



Markt, Liberalismus, parlamentarische und direkte Demokratie

ROBERT NEF

Vorbemerkung

Am Seminar der Hayek-Gesellschaft in Freiburg i.Br. habe ich im Gespräch mit Prof. Gebhart Kirchgässner (als dessen Korreferent) Ausschnitte aus diesem «paper» vorgetragen, das Gedanken aus verschiedenen älteren Texten und Notizen zusammenfasst. Im mündlichen Vortrag habe ich zunächst die Hayek'sche Demokratieskepsis verteidigt und mich auf die «schwachen Punkte» der direkten Demokratie konzentriert. Hayek hat ein Modell für die institutionelle Beschränkung der Demokratie entwickelt. Direkte und unbeschränkte Demokratie sind zwar historisch häufig miteinander verknüpft gewesen, aber logisch zwingend ist diese Verknüpfung nicht. Dass die direkte Demokratie ihren Ursprung in kleinräumigen Gebietskörperschaften hat, in denen zahlreiche traditionelle, soziokulturelle Schranken wenigstens teilweise die Funktion rechtsstaatlicher Schranken hatten, entspricht ebenfalls historischer Erfahrung. Man kann zwar über fast alles abstimmen, aber man respektiert «materielle Grenzen» in gegenseitiger Selbstkontrolle (offenes Handmehr) sowie allgemeine Grundsätze «höherer Ordnung». Die indirekte, d.h. die parlamentarische Demokratie hat aus liberaler Sicht z.T. andere und z.T. sogar noch mehr Schwächen als die direkte Demokratie. Auch der Parlamentarismus hat ein nachweisbares Degenerationspotenzial in Richtung «Gefälligkeitsdemokratie» und Klientelismus zu Lasten Dritter. Der Grundsatz «Selbstbestimmung geht vor Mitbestimmung» kritisiert die unbeschränkte Demokratie, unabhängig davon, wie direkt und wie indirekt der Prozess der Willensbildung organisiert ist.

Einleitung

Über den Markt, über die Demokratie und über den Liberalismus sind schon ganze Bibliotheken geschrieben worden. Etwas weniger umfassend ist die Literatur zum Thema direkte und indirekte Demokratie. Das Thema hat in letzter Zeit an Aktualität gewonnen, weil es in der Bundesrepublik Bestrebungen gibt, mehr direkte Demokratie einzuführen und weil in der Schweiz von verschiedener Seite, vor allem im Lager der Befürworter eines EU- Beitritts ein Abbau der direkten bzw. der halbdirekten Demokratie gefordert wird. Der Schweizer Ökonom Walter Wittmann sieht in der direkten bzw. halbdirekten Demokratie eine Fortschrittsbremse und eines der Haupthindernisse für eine Integration der Schweiz in die EU. (Walter Wittmann, Direkte Demokratie, Bremsklotz der Revitalisierung, Frauenfeld 2001).

Auf der anderen Seite stehen Autoren wie die Ökonomen Bruno Frey, Reiner Eichenberger und Gebhard Kirchgässner, welche gestützt auf empirisches Material, vor allem die Vorzüge der direkten Demokratie ins Zentrum stellen und in ihr ein zukunftstaugliches Instrument politischer Willensbildung sehen, das weltweit propagiert werden sollte. (B.S. Frey, Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ, Tübingen 1997; Gebhard Kirchgässner/Lars P. Feld/Marcel R. Savioz, Die Direkte Demokratie, Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Basel/München 1999).

Es kann heute nicht darum gehen, einen begriffsgeschichtlichen und institutionengeschichtlichen Überblick über alle drei bzw. vier Begriffsfelder zu geben, um nachher ein paar Schlüsse für die Gegenwart und Zukunft daraus zu ziehen. Ein solches Unterfangen ist zum Scheitern verurteilt, wenn man nicht über die grenzenlose Unbefangenheit eines Jungakademikers oder die Abgeklärtheit eines Alten Weisen verfügt.

Der italienische Politologe Giovanni Sartori hat in seiner «Demokratiethorie» (dt. Übers., Darmstadt 1992), einem internationalen Standardwerk, in einem Kapitel auch die Frage «Was ist der Markt?» gestellt und aus seiner Sicht beantwortet: «Kapitalisten haben den Markt nicht erfunden, sondern der Markt hat die Kapitalisten erfunden.»

