

**Zeitschrift:** Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur  
**Herausgeber:** Gesellschaft Schweizer Monatshefte  
**Band:** 75 (1995)  
**Heft:** 9

**Rubrik:** Dossier : Demokratie : grenzenlos?

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 11.04.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

**Silvano Möckli**

ist 1950 geboren. Nach praktischer Tätigkeit studierte er Volkswirtschaftslehre und Politikwissenschaft in St. Gallen, Zürich, Genf und in den USA. Er ist Privatdozent für Politikwissenschaft an der Hochschule St. Gallen. Publikationen: «Politische Ideen in der Schweiz» (1985); «Die schweizerischen Landsgemeinde-Demokratien» (Verlag Paul Haupt, 1987); «Der schweizerische Nationalstaat» (Verlag Paul Haupt, 1987); «Direkte Demokratie. Ein internationaler Vergleich» (Verlag Paul Haupt, 1994).

## DIREKTE DEMOKRATIE ALS CHANCE

*Direkte Demokratie ist eine mühselige Staatsform, aber sie birgt auch Chancen. Weil direkte Demokratie die Zahl der Akteure erhöht, wird der gesamte Entscheidungsprozess komplizierter und träger.*

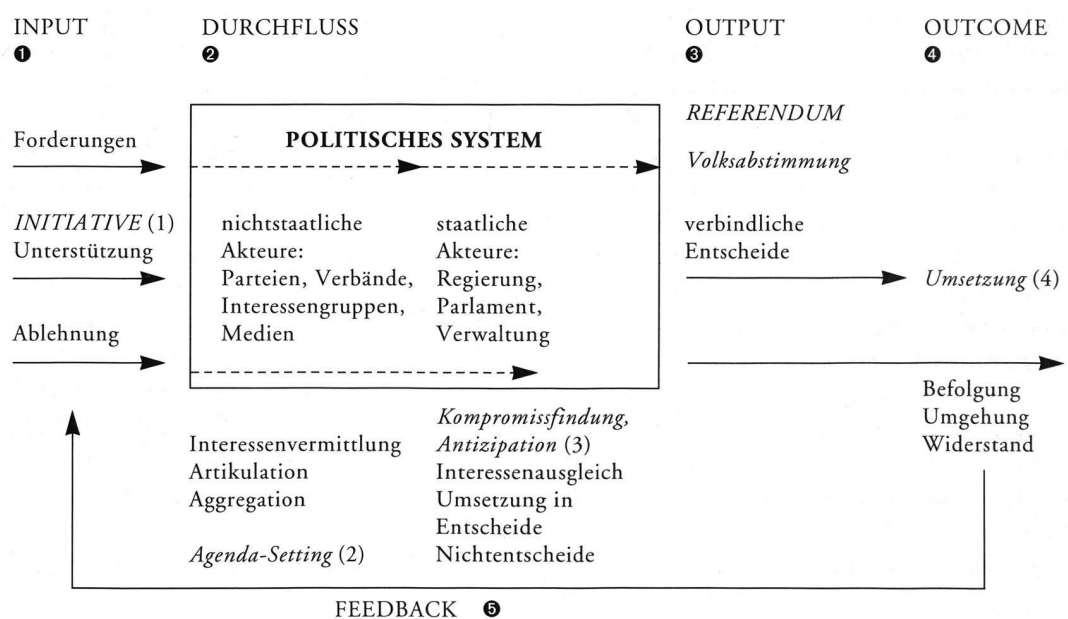
Wer den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern, dem «Volk», wie wir zu sagen pflegen, die Befugnis gibt, über Sachfragen abzustimmen, nimmt anderen Staatsorganen wie Parlament, Regierung und Verwaltung Kompetenzen weg. Dies hat zur Folge, dass man «das Volk» weit stärker in den Entscheidungsprozess einbeziehen muss als in der rein repräsentativen Demokratie, wenn man nicht riskieren möchte, in der Volksabstimmung Schiffbruch zu erleiden.

Direkte Demokratie bedeutet, dass die Stimmberechtigten in letzter Instanz nicht nur über die Wahl von Personen, sondern

auch über Sachfragen entscheiden. Mitwirken (partizipieren) heisst, an einem Entscheidungsprozess teilhaben zu können, bevor dessen Ergebnis feststeht. Abstimmen heisst, zu einer von Staatsorganen oder Initiativkomitees ausgearbeiteten Vorlage Stellung nehmen zu können.

Zwischen Effizienz und Partizipation besteht stets ein Spannungsverhältnis. Gegenwärtig ist viel von einer «Verwesentlichung» der direkten Demokratie die Rede. Gemeint ist eine Einschränkung. Die Kluft zwischen politischer Elite und Stimmbürgerschaft sollte aber nicht durch einen Abbau an direkter Demokratie, son-

### Modell des politischen Prozesses mit direkter Demokratie



Systemfunktionen: Politische Sozialisation, politische Kommunikation (5)

dern durch einen Aufbau an Glaubwürdigkeit und durch Überzeugungsarbeit geschlossen werden<sup>1</sup>.

### **Modell des politischen Prozesses mit direkter Demokratie**

Ein politisches System besteht aus nicht-staatlichen und staatlichen Akteuren, die mit Forderungen, Unterstützung und Ablehnung konfrontiert werden. Das politische System produziert Entscheidungen, die für alle Angehörigen eines politischen Verbandes verbindlich sind. Diese Entscheide müssen in die soziale Wirklichkeit umgesetzt werden.

Ein politischer Prozess kann – vereinfachend – in fünf Phasen gegliedert werden. Am Anfang steht eine politische Forderung, der Input ins System (Phase 1). Diese Forderung wird von nichtstaatlichen Akteuren zu den staatlichen transportiert (Beginn von Phase 2). Aber beileibe nicht jede Forderung wird dann auch in eine Entscheidung, einen «Output», umgesetzt (Phase 3). Politische Parteien greifen natürlich solche Forderungen auf, die Unterstützung, d. h. Wählerstimmen verheissen. Medien transportieren Forderungen, die möglichst aufmerksamkeits-erregend sind. Und die staatlichen Akteure setzen eine Forderung dann am ehesten um, wenn genügend öffentlicher Druck dahinter steht. Oft sind die Forderungen auch widersprüchlich. Verschiedene Interessen müssen ausgeglichen, Kompromisse gesucht werden. Kommt es zu einem Entscheid, so ist mit Phase 3 (dem Output) der Prozess aber noch nicht abgeschlossen. Entscheide müssen umgesetzt werden (Phase 4). Da jedes staatliche Handeln eine rechtliche Grundlage haben muss, können jene, die Nachteile befürchten, die Entscheidung möglicherweise auf gerichtlichem Wege blockieren. Oder sie werden versuchen, die neuen Regeln zu umgehen oder gar Widerstand zu leisten. Ein Gesetz wirkt meistens nicht genau so, wie man sich das vorgestellt hat. Missstände erzeugen neue Forderungen. Damit ist der politische Kreislauf geschlossen (Feedback, Phase 5).

Wenn die direktdemokratischen Einrichtungen Initiative und Referendum bestehen, hat das Auswirkungen auf den ganzen Prozess. Mit einer Initiative können

**1 Silvano Möckli:**  
«Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien». St. Galler Studien zur Politikwissenschaft Bd. 16, Haupt, Bern und Stuttgart 1994.

Forderungen auch ohne die Vermittlung von Parteien und Verbänden transportiert werden. Sie können also umgangen werden. Die Forderung gelangt direkt an die staatlichen Akteure, und wenn auch diese unwillig sind, direkt zur Volksabstimmung (Phase 3). Die staatlichen Akteure können nur über Angelegenheiten von untergeordneter Bedeutung abschliessend entscheiden. Ganz wichtige Gegenstände müssen obligatorisch vors Volk, wichtige *können* vors Volk gezogen werden. Um eine Vorlage in der Volksabstimmung nicht zu gefährden, sind die staatlichen Akteure gezwungen, eine möglichst breite Koalition zu bilden. Das bedingt das Eingehen vieler Kompromisse. Kein Wunder hat die direkte Demokratie in der Schweiz die Konkordanz gewissermassen erzwungen. Hat «das Volk» dann aber einmal gesprochen, so gilt dieser Entscheid quasi als «höherwertig». Widerstand gegen ihn ist verpönt. Die Akzeptanz solcher Entscheide ist gewöhnlich höher als bei Parlamentsentscheiden. Die Umsetzung (Phase 4) wird dadurch erleichtert. Dank der Initiative eröffnen sich Unterlegenen neue Chancen (Phase 5).

### **Chancen der direkten Demokratie**

Wie jede politische Institution birgt die direkte Demokratie Gefahren und Chancen. Gefahren sind beispielsweise die Verzögerung und Verwässerung von politischen Entscheiden, die gewöhnlich tiefe Stimmbeteiligung, das geringe Sachwissen der Stimmenden, die Nutzung als Obstruktionsinstrument, die Verwischung der Verantwortlichkeiten, die Unstetigkeit politischer Entscheide, die Kommerzialisierung der Abstimmungskämpfe und so weiter.

