

1 Wozu braucht es den Staat?

Ob bewusst oder nicht – in unserem täglichen Leben treffen wir fast überall auf staatliche Gebote, Aktivitäten und Leistungen. Angenommen, wir bewegen uns in der Schweiz von unserem Wohnort in eine andere Stadt, von St. Gallen nach Zürich, und benützen für die Reise den Zug. Vor dem Verlassen der Wohnung drehen wir zu Hause den Wasserhahn zu und machen das Licht aus. Wer sorgt eigentlich dafür, dass wir ständig mit sauberem Wasser und mit Elektrizität versorgt werden? Es sind Betriebe der Gemeinden oder staatsnahe Unternehmungen. Wir betreten die Strasse und spazieren auf dem Trottoir zum Bahnhof. Wer hat die Strasse gepflastert, wer sorgt für deren Unterhalt, wer reinigt sie? Wer pflegt den Rasen und die Pflanzen im Park vor dem Bahnhof? Die Gemeinde. Unterwegs erhalten wir einen Anruf auf dem Mobiltelefon. Wer regelt, wo Antennen für Mobiltelefone aufgestellt werden dürfen, wer eine Bewilligung zum Betrieb eines Mobiltelefonnetzes erhält? Der Bund und die Gemeinden. Wir sind am Bahnhof angelangt. Wer genügend Zeit hat, braucht den Fahrplan nicht zu kennen, denn jede Stunde fahren zwei Schnellzüge von St. Gallen nach Zürich. Der Bahnhof ist sauber, die Züge sind modern. Wer sorgt dafür? Es sind die Schweizerischen Bundesbahnen, ein staatsnaher Betrieb, der aber ohne öffentliche Gelder nicht überlebensfähig wäre. Aufgabe, Organisation und Finanzierung der SBB sind gesetzlich geregelt.

In Zürich angekommen, besuchen wir das Landesmuseum, das gleich beim Bahnhof liegt. An der Kasse zücken wir eine 20er-Note und bezahlen den Eintritt. Wer druckt die Noten in unserem Portemonnaie? Die Schweizerische Nationalbank. Liesse man allein die Marktkräfte walten, gäbe es kein Landesmuseum. Die Eintrittspreise können die Kosten bei Weitem nicht decken. Die Pflege unseres geschichtlichen und kulturellen Erbes wird als öffentliche Aufgabe betrachtet und ist in diesem Fall eine Bundesaufgabe. Beim Verlassen des Museums begegnen wir einer Polizeipatrouille. Allein ihre Präsenz sorgt für ein Stück öffentliche Sicherheit. In Zürich sind Stadt und Kanton für die Polizei zuständig. Am Abend besuchen wir ein Kino. Dabei handelt es sich um eine rein private Unternehmung. Der Betrieb des Kinos ist aber durchaus vom Staat geregelt. So gibt es Vorschriften, ab welchem Alter man bestimmte Filme sehen darf. Es gibt Vorschriften über Werbung im Kino und Vorschriften über die räumliche Gestaltung, beispielsweise über Toiletten und Notausgänge. Am späten Abend fahren wir mit dem Zug zurück nach St. Gallen. Wir haben nicht das Gefühl, der Staat hätte an diesem Tag stark in unser Leben eingegriffen, denn die staatlichen Vorschriften, Aktivitäten, Leistungen und Kontrollen erscheinen uns selbstverständlich.

Alles, was der Staat leistet, muss von jemand bezahlt werden, sei es direkt von den Leistungsempfängern oder indirekt über Steuern und Abgaben. Zurück von unserem Besuch in Zürich finden wir zufälligerweise die Steuerrechnung im Briefkasten vor und erschrecken. Wir fragen uns, wofür wir so viele Steuern bezahlen, da man ja kaum je etwas vom Staat zurückbekommt...

1.1 Grundfragen und deren Beantwortung

Diese Geschichte aus dem Alltag führt uns zu einigen Grundfragen über den Staat, deren Beantwortung den Aufbau dieses Buches bestimmt.

Zunächst: Was ist überhaupt ein Staat? Hier eine Minimaldefinition.