Die Demokratiethorie ist Gegenstand der Politologie und für Märkte sind primär die Ökonomen zuständig, und für die liberale Doktrin die Partei- und Ideengeschichtler. Aber wer ist der Zuständige für überlappende Probleme, für Phänomene die «dazwischen» anfallen? Die Schule des Aristoteles hat seine Werke in zwei Kategorien eingeteilt, die bis heute in der Wissenschaftsgeschichte eine wichtige Rolle spielen: «Physica» und «Meta-Physica». Die Neuplatoniker haben eine dritte Wissenschaftskategorie einführen wollen, die «Correspondentia», welche im Zwischenfeld nach Zusammenhängen forscht. Heute müssten wir wohl alle entscheidenden Zukunftsprobleme in diesem Zwischenfeld, das nach Zusammenhängen fragt, ansiedeln. Man mag es bedauern oder begrüßen, dass es hier keine festen Zuständigkeiten gibt. Wer bleibt übrig, wenn sich bezüglich «Korrespondenzen» alle Fachleute für «teilweise unzuständig» erklären? Unter andern sicher die Historiker, dann die interessierten Laien und schliesslich die Medienleute. Dem Historiker steht das Laboratorium der Primär- und Sekundärquellen zur Verfügung, dem interessierten Laien der gesunde Menschenverstand und dem Journalisten - bestenfalls — die Gabe der allgemeinverständlichen Formulierung.

Im Folgenden sollen alle drei Sichtweisen zum Zug kommen.

Marktwirtschaft und Mehrheitsprinzip

Eine erste Einschränkung des unendlich grossen Themenkreises ergibt sich daraus, dass sich «Markt» und «Demokratie» als Phänomene nur in kleineren Teilbereichen der Realität überschneiden, und dass sie auch dort nicht generell als gegenläufige oder sich gegenseitig ausschliessende Prinzipien in Erscheinung treten, im Gegenteil. Die Gefahr ist sogar ziemlich gross, vorschnell die Gemeinsamkeiten hervorzuheben und beides gemeinsam von den jeweiligen Gegenprinzipien abzugrenzen. Der Markt ist die Alternative zur zentral geplanten Wirtschaft, die Demokratie ist die Alternative zum Totalitarismus linker oder rechter Autokraten. Zur Zeit des «kalten Krieges» wäre es nahe gelegen, den Einstieg ins Thema «Markt und Demokratie» nach folgendem Muster zu wählen: «Markt und Demokratie», das sind wir, das ist der liberale Westen, das ist das Gute. «Planung und sozialistischer Totalitarismus», das sind die andern, der Ostblock, das Böse. Die Idealisierung des Eigenen und die Radikalkritik am Widersacher ist in Zeiten der Auseinandersetzung unvermeidlich und sie verhindert sowohl eine gefährliche, voreilige, anbiedernde Kompromissbereitschaft in «Dritten Wegen» als auch die verachtenswürdige Gesinnungsneutralität der Denkschwachen und Opportunisten. Trotzdem ist diese Schwarz/weiss-Sicht nicht über alle Zweifel erhaben. Das real-existierende Übel beim Gegner wird mit dem angestrebten Ideal auf der eigenen Seite verglichen, was zu einer Art von Blindheit gegenüber eigenen Schwächen und auch zu einer Fehleinschätzung der Idealvorstellungen des Gegners führen kann.

Nun gibt es für «Markt» und «Demokratie» — wenigstens auf den ersten Blick — keine ernsthaften Gegner mehr. Der kalte Krieg ist durch den Konkurs der zentral verwalteten Planwirtschaft und den Zusammenbruch des sowjetischen Kolonial-Imperiums seit 1989 beendet. Beide Niedergänge sind miteinander verknüpft, wobei der erstgenannte, ideologische Niedergang möglicherweise in seiner Tragweite überschätzt, und der zweitgenannte, realpolitische unterschätzt wird. Die ideologische Erosion hatte schon in den 60er-Jahren begonnen, denn unter dem Druck der Tatsachen glaubten im Stammland der «Zweiten Welt» weit weniger Menschen an einen Endsieg des Sozialismus als in der Ersten Welt und in der Dritten Welt. Die kriegerischen Wirren als Folge der Entkolonisierung des Sowjetrussischen Reiches sind heute noch im Gange und fordern täglich ihre grausamen Opfer.

Wo sind sie heute, die einstigen Gegner des Privateigentums an Produktionsmitteln, die Kämpfer für Autarkie und gegen offene Märkte und die Widersacher liberaler pluralistischer Demokratie, welche ihre kollektivistische Ideologie mit Gewalt und mit Sicherheitsdiensten in gleichgeschalteten Volksdemokratien verwirklichen wollten? Sie sind nicht einfach spurlos verschwunden. Sie sind auch nicht verurteilt und bestraft worden, sie haben sich mehr oder weniger unbemerkt ins andere Lager hinübergestohlen, nennen sich selbstverständlich — mit irgendwelchen Bindestrichen «Liberales» und singen heute, allerdings mit wichtigen und zu wenig wahrgenommenen Nuancen, ebenfalls das Loblied des Marktes und der Demokratie.

In der heutigen Situation bleibt keine Zeit zum Triumphieren und es gibt auch wenig Gründe dazu, denn so marktwirtschaftlich und so demokratisch wie wir uns selbst im freien Westen gerne darstellten, sind wir vielleicht gar nie gewesen, und so harmonisch lässt sich das magische Vieleck unserer «westlichen Ideale», Demokratie, liberaler Rechtsstaat, Marktwirtschaft, gesellschaftlicher Pluralismus, sozialer Friede und internationale Solidarität gar nicht verbinden, wie wir immer geglaubt bzw. gehofft haben.

