

# Eine Orange als Rezept gegen Nationalismus

**Das wirksamste Rezept gegen Nationalismus ist Subsidiarität. Das ist zwar etwa so, wie wenn ein Steinerschüler den Schlägern im Quartier mit Eurythmie droht – trotzdem: Es ist der richtige Weg. Allerdings nicht nur gegen unten, sondern auch gegen oben. Und das muss die Schweiz zuerst noch lernen. Denn ausgerechnet die Schweiz, die sich als Musterschülerin der Subsidiarität gibt, tut sich bei Lichte besehen ausgesprochen schwer damit. Schuld daran sind die Orangenschnitze. Aber der Reihe nach.**

Es ist der Unterschied zwischen Apfel und Orange, der es ausmacht. Nein, es geht mir nicht darum, dass Äpfel süsser sind oder dass Orangen von weiss der Geier woher importiert werden. Es geht darum, dass Orangen aus Schnitzen bestehen und Äpfel nicht. In der Schule haben wir die Staatsformen anhand von Früchten gelernt: Ein Einheitsstaat ist wie ein Apfel aufgebaut. Finnland, Island oder Israel sind solche Einheitsstaaten, welche die Zentralgewalt in ihren Hauptstädten zentralisiert haben wie der Apfel die Kerne im Kerngehäuse.

Die Schweiz ist kein Apfel, sondern eine Orange: Die Kerne sind auf die einzelnen Schnitze verteilt, jeden Schnitz umspannt eine eigene Haut. Die Schnitze sind aber nicht selbstständig, sondern zu einem grösseren Ganzen zusammengefügt, das von einer starken Aussenhaut geschützt

wird. Dann gibt es noch die Traube: Selbstständige Früchte bilden gemeinsam ein grösseres Ganzes. Das ist der Staatenbund. Ein Beispiel dafür sind die Benelux-Staaten. Die EU ist kein Staatenbund, sondern ein Staatenverbund.<sup>1</sup> Diese Bezeichnung hat das deutsche Bundesverfassungsgericht für die EU geprägt. Die Bezeichnung soll ausdrücken, dass die Mitgliedstaaten der EU weniger stark zusammengehören als die Staaten in einem Bundesstaat, aber stärker, als das in einem Staatenbund der Fall ist. Die EU ist also eine Mischung aus Orange und Traube – eine Knoblauchzehe vielleicht.

## Der Orangenschnitt, der sich für eine Traube hält

Die Schweiz aber ist eine Orange, wobei sich die einzelnen Orangenschnitze oft benehmen, als wären sie Traubenbeeren. Im Alltag nennt man das Kantönliche. In der Schweiz sind erstaunlich viele Aspekte des täglichen Lebens von Kanton zu Kanton verschieden. Von der Schule bis zur Polizei, von der Kehrrechtsackgebühr bis zum Steuerfuss – kaum etwas, was nicht von Kanton zu Kanton verschieden ist. Selbst im Tod sind nicht alle Schweizer gleich – es kommt sehr drauf an, in welchem Kanton sie gestorben sind.

Ursache für den Kantönliche ist die Konstruktion der Schweiz: Die Basis unseres Landes ist nämlich nicht das Ganze, sondern seine Teile. In der Bundesverfassung

kommt das im Artikel 3 zum Ausdruck: *Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.*<sup>2</sup> Zuerst dürfen die Kantone Steuern erheben, und zwar jeder so, wie es ihm beliebt. Ein grosses Privileg. Dann organisieren die Kantone die für den Bürger wesentliche Obrigkeit: das Polizeiwesen, die Gerichte, den Strafvollzug und das Notariatswesen, aber auch Schulen, Spitäler, und Sozialhilfe, das Bauwesen, das Gastgewerbe, die Ladenöffnungszeiten und das Verhältnis zur Kirche. Das ist viel. Ein Schweizer Kanton hat mehr Kompetenzen als eine Region in Spanien (wie etwa Katalonien) oder ein Département in Frankreich.