Definition:

Ein Staat ist innerhalb eines bestimmten Territoriums das oberste soziale Ordnungsgefüge, das verbindliche Regeln des Zusammenlebens für die gesamte Einwohnerschaft festlegen und durchsetzen kann.

Das wichtigste Merkmal des Staates ist, dass er als einzige Institution seine Regeln auch unter Anwendung von Gewalt durchsetzen kann. Er hat, in der Fachsprache formuliert, «das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit».

Wozu braucht es den Staat? Dies wird uns in Kapitel 2 beschäftigen. Kurz eingehen möchte ich auch auf die Entstehung des Staates, denn alle Einrichtungen, die uns heute so selbstverständlich erscheinen, mussten irgendwann erfunden werden.


Wie ist ein Staat aufgebaut? Damit befasst sich das zweite Kapitel, und zwar ganz grundsätzlich, nicht nur bezogen auf die Schweiz. Alle Staaten müssen bestimmte Aufgaben erfüllen. Sie tun dies mit zum Teil recht unterschiedlichen Institutionen, innerhalb derer sich politische Entscheidungsprozesse abspielen. Dieser Grundraster dient uns in Kapitel 4 dazu, das politische System der Schweiz näher zu betrachten.

Wie hat sich der schweizerische Staat entwickelt? Darauf gehe ich in Kapitel 3 ein. Denn es ist nicht anders als bei einem Menschen: Verstehen kann man den Staat (oder den Menschen) nur, wenn man seine Geschichte kennt. Kapitel 4 ist dann der Frage nach der Struktur des politischen Systems der Schweiz gewidmet. Kapitel 5 beantwortet die Frage, wie der politische Entscheidungsprozess in der Schweiz funktioniert. Kapitel 6 widmet sich der Frage, wie die Politik in einigen ausgewählten Politikbereichen gestaltet wird.

In Kapitel 7 ziehe ich Bilanz. Wie gut oder wie schlecht arbeitet der schweizerische Staat im historischen und internationalen Vergleich?

1.2 Entstehung des Staates

Robinson Crusoe, die Titelfigur des Romans von Daniel Defoe, brauchte allein auf seiner Insel keinen Staat. Als sein Gefährte Freitag auftauchte, benötigten die beiden zumindest einige ungeschriebene Regeln des Zusammenlebens. Eine Sippe (Gruppe von Familien) in der Steinzeit bildete noch keinen Staat. Aber die Regeln des Zusammenlebens waren



schon komplizierter. Es hatte sich bereits eine Rangordnung unter den Individuen herausgebildet. Auch die Beziehungen zwischen mehreren Sippen waren regelungsbedürftig, sei es zur Abgrenzung des Territoriums oder zum Warenaustausch. Ausserdem musste sich die Sippe gemeinsam gegen Überfälle von aussen wappnen.

Von Staat können wir erst dann reden, wenn sich dauerhafte Einrichtungen herausbilden, welche die handelnden Akteure innerhalb dieser Einrichtungen überleben, und wenn dauerhafte Regeln bestehen. Dies war historisch dann der Fall, als grosse Gruppen von Menschen sesshaft wurden und sich die Gesellschaft in verschiedene Berufsgruppen aufspaltete. Städte entstanden, und in der Antike waren viele davon eigene Staaten, sogenannte Stadtstaaten. In einer komplexen Gesellschaft sind die Beziehungen unter den Menschen so vielfältig, dass es nicht mehr genügt, die Regeln über den Daumen gepeilt mündlich weiterzugeben, sondern es braucht ganz klare, festgeschriebene Regeln, die für alle in gleicher Weise gelten. Solche Regeln nennen wir Gesetze. Die Festschreibung der staatlichen Grundordnung nennen wir Verfassung. Auch die zehn Gebote der Bibel sind Regeln des Zusammenlebens, freilich ohne die staatliche Sanktionsdrohung im Fall der Nichtbefolgung.