Die Demokratie als ein in sich geschlossenes Konzept gibt es gar nicht, es gibt lediglich eine Fülle von Verfahren bei denen Selbstbestimmung, Mitbestimmung und Mehrheitsprinzip kombiniert werden. Was heute für engagierte liberale Befürworter von «Markt» und «Demokratie» im Vordergrund steht, ist die Fähigkeit, zu differenzieren. Das Motto lautet: Differenzieren, statt triumphieren, und zum Differenzieren gehört auch eine sorgfältige Selbstanalyse und Selbstkritik.

Es geht heute nicht darum, einen Liberalismus-Streit zu entfesseln bei dem sich liberale Anhänger der Marktwirtschaft und liberale Anhänger der Demokratie gegenseitig ihren Liberalismus absprechen, und auch die Debatte um verschiedene Neo- und Paläoformen liberaler Markt- und Demokratiebefürwortung samt allen absichtlichen und unabsichtlichen Missverständnissen führt nicht weiter.

Ohne jede begriffsgeschichtliche Klärung kommen wir hier aber nicht weiter, denn die Differenzierung erfordert einen minimalen Konsens über die Bedeutung der verwendeten Begriffe.

Die Frage nach dem Primat

Der Markt als ein Urphänomen, als ein Verfahren und als ein Ort, an welchem friedlich und gewaltfrei getauscht wird, ist zweifellos älter als der Staat und damit auch älter als die Staatsform «Demokratie». Dazu Giovanni Sartori in der bereits erwähnten «Demokratiethorie»: «Der Markt ist etwas Spontanes; niemand hat es ausgedacht und geplant, und gewiss nicht die Kapitalisten.» (S.400)

Für einen historisch Interessierten, der fragt, wie es gewesen sei, wäre also die Frage nach dem Primat von «Wirtschaft» (und damit von Marktwirtschaft, als Form des Wirtschaftens) und «Politik» (und damit von Demokratie als Form des Politisierens) bereits beantwortet. Zuerst kam das Wirtschaften als Bestandteil des physischen Überlebens im Kleinkollektiv, dann kam das Entwickeln und Erzwingen allgemeiner verbindlicher Normen nach der Max Weber'schen Staatsdefinition, welche den Staat als «politischen Anstaltsbetrieb» bezeichnet, «wenn und insoweit sein Verwaltungsstab erfolgreich das Monopol legitimen physischen Zwangs für die Durchführung der Ordnungen in Anspruch nimmt». (Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl., 1976, S. 29). Für den wachen und kritischen Zeitgenossen, der das historische Sein bzw. Gewesen-Sein nicht als Wertmassstab akzeptiert, sondern nach einem bestmöglichen «Sollen» für die Zukunft Ausschau hält, ist die Frage nach dem Primat zwischen Wirtschaft und Politik damit nicht abschliessend beantwortet. Es ist durchaus denkbar, dass wir in Zukunft mehr Politik brauchen, obwohl historisch gesehen, das Wirtschaften älter ist als das Politisieren. Gefährlich wäre es allerdings, den menschheitsgeschichtlichen Sockel des Tausches und des Marktes zu ignorieren. Die entscheidende Rolle des Marktes zu verneinen ist noch gefährlicher als sie zu verdrängen oder als sie blind und vorbehaltlos als alleinigen Steuerungsmechanismus der Gesellschaft zu akzeptieren.

ismus der Gesellschaft zu akzeptieren. Es gibt heute eine interdisziplinäre Forschungsrichtung, welche Rechtswissenschaft, Soziologie, Ökonomie und Politologie und Sozialphilosophie verbindet und die sich für die Beantwortung von Fragen nach dem Zusammenhang von Liberalismus, Markt und Demokratie mit guten Gründen für zuständig hält, auch wenn viele Vertreter Mühe bekunden, sich allgemeinverständlich auszudrücken. Je nach Ausgangspunkt spricht man von «ökonomischer Analyse des Rechts» oder von «politischer Ökonomie» oder von «Public choice»-Theorie. In diesem Zusammenhang erhalten Märkte eine noch umfassendere Bedeutung, indem auch demokratische Prozesse in den Kategorien von Angebot und Nachfrage auf einem «Markt um politische Macht» gedeutet werden. Ich masse mir nicht an, diesen Ansatz zu kritisieren, weil dies jenseits meiner fachlichen Kompetenz liegt. Ich meine allerdings, es gebe einen akuten Kommunikationsbedarf zwischen den politologischen, soziologischen und ideengeschichtlichen Demokratiethoretikern und den ökonomischen Analytikern kollektiver Entscheidungsfindung. Interdisziplinäre Auseinandersetzungen werden durch unterschiedliche Terminologien und Forschungsansätze und auch durch Überheblichkeiten und Vorurteile erschwert. Der Begriff «Markt» weckt zunächst einmal wirtschaftliche Assoziationen im engeren Sinn, und es stellt sich die Frage, was damit gewonnen bzw. verloren wird, wenn — in Abweichung vom allgemeinen deutschen Sprachgebrauch — jegliche Form der Interaktion und Kommunikation «sub specie oeconomiae» als Marktprozess gedeutet wird.

