten selbst die Möglichkeiten, die sie ha-
215 ben regional vorzugehen, zu wenig nutzen. Zum Beispiel ist es in Österreich bis heute so,
216 dass beinahe 90% der Mittel, die für die ländliche Entwicklung zur Verfügung stehen,
217 zentral verwaltet und ausgegeben werden und nicht von den Ländern.

218

219 **Wiher:** Auch wenn die einzelnen Regionen die Fördermöglichkeiten hätten.

220

221 **Fischler:** Aber das kommt nicht zustande.

222

223 **Wiher:** Das ist politisch gewollt, sozusagen.

224

225 **Fischler:** Das ist national gewollt.

226

227 **Wiher:** Dass die Regionen doch nicht diesen Einfluss haben, den sie haben könnten.

228

229 **Fischler:** Da geht es schon auch um Einfluss, aber da geht es vor allem immer darum, dass
230 die Mitgliedsstaaten sich schwer tun, regionale Unterschiede zu akzeptieren. Wenn man
231 ohnehin alle gleich behandelt, braucht man ja keine regionalen Ansätze, dann kann ich ja
232 tatsächlich einen nationalen Ansatz verwenden. Und in dem Punkt tun sich die Mitglieds-
233 staaten schwer. Manchmal ist ihnen die Mühe einer regionalen Vorgehensweise zu gross.
234 Dann müssten sie die Unterschiedlichkeit in den Voraussetzungen für die Landwirtschaft
235 zum Beispiel anerkennen und auf diese Weise spezifische regionale Programme machen.
236 Sie machen das lieber für alle gleich, dann kann sich niemand aufregen. Sie dürfen ja nicht

vergessen, dass, wenn es um die Verteilung von Geld geht, dann geht es ja auch gewissermassen immer um einen Wettbewerb und da hat dann jeder Angst, dass er zu kurz kommt.

Wiher: Wieso ist es so schwierig diese Unterschiedlichkeit zu akzeptieren?

Fischler: Der Unterschied liegt in dem was objektiv richtig ist und indem was subjektiv politisch wahrgenommen wird.

Wiher: Das müssen Sie mir jetzt erklären.

Fischler: Ganz einfach: Jeder Landwirt hat natürlich ein Interesse, möglichst gut im Fördersystem abzuschneiden. Nachdem das Gesamtbudget begrenzt ist, muss ich, wenn ich jemandem mehr gebe als einem anderen, dem anderen etwas wegnehmen. Sie können das auch vereinfacht sagen, es wird häufig unter Neidgesichtspunkten gesehen.

Wiher: Ich wollte noch fragen, Sie als damaliger Teil der EU Kommission, wie haben das die anderen Institutionen, also Rat und Parlament, gesehen?

Fischler: Am meisten ist darüber im europäischen Parlament diskutiert worden. Aber eben erst im Nachhinein, weil der Maastricht Vertrag wurde nicht im europäischen Parlament vorbereitet und dann vom europäischen Rat beschlossen, sondern das ist immer umgekehrt gewesen: Die Vertrauten der verschiedenen Regierungschefs, die sind zusammen gesessen und haben den Vertrag ausgearbeitet.

Wiher: Das heisst?

Fischler: Das heisst: Das ist bis zum Nizza-Vertrag auf diese Weise gelaufen. Dann wurde die Kritik an dieser Methode zu gross. Es ging nicht mehr, dass man hinter verschlossenen Türen verhandelt und dann der staunenden Öffentlichkeit den fertigen Vertrag präsentiert. Die Kritik deshalb so massiv, weil man mit dem Ergebnis teilweise sehr unzufrieden war. So haben verschiedene Regierungschefs aufbegehren angefangen und erklärt, dass sie da nicht mehr mitspielen würden. Der belgische Premierminister Verhofstadt hat unmittelbar danach gesagt: So darf nie mehr ein Vertrag zu Stande kommen und hat dann eine Nachdenkpause verordnet. Das war dann der Ausgangspunkt für den Konvent.