1.3 Sicherheit

Stellen wir uns vor: Menschen leben zusammen, ohne Staat und ohne feste Regeln des Zusammenlebens. Welches wären die Folgen? Es gäbe keine persönliche Sicherheit, weder im Innern noch gegen Aussen. Die Stärkeren würden sich durchsetzen. Ein jeder müsste ständig um sein Leben und sein Hab und Gut fürchten. Es gäbe keine Planungssicherheit, weder für den Einzelnen noch für Unternehmungen. Niemand würde sich um das kümmern, was im Interesse aller ist: Infrastruktur, Bildung, Versorgung mit den lebensnotwendigen Gütern, Gesundheit, soziale Sicherheit.

Innere und äussere Sicherheit sind im vitalen Interesse aller Angehörigen einer sozialen Gruppe. Überall auf der Welt und zu allen Zeiten haben sich deshalb Menschen zur Gewährleistung von Sicherheit organisiert. Der Bundesbrief der Urkantone von 1291 diene vor allem diesem Zweck (siehe <http://www.admin.ch/ch/d/schweiz/bundesbrief/index.html>). In diesem Vertrag sicherten sich die Leute von Uri, Schwyz und Unterwalden gegenseitig Beistand zu.

Sicherheit gegen aussen hiess zum Beispiel im Zeitalter der Völkerwanderung im 2. bis 8. Jahrhundert Schutz gegen Überfälle und Vertreibung aus den eigenen Siedlungsgebieten durch andere Stämme. Nachdem Städte entstanden waren, ergab sich das Bedürfnis, diese mit Befestigungen zu schützen. Es brauchte in diesen Städten eine Vorratshaltung und eine Organisation für den Verteidigungsfall.

Aber nicht nur von aussen, auch aus der eigenen Gesellschaft selbst droht für die Menschen Gefahr. Der Einzelne kann beraubt, bestohlen, betrogen, ermordet, überfahren,



vergewaltigt werden. Jedes Mitglied einer Gesellschaft hat ein Interesse daran, dass dies nicht geschieht. Und falls es doch geschieht, muss es Verfahren der Bestrafung und der Wiedergutmachung geben. In vielen Gesellschaften galt oder gilt die sogenannte «Blutrache». Die Ermordung oder Verletzung der Ehre eines Familienangehörigen kann nach einem ungeschriebenen Ehrenkodex nur durch Ermordung eines Familienangehörigen der «Täterfamilie» gesühnt werden. Der moderne Staat kann solches Verhalten nicht dulden. Er allein ist berechtigt, Zwangsmassnahmen gegenüber der Täterschaft zu ergreifen.

Der Staat muss zur Gewährleistung der inneren und äusseren Sicherheit über die entsprechenden Mittel verfügen. Mit dem Staat entstanden deshalb auch die stärksten Machtmittel menschlicher Gesellschaften: Polizei und Armee. In den Anfängen bestand die Armee aus Milizsoldaten, die nur im Bedrohungsfall Militärdienst leisteten. Doch insbesondere in machthungrigen Staaten bildeten sich stehende Heere heraus, zusammengesetzt aus Berufssoldaten und Söldnern. Die erste moderne Berufsarmee war jene des Römischen Reiches. Wer die Armee kommandiert, hat auch die Macht im Staat. Es muss deshalb genau festgelegt sein, wer die Entscheide über den Einsatz dieser Machtmittel trifft. Hier stossen wir auf ein unlösbares Problem, das alle Völker und Epochen immer wieder beschäftigt hat:

Merksatz:

Die Machtinstrumente des Staates zur Gewährleistung der inneren und äusseren Sicherheit können zur Unterdrückung im Innern und zur Expansion nach aussen missbraucht werden.

Die Polizei beispielsweise sollte dazu dienen, Gesetze durchzusetzen und Streitigkeiten unter den Einwohnerinnen und Einwohnern eines Staates beizulegen. Sie kann aber von den Befehlshabern ebenso gut dazu benutzt werden, eine unliebsame politische Opposition zu unterdrücken oder gar gewaltsam niederzuschlagen. Die Armee sollte ein Land gegen Angriffe von aussen schützen. Oft wurde sie aber dazu missbraucht, andere Länder zu überfallen, andere Völker zu unterdrücken, zu vertreiben oder gar auszulöschen.