Eine restriktive Auslegung dessen, was «Wirtschaft» und «Markt» bedeutet, mag einem veralteten typisch europäischen Sprach- und Wirtschaftsverständnis entsprechen, über das man in den USA schon längst hinausgewachsen ist. Aber was hilft es, wenn wir gewissermassen «neben dem allgemeinen Sprachgebrauch» theoretisieren? Im allgemeinen bereitet es hierzulande noch Schwierigkeiten, nichtmonetäre Tauschbeziehungen etwa in Partnerschaften, in der Familie oder in andern mitmenschlichen face-to-face-Beziehungen als Markttransaktionen zu deuten, obwohl Vieles dafür spricht. Auch die rein ökonomische Deutung des Wahl- und Abstimmungsverhaltens und der Option für eine bestimmte Parteiprogrammatik gehört noch nicht zum Allgemeinverständnis von «Wirtschaft» und «Politik», sonst gäbe es ja die Auseinandersetzung über das «Primat» gar nicht.

Die allgemeine Frage nach dem Primat der Wirtschaft und dem Primat der Politik soll hier nicht abschliessend beantwortet werden, aber sie ist für die Auseinandersetzung um die Rolle des Marktes in der liberalen Doktrin und in der liberalen Demokratie von entscheidender Bedeutung. Möglicherweise hat der Begriff «Markt» angesichts seiner grenzenlosen Erweiterung in den Bereich jeder Interaktion seine Erklärungskraft eingebüsst. Sollte man eher von «Wettbewerb» sprechen oder von «Privatautonomie»? Aber auch diese Vorschläge führen eher zu terminologischen Erweiterungen und Schwerpunktsverlagerungen als zu Präzisierungen.

Die Frage ob man von einem umfassenden, den politischen Bereich einschliessenden Markt-begriff ausgeht oder von einem

beschränkten, muss zunächst geklärt werden. Vieles spricht dafür, die Demokratie als eine Anwendung des Marktprinzips auf die Verteilung politischer Macht zu deuten, aber man stellt immer wieder fest, dass ein solcher Ansatz als «einseitiger Ökonomismus» missverstanden wird.

Wer auf diesem Hintergrund die Frage nach «mehr Markt?» oder «mehr Demokratie?» stellt, gerät bald in eine Sackgasse. Es geht nicht um Quantitäten, sondern um Qualitäten. Nicht die Frage «wieviel?» bzw. «wie wenig?», sondern die Frage «wie beschaffen?», «wie strukturiert?» «wie organisiert?» «wie kombiniert, bzw. koordiniert?» entscheidet über die künftige Entwicklung des Liberalismus, des Marktes und der Demokratie. Welche Märkte und welche demokratischen Prozesse sind für die Zukunft der Freiheit entscheidend?

Die drei historischen Potenzen: Staat, Religion, Kultur

Der Basler Historiker Jacob Burckhardt, ein liberaler Konservativer und ein Demokratieskeptiker, hat in seinen «Weltgeschichtlichen Betrachtungen» möglicherweise eine zukunftssträchtige Lösung skizziert. Er forscht in der Geschichte nicht nach Systemen und gesetzmässigen Abläufen, welche Periodisierungen und Prognosen ermöglichen, sondern nach Kräften, er nennt sie «Potenzen», welche in gegenseitigen «Bedingtheiten» aufeinander einwirken. Mit Spannung sucht man nach der «Potenz Wirtschaft» bzw. nach der «Potenz Markt» und seiner Bewertung. Jacob Burckhardt unterscheidet nur zwischen drei Potenzen: «Staat», «Religion» und «Kultur», aber sein Kulturbegriff ist umfassend und schliesst alles ein, «was zur Förderung des materiellen und als Ausdruck des geistig-sittlichen Lebens spontan zustande gekommen ist, alle Geselligkeit, alle Techniken, Künste, Dichtungen und Wissenschaften.» (2. Kapitel, Von den drei Potenzen). Dazu gehört für ihn auch «Erwerb», «Verkehr» und «Handel» im weitesten und ursprünglichen Sinn. Wer in der Lage ist «Wirtschaft» und «Markt» als einen Bestandteil der Kultur in diesem umfassenden Sinn zu deuten, braucht keine Angst davor zu haben, dieser Potenz eine zukunftsbestimmende Rolle zuzuweisen, und sieht, wie Burckhardt, auch gute Gründe, diesen Bereich vor der Macht staatlicher Intervention abzusichern. Die «Knechtung» der Kultur durch die Religion, vor der Burckhardt ebenfalls warnt, ist wohl in der säkularisierten Welt kein Problem mehr, sondern — im Gegenteil — das Verschwinden von verbindlichen Moralvorstellungen. Religiöser Totalitarismus bleibt aber weiterhin auf der Traktandenliste künftiger Bedrohungen des Weltfriedens.