Doch die direkte Demokratie bietet auch Chancen. Sie erlaubt es politischen Gruppierungen ausserhalb der etablierten Akteure, ihre Bedürfnisse und Forderungen direkt bei den staatlichen Akteuren zu artikulieren. Sie lenkt Druck von unten in institutionelle Kanäle und ist so ein politischer Seismograph für unbewältigte Probleme. Eine Initiative ist auch ein hervorragendes Mittel, ein bislang vernachlässigtes Problem auf die Traktandenliste zu setzen (Agenda-Setting), denn die Medien berichten über jede Initiative.

.....  
*Die direkte  
Demokratie hat in  
der Schweiz die  
Konkordanz  
gewissermassen  
erzwungen.*  
.....

So wie gewählte Politiker ständig an die Wiederwahl denken müssen, müssen Akteure innerhalb des politischen Systems bei Entscheiden, die obligatorisch oder fakultativ der Volksabstimmung unterstehen, ständig kalkulieren, ob die Vorlage eine Mehrheit unter den Stimmenden finden werde. Das zwingt zur Rücksichtnahme auf die Volksmeinung und auf andere relevante politische Akteure. Die grössten Chancen bietet die direkte Demokratie beim Output: Ein Entscheid, der die Hürde der Volksabstimmung genommen hat, findet breite Akzeptanz. Allen Widerständen wird die Legitimationsgrundlage entzogen. Die Umsetzung der Entscheide wird erleichtert.

Die direkte Demokratie erfüllt auch zwei wichtige Systemfunktionen: politische Kommunikation und politische Sozialisation. Mehr involvierte Akteure heisst auch, dass das Sachwissen viel breiter verteilt ist als in der repräsentativen Demokratie. Der Zwang zum Kompromiss hat eine Vielzahl sozialer Beziehungen und Interaktionen zur Folge, in deren Verlauf Verständnis geweckt wird für die Positionen und Interessen von anderen. Politische Sozialisation schärft das Bewusstsein für demokratische Grundwerte und lehrt, andere Meinungen zu respektieren, nach tragfähigen Lösungen zu suchen, Minderheiten nicht zu überfahren, aber auch einmal getroffene Entscheide zu akzeptieren. Auf lokaler Ebene spielt sich der Prozess nicht allein über die Medien, sondern von Angesicht zu Angesicht ab, was die Akteure einander näher bringt.

Diese Funktionen sind vor allem für Aussenstehende attraktiv. Für Beamte oder Experten ist die direkte Demokratie hingegen eher ein Hindernis und eine Beschneidung ihrer Befugnisse. Ohne direkte Demokratie könnten Entscheide rascher gefällt werden. Nur: Wenn jene, die vom politischen Entscheid betroffen sind, nicht in die Entscheidungsfindung einbezogen sind, werden sie alle politischen Energien auf die Bekämpfung des Ergebnisses konzentrieren. Je geringer die Aushandlungskosten sind, desto höher sind später die Widerstandskosten. Besonders bei Planungen, Leitbildern und Gesamtkonzeptionen ist es nicht selten so, dass Personen mit hohem Sachverstand

.....

*Die direkte  
Demokratie  
erfüllt auch zwei  
wichtige  
Funktionen:  
politische  
Kommunikation  
und politische  
Sozialisation.*

.....

zwar schöne Resultate vorlegen, die konkrete Umsetzung in Massnahmen aber nicht gelingt, weil die Betroffenen kein Interesse zeigen oder zu grosse Widerstände entgegenseetzen.

Das erwähnte, zwischen Demokratie und Effizienz bestehende Spannungsverhältnis muss akzeptiert werden, und es wäre meines Erachtens inkonsequent, von einer starken Demokratie gleichzeitig höchste Effizienz zu erwarten. Wo jede Stimme gleich viel zählt, kann es nicht so sein wie in einer Unternehmung, wo einige wenige die Entscheide fällen und die Mehrheit der Belegschaft sie umsetzt. Wer in einer Demokratie zuerst nach Effizienz sucht, ist im falschen Spiel. Das wäre genauso, wie wenn jemand in einem Fussballspiel bei einer elfmeterreifen Szene «Schach!» ruft. Unter dem Aspekt der Effizienz ist hohe Partizipation gar nicht erwünscht. Zyniker sagen deshalb, je tiefer die Stimmbeteiligung, desto besser. Beteiligung ist aber ein politischer Wert an sich. Demokratie heisst gleiche Partizipationsmöglichkeiten, Rechtsstaat bedeutet u. a. Machtteilung. Das ist von der Konstruktion her ineffizient, gewissermassen systemimmanent. Diktaturen – die rasch und ohne breite Partizipation entscheiden können – sind indessen nicht effizienter. Die ehemaligen kommunistischen Herrschaftssysteme in Mittel- und Osteuropa haben das vor Augen geführt. Parlamentarische Systeme mögen zwar über kurze Frist gesehen effizienter sein, aber wenn es, über einen längeren Zeitraum betrachtet, häufige Regierungswechsel und damit abrupte politische Richtungsänderungen gibt, verursacht dies auch erhebliche politische und finanzielle Reibungsverluste.

### **Schwieriger Umgang mit Ansprüchen**

In der Managementlehre hat zur Zeit ein neuer Begriff Konjunktur: Anspruchsgruppenmanagement. Unternehmungen sollten demnach auch die Bedürfnisse von externen Gruppen (sog. Stakeholders) wie Kunden, Lieferanten, Konkurrenz, Parteien, Staatsorgane, Anwohner, Interessen- und Umweltverbände in ihre Strategie miteinbeziehen und zu deren Repräsentanten dauerhafte dialogfähige Beziehungen unterhalten. Für ein Basler Chemie- und

Pharmazieunternehmen hiesse dies beispielsweise: Aktivisten von Greenpeace nicht vom Kamin holen, sondern in die Direktionsetage einladen.

Dieses Anspruchsgruppenmanagement pflegt die Politik schon lange, auch wenn man es nicht so genannt hat. Die Parlamente sind die Arenen, in denen Ansprüche angemeldet und gegeneinander aufgelistet werden.

Was den Input angeht, ist klar, dass man die Bedürfnisse und Interessen jener, die von einem politischen Entscheid betroffen sein werden, kennen muss. Das im Bund bekannte Vernehmlassungsverfahren hat das institutionalisiert. Da die Stossrichtungen der geäußerten Interessen völlig unterschiedlich sind, gilt es, in einem Aushandlungsprozess einen Interessenausgleich herbeizuführen. Dabei wird man auf die politischen Kräfteverhältnisse abstellen, d. h. auf die vermutete Fähigkeit einer Organisation, die Vorlage in der Volksabstimmung zu Fall zu bringen.

Aufgabe der Politik ist es aber nicht einfach, Interessen zu bilanzieren und dies dann in Entscheide umzusetzen. Die Politiker – und auch die Planer – müssen Ziele vorgeben und die Marschrichtung bestimmen, auch wenn sich im Moment keine Mehrheit dafür findet. Sie haben um Unterstützung zu werben, damit das Anliegen mit der Zeit mehrheitsfähig wird. Bei der Ortsplanung gilt es beispielsweise, jene Direktbetroffenen, die sich nur für den Mehr- oder Minderwert des eigenen Grundstücks interessieren und notfalls auch die Gesamtplanung zu Fall bringen würden, über den gesamten Planungsprozess ins Bild zu setzen und dafür Verständnis zu wecken. Das ist mühselige Kleinarbeit.

Es gibt in allen Bevölkerungsgruppen starke Persönlichkeiten, auf die man bei der Meinungsbildung besonders hört. Dies sind die sogenannten *Meinungsführer*. Sie multiplizieren gewissermassen Meinungen. Hat man bei Organisationen, auf deren Zustimmung man angewiesen ist, die Meinungsführer für sich gewonnen, so ist die Chance gross, dass nachher auch die Organisation die entsprechende Haltung einnehmen wird. Auf lokaler

Ebene ist beispielsweise gegen den Willen des Gemeindepräsidenten nur schwerlich etwas durchzusetzen. Die Kunst der Politik ist es, Unterstützung zu gewinnen – der Widerstand stellt sich von selbst ein.

Bei der Planung scheint mir ein Problem zu sein, dass zu Beginn der Input relativ gering ist. Planung ist ein öffentliches Gut: Man profitiert auch davon, wenn man sich nicht beteiligt. Die Planer haben auch die Interessen künftiger Generationen im Auge zu behalten; dafür findet sich aber keine Lobby. Die im Einzelfall Betroffenen kümmern sich erst darum, wenn Entscheide drohen, die ihre Interessen berühren. Gerade deshalb ist wichtig, die potentiell Betroffenen von Beginn an für eine Mitwirkung zu gewinnen oder zumindest ständig auf dem laufenden zu halten.