Merksatz:

Bei der Beurteilung der Gefahr einer Institution ist nicht auf die Ziele und Absichtserklärungen der Akteure abzustellen, sondern auf das tatsächliche Potenzial.

Es braucht daher Vorkehrungen, um den Missbrauch der Machtinstrumente zu verhindern oder zumindest zu hemmen. Welche Vorkehrungen dies sind, werden wir in Kapitel 2.4 sehen.

1.4 Regeln

1.4.1 Für die Organisation des Staates

Ein Staat braucht zunächst Regeln für seine eigene Organisation. Diese Grundregeln sind in einer Verfassung niedergeschrieben. In der Verfassung muss festgelegt sein, welche staatlichen Organe es gibt, über welche Befugnisse diese Staatsorgane verfügen, in welchen Bereichen der Staat tätig ist, wie der Staat territorial gegliedert ist, wie die wichtigsten Ämter besetzt werden, welche Rechte und Pflichten die Staatsbürgerinnen und Staatsbürger haben, wie die Verfassung abgeändert werden kann.

1.4.2 Für das menschliche Zusammenleben

Die Verfassung gibt den zuständigen Staatsorganen die Befugnis, verbindliche, dauerhafte Regeln für das menschliche Zusammenleben zu erlassen. Das geschieht in Form von Gesetzen, die oft durch Verordnungen noch verfeinert werden. So regeln Gesetze z.B. die Verhältnisse von:

- Ehepartnern (Eherecht)
- Mietern und Vermietern (Mietrecht)
- Arbeitgebern und Arbeitnehmern (Arbeitsrecht)
- Käufern und Verkäufern (Obligationenrecht)
- Täter und Opfer (Strafrecht)
- Bürgern und Verwaltung (Verwaltungsrecht)

Wo Menschen zusammenleben, gibt es auch Konflikte. Sinn der Gesetze ist es auch, diese Konflikte zu regeln. Nun regeln Gesetze allgemeine Verhältnisse, nicht Einzelfälle. Im konkreten Fall stellen sich immer wieder Fragen, wie ein Gesetz auszulegen ist. Bei Rechtsstreitigkeiten entscheiden Gerichte darüber, wer «Recht bekommt». Gesetze regeln nicht nur die Verhältnisse unter Privatpersonen, sondern auch die Grundzüge von nichtstaatlichen Organisationen wie Vereinen, Kirchen, Unternehmungen und Konzernen.

Um zu illustrieren, wie gefährdet die persönliche Sicherheit ist, wenn der Staat geschwächt ist oder gar zusammenbricht, muss man gar nicht weit in der Geschichte zurückgehen. In Afghanistan hat die Zentralregierung auch fünf Jahre nach der US-Intervention noch nicht die Herrschaft über das ganze Land errungen. Im Irak brach nach dem Sturz des Regimes von Saddam Hussein im Mai 2003 zunächst ein Chaos aus. Plünderungen und Attentate waren an der Tagesordnung. In Somalia leben die Menschen schon seit 1991 in einem bürgerkriegsähnlichen Zustand, ohne eine gefestigte, einheitliche Staatsgewalt. Im Libanon haben die Aktivitäten der parastaatlichen Hisbollah im Süden des Landes im Juli 2006 zu einer kriegerischen Auseinandersetzung mit Israel geführt, unter der die Zivilbevölkerung schwer litt.

1.4.3 Für verbindliche Entscheide

Zentral ist die Befugnis, verbindliche – d.h. für alle gültige und nötigenfalls mit Gewalt durchsetzbare – Entscheide zu treffen. In einem Staat muss dies genau geregelt sein, wobei der Grundsatz gilt: Kein staatlicher Entscheid ohne rechtliche Grundlage. Dies nennen wir Rechtsstaat.

Die Hierarchie der Rechtsordnung – Verfassung, Gesetz, Verordnung (siehe S. 22) – widerspiegelt sich in einer Hierarchie der Zuständigkeiten, je nach Bedeutung des Entscheids. Die wichtigsten Entscheide werden in einer Demokratie vom Parlament bzw. von den Stimm- und Wahlberechtigten gefällt. Dies betrifft Entscheide über die Verfassung selbst, über bedeutende Staatsverträge und über Gesetze. Verordnungen werden von der Regierung, von einzelnen Departementen oder gar von Ämtern erlassen. Gestützt auf Rechtsnormen treffen dann Regierung und Verwaltung Entscheide im Einzelfall.