Man sieht also, und dies ist eine Zwischenbilanz, es ist durchaus möglich, eine liberale Antwort nach einem Vorrang im Spannungsfeld der geschichtlichen Potenzen zu geben, auch wenn man die Frage nach den Anfängen und nach einer abschliessenden Hierarchie offenlässt.

Weder Staat noch Religion dürfen die Kultur zwingend bestimmen, aber die Wirtschaft muss sich in den grösseren Rahmen der Kultur eingliedern.

Archaische Formen des Handels, auch über sehr weite Distanzen, sind schon nachweisbar bevor es Organisationen gab, welche man als Staaten, d.h. als strukturierte «politische Systeme» bezeichnen kann. Der Markt ist, wie auch der Staat sowohl ein Produkt als auch eine Voraussetzung des menschlichen Zivilisationsprozesses. Ohne äussere Ordnung, ohne gemeinsame Vorstellungen über Besitz und Eigentum und ohne den Grundsatz, dass Verträge zu halten seien, können sich aber Märkte weder halten noch entfalten. Aber wieviel Staat braucht es, um solche Rahmenordnungen zu gewährleisten?

Transformation und Globalisierung

Die Frage nach dem Verhältnis von Markt und staatlicher Rahmenordnung ist nicht nur eine kultur- und wirtschaftshistorische Frage, sie hat auch eine neue Aktualität erhalten in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion um den Transformationsprozess, d.h. um den möglichst friedlichen Übergang von einer bankrotten Kommandowirtschaft zu einer offenen Marktwirtschaft.

Muss man zur Aufrechterhaltung der Minimalordnung für kürzere oder längere Zeit einen Restbestand an interventionistischen oder gar totalitären Strukturen tolerieren und offene Märkte nur in kleinen Schritten zulassen (sogenannter Gradualismus) oder muss die Umstellung möglichst schockartig und vollumfänglich erfolgen, damit die spontanen Prozesse die ihnen adäquate Ordnung von selbst hervorbringen? Die beiden Pole der Diskussion sind im Sammelband mit dem Thema «Contending with Hayek, On Liberalism, Spontaneous Order and the Post-Communist Societies in Transition, edit. Christoph Frei /Robert Nef, Bern 1994) dokumentiert. Während der Sozialliberale John Gray den Gradualismus verteidigt, vertritt der Libertäre Antony de Jasay die an Adam Smith anknüpfende Auffassung, dass der Markt die ihn ermöglichende stützende Ordnung, d.h. die Moral der Vertragstreue, d.h. die Grundnorm «pacta sunt servanda», von selbst hervorbringe, weil er innerhalb seiner eigenen Gesetzmässigkeiten grundsätzlich jene bestrafe, welche sich nicht daran halten und damit ihr «enlighted selfinterest» verletzen. Von de Jasay stammt auch die eingängige These «property breeds order» (a.a.O. p.61). Er bringt auch historisch plausible Beispiele für «the ability of international, footloose, stateless trading community to govern an increasingly complex system of spot and credit exchanges across and above territorial jurisdictions, by spontaneously emerging Law Merchant, enforced mainly by peer pressure» (p.60). Da keine der beiden Strategien, weder der Gradualismus noch die «Schocktherapie» unverfälscht angewendet worden ist, wird es kaum möglich sein, je einen historisch-empirischen Beweis für die Richtigkeit bzw. Unrichtigkeit zu erbringen, d.h. es wird den Vertretern auf beiden Seiten leicht fallen, den relativen Misserfolg ihrer Theorie auf «zu wenig Markt» oder «zu wenig politische Intervention» zurückzuführen. Dies gilt übrigens auch im Bezug auf relative Erfolge, welche sich bei wirtschaftspolitischen Kompromissprogrammen ergeben, beispielsweise beim holländischen Poldermodell oder bei den Jospin-Reformen in Frankreich.

Es gibt aber gute Gründe, den relativen Erfolg eher auf die liberalisierenden Komponenten oder auf den mit den Massnahmen nicht kausal verknüpften technologisch mitbedingten Globalisierungsprozess zurückzuführen. Es ist zu begrüssen, wenn diesbezüglich mehr empirische Studien und durchgeführt werden, unabhängig davon, was dabei verifiziert bzw. falsifiziert wird. Auch internationale Ratings, welche etwa «ökonomische Freiheit» zu messen und zu analysieren versuchen, sind begrüssenswert (z.B.: Vom Fraser Institut Vancouver: James Gwartney, Robert Lawson, Dexter Samida, Economic Freedom of the World, 2001 Annual Report). Auch der Zusammenhang von Demokratie und Wohlstand ist Gegenstand empirischer Untersuchungen (z.B. Robert J. Barro, Demokratie, Folge oder Ursache von Wachstum? In: Schweizer Monatshefte, Heft 9, 1995, S. 28). Solche empirischen Befunde müssen allerdings mit der nötigen Vorsicht interpretiert werden. Wenn etwa der Zürcher Ökonom Bruno Frey in einer neuen Studie (Frey/Stutzer, 2000, Happiness and Economics, Princeton University Press) den Zusammenhang von «Demokratie» und «menschlichem Glück» zahlenmässig zu erfassen versucht und positive Relationen findet, so ist aus meiner Sicht die Grenze des Messbaren erreicht bzw. überschritten. Zwei derart komplexe und unbestimmte Begriffe wie «Demokratie» und «Glück» sind einfach nicht kommensurabel.