### Zusammenfassung

Die Zahl der Akteure und der artikulierten Interessen in einer direkten Demokratie ist hoch. Das ist unter dem Aspekt der Partizipation erfreulich, aber unter dem Aspekt der Effizienz ärgerlich. Um tragfähige Entscheide zustande zu bringen, muss man alle starken Interessen berücksichtigen und einen breiten Konsens suchen. Es sind stabile soziale Kontakte zu Meinungsführern aufzubauen. Dabei sollte man allerdings nicht einfach Interessen saldieren, sondern auch versuchen, die Akteure von übergeordneten Staatszielen zu überzeugen, auch wenn dafür momentan keine Lobby vorhanden ist. Der ganze Prozess erfordert viel Kommunikation und viel mühselige Kleinarbeit, führt aber zu Ergebnissen, die sich in der sozialen Wirklichkeit umsetzen lassen.

Die «Kraft des positiven Denkens» wirkt auch bei politischen Entscheidungsprozessen. Betrachtet man vom Beginn an die direkte Demokratie und die Mitwirkung möglichst Vieler als Chance, nicht als Gefahr, und startet man auch nicht mit der Vorstellung, eine Ideallösung zu realisieren, hat man eine Ausgangsposition, die sich positiv auf den ganzen Prozess und das Ergebnis auswirkt. ♦

.....

*Die Planer  
haben auch die  
Interessen  
künftiger Gene-  
rationen im Auge  
zu behalten;  
dafür findet sich  
aber keine Lobby.*

.....

Robert Nef

## DEMOKRATIE UND UMWERTEILUNG

*Die Verteilung und Umverteilung von Gütern und Dienstleistungen steht in einem engen und oft spannungsgeladenen Zusammenhang mit der Ausübung von politischer Herrschaft. Es geht in den folgenden Ausführungen darum, aufzuzeigen, warum dieser Zusammenhang vor allem in einer Demokratie fatal werden kann.*

Wer aus politischer und aus sozialer Sicht als Kritiker der Umverteilung auftritt, kann mindestens drei Motive haben: Er kann, *erstens*, die Auffassung vertreten, dass Umverteilung durch den Staat ein falsches Ziel sei. Diese Auffassung ist ihrem Wesen nach ideologisch. Sie fragt nach der moralischen Berechtigung, nach der Gerechtigkeit: «*Is it right?*», «*is it just?*» Er kann, *zweitens*, die Auffassung vertreten, dass das Ziel zwar richtig sei, dass aber die Mittel, die bis heute bekannt sind und angewendet werden, nichts taugen und allenfalls sogar kontraproduktiv wirken. Diese Auffassung ist ihrem Wesen nach finanztechnisch, d. h. technokratisch. Sie fragt: Funktioniert es?, «*Does it work?*» Er kann, *drittens*, die Meinung vertreten, dass die politischen und sozialen Kosten, die mit der Verfolgung des Ziels verbunden sind, höher seien als der allfällige Nutzen. Diese Auffassung ist ihrem Wesen nach ökonomisch. Sie fragt: Zahlt es sich aus, lohnt es sich? «*Does it pay?*»

Die erste, vorwiegend ideologische Frage soll aber hier nicht einfach ausgeklammert bleiben, obwohl die beiden andern Fragen auch unabhängig davon diskutiert und beantwortet werden können.

### **Spontane oder erzwungene Hilfe?**

Wirtschaftliche Umverteilung als Bestandteil einer persönlichen Hilfe halte ich für eine gute Sache. Eine grosse Zahl von Menschen ist spontan bereit, Schwächeren zu helfen und die eigenen Kräfte und Finanzen auch im Dienste Bedürftiger einzusetzen. Die Bereitschaft ist um so grösser und um so sicherer, als es sich um Familienmitglieder, um Nachbarn oder um persönlich Bekannte handelt.

Institutionalisierte Umverteilung durch Steuern beruht auf staatlichem Zwang, und dieser ist als Mittel der Vergesellschaftung problematisch. Der Staat kann zwangsweise bestenfalls sozialschädliches Verhalten bestrafen, versagt aber, wenn es darum geht, auf die Dauer Nützliches und Gutes zu erzwingen. Was spielt sich bei der Umverteilung durch den Staat wirklich ab? Der Staat nimmt aufgrund einer politischen Kompetenz reicheren Personen Teile ihres Einkommens bzw. ihres Vermögens weg und verteilt sie direkt oder in Form von Vergünstigungen aller Art an bedürftigere Personen.

Beteiligt sind an diesem Prozess drei Personengruppen: die Gruppe derjenigen, denen etwas weggenommen wird, die Gruppe derjenigen die etwas erhalten und die – entscheidende aber oft übersehene – Gruppe des Apparats, der die Verteilung vornimmt: Politiker und Bürokraten.

### **Vielfältige und zweifelhafte Motive**

Das echte oder oft auch nur vorgegebene Motiv der Umverteilung ist die Verbesserung der Gerechtigkeit, also ein soziales Motiv. Das soziale Motiv ist in Gesellschaften mit grossen Gruppen von echt Bedürftigen deutlich sichtbar. Je höher der allgemeine Lebensstandard steigt, desto mehr geht es nur noch um relative Armut und um den Ausgleich relativer Ungleichheiten, d. h. den durch Neid verursachten Wunsch nach Umverteilung.

Daneben gibt es auch politische Motive der Umverteilung. Dass die Umverteilung nicht nur bei der Gruppe der Empfänger politisch attraktiv ist, sondern auch eine auf den ersten Blick erstaunliche Akzeptanz hat bei den Reichen, beruht auf der

Gekürzte deutschsprachige Fassung eines Vortrags mit dem Thema «*The political and social costs of redistribution*», gehalten an einem gemeinsamen internationalen Seminar der Friedrich-Naumann-Stiftung und der Atlas Foundation in Peking in der Volksrepublik China am 20. April 1995.

politischen Funktion der Umverteilung. Offeriert wird einerseits – echt oder vermeintlich – «mehr Gerechtigkeit» und eingehandelt wird – ebenfalls echt oder vermeintlich – «sozialer Friede». Der Reiche empfindet die Umverteilung als eine Art «Versicherungsprämie» gegen soziale Unruhen, gegen revolutionäre Strömungen. Gleichzeitig entlastet er sich moralisch von einer persönlichen Pflicht des spontanen Umverteilens, indem er Argumente bekommt, er habe durch die erzwungene Umverteilung gleichzeitig auch alle ethischen Pflichten schon erfüllt.

Wer diese Zusammenhänge beobachtet und die Frage stellt: «Does it work?» wird auf den ersten Blick sagen müssen: Ja, es funktioniert, und für einige Zeit sogar perfekt. Aber der Prozess ist nicht dauerhaft praktikierbar. Es gibt nämlich in keinem Staat nur jene zwei Gruppen, die Reichen und die Armen, es gibt immer auch die beiden Zwischengruppen: die relativ Armen und die relativ Reichen, und diese beiden Gruppen sind für die dauerhafte Existenz eines Staates von entscheidender Bedeutung. Während die wirklich Reichen durch die Umverteilung zwar belästigt, aber nicht wirklich beeinträchtigt werden und mit der Vorstellung einer «Versicherungsprämie gegen Revolutionen» und der Entlastung vom schlechten Gewissen sehr gut leben können, ohne ihren Lebensstandard senken zu müssen, werden die relativ Reichen durch eine hohe staatliche Umverteilung über Steuern im Kern getroffen. Sie wehren sich auch, wenn sie sehen, dass die Umverteilung gar nicht an die kleine Gruppe der Bedürftigsten geht, sondern an die grosse Gruppe der relativ Armen, die sich nur wenig von ihnen unterscheiden. Der Anreiz steigt dann, schliesslich auch zur Gruppe der Empfänger zu gehören, welche früher oder später die in einer Demokratie wichtige Quote von 50 Prozent übersteigt.

Dieses Problem wird noch dadurch verschärft, dass die ganz Reichen über grössere – auch legale – Möglichkeiten verfügen, sich der Besteuerung zu entziehen als diese «mittlere Gruppe» von «relativ Reichen» im «oberen Mittelstand», so dass die Fiskalbelastung noch konzentrierter diese Gruppe (die «Milchkühe der Nation») betrifft. Wenn immer weniger Leute immer höhere Lasten tragen müssen und sich

.....  
 Der «obere  
 Mittelstand», der  
 politisch und  
 ökonomisch alles  
 tragen sollte,  
 wird zutode  
 besteuert.  
 .....

.....  
 Je komplexer das  
 Umverteilungs-  
 system ist, desto  
 mehr steigen die  
 Möglichkeiten  
 des politisch  
 populistischen  
 Missbrauchs.  
 .....

die am meisten belastbaren Reichen legal oder illegal aus der Affäre ziehen, ist der Teufelskreis perfekt. Der «obere Mittelstand», der politisch und ökonomisch alles tragen sollte, wird zutode besteuert, und es bewahrheitet sich der Ausspruch von Churchill: «The power to tax is the power to destroy.» In dieser Situation kippt das System in die galoppierende Verschuldung oder in eine Mischung von Illegalität und Korruption (oder in beides). Damit ist der Teufelskreis der «Welfarization» und des «Redistributionism» geschlossen: Es funktioniert auf die Dauer nicht.