Ein Beispiel: Dem 1. August 2006 ging eine Trockenperiode voraus. Wegen der Gefahr von Bränden haben mehrere Kantone das Abbrennen von Feuerwerk verboten. Im Kanton St. Gallen war für den Erlass einer entsprechenden Allgemeinverfügung das Finanzdepartement zuständig, und zwar gestützt auf das kantonale Gesetz über den Feuerschutz.


1.5 Infrastruktur

Zu den vitalen Aufgaben einer sesshaften menschlichen Gemeinschaft gehört der gemeinsame Aufbau und Betrieb einer Infrastruktur. Darunter verstehen wir sowohl technische Einrichtungen wie Strassen, Brücken, Flughäfen, Eisenbahnen, Wasser- und Energieversorgung, Kommunikationsmittel als auch soziale Einrichtungen wie das Gesundheits- und Bildungswesen. Zwar könnten auch private Unternehmungen diese Einrichtungen erstellen und betreiben. Die dauerhafte Aufrechterhaltung des Betriebs kann aber nur der Staat garantieren.

Ohne diese Infrastruktur könnten Wirtschaft und Gesellschaft, ja jeder einzelne von uns, nicht «funktionieren». Wir müssen uns bei unseren Aktivitäten darauf verlassen können, dass die Infrastruktur intakt ist. Wie stark wir von deren einwandfreiem Funktionieren abhängig sind, zeigt schon ein kurzer Stromausfall. Am 22. Juni 2005 standen in der Schweiz für vier Stunden alle Züge still, weil das Stromnetz der SBB zusammengebrochen war. 200 000 Pendler steckten in rund 1500 Zügen fest.

1.6 Umgang mit Naturgewalten

Bei der Entstehung des modernen Staates hat vermutlich auch die Zähmung der Naturgewalten eine Rolle gespielt, insbesondere die Wasserregulierung. Mit dem Übergang vom



Nomadentum zum Ackerbau waren die Menschen sesshaft geworden und konnten damit den Naturgewalten auf ihrem Territorium nicht mehr ausweichen.

Im alten Ägypten, wo um etwa 3000 vor Christus die erste Hochkultur entstand, wurden der fruchtbare Schlamm, der nach Überschwemmungen entlang des Nils zurückblieb, als Anbaufläche genutzt und Wasser aus dem Fluss in Dammanlagen gespeichert. Das war nur durch eine grosse Gemeinschaftsanstrengung möglich, die einer ausgefeilten menschlichen Organisationsform bedurfte. Bald erkannte man, dass eine Teilung der Arbeit und damit eine Spezialisierung entsprechend den Kenntnissen und Fähigkeiten zu einem besseren Gesamtergebnis für alle führt. Teilung der Arbeit setzte aber eine verbesserte Organisation der Arbeit voraus. Es brauchte also mehr Menschen, welche die Arbeiten nicht selbst ausführten, sondern die Tätigkeiten planten und über die beste Ausführung nachdachten. Ferner entstand mit dem Staat ein neuer Berufstypus: der Angestellte im Dienste des Staates, der vollzeitlich tätige und besoldete Beamte. Es waren also nicht mehr die einzelnen Gesellschaftsmitglieder, die nebenbei auch noch für den Staat tätig waren (sogenanntes Milizsystem), sondern es war eine spezialisierte Berufsgruppe, welche die Tätigkeiten des Staates ausführte.

1.7 Konfliktlösung

Die Menschen, die in einem Staat zusammenleben, haben unterschiedliche Eigenschaften, Fähigkeiten und Bedürfnisse. Sie sind verschieden nach Geschlecht, Alter, Ausbildung, Gesundheitszustand, Intelligenz, körperlichen Kräften usw. Sie verfügen über unterschiedliche Einkommen, Vermögen und Unterkünfte und damit auch über unterschiedlichen Wohlstand.