Wiher: Und Sie haben gesagt, das Parlament hat dies dann im Nachhinein diskutiert.

Fischler: Ja weil, wenn der Vertrag von den Regierungschefs beschlossen ist, muss er dem europäischen Parlament vorgelegt werden und dann wird dort darüber diskutiert. Logischerweise finden sie dort unter den 700 Abgeordneten Leute, bei denen der regionale Gesichtspunkt eher eine Rolle spielt, weil jeder Parlamentarier dann seiner Wählerschaft Tribut leisten und nachweisen muss, dass er die Interessen seiner Wählerschaft vertreten hat.

Wiher: Und der Rat selbst war sowieso schon daran beteiligt an der Ausarbeitung?

Fischler: Nicht der Rat, sondern der europäische Rat. Damals war zwar für solche Fragestellungen der allgemeine Rat zuständig und das war gleichzeitig der Rat der Außenminister. Die Außenminister waren natürlich in die Vorbereitung miteinbezogen. Abgesehen davon sind ja die diplomatischen Apparate, die man für die Vorbereitungen braucht, meistens dem Aussenministerium zugeordnet.

Wiher: Aber gerade mit den Aussenministern ist das ja ein bisschen kompliziert, der Außenminister ist plötzlich zuständig für ...

Fischler: ... nicht plötzlich, das war immer schon so.

Wiher: ... war zuständig für die Subsidiarität, wie ist das diskutiert worden? Gar nicht? Wie muss ich mir das vorstellen?

Fischler: Entschuldigung, aber Sie müssen ja auch nicht ständig diskutieren, was in der nationalen Verfassung geregelt ist.

Wiher: Sehr gut. Dann kommen wir zum fünften Punkt und zwar, mehr so die philosophisch Metaebene, was ist Ihrer Meinung nach der Sinn eines subsidiären Aufbaus eines Staates? Die EU ist zwar nicht ein Staat, aber ...

Fischler: ... der Sinn ist, dass über einen subsidiären Staat, erstens, die demokratischen Prinzipien unserer Gesellschaft besser realisiert werden können. In einem Zentralstaat übertragen sie ihre Interessen an die zentralen Institutionen. Unter Umständen ist das dann sehr schnell sehr weit weg von ihnen und Emotionen nehmen ja bekanntlich mit der Distanz ab. Daher ist es schon wichtig, dass gerade zum Beispiel Fragen des direkten Zusammenlebens oder Fragen, die die Daseinsvorsorge betreffen, näher am Bürger entschieden werden. Vom demokratischen Verständnis her soll möglichst viel nahe am Bürger entschieden werden. Aber da gibt es zwei einander widersprechende Prinzipien. Das eine Prinzip ist die Nähe zum Bürger. Das andere Prinzip ist jene Entscheidungsebene zu wählen, die die beste Lösung liefern kann. Also müssen deshalb Ordnungsprinzipien eingeführt werden, die beide Prinzipien miteinander in Einklang bringen. Interessanterweise diskutiert man heute weniger das Verhältnis zwischen Kommunen und Regionen, eher gibt es Diskussionen auf der Ebene zwischen Regionen und Staat und am meisten gibt es Diskussionen über mögliche Staatenverbünde wie eben die EU einer ist. Diese Diskussion haben Sie genauso in Südamerika oder in Afrika, in Südostasien - eigentlich überall auf der Welt. Sicher ist die Integration auf der europäischen Ebene am stärksten entwickelt. Die African Union zum Beispiel ist ja erst in den Anfängen oder auch die Nafta oder die amerikanischen Zusammenschlüsse. Diese Zusammenschlüsse sind beschränkt auf Handel. In einer globalisierten Welt brauchen sie jedoch Gouvernement-Instrumente, wo sie gemeinsam Probleme regeln. Nehmen sie den Klimawandel. Mit dem können sie nicht umgehen, wenn jedes Land für sich etwas macht. Sie brauchen internationale Vereinbarungen. Oder der internationale Handel kann ohne WTO auch nicht funktionieren. Es gäbe noch andere Beispiele. Jedenfalls merkt man bereits, dass sogar kontinentale Zusammenschlüsse, wie die europäische Union, allein nicht mehr genügen. Man bräuchte auch eine Art Global Governance. Unmittelbar nach dem Krieg wurden im Rahmen des Bretton Woods Abkommens die UNO, der Internationale Währungsfonds und die Weltbank erfunden. Aber dann ist man in der Entwicklung nicht mehr sehr viel weiter gekommen, was ja auch dazu führt, dass es in der UNO schon ziemlich lange eine Reformdebatte gibt.