Die technologische Fragestellung «does it work?» kann noch in einer ganz andern Hinsicht gestellt werden. Die Annahme, dass es ohne weiteres möglich sei, die Gruppen der Reichen und der Bedürftigen schlüssig zu ermitteln und dass es in der Folge möglich wäre, die entsprechenden Geldströme durch den Fiskus aus der Tasche der Reichen in die Tasche der wirklich Bedürftigen zu lenken ist nämlich reichlich naiv. Die empirischen Erfahrungen mit Umverteilungssystemen sind alles andere als positiv. Offensichtlich ist es schwierig, in einem Staat die Gruppe der echt Bedürftigen zu ermitteln und sicherzustellen, dass sie wirklich in den Genuss von Leistungen und Vergünstigungen kommen. Vielleicht hat auch niemand ein Interesse daran, dass hier Klarheit herrscht. Je komplexer das Umverteilungssystem ist, desto geringer sind die Chancen einer rationalen Umverteilung, und desto mehr steigen die Möglichkeiten des politisch populistischen Missbrauchs.

Ökonomisch und sozial erfolgreich ist eine Umverteilung nur, wenn sie den wirklich Bedürftigen wirksam zu helfen vermag. Der Erfolg oder Misserfolg hängt ganz wesentlich von der Leistung der dritten Gruppe ab, vom politisch-administrativen System, das den ganzen Prozess steuert und das, mindestens zum Teil, auch selber daran angeschlossen ist. Ein Staatsapparat lebt nämlich nicht von «Luft und Liebe», sondern er zweigt sich seinen Anteil vom Umverteilungsstrom ab.

Es gibt Untersuchungen, die zeigen, dass dieser Apparat schlimmstenfalls alle Mittel selbst konsumiert, die eigentlich zur Umverteilung vorgesehen gewesen wären, und dass er einen grossen Aufwand betreibt, um dies zu verschleiern.

Das Problem wird noch verschärft durch die Tatsache, dass dieser Apparat in einer Demokratie ja durch politische Kräfte gesteuert und beeinflusst wird und nicht immun ist gegenüber den Forderungen, welche die jeweiligen Wählergruppen in Form von Umverteilungswünschen hegen. Damit fliessen die Umverteilungsströme nicht mehr von den Reichen zu den Bedürftigen, sondern von den «relativ Reichen», die sich nicht wirksam wehren können, zu den politisch gut Organisierten, die damit ihre Lobbies bezahlen.

Umverteilung, etwas ursprünglich ganz Vernünftiges und jedermann Einleuchtendes wird damit zur Hauptursache einer legalen politischen Korruption. Die politischen Kosten sind zu hoch, da in diesem Prozess die Demokratie untergraben wird.

### **Notwendige Trennung von Staat, Wirtschaft und Kultur**

Es gibt gute Gründe, das politische System, das in bestimmten umschriebenen Situationen Gewalt ausüben darf und muss, vom ökonomischen System, das in erster Linie durch Tausch auf Märkten die Bedürfnisbefriedigung sicherstellt, zu trennen und auch nicht zwingend und institutionell mit kulturellen und sozialen Netzen zu verbinden, die den Fortbestand und die Weiterentwicklung der Kultur gewährleisten. Es sollen nicht dieselben Organisationen verteidigen, strafen, produzieren, verteilen, lehren, helfen, fördern und schenken. Hilfe und Unterstützung sind etwas Ambivalentes. Sie verleihen dem Helfenden Macht und entmündigen oft diejenigen, denen geholfen wird. Das Problem wird verschärft, wenn der Helfende nicht mit eigenen Mitteln, sondern mit Mitteln, die ihm kraft seiner politischen Macht zustehen, d. h. mit Steuergeldern, hilft, fördert und schenkt. Es entsteht eine neue Klasse, welche ihre Macht auf die Steuerhoheit und die Umverteilungsmacht abstützt und sich dafür in einer Demokratie die notwendigen Mehrheiten immer wieder neu erkauft. Dass ein solches System, bei dem immer grössere Mehrheiten zu Lasten von immer kleineren Minderheiten leben wollen, nicht zukunftstauglich ist, braucht wohl nicht betont zu werden.

.....  
*Umverteilung  
 verleiht denen,  
 welche darüber  
 bestimmen, eine  
 Machtfülle, die  
 zum Missbrauch  
 verleitet.*  
 .....

Eigentlich erübrigt sich bei diesem Befund die ökonomische Fragestellung «*does it pay?*», lohnt es sich?, denn was nicht funktioniert zahlt sich auch nicht aus. Ich möchte aber doch noch kurz darauf eingehen, weil mit dem Ökonomischen – wie so oft – auch das Ethische verknüpft ist.

### **Programmierte Pleite zu Lasten der Bedürftigsten**

Gehen wir einmal von der Annahme aus, es könnten wirklich Systeme gefunden werden, welche die Umverteilung wunschgemäss zum Funktionieren bringen. Wären damit die Probleme gelöst? Meine Beobachtungen und Feststellungen über die politischen Kosten der Umverteilung in einer Demokratie münden in die zwar pessimistische aber begründete Voraussage eines finanziellen und politischen Systemzusammenbruchs, der sich entweder dramatisch oder in kleinen Schritten abspielen kann, wenn nicht vorher eine grundlegende Reform des Fiskalsystems und des Rentensystems (Generationenvertrag) erfolgt. (Hier liegt übrigens der *wirkliche* verfassungsrechtliche Revisionsbedarf, aber dies wird in der Schweiz und in andern westeuropäischen Staaten durch ein aktivistisches kurzfristig ausgerichtetes sozialpolitisches Flick- und Kompromisswerk drapiert...) Ein Zusammenbruch des sozialstaatlichen Versorgungssystems wird die sozial Schwächsten am härtesten treffen. Die Hauptlast eines unkontrollierten Transformationsprozesses tragen die Armen und Ärmsten, und jede politische und wirtschaftliche Massnahme, welche einen «geordneten Rückzug» aus einem Fehlsystem beabsichtigt, ist im besten Sinn sozial, auch wenn sie für grössere Gruppen zunächst mit einem Abbau von «Wohltaten» der Umverteilung verbunden sind. Wer staatliche Umverteilung reduziert, reduziert die Gruppe der total Systemabhängigen und ermöglicht dem Gesamtsystem, den wirklich Bedürftigen dauerhaft zu helfen. Was die immer grösser werdende Gruppe von nicht wirklich hilfebedürftigen Staatsklienten als «asozial» und als «Sozialabbau» kritisiert, ist der wirklich soziale Weg zu einer dauerhaft möglichen Hilfe an die kleine Gruppe der Bedürftigsten.

Die entscheidenden sozialen Kosten liegen nicht in der bereits erwähnten Hypertrophie einer ineffizienten, eigenmächtigen Umverteilungsbürokratie, sondern in der «doppelten Atrophie», welche die Umverteilung bewirkt. Im Vordergrund steht die Atrophie, welche bei jenen entsteht, die sogenannte Nutzniesser der Umverteilung sind. Sie verlieren ihre persönliche Verantwortung für ihr wirtschaftliches und soziales Fortkommen, ihre ökonomische Mündigkeit, und den Anreiz, das Leben aufgrund der eigenen Leistung zu bewältigen. Dauernde Hilfe entmündigt, und sie verschleiert jene Mängel im ökonomischen und sozialen System, welche die Überwindung der Hilfebedürftigkeit ermöglichen sollten. Die Menschengruppe, welche von einem durch staatlichen Zwang gesteuerten Umverteilungssystem abhängt, ist und bleibt diesem politischen System ausgeliefert. Umverteilung ist asozial, weil sie keinen wirklichen Anreiz enthält, die Verhältnisse so zu gestalten, dass die Gruppe der Bedürftigen immer kleiner wird und letztlich verschwindet.

Eine zweite Art der Atrophie ist aber noch schwerwiegender. Durch eine exzessive Besteuerung verkümmert – zunächst bei den Reichen, aber schliesslich in der ganzen Gesellschaft – die Bereitschaft, den sozial Schwachen spontan zu helfen.

Über *ein* Thema ist wohl in der ganzen Transformationsdiskussion in Europa zu wenig gesprochen worden. Was sich heute in den Ländern des ehemaligen Ostblocks an Negativem und Asozialem abspielt sind nicht Geburtswehen eines neuen marktwirtschaftlichen Systems. Es sind die Altlasten von zwei bis drei Generationen sozialistischer Praxis. Die Tragödie des Sozialismus besteht nicht darin, dass er nicht funktioniert hat, sondern dass er genau jene menschlichen Eigenschaften, die er zu entwickeln und zu stützen vorgab, verkümmern liess. Glücklicherweise nicht total und nicht restlos...