## Was der Orangenschnitt nicht kann

Die Politik nennt den Kantönliche *Föderalismus*. Das Wort zeigt die Zweiseitigkeit der Angelegenheit: Es kommt von *Föderation*, also vom Bund. Anders gesagt: Auch wenn die Orange sich vom Schnitt aus denkt, macht der Schnitt doch nur in der Orange Sinn. Für sich allein gelassen, würde er nicht weit kommen. In der Schweiz obliegt dem Bund der Schutz des Landes vor Gefahren. Er ist deshalb zuständig für die Armee, den Geheimdienst und den Seuchenschutz. Der Bund ist zuständig für die Währung, die Mehrwertsteuer und die Zölle, das Messwesen und das Bankenwesen. Der Bund organisiert Strafrecht, Zivilrecht und Obligationen-

recht. Und er ist zuständig für die nationale Infrastruktur, die Energie, das Verkehrsrecht und für Radio und Fernsehen.

Zwischen den Gliedstaaten (also den Kantonen) und dem Bund gab und gibt es immer wieder ein Gerangel um Kompetenzen. Am 28. November 2004 wurde deshalb per Volksabstimmung mit dem Artikel 5a ein wichtiger Zusatz in die Bundesverfassung aufgenommen:<sup>3</sup> *Bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben ist der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten.* Hier taucht das Zauberwort also auf: Subsidiarität. Es bedeutet, dass die höhere Organisationsebene eine Aufgabe nur dann übernehmen soll, wenn die untere Ebene diese nicht ausreichend erfüllen kann.<sup>4</sup>

## Der lange Kampf um die Armee

Das ist klug, weil das Prinzip der Subsidiarität die Eigenverantwortung stärkt und es ermöglicht, dass Lösungen den lokalen Bedürfnissen angepasst sind. Ein subsidiär geprägtes Land ist ein Patchwork von lebendigen Einzelteilen. Der Einzelne, die einzelne Gemeinde, die einzelne Region übernimmt mehr Verantwortung – deshalb ist Subsidiarität auch ein Rezept gegen Nationalismus, weil das Bewusstsein für die Einzelteile im Land lebendig bleibt. Wir Schweizer sind uns bewusst, dass wir zuallererst Basler, Berner und Zürcher sind und erst dann Schweizer. Aber freuen Sie sich nicht zu früh: Denn ausgerechnet die

Schweiz ist ein Beispiel dafür, dass Subsidiarität ein schwieriges Prinzip ist. Es ist der ewige Streit der Schnitze mit der Haut der Orange.

Nehmen wir die Armee. Klar, sagen Sie jetzt vielleicht, ist ja logisch, dass die Armee Sache des Bundes ist. Eine Armee wird gegen Aussen eingesetzt, gegen Angriffe auf die ganze Schweiz, also muss sie auch durch den Bund kontrolliert werden – eine Armee lässt sich ja schlecht *von Kanton zu Kanton unterschiedlich* organisieren. Doch genau das war in der Schweiz jahrelang der Fall. Der Bundesvertrag von 1815 sah die Militärhoheit bei den Kantonen. Das rächte sich 1847, als es in der Schweiz unter den Kantonen zum Sonderbundskrieg kam. Trotzdem beliess die Bundesverfassung von 1848 wichtige Kompetenzen im Militärbereich bei den Kantonen. So mussten die Kantone die Ausrüstung ihrer Soldaten beschaffen und bezahlen und sie mussten gegenüber dem Bund eine Stellungsquote erfüllen.

### **Die Kantone halten den Bund draussen**

Natürlich wäre es sinnvoll gewesen, die Armee weiter zu zentralisieren. Ein entsprechendes Vorhaben wurde aber 1872 an einer Volksabstimmung abgelehnt. Die Revision der Bundesverfassung 1874 brachte deshalb nur eine Zentralisierung der Organisation. Die Kantone waren weiterhin für

die persönliche Ausrüstung ihrer Soldaten zuständig. 1895 scheiterte die Zentralisierung des Wehrwesens erneut an einer Volksabstimmung. Das Beispiel der Armee zeigt: Subsidiarität funktioniert in der Schweiz nicht recht. Auch wenn die untere Ebene (die Kantone) eine Aufgabe definitiv nicht ausreichend übernehmen können, sträubten sich die Kantone und ihre Bürger lange dagegen, die höhere Organisationsebene (den Bund) damit zu betrauen.