Wiher: Also die Globalisierung, die Sie jetzt angesprochen haben, die ja offensichtlich ein Phänomen ist, die findet ja ungefähr zur gleichen Zeit statt, wie diese Subsidiaritätsdebatte, natürlich in ganz anderen Dimensionen.

Fischler: Ja, das ist auch logisch. Schauen Sie, ganz am Anfang haben wir darüber geredet, welche Kompetenzen auf zentrale Institutionen übertragen werden sollen. Das löst in der Bevölkerung automatisch eine Debatte auch darüber aus, wie die Macht verteilt und von wem sie wahrgenommen werden soll.

Wiher: Also würden Sie sagen, wenn ich das jetzt so interpretieren darf, wir haben jetzt eine Globalisierung und gleichzeitig merken wir, wir müssen das auch lokal lösen können und das ist auch ...

Fischler: ... nicht ein und dasselbe.

Wiher: Nicht ein und dasselbe und dann kommt jetzt die Frage: Wie soll entschieden werden?

Fischler: Es muss zunächst eine Debatte darüber geben, wer für was zuständig sein soll. Diese Debatte wird auch geführt.

Wiher: Ja, sehr spannend. Meine letzte Frage ist auch meine Forschungsfrage. Was ist das Wesen der Subsidiarität? Und darum würde ich Sie jetzt gerne fragen, was ist Ihre persönliche Idee von diesem Wesen?

Fischler: Naja, das Wesen der Subsidiarität ist eigentlich, in meinen Augen in der Enzyklika Quadragesimo Anno ganz gut ausgedrückt. Das Wesen der Subsidiarität ist, dass der Mensch, als ein Zoon Politikon, als ein Wesen, das nach Gemeinschaft strebt, für dieses Streben auch gewisse Strukturen braucht. Diese Strukturen waren früher völlig hierarchisch, heute müsste man eher Lösungen über eine stärkere Vernetzung sehen, die Gesellschaft wie einen Organismus betrachten. Die einzelnen Familien, wenn sie so wollen, sind die Zellen dieses Organismus und diese Zellen schliessen sich zusammen, in der Natur würde man sagen zu Geweben, auf diese Weise kommt es dann aber auch gleichzeitig zu einer Differenzierung der Zellen. Nicht alle Zellen machen dasselbe, sondern spezialisieren sich für gewisse Aufgabenstellungen. Dann gibt es die nächste Stufe, es entstehen Organe, das sind wenn Sie wollen, die Staaten. Und aus dem ganzen Gebilde entsteht ein Organismus. Eher in einem solchen Bild, glaube ich, kann man beschreiben, was eigentlich das Zentrale an der Subsidiarität ist, was die Subsidiarität ausmacht.

Wiher: Spannend, danke! Meine letzte Frage ist, haben sie irgendwelche Fragen?

Fischler: Nein.

Interviewleitfaden (Beispiel)

Ort, Zeit, Interviewpartner

1. Formalia:

Hinweis zum Verwendungszweck (Kurz Arbeit erklären, Analyse zu Forschungszweck im Rahmen MA-Arbeit)

Hinweis zum Ablauf (Das Interview wird zum Gegenlesen zurückgeschickt)

Frage nach Genehmigung (Zustimmung erforderlich)

Frage nach Namensnennung (gewünschte Anonymität?)

2. Eingangsfrage

Angaben zur Person: Alter, Herkunft

Angaben zur Funktion als Experte: Berufserfahrung, Stellung

Konfession: Katholisch?