Aber auch die auf Umverteilung setzenden Wohlfahrtsstaaten Westeuropas haben ihre Altlasten. Sie sind weniger dramatisch, aber deswegen vielleicht nicht leichter lösbar. Auch wir stehen vor entscheidenden Transformationsprozessen, wobei wir darunter leiden, dass dies allgemein zu

.....

*Ein Zusammenbruch des sozial-staatlichen Versorgungssystems wird die sozial Schwächsten am härtesten treffen.*

.....

wenig bewusst ist und im politischen Prozess ausgeklammert wird. Es ist einfach nicht populär, auf langfristige Schwierigkeiten hinzuweisen.

Die soziale Primärgruppe der Familie hat – schlecht und recht – alle Versuche ihrer Abschaffung oder «Umfunktionsierung» überdauert, ebenso Nachbarschaften und kleine Betriebsgemeinschaften. Auch die spontane Hilfsbereitschaft zahlreicher Menschen (niemals aller, aber doch einer Mehrheit) hat die mehr oder weniger gut gemeinten Versuche organisierter und staatlicher Zwangshilfe überlebt. Urtümliche Formen gegenseitiger Zuwendung sind weltweit offensichtlich resistenter als alle verfehlten wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Systeme, mit denen im 19. und 20. Jahrhundert experimentiert worden ist. Auf den erwähnten, nicht-staatlichen sozialen Gemeinschaften ruht die Hoffnung, dass es jenseits der Staatswirtschaft und jenseits der staatlich gesteuerten Umverteilung überall auf der Welt eine lebenswerte Zukunft, aufgrund echter mitmenschlicher und freiwilliger Solidarität, geben kann.

Die Erhaltung von Demokratie in Freiheit wird nicht durch die Einschränkung bzw. Vermeidung direktdemokratischer Verfahren gewährleistet, sondern durch die verfassungsrechtliche Limitierung der Umverteilung und durch den institutionellen Stop der Aufgaben- und Ausgabenexplosion beim Staat.

Das Schlussdokument eines Seminars, an dem sich eine kleine international zusammengesetzte Gruppe von klassischen Liberalen mit dem Themenkreis «Freie Märkte, freie Nationen» befasst hat (abgedruckt in «Reflexion» Nr. 35, Zürich 1995, S. 9 ff.), fasst diese Überlegungen folgendermassen zusammen:

*«Es wird behauptet, dass Umverteilung das universelle Heilmittel gegen alle Übel in der Gesellschaft sei, insbesondere gegen Armut, Diskriminierung und soziale Probleme.*

*Wir sind hingegen überzeugt, dass Umverteilung längerfristig in der Regel mehr Probleme schafft als löst. Sie verewigt die Armut, schafft neue Diskriminierungen und verstärkt Abhängigkeiten. Umverteilung verleiht denen, welche darüber bestimmen, eine Machtfülle, die zum Missbrauch verleitet.» ♦*

# ABSTIMMUNGSANALYSEN IN DER DIREKTEN DEMOKRATIE

## Sandro Cattacin

lehrt an den Universitäten Genf (Département de Science Politique) und Freiburg i. Ue. (Chair de Travail Social). Wichtigste Veröffentlichungen: «Stadtentwicklungspolitik zwischen Demokratie und Komplexität», Campus Verlag, Frankfurt am Main 1994, und (mit Danielle Bütschi) «Le modèle suisse du bien-être», Editions Réalités sociales, Lausanne 1994.

## Christine Panchaud

ist Forschungsassistentin am Département de Science politique der Universität Genf. Neueste Publikation: Sandro Cattacin / Christine Panchaud «La maître du sida. Une Analyse comparative des réactions organisationnelles au vhi / sida en Europe de l'Ouest», Politique et Management Public (erscheint im Herbst 1995).

*Die Stimme der Politologie meldet sich jeweils nach den eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen, um das Resultat zu interpretieren. Die sogenannten Vox-Analysen führen zwar selten zu neuen Erkenntnissen, sie dienen aber doch der Versachlichung der politischen Diskussion und bilden eine wichtige Informationsquelle.*

Vox-Analysen sind Interpretationen von Umfragen, die jeweils eine Woche nach Abstimmungen und Wahlen durchgeführt werden. Solche Umfragen und Analysen finden seit 1977 statt. Die Idee, in der Schweiz Wahl- und Abstimmungsergebnisse anhand von Umfragen genauer zu hinterleuchten, stammt von *Werner Ebersold*, Leiter der Schweizerischen Gesellschaft für praktische Sozialforschung (GfS). Zusammen mit *Erich Gruner* vom Forschungszentrum für schweizerische Politik der Universität Bern wurde diese Idee zu einer konkreten Initiative, die seither bereits über 50 Vox-Analysen hervorgebracht hat.

Nachdem auch die Universitäten Genf (Département de Science Politique) und Zürich (Forschungsstelle für politische Wissenschaften) von den Initianten kooptiert wurden, hat sich eine Arbeitsteilung in der Erarbeitung der Vox-Analysen eingestellt, die darin besteht, die GfS mit der Aufgabe der Datenerhebung und Verarbeitung zu beauftragen, während die drei Universitäten, in Rotation, die Analyse bewerkstelligen. Die Finanzierung wird vor allem vom Bund übernommen; er subventioniert die GfS für diese Aufgabe, während die Universitätsinstitute die Analyse auf eigene Kosten übernehmen (weitere Finanzierungsquellen stammen von regelmässig einzahlenden Abonnenten der Vox-Analysen und aus Drittquellen).

Vox-Analysen basieren auf repräsentativen Stichproben der Schweizer Bevölkerung, die alle drei Landesteile umfassen und rund 1000 Personen betreffen. Die gestellten Fragen sind, seit Beginn der Umfragen, mehr oder weniger die gleichen geblieben, was eine in den Sozialwissenschaften seltene Kontinuität des Ge-

samtdatensatzes hervorgebracht hat. (Dies soll jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass wohl in Zukunft einige Anpassungen der Fragen nötig sein werden.)

## Wertvoller Rohstoff für Interpretationen

Diese Tatsache erlaubt, Vox-Analysen nicht nur als Versachlichungsbeiträge an den politischen Alltag zu charakterisieren. Die in den Umfragen erhobenen Daten bilden in ihrer Gesamtheit auch eine wertvolle Fundgrube für soziologische Analysen zum politischen Verhalten der Schweizer Bürgerinnen und Bürger. Unzählige Sekundäranalysen basieren auf diesen Daten, und zwei für die politische Soziologie der Schweiz wichtige grössere Publikationen sind daraus hervorgegangen. Es handelt sich dabei um die Studie von *Erich Gruner* und *Hanspeter Hertig* von 1983, welche die ersten zwölf Vox-Umfragen auswerten sowie um die kürzlich erschienene, von *Hanspeter Kriesi* et al., die auf den Vox-Umfragen fünfzehn bis 42 beruht und den Zeitraum zwischen 1981 und 1991 umfasst<sup>1</sup>. Die Arbeit von Gruner und Hertig entstand im Lichte der die siebziger Jahre prägenden Debatte rund um die abnehmende Stimmbeteiligung an Wahlen und Abstimmungen. In diesem Umfeld ist es nicht überraschend, dass die Studie kritisch festhält, dass nicht nur die Anzahl der Stimmenden abnimmt – was vor allem mit dem Verlust an Glaubwürdigkeit der politischen Institutionen und der Zunahme alternativer politischer Kanäle erklärt wird –, sondern auch deren Kompetenz. Denn rund ein Drittel der Stimmenden erschien in dieser Studie als inkompetent (in den Worten von Gruner und Hertig

<sup>1</sup> *Erich Gruner* und *Hans-Peter Hertig*: «Der Stimmbürger und die «neue» Politik». Bern, Verlag Paul Haupt; *Hanspeter Kriesi* (Herausgeber), 1993, «Citoyenneté et démocratie directe. Compétence participation et décision des citoyens et citoyennes suisses». Editions Seismo, Zürich 1983.

besitzen diese Stimmenden eine ungenügende «materielle Problemlösungskapazität»), während nur ein Sechstel der Befragten als tauglich zur Teilnahme an Abstimmungen bezeichnet wird.

Dieses Ergebnis wird in der von Hanspeter Kriesi konzipierten und von Studentinnen und Studenten seines Diplomseminars realisierten Studie teilweise revidiert. Die Resultate sind generell weit optimistischer und entsprechen auch eher einem heute gegenüber der direkten Demokratie freundlicher gesinnten und weniger alarmistischen Umfeld. Das zentrale Resultat dieser Studie betrifft denn auch die Qualität der Stimmbürgerschaft und der Ergebnisse direktdemokratisch gefällter Entscheide. Kriesi et al. stellen einerseits fest, dass der Prozentanteil der Stimmenden sich in den achtziger Jahren auf einem sicher nicht überragendem Niveau von rund vierzig Prozent stabilisiert hat, was nichts weniger bedeutet, als dass der seit dem Zweiten Weltkrieg bestehende Trend zur abnehmenden Stimmbeteiligung gestoppt wurde.