Das ist bis heute so. in einer ganzen Reihe von Themenbereichen wäre es sinnvoll, wenn der Bund eine stärkere Rolle übernehmen würde. Dagegen wehren sich die Kantone – und bilden zur Koordination ihrer Aufgaben Konferenzen und Konkordate. Ein Beispiel ist die mächtige Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) und ihr Harmos-Konkordat.<sup>5</sup> Statt dass der Bund wichtige Fragen der Schulbildung regelt, jassen es die Kantone unter sich aus. Auf diese Weise halten die Kantone den Bund draussen – aber auch die Bürger. Konkordate, ob sie nun von Erziehungsdirektoren, Finanzdirektoren oder Justizdirektoren gebildet werden, sind den üblichen, demokratischen Kontrollen weitgehend entzogen. Das ist gleich doppelt bequem für die Kantone: Der Bund flickt ihnen nicht an der Politik herum und das Volk kann nicht mitreden. Und das Ganze lässt sich erst noch mit Subsidiarität rechtfertigen.

### **Eigentlich geht es um Macht**

Dabei geht es nicht um Subsidiarität, sondern um Macht. Denn Subsidiarität heisst nicht, dass Kompetenzen so tief wie möglich anzusiedeln sind. Subsidiarität meint, dass die höhere Organisationsebene eine Aufgabe nur dann übernehmen soll, wenn die untere Ebene diese nicht ausreichend erfüllen kann. Das bedeutet aber umgekehrt: Wenn die untere Ebene eine Aufgabe nicht ausreichend erfüllen kann, dann soll sie die Aufgabe an die höhere Ebene abtreten. Ganz egal, ob es sich um die Armee, die Währung, Grundfragen des Schulwesens oder den Umgang mit Hooligans handelt.

Subsidiarität meint also, etwas neutraler gesagt, dass Aufgaben auf jener Ebene anzusiedeln sind, auf der sie auch gelöst werden können. Das Baureglement ist Sache der Gemeinde, die Polizei Sache der Kantone, die Armee gehört auf die Ebene des Bundes – und es gibt eine Reihe von Fragen, für die auch der Bund die falsche Ebene ist. Ich denke etwa an Regeln im Umgang mit globalen, digitalen Konzernen, generell das Internet, Umweltschutzfragen und natürlich Menschenrechte. Mit anderen Worten: Wenn die Schweiz das Prinzip der Subsidiarität ernst nehmen würde, dann müsste sie der EU beitreten oder zumindest dem EWR. Sie könnte dann bei der Gestaltung der Regeln mitreden, die sie ohnehin übernehmen muss,

wenn Europa sie einführt.

Subsidiarität heisst, dass es keine absolut richtige Ebene gibt, sondern nur das Zusammenspiel unterschiedlicher Ebenen. Subsidiarität ist deshalb das Rezept gegen Nationalismus, weil Subsidiarität den Nationalstaat relativiert, von unten, wie von oben. Das ist nicht einfach auszuhalten. Gerade die Schweiz ist dafür ein Beispiel. Sie gebärdet sich nach oben nationalistischer als viele andere Staaten in Europa, indem sie den Nationalstaat über Europa stellt. Aus der Perspektive der Orange mag die Selbstüberhöhung richtig sein. Bloss vergisst die Orange, dass sie einen Baum braucht, auf dem sie wachsen kann. Ohne Baum gibt es keine Orange.

Basel, 29. März 2018, Matthias Zehnder  
[mz@matthiaszehnder.ch](mailto:mz@matthiaszehnder.ch)

### Quellen:

- 1 Vgl. <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/pocket-europa/16940/staatenverbund>
- 2 Vgl. <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>
- 3 Vgl. <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/rfj/cr/2001/20012240.html>
- 4 Vgl. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D48198.php>
- 5 Vgl. <http://www.edk.ch/dyn/11659.php>