Eine definitive Aufschlüsselung von Erfolg und Misserfolg wirtschaftspolitischer Strategien bleibt wohl für immer ein unerfüllbares Postulat, und wir müssen uns — wie bei medizinischen Therapieerfolgen und Misserfolgen allzu oft mit einem «Post-hoc-ergo-propter-hoc» begnügen, was die Empiriker und Dogmatiker aller Couleurs natürlich ärgert.

Wenn man nicht nur den «Markt-Koeffizienten» misst, sondern auch noch den «Demokratie-Koeffizienten», so wird die historische Analyse noch komplizierter. Es gibt nämlich, — mindestens in beschränktem Ausmass — auch Marktwirtschaft ohne Demokratie, ich denke etwa an Hongkong und Singapur, oder — noch problematischer — an Chile unter Pinochet. Ist es zulässig, während den «innenpolitischen

Durststrecken» der Transformation, totalitäre politische Strukturen zu dulden oder neu zu installieren, um schliesslich durch «mehr Markt» schrittweise auch die Voraussetzungen für «mehr Demokratie» zu schaffen? Welche Konzessionen kann man in Transformationsprozessen bezüglich Altlasten des Totalitarismus machen, sei dieser nun «links» oder «rechts»? Gibt es eine empirische Evidenz, dass rechtsautoritäre Strukturen plus Marktwirtschaft leichter zu liberalisieren und zu demokratisieren sind als links-autoritäre sozialistische Regime, und liefert eine solche Evidenz eine Rangordnung der politischen second-best, bzw. third-best Ordnungen? Wieviel Chaos kann man riskieren, wenn man eine neue, spontanere zwangsfreiere Ordnung anstrebt? Das ideale Verhältnis von wirtschaftlichen Liberalisierungsstrategien und politischen Demokratisierungsprozessen kann wohl nicht generell festgelegt werden und eine «politische Ökonomie» totalitärer Strukturen ist noch wenig erforscht.

Wir befinden uns hier vor einem sehr grundsätzlichen Problem: Wie steht es mit der wechselseitigen Bedingtheit bzw. mit der teilweisen Unvereinbarkeit von Marktwirtschaft, Liberalismus und Demokratie, und wie und in welchem Rahmen können alle drei Prinzipien optimal, d.h. mit politischer, wirtschaftlicher und sozialer Nachhaltigkeit, weiter entwickelt werden?

Die Zeit der pauschalen sloganartigen Befürwortung dieser Prinzipien als ein anti-totalitäres Gesamtpaket, als generelle Gegenstrategie, ist nach dem Ende des Kalten Krieges vorbei. Wer hier über fertige erfolgreiche Rezepte verfügte, würde den Schlüssel zur Lösung von Jahrhunderten, wenn nicht gar Jahrtausendproblemen in der Hand halten. Ich kann Ihnen damit nicht dienen.

Konkurrierende Kleinsysteme: Die Erfahrungen der Schweiz

Was ich abschliessend tun kann und gern auch in die Diskussion einbringe, sind die diesbezüglichen Erfahrungen der Schweiz. Es geht im folgenden nicht um die Anmassung, dieses Land — einmal mehr — als Modell für andere darzustellen. Ich möchte lediglich auf ein paar Erfahrungen hinweisen, die vielleicht auch generell von Bedeutung sind. Für die eingangs erwähnte wissenschaftliche «Disziplin» der Korrespondenz gibt es keine Laboratorien, in denen Lösungen für die kommenden Jahrzehnte bzw. Jahrhunderte experimentell getestet werden könnten. Die historischen Erfahrungen und der historisch-politische Quervergleich von Resultaten sind die einzigen Methoden, die uns zur Verfügung stehen. Veranstaltungen wie die heutige, sind nichts anderes als Märkte, an denen Erfahrungen und Ideen herrschaftsfrei aber geordnet ausgetauscht werden.

Demokratie bewirkt per se keine automatische Förderung bzw. Bewahrung von Markt und Liberalismus. Interventionen und vor allem die materielle Umverteilung zu Lasten von Minderheiten und zugunsten von Mehrheiten sind fast grenzenlos populär und mehrheitsfähig. Wenn die zugelassene Steuerprogression eine gewisse Grenze überschreitet, ist auch die direkt-demokratische Abstimmung über Steuererhöhungen keine wirksame Schranke mehr. Wenn die Umverteilungsmaschinerie und das Rentensystem jenen Punkt überschritten haben, bei welchem Mehrheiten zu Lasten von Minderheiten profitieren können, ist das demokratische System korumpiert, d.h. man kann nicht mehr von «liberaler Demokratie» sprechen sondern man muss ehrlicherweise die Bezeichnung «wohlfahrtsstaatliche Demokratie» oder «Umverteilungsdemokratie» verwenden. Ob diese Entwicklung systembedingt ist oder nicht, und ob dieser Punkt in der Schweiz bereits erreicht ist, lässt sich schwer feststellen. Als Liberale haben wir aber guten Grund, diese Ambivalenz der Demokratie, diese «offene Flanke», gut im Auge zu behalten. Vorläufig profitieren wir in der Schweiz von der Tatsache, dass wir im Vergleich zu unseren Nachbarländern immer noch relativ niedrige Steuern haben.