### **Mehrheitlich kompetente Stimmberechtigte**

Andererseits erscheinen in dieser Studie die Stimmenden, und dies im Gegensatz zu Gruner und Hertig, weit kompetenter: Rund ein Drittel wird zwar weiterhin als inkompetent abgestuft, und rund 44 Prozent der Stimmenden insgesamt zeigen Schwierigkeiten, sich eine Meinung zu bilden (was die Frage der Bürgerkompetenz weiterhin als wichtiges Problem erscheinen lässt). Doch ergibt die Studie auch einen Anteil von rund fünfzig Prozent völlig entscheidungsfähiger Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. (Dieses stark von den Ergebnissen von Gruner und Hertig abweichende Resultat kann auch darauf zurückgeführt werden, dass der Indikator für hohe Kompetenz bei Kriesi et al., wie die Autoren redlicherweise vermerken, weniger streng konstruiert ist.)

Die optimistischere Einschätzung von Kriesi et al. wird durch andere interessante Auswertungen zur Qualität der Stimmbürger und der Wahlergebnisse untermauert. Nicht nur scheint alles darauf hinzuweisen, dass die Stimmenden in Kenntnis der

Der weitaus gewichtigere Teil der Stimmenden, die sich regelmässig enthalten, haben ihr Vertrauen in die Politik nicht aufgekündigt.

Konsequenzen ihre Wahl entscheiden; es deutet auch alles darauf hin, dass die Ergebnisse der sechzig Abstimmungen zwischen 1981 und 1991 – mit Ausnahme des bundesrätlichen Gegenprojekts zur Kulturinitiative – nicht anders ausgefallen wären, wenn die inkompetenten Stimmbürger nicht an der Wahl teilgenommen hätten. Daraus folgern die Autoren auf ein von der spezifischen Literatur bisher eher ausser acht gelassenes Phänomen, das diese als «autocensure» oder «autosélection» bezeichnen: Die bewusste Enthaltung von Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern an der Beurteilung von Abstimmungsgegenständen, die nicht verstanden werden. Dies bedeutet zweierlei: dass die Zusammensetzung des Stimmkörpers von Abstimmung zu Abstimmung stark variiert und dass die Stimmenthaltungen nur zu einem geringen Teil mit Politikverdruss erklärt werden können. Der weitaus gewichtigere Teil der Stimmenden, die sich regelmässig enthalten, haben ihr Vertrauen in die Politik nicht aufgekündigt. (In Zahlen ausgedrückt: Politikverdrossene, die nicht mehr Stimmen gehen, machen ungefähr 18 Prozent aus, 56 Prozent der Stimmberechtigten sind «selektive Stimmbürger», während rund 26 Prozent der Stimmberechtigten Modellbürger sind, die keine Abstimmung verpassen.)

### **Stimmabstinenz als «Selbstselektion»**

Diese Tendenz zur «Selbstselektion» wird zusätzlich generell durch die selektive Teilnahme an Abstimmungen verstärkt. Es selegiert denn auch nicht nur die Kompetenz (die markant höher ist bei der stimmenden Bevölkerung gegenüber der stimmabstinenten); auch Komplexität und Inhalt der Vorlage sind Auswahl-faktoren, welche die «Selektion» von den Stimmabstinenten und von den «Modellbürgern», die immer wählen gehen, unterscheiden. Dass dieses Ergebnis möglicherweise auch als Trend generalisiert werden kann – die «Selektionen» finden sich vor allem in den jüngeren Altersklassen und bei Bürgerinnen und Bürgern mit niedrigem Bildungsniveau –, stellt die Autoren der Studie vor schwierige, demokratietheoretische Fragen, deren Beantwortung zukünftigen Forschungen und Reflexionen anheimgestellt bleibt<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> In diesem Zusammenhang ist auch auf die weiterführende, unter der Leitung von Yanniss Papadopoulos, Professor am Institut de science politique der Universität Lausanne, erschienene Studie erwähnenswert, die den Titel «Elites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales 1970-1987» trägt. Lausanne, Editions Réalités sociales.

Künftige Überlegungen zur direkten Demokratie werden sich auch an weiteren Ergebnissen dieser empirischen Untersuchung orientieren müssen. So zum Beispiel an dem zum Teil überraschenden, zum Teil doch bereits seit einiger Zeit vorhergesehenen Ergebnis der Relativierung aller klassischen Cleavage-Strukturen, die bisher als zentrale Faktoren der Erklärung des Stimmverhaltens im allgemeinen, des Stimmverhaltens der Schweizer Bürgerinnen und Bürger im speziellen aufgeführt wurden. In einem der interessantesten Beiträge des Sammelbandes, der von *Massimo Sardi* und *Eric Widmer* erarbeitet wurde, werden den bisher die Schweizer Politik prägenden Spaltungen religiöser, territorialer oder kultureller Art sowie dem Klassengegensatz keinen den Stimmausgang erklärenden Wert zugeschrieben. (Besonders die Relativierung der territorialen Dimension kann helfen, die nach der Abstimmung vom 6. Dezember 1993 zum EWR-Beitritt von verärgerten Kommentatoren prophezeite Spaltung der Schweiz als übertrieben zu bezeichnen. Diese Spaltung findet sich zwar themenspezifisch immer wieder, tritt jedoch im untersuchten Zeitraum nicht als generelles Phänomen auf.)

### **Der Meinungsgraben zwischen Stadt und Land**

Säkularisierung, Pluralisierung der Lebensformen, zunehmende Mobilität, komplexe Identifikationsformen, aber auch die Zunahme der Bedeutung meinungsbildender Tribünen wie das Fernsehen und die Presse sind Erklärungsansätze, die sich zwischen den Zeilen dieser Studie finden lassen und die versuchen, diese Abnahme des Einflusses der klassischen Cleavage-Strukturen genauer zu bestimmen. Doch neben diesen Spekulationen macht die Untersuchung von Kriesi et al. auf eine neue Spaltung der Schweizer Gesellschaft aufmerksam, die beinahe jedes Abstimmungsergebnis der achtziger Jahre bestimmte. Es handelt sich dabei um die Spaltung, die oberflächlich als Spaltung zwischen Generationen erscheint, genauer betrachtet jedoch eine Spaltung zwischen der ländlichen, konservativen Schweiz und der modernen, urbanen Schweiz, zwischen der auf sich selbst bezogenen

.....  
*Spaltungen  
 religiöser, territorialer,  
 kultureller oder sozialer  
 Art haben keinen den  
 Stimmausgang erklärenden Wert.*  
 .....

Schweiz der traditionellen Werte der Familie, der Kirche und der Arbeit einerseits und der weltoffenen Schweiz der Emanzipation andererseits ist – in anderen Worten: eine Spaltung zwischen, und hier verweist Hanspeter Kriesi in seinen Schlussfolgerungen zu Recht auf *Inglehart*, «materialistischen» und «postmaterialistischen» Werten.

Diese Bedenken finden in der in bezug auf die Entscheidungsfindung in der direkten Demokratie doch eher optimistisch abgefassten Studie genügend Raum. Sie zeigen, dass die direkte Demokratie nicht nur ein von der Zivilgesellschaft losgelöstes Verfahren ist, das einmal installiert, je nach ideologischem Standpunkt, die Politikergebnisse verbessert oder verschlechtert. Die direkte Demokratie bringt vielmehr die darin vorhandenen Tendenzen und Konflikte, Meinungen und Ängste auf eine kanalisierte Weise zum Ausdruck. So spiegelt sich zum Beispiel die beschriebene Spaltung der Schweizer Gesellschaft in einer Zunahme rückwärtsgerichteter Kräfte, welche die «*suissitude*», wie in der Studie von Kriesi et al. vermerkt wird, zu ihrem Zugpferd machen. Daraus muss jedoch auch gefolgert werden, dass das Instrument der direkten Demokratie gepflegt werden muss. Es braucht, wie die Vox-Analysen regelmässig zeigen und wie die beiden zitierten Werke unterstreichen, nicht nur kompetente Bürgerinnen und Bürger, sondern auch eine transparente Politik, damit diese Beteiligungsform nicht nur zum Protest, sondern auch zur Konstruktion der Zukunft der Schweiz gebraucht werden kann. ♦

### SPLITTER

*Versteht man demokratisch im Sinne unbeschränkter Macht der Mehrheit, dann handelt es sich um einen Unbegriff, er widerspricht sich selbst.*

ERICH HOPPMANN, in: «Die Enkel des Perikles», Verlag Rösch, Gräfelfing 1995, S. 30

**Robert J. Barro**

ist Professor für Makroökonomie an der Harvard University. Er ist Verfasser zahlreicher wegweisender wissenschaftlicher Beiträge und Lehrbücher und Mit-herausgeber verschiedener Fachzeitschriften. Sein jüngstes Werk befasst sich mit globalen Wachstumsfragen (*Economic Growth*, Mc Graw Hill, New York, 1995).