Erzählstimulus: Das Subsidiaritätsprinzip ist seit 1992 (Maastricht) in den EU-Verträgen verankert. Auch wenn schon zuvor das Prinzip implizit einen Einfluss hatte, stellt sich dennoch die Frage, welchen Einfluss die Subsidiarität im EU hat.

3. Persönlicher Bezug zu Subsidiarität

Wann sind Sie das erste Mal mit “einer Form der Subsidiarität“ in Berührung gekommen (persönlicher Bezug, Kindheit, Kirche etc.)?

4. Das Subsidiaritätsprinzip in der Funktion als Experte

Wann sind Sie in ihrer Funktion mit der Subsidiarität in Berührung gekommen? (Generell? War es schon immer wichtig?)

Wie erlebten Sie die Diskussion um die EU-Verträge (Maastricht, Lissabon) im Bezug auf die Subsidiarität? Was waren mögliche Überlegungen?

Welchen Einfluss hatte/hat Art. 5 EUV (Subsidiarität) auf den täglichen politischen (gesetzgeberischen) Prozess in der Kommission?

Wie wurde/wird die Subsidiarität von den Institutionen der EU (Rat, Kommission, Parlament) interpretiert?

5. Subsidiarität als Metaebene

Was ist der grundsätzliche Sinn eines subsidiären Aufbaus eines Staates/ Staatenbundes?

Was ist ihre persönliche Idee vom Wesen der Subsidiarität?

6. Rückfragen

Irgendwelche Rückfragen?

Zusammenfassung

Diese Masterarbeit setzt sich mit dem Subsidiaritätsprinzip auseinander. Diese wirft im Anbetracht der Aktualität der Forderung nach Subsidiarität (Brexit, AfD, linke Gruppen, etc.) die Frage auf, wie es zu interpretieren ist, was für praktische Umsetzungsmöglichkeiten bestehen und welche Ideen mit dem Prinzip verbunden sind. Es stellt sich die Frage welches Wesen (Essenz) das Subsidiaritätsprinzip in sich trägt.

Dazu wurden drei verschiedene Ansätze gebraucht. In einem ersten Teil untersucht die Arbeit die Idee der Subsidiarität. Dazu werden fünf verschiedenen Denkern und ihre Idee bezüglich des Subsidiaritätsprinzips angeschaut. Die fünf Autoren sind der „Nestor“ der Subsidiaritätsprinzips Oswald von Nell-Breuning, der französische Personalist Emmanuel Mounier, der griechisch-französische Marxist Nicos Poulantzas, der Schweizer Ökonom Bruno S. Frey und der griechisch-englische Rechtsphilosoph Costas Douzinas.

In einem zweiten Teil wird die Subsidiarität als Rechtsprinzip in der Schweiz und der Europäischen Union untersucht. Eingerahmt wurde dieser Teil von der Geschichte der Schweiz und der Europäischen Union und ihren spezifischen Brüchen und Motiven ihrer politischen Kultur.

In einem dritten Teil wurden Experteninterviews geführt. Diese teilen sich sowohl auf die Schweiz und die Europäische Union, als auch auf verschiedene Staatsebenen auf. Dabei ging es vor allem darum den Zugang, die Vorstellungen und die Interpretation der Menschen die tagtäglich mit dem Prinzip arbeiten herauszufinden.

In der Arbeit wird argumentiert, dass das Subsidiaritätsprinzip auf drei verschiedene Arten interpretiert werden kann. Erstens als klassisch konservativ-katholisches Konzept, dass im Staatsprinzip der Subsidiarität und der damit einhergehenden Staatsebenen die Vervollkommenung der menschlichen Natur sieht. Zweitens ein sozialistisch-kommunitaristisches Konzept, dass eine Lösung auf die Frage finden möchte, wie sich Macht sowohl innerhalb als auch ausserhalb des Staates zum Nutzen aller Menschen verteilen liesse. Drittens als neoliberale-technische Prinzip, das die Subsidiarität als effizient-ökonomische Lösung für die Verteilung von Aufgaben auf verschiedene Staatsebenen ansieht.