Merksatz:

Zu grosse Ungleichheiten unter den Menschen werden als Ungerechtigkeit empfunden und führen auf die Dauer zu sozialer Unrast.

Der Grundsatz, dass jene, die mehr leisten, auch besser leben sollen, ist sicher richtig. Auf der anderen Seite gibt es auch Menschen, die nicht (mehr) leistungsfähig sind oder gar keine Erwerbsmöglichkeit haben. Und nicht immer ist eine bessere Lebenssituation auf die eigene Leistung zurückzuführen.

Aufgabe des Staates ist es auch, für sozialen Ausgleich zu sorgen. Ein Grundsatz der Besteuerung ist es, dass diese nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit erfolgt. Ziel des sozialen Ausgleichs ist der soziale Friede. Das, was die besser Situierten abgeben, ist deshalb eine Art «Versicherungsprämie» zur Erhaltung ihres eigenen Lebensstandards (siehe Seite 111). Nicht immer ganz leicht ist es für den Staat, dafür zu sorgen, dass tatsächlich die Bedürftigen vom sozialen Ausgleich profitieren und dass dieser Ausgleich nicht Anreize schafft, den Lebensunterhalt durch staatliche Leistungen statt durch eigene Erwerbsarbeit zu bestreiten.

1.8 Anschauungen über den Staat

Die Anschauungen darüber, wie ein Staat organisiert sein soll, was seine Aufgaben sind und wie sein Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern ist, hat sich im Verlauf der Jahrtausende mehrfach verändert. Die Organisationsform des Staates wird uns im nächsten Hauptkapitel beschäftigen. Eine dauernde Streitfrage ist, «wie viel Staat» notwendig ist. Welche Bereiche soll der Staat regeln, welche nicht?

Die liberale Anschauung besagt, der Staat solle möglichst «schlank» sein. So viel wie möglich solle der Selbstorganisation der freien Individuen überlassen bleiben. Staatseingriffe verzerren demnach das freie Spiel der Marktkräfte, sind effizienzhemmend und freiheitsfeindlich. Markt und Konkurrenz vermehren den Wohlstand. Wo es möglich ist, soll der Staat deregulieren und Staatstätigkeiten privatisieren.

Nach der sozialliberalen Anschauung soll der Staat die Rahmenbedingungen setzen und als Korrektiv des Marktes wirken. Er soll insbesondere auch für Bildung, soziale Sicherheit, soziale Gerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit sorgen. Aufgabe des Staates ist es auch, die Selbstaufhebung des Wettbewerbs durch Private zu verhindern. Über die Breite und Tiefe der staatlichen Eingriffe gibt es freilich verschiedene Positionen. Nach kommunistischer Anschauung soll der Staat alle Lebensbereiche lenken.

In den vergangenen Jahrzehnten ist ungeachtet der historisch gewachsenen Weltanschauungen ein Wandel der Sichtweise eingetreten: Der Staat wird in der Demokratie nicht mehr als «Obrigkeit» gesehen, der man kritiklos zu gehorchen hat, sondern als «Dienstleistungsunternehmen», das als Gegenleistung für Steuern und Abgaben für das Funktionieren von Wirtschaft und Gesellschaft zu sorgen hat. Amtsträger und Staatsangestellte wären dementsprechend «Beauftragte», die für eine einwandfreie Dienstleistung und «Kundenzufriedenheit» zu sorgen hätten.

Es ist freilich verkürzt, den Staat nur als Unternehmung zu sehen, der man für eine Leistung etwas bezahlt, denn der Staat ist auch auf den «Input» – die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger – angewiesen. Dass der Staat aber seine Leistungen möglichst kostengünstig und kundenorientiert erbringt, ist eine durchaus wünschenswerte Entwicklung. Eine klarere Sichtweise über das Funktionieren des Staates ist aber zuweilen auch auf der Seite der Staatsbürger angezeigt. Alle nehmen gerne gute staatliche Leistungen in Anspruch, sind sich aber zu wenig bewusst, dass diese nicht umsonst zu haben sind, selbst wenn man nicht unmittelbar dafür bezahlt.