**Tilman Slembeck,**

geboren 1963 in Chur, studierte und promovierte an der Universität St. Gallen (HSG), wo er Dozent für Volkswirtschaftslehre ist und sich gegenwärtig zum Thema «Lernen als Grundprozess ökonomischen Verhaltens» habilitiert. Neben seiner Lehrtätigkeit (v. a. in Osteuropa) publizierte er Artikel und Bücher in den Bereichen Wirtschaftspädagogik und «Wirtschaftspolitik (zuletzt das Lehrbuch *Wirtschaftspolitik – Ein kognitiv-evolutionärer Ansatz*», mit A. Meier, Oldenbourg Verlag, München 1994).

# DEMOKRATIE: URSACHE ODER FOLGE VON WACHSTUM?

Analyse, Prognosen und politische Implikationen

*Eine den Zeitraum von 1960 bis 1990 betreffende Studie ergibt: Wachstum wird positiv beeinflusst durch Rechtsstaatlichkeit, freie Märkte, geringe Staatsausgaben und grosses Humankapital, während der Gesamteffekt von Demokratie bezüglich Wachstum leicht negativ ist. Der Befund bedarf allerdings einer differenzierenden Analyse.*

Oft wird davon ausgegangen, dass wirtschaftliche Freiheiten in Form freier Märkte sowie Regierungen, die sich auf die Sicherung von Eigentumsrechten konzentrieren, wachstumsfördernd sind. Die Analyse von Daten vieler Länder seit 1960 stützt diese Sichtweise. Die Resultate bestätigen die Wichtigkeit wirtschaftlicher Freiheit und erlauben einige Quantifizierungen der Beziehungen zwischen Wachstumsraten, Marktstörungen, Rechtsstaatlichkeit und weiteren Variablen. Die Beziehung zwischen wirtschaftlicher und politischer Freiheit ist hingegen stärker umstritten. Einige Beobachter glauben, dass sich die beiden Freiheiten gegenseitig unterstützen. Dies würde bedeuten, dass mehr politische Rechte (mehr Demokratie) zu mehr wirtschaftlicher Freiheit führen und dadurch wachstumsfördernd wirken. Andererseits werden aber auch die wachstumshemmenden Aspekte der Demokratie betont. Diese liegen in der Tendenz zu Umverteilungseingriffen in Systemen mit Mehrheitsstimmrecht und in der wachsenden Rolle von Interessengruppen in repräsentativen Demokratien.

Autoritäre Systeme könnten diese Probleme der Demokratie wenigstens teilweise umgehen. Insbesondere hindert im Prinzip ein nicht-demokratisches Regime nichts daran, Wirtschaftsfreiheit und Privateigentum zu sichern. Ein Diktator muss nicht zwangsweise eine Planwirtschaft einführen. Beispiele für Autokratien, welche die Wirtschaftsfreiheit erweitert haben, sind u. a. die *Pinochet*-Regierung in Chile, die *Fujimori*-Regierung in Peru und einige frühere und heutige Regierungen Ostasiens. Darüber hinaus ist festzustellen, dass die

meisten OECD-Länder ihre moderne Wirtschaftsentwicklung in Systemen begrenzter politischer Rechte begannen und erst später zu echten (repräsentativen) Demokratien wurden.

Die Wirkungen von Autokratien auf das Wachstum sind aber negativ, wenn ein Diktator seine Macht benutzt, um sich den Reichtum eines Landes anzueignen oder unproduktive Investitionen zu tätigen. Viele Regierungen in Afrika, einige in Lateinamerika, einige in den früheren Planwirtschaften Osteuropas sowie die *Marcos*-Regierung auf den Philippinen folgen bzw. folgten diesem Muster. Die Geschichte zeigt also, dass es zwei idealtypische Arten von Diktatoren gibt: eine, bei der die persönlichen Absichten des Diktators im Konflikt mit Wachstumszielen stehen, und eine, in der der Diktator sich wachstumsfördernd oder zumindest nicht wachstumshemmend verhält. Eine Theorie darüber, welche Art von Diktator unter welchen Bedingungen auftritt, fehlt bisher allerdings.

Demokratische Institutionen stellen ein Gegengewicht zur Macht der Regierung dar und beschränken dadurch die Möglichkeiten der persönlichen Aneignung von Reichtum oder der Durchführung unpopulärer Politiken. Da zumindest einige Politiken, die wachstumsfördernd sind, auch politisch attraktiv sind, kann ein Mehr an politischen Rechten auch wachstumsfördernd wirken. Allerdings ist der Nettoeffekt von Demokratie auf Wachstum theoretisch unklar.

Eine andere Frage betrifft die Wirkung wirtschaftlicher Entwicklung auf die Neigung eines Landes, demokratisch(er) zu

werden. Eine übliche Sichtweise ist, dass Prosperität tendenziell zu mehr Demokratie führt (*Lipset-Hypothese*). Die vorliegende empirische Untersuchung unterstützt diese Hypothese: Eine Zunahme verschiedener Wohlstandsmasse führt tendenziell zu einer graduellen Zunahme an Demokratie. Umgekehrt tendieren Demokratien, die ohne vorherige Wirtschaftsentwicklung eingeführt wurden, dazu, nicht dauerhaft zu sein.

### **Analytischer Rahmen**

Das der Untersuchung zugrundeliegende Modell ist ein neoklassisches Wachstumsmodell. Das langfristige, gleichgewichtige Pro-Kopf-Wachstum hängt in diesem Modell sowohl von Entscheidungen des privaten und öffentlichen Sektors als auch von einigen Rahmenvariablen (Produktivität, technischer Fortschritt) ab, die nicht durch das Modell bestimmt werden. Die Akteure des privaten Sektors entscheiden u. a. über Geburtenraten und Sparquoten in Abhängigkeit von Präferenzen und Kosten. Regierungen entscheiden über verschiedene Ausgabenkategorien, Steuersätze, Markteingriffe, Rechtsstaatlichkeit und Eigentumsrechte sowie den Grad politischer Freiheit.

Wachstum entsteht dadurch, dass der Pro-Kopf-Output erhöht wird. Aufgrund abnehmender Kapitalrenditen tendieren ärmere Länder dazu, pro Kopf schneller zu wachsen als reiche Länder, und holen deshalb gegenüber diesen auf (Konvergenz). Dies gilt allerdings nur bedingt: Ein tieferes Ausgangsniveau des Pro-Kopf-Outputs führt zwar zu einer höheren Wachstumsrate, aber ein armes Land, das (z. B. weil seine politischen Institutionen investitionsfeindlich sind) über einen tiefen Pro-Kopf-Output verfügt, muss nicht zwangsweise schneller wachsen. Zur Konvergenz beitragen kann die Möglichkeit zur Übernahme entwickelter Technologien durch rückständige Länder. Zudem wird die Konvergenz vor allem durch das Verhältnis zwischen Human- und Sachkapital beeinflusst: Ein Land, das beispielsweise mit viel Humankapital im Verhältnis zu Sachkapital beginnt (weil z. B. in einem Krieg hauptsächlich dieses zerstört wurde), wächst tendenziell schneller, weil Sachkapital schneller aufgebaut werden kann

als Humankapital und letzteres die Übernahme von Technologien erleichtert.

### **Verschiedene Wachstumsfaktoren**

Anhand des dargestellten analytischen Rahmens wurden Regressionsrechnungen für ungefähr 100 Länder aufgrund der verfügbaren Daten für die Zeit von 1960 bis 1990 durchgeführt. Dabei wurde untersucht, welchen Einfluss verschiedene Grössen auf das Wachstum haben.

#### *a) Niveau des Bruttoinlandprodukts (BIP)*

Die Konvergenz des Wirtschaftswachstums hängt vom Niveau des realen Pro-Kopf-BIP (nachfolgend kurz als BIP bezeichnet) in der Ausgangslage ab. Werden alle übrigen Variablen konstant gehalten, wird die bedingte Konvergenz auf 2,9 Prozent pro Jahr geschätzt. Das würde bedeuten, dass unter sonst gleichen Bedingungen der Unterschied zwischen armen und reichen Ländern pro Jahr um 2,9 Prozent abnehmen würde. Neben dem BIP in der Ausgangslage gibt es aber eine Reihe weiterer wichtiger Einflussgrössen für das Wachstum, welche diese Konvergenztendenzen zum Teil abschwächen oder gar aufheben.

#### *b) Niveau des Humankapitals*

Ein grosses Humankapital in der Ausgangslage weist deutlich positive Wachstumswirkungen auf. Insbesondere der Schulbesuch von Männern und vor allem gute Gesundheit (gemessen als Lebenserwartung bei Geburt) scheinen besonders wichtig.

#### *c) Bildungsausgaben*

Berücksichtigt man das Verhältnis zwischen staatlichen Ausgaben für Bildung und BIP, zeigt sich, dass diese Variable eine positive, signifikante Wirkung auf das Wachstum hat.