Die schon von Aristoteles beschriebenen Degenerationstendenzen politischer Herrschaft sind immer noch aktuell. Die Demokratie kann zur «Ochlokratie (zur Herrschaft des «Sauhaufens») degenerieren, wenn keine institutionellen Gegenkräfte eingebaut sind. Die partielle Einführung direktdemokratischer Strukturen auf der Ebene von politischen Grosssystemen, in welchen die Tradition der sorgfältigen Willensbildung in kleineren Subsystemen fehlt, kann zu massenmedial und populistisch gesteuerten plebiszitären Entscheidungen führen. Es gibt zahlreiche Gründe zur Annahme, dass die guten Erfahrungen, welche man in der Schweiz mit direktdemokratischen Strukturen gemacht hat, auf einem komplexen System von Voraussetzungen beruhen, die kausal nicht zwingend mit der direkten Demokratie verknüpft sind, d.h. auf dem sogenannten «Sonderfall Schweiz» beruhen. Im Vordergrund steht für mich die Kommunalautonomie in Verbindung mit einem non-zentralen Steuersystem und dem Wettbewerb der Gebietskörperschaften, die bei ihrem Preis/Leistungs-Verhältnis (Steuern und Dienstleistungen) dauernd dem Vergleich durch eine kritische Bürgerschaft ausgesetzt sind, und in welcher die Rolle des Steuerzahlers, des Wählers und Benutzers weitgehend zusammenfallen.

Eine ganz wichtige Rolle bei der Beschränkung und Entgiftung der Staatsmacht spielt der Föderalismus und die Kommunalautonomie, welche den erwähnten Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften ermöglicht und die antiliberalen, zentralisierende und sozialisierende Tendenz des Mehrheitsprinzips wenigstens zum Teil neutralisiert.

Der Erfolg des politischen Systems der Schweiz beruht nicht in erster Linie auf dem Prinzip der (halb)direkten Demokratie, sondern auf der Kombination von direkter Demokratie mit non-zentralen konkurrierenden Entscheidungs- und Besteuerungseinheiten. Die Kleinräumigkeit fördert auch die Transparenz zwischen Staatsaufgaben und Staatsausgaben und Steuern, welche im lokalen Bereich durch die Identität von Infrastruktur-Benutzern, Steuerzahlern und Wählern immer wieder provoziert wird. Die politisch Verantwortlichen müssen sich der direkten Kontrolle durch ihre Bürgerschaft und Wählerschaft immer wieder stellen.

Trotzdem konnte der langsame aber kontinuierliche Bedeutungsverlust dieser konkurrierenden Kleinsysteme nicht wirksam gestoppt werden. Der zentralisierende Wohlfahrtsstaat ist in den letzten 30 Jahren auch in der Schweiz massiv ausgebaut worden und der interventionsskeptische Liberalismus leidet unter Wählerverlusten. Die «Schweizerische Variante» des Wohlfahrtsstaates ist nicht etwa von temporären sozialdemokratischen Mehrheiten etabliert worden, sondern von einer Konkordanzdemokratie, in welcher die ziemlich zahme etatistische Linke selten mehr als einen Viertel des Wähleranteils erreichte. Eine wichtige Rolle hat natürlich im 20. Jahrhundert auch die Kriegswirtschaft gespielt, die bei allen Betroffenen und Beteiligten immer wieder schwer reversible Zentralisierungs- und Etatisierungsschübe ausgelöst hat.

Selbstbestimmung versus Mitbestimmung

Die direkte bzw. halbdirekte Demokratie kann zwar, kombiniert mit konkurrierenden Steuerhoheiten, die kontinuierliche Erhöhung der Staatsquote über längere Zeit bremsen, sie hat aber diesen Bremseffekt auch gegenüber Liberalisierungs- und Deregulierungsprogrammen. Radikale wirtschaftsliberale Reformen, wie sie im UK von Maggie Thatcher und in Neuseeland von Roger Douglas durchgeführt worden sind, wären im dezentral-direktdemokratischen System der Schweiz nicht möglich, sie würden von der Koalition der Gegner aus verschiedensten Lagern und mit unterschiedlichsten Motiven verhindert.

Marktwirtschaft ermöglicht non-zentrale privatautonome Selbstbestimmung im Bereich der individuellen Angelegenheiten, Demokratie ermöglicht sozialautonome Mitbestimmung bei der gemeinsamen Lösung gemeinsamer Probleme. Doch was sind «gemeinsame Probleme», und welche «gemeinsamen Probleme» können wirklich gemeinsam gelöst werden? Und wie?