#### *d) Geburtenrate*

Bevölkerungswachstum bedeutet eine Verminderung des Pro-Kopf-Outputs und führt dazu, dass mehr Ressourcen für Kinder verwendet werden. Die Schätzungen zeigen dementsprechend einen signifikant negativen Effekt von Geburten- auf Wachstumsraten. Frühere Untersuchungen belegten bereits, dass ein Zusammenhang zwischen Wirtschaftsentwicklung und Geburtenraten besteht: Diese sinken typischerweise mit zunehmender Prosperität (v. a. auch mit steigendem Bildungs-

.....  
 Die Wirkung von  
 Staatsausgaben  
 (ohne Ausgaben  
 für Bildung und  
 Verteidigung)  
 auf das Wirtschaftswachstum  
 ist signifikant  
 negativ.  
 .....

niveau von Frauen). Die vorliegende Untersuchung zeigt, dass das Bevölkerungswachstum zwar nicht der wichtigste (negative) Faktor für Wirtschaftswachstum ist, aber dass eine Senkung der Geburtenrate die Wachstumsrate des Pro-Kopf-Outputs erhöhen würde.

*e) Staatsausgaben*

Die Wirkung von Staatsausgaben (ohne Ausgaben für Bildung und Verteidigung) auf das Wirtschaftswachstum ist signifikant negativ. Dieses Mass für Staatsausgaben wurde verwendet, um annäherungsweise nur jene Ausgaben zu erfassen, die keine produktivitätssteigernde Wirkung haben, bzw. nicht zur Sicherheit eines Landes beitragen. Es lässt sich folgern, dass ein grösseres Volumen unproduktiver Staatsausgaben (und die entsprechenden Steuern) die Wachstumsraten für einen gegebenen Ausgangswert des BIP verringern. Ein grosser Staatsanteil ist in diesem Sinne für das Wachstum negativ.

*f) Marktstörungen: Schwarzmarktprämien und Rechtsstaatlichkeits-Index*

Die Differenz zwischen dem offiziellen Wechselkurs und jenem auf dem Schwarzmarkt (Schwarzmarktprämie) ist ein weit hin verfügbares und offensichtlich genaues Mass für eine Marktstörung. Sie kann als Annäherung für Markteingriffe durch die Regierung im allgemeinen herangezogen werden. Der Einfluss der auf diese Weise ermittelten Marktstörungen auf das Wachstum ist signifikant negativ.

Aufgrund des *International Country Risk Guide* besteht eine Reihe subjektiver Länder-Indizes. Der Rechtsstaatlichkeits-Index (*rule-of-law index*) dominiert in der vorliegenden Untersuchung die übrigen Indizes und zeigt signifikant negative Effekte mangelnder Rechtsstaatlichkeit auf das Wirtschaftswachstum.

*g) Investitionsraten*

Üblicherweise wird angenommen, dass sich eine hohe Investitionsrate positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirkt, was auch in einigen empirischen Untersuchungen bestätigt wird. In der vorliegenden Untersuchung ist der Effekt der Investitionsrate auf das Wachstum positiv, aber nicht statistisch signifikant. Statt dessen zeigt sich, dass der grösste Teil dieses positiven Effekts auf eine umgekehrte Kausalität zurückzuführen ist. Die Korrelation beruht eher auf der positiven Wirkung

von Wachstumsaussichten auf die Investitionstätigkeit als umgekehrt. Die direkte Wirkung einer aus anderen Gründen höheren Investitionsrate (z.B. weil aufgrund steigender Unsicherheit mehr gespart wird) auf das Wachstum ist also geringer, als üblicherweise angenommen wird.

*h) Demokratie*

Zur Messung des Demokratiegrades eines Landes wurde ein von *Gastil* et al. entwickelter Index für politische Rechte verwendet. Dieser erfasst die Möglichkeiten der politischen Partizipation in einem Land, welche sich u. a. in aktivem und passivem Wahlrecht sowie der Mitwirkungsmöglichkeiten gewählter Repräsentanten in der Politikgestaltung niederschlagen. Zudem wird ein Land mit wenigen dominierenden Parteien, in dem Minderheiten nicht oder kaum Einfluss auf die Politik nehmen können, als weniger demokratisch klassifiziert. Im Unterschied zum erwähnten Rechtsstaatlichkeits-Index beruht dieser subjektive Demokratie-Index nicht auf den Berichten lokaler Beobachter, sondern auf Auswertungen publizierter und nicht-publizierter Informationen über jedes Land. Der Index wurde normiert und reicht von 0 (für Länder ohne politische Rechte) bis 1 (für Länder mit vollen politischen Rechten, wie die Schweiz).

Verfolgt man die durchschnittliche Entwicklung des Demokratie-Indexes von 1960 bis 1993 für 98 Länder (1960), 109 Länder (1965) und 134 Länder (1972–93), zeigt sich eine deutliche Abnahme des ungewichteten Durchschnitts von einem Höchstwert von 0.66 (1960) bis zu einem Tiefpunkt von 0.44 (1975) sowie ein anschliessender kontinuierlicher Anstieg auf 0.57 (1992/93). Dieser globale Rückgang nach 1960 wird dominiert von der Entwicklung afrikanischer Länder südlich der Sahara. Viele dieser Länder begannen nach ihrer Unabhängigkeit in den frühen sechziger Jahren mit demokratischen Institutionen, wandelten sich aber bis in die frühen siebziger Jahre zu nicht-demokratischen Staaten. Lässt man diese Länder unberücksichtigt, fällt der durchschnittliche Demokratie-Index für die übrigen Länder von 0.69 (1960) weniger stark (0.54, 1975) und steigt anschliessend fast auf den alten Wert (0.67, 1993).

Die vorliegenden Schätzungen zeigen eine mässig negative Wirkung von Demo-

Die vorliegenden  
Schätzungen  
zeigen eine  
mässig negative  
Wirkung von  
Demokratie auf  
das Wirtschaftswachstum.

kratie auf das Wachstum. Einige frühere Untersuchungen anderer Autoren wiesen hingegen positive Wirkungen demokratischer Mitbestimmung für das Wachstum aus. Diese Resultate können innerhalb des hier verwendeten analytischen Rahmens reproduziert werden, wenn einige Einflussgrößen vernachlässigt werden. Lässt man beispielsweise Rechtsstaatlichkeit, Schulbesuch, Lebenserwartung und Geburtenrate unberücksichtigt, ist die Wirkung von Demokratie auf Wachstum signifikant positiv. Eine plausible Erklärung hierfür ist, dass es in dieser Konfiguration nur deshalb so aussieht, als wäre Demokratie für Wachstum förderlich, weil Demokratie positiv mit den anderen genannten Größen korreliert ist, die ihrerseits wachstumsfördernd wirken. Werden diese Größen konstant gehalten, ist die *zusätzliche* Wirkung von Demokratie auf Wachstum, wie gesagt, mässig negativ.

Demokratie könnte das Wachstum auch durch einige der übrigen Größen *indirekt* beeinflussen. So könnte mehr Demokratie beispielsweise zu mehr Schulbesuch von Frauen führen (mehr Gleichberechtigung), was die Geburtenrate senkt und dadurch zu mehr Wachstum führt. Dies wurde untersucht, indem Schulbesuch von Frauen und Geburtenraten in den Schätzungen nicht berücksichtigt wurden, Schulbesuch von Männern, Lebenserwartung und Rechtsstaatlichkeit hingegen schon. Es zeigt sich, dass unter diesen Bedingungen der Einfluss von Demokratie auf Wachstum immer noch negativ ist, was bedeutet, dass die indirekte Wirkung von Demokratie via Schulbesuch von Frauen und Geburtenraten nicht ausreicht, um eine positive Wirkung von Demokratie auf Wachstum zu bewirken. Eine weitere indirekte Wirkung könnte jene von Demokratie auf Rechtsstaatlichkeit sein. Wegen einer ungenügenden Datenlage konnte diese Hypothese allerdings nur sehr beschränkt getestet werden (47 Länder). Für die frühen siebziger Jahre besteht eine begrenzte Evidenz, dass Demokratie nicht zu mehr Rechtsstaatlichkeit führte.

Die bisherige Analyse untersuchte nur den linearen Zusammenhang zwischen Demokratie und Wachstum. Dieser könnte aber durchaus nicht-linear sein. Beispielsweise kann eine Verbesserung der politi-

schen Rechte in einer starken Diktatur durch eine Begrenzung der Regierungsgewalt wachstumsfördernd wirken. Wo aber bereits ein mittlerer Grad an Demokratisierung erreicht wurde, können zusätzliche politische Rechte (insbesondere von Interessengruppen) wegen zunehmender Umverteilung von Einkommen zu geringerem Wachstum führen. Dies wurde untersucht, indem drei Klassen von Demokratiegraden auf ihre Wachstumswirkung hin geschätzt wurden. Es zeigte sich, dass ein mittlerer Demokratiegrad (Index 0.33–0.67) die beste Wirkung für das