Grundsätzlich sind Selbstbestimmung und Mitbestimmung gleichwertige und kombinierbare Problemlösungsverfahren. Als Radikalliberaler bzw. als Libertärer setze ich eine Präferenz bei der Selbstbestimmung. Mitbestimmung ist für mich höchstens «second

best», weil ich die Erfahrung mache, dass ich häufig zur Minderheit gehöre und damit fremdbestimmt werde, wenn die Mehrheit entscheidet. Der persönliche Autonomieverlust wird lediglich durch den Trost versüsst, dass wenigstens eine Mehrheit in den Genuss jener Lösung kommt, welche sie selbst gewählt hat. Aus dieser Sicht gibt es vielleicht wirklich eine Korrelation zwischen direkter Demokratie und durchschnittlichem Glücksgefühl. Aber wie vergleicht und verrechnet man das relative Glück der Mehrheiten mit dem Unglück der immer wieder überstimmten Minderheiten? Am meisten «Glück» gewährt eine Gesellschaft, welche ein Maximum an Selbstbestimmung ermöglicht.

Offen bleibt die Definition jener Probleme, die mit Vorteil über kollektive, erzwingbare Normen gelöst werden. Ihre Zahl dürfte eher abnehmen. Wer allgemeinverbindlichen Zwang einsetzen will, muss sich seiner Sache sicher sein. Er muss den Nachweis erbringen, dass dadurch wirklich auf die Dauer für die Allgemeinheit ein Optimum erreicht wird.

Die Tatsache, dass etwas «populär» oder «gut gemeint» ist, genügt nicht mehr. Der Nachweis der Notwendigkeit, der Funktionstüchtigkeit, der Effizienz und der nachhaltigen Finanzierbarkeit wird in Zukunft bei rechtlichen Zwangsnormen und politischen Programmen und Projekten immer schwieriger werden.

In einer global vernetzten und hochkomplexen Gesellschaft nimmt der Anteil an nur noch individuell, temporär und «massgeschneidert» zu lösenden Problemen rasant zu, während der Anteil an generell-abstrakt und dauerhaft allgemeinverbindlichen Zwangslösungen grundsätzlich abnimmt. Dies ist durch technologische und zivilisatorische Entwicklungen bedingt und hat mit Ideologie oder Parteipolitik wenig zu tun.

Dies ist für mich der Hauptgrund, warum ich die gesellschaftssteuernden Normen in Zukunft eher der Privatautonomie anvertrauen würde als der Demokratie im Sinn des Mehrheitsprinzips. Dieses muss sich auf wenige unveränderliche allgemeinverbindliche und allgemeinverständliche Prinzipien beschränken, wenn es glaubwürdig, effizient und finanzierbar bleiben will. Nicht die konsequente Limitierung, sondern die ungebremste kontinuierliche Aufblähung von Staatsaufgaben und Staatsausgaben durch populistisch gesteuerte Mehrheits- und Massenprozesse führen letztlich zum Kollaps des politischen Systems, das Gefahr läuft, seine Kreditwürdigkeit im Doppelsinn des Wortes zu verlieren.

Sechs Kernsätze

Auch «die Flucht in den grösseren Verband» z.B. in die EU, kann diese Entwicklung nicht wirksam stoppen, sondern lediglich verzögern.

Trotzdem schliesse ich mit sechs Kernsätzen zum bleibenden Stellenwert demokratisch kontrollierter Politik:

1. Das politische System, die res publica, hat nicht ausgespielt. Ihre Regierung muss demokratisch kontrolliert werden, d.h. permanent kritisierbar und gewaltlos nach vorgesehen Regeln auswechselbar sein (Karl Popper).
2. Demokratie ist überlebensfähig und mit Marktwirtschaft und Liberalismus kompatibel, wenn sie sich auf die wesentlichen und grundsätzlichen Fragen beschränkt und den dirigistischen und fiskalischen Interventionsradius auf das wirklich Notwendige an Zwang und Allgemeinverbindlichkeit beschränkt.
3. Das schutzwürdigste öffentliche Interesse ist die Garantie der individuellen Freiheit, «life, property, liberty», «peace, easy taxes and tolerable justice» (Adam Smith).
4. Je beschränkter die Demokratie in ihrem Aktionsradius gegenüber Wirtschaft und Gesellschaft ist, desto direkter kann sie sein.
5. Je direkter Demokratie ist, desto mehr nähert sie sich dem Marktprinzip, bei dem konkrete politische Angebote und Nachfragen (samt Kosten und Nutzen) in kleinen überschaubaren Paketen zur Disposition stehen und nicht nur die Amtsträger aufgrund schwammiger Programme gewählt werden.
6. Je kleinräumiger der Bezug zwischen öffentlichen Aufgaben, öffentlichen Ausgaben und Kontrolle durch die Betroffenen und Beteiligten ist, desto wirksamer ist die Kontrolle politischer Macht.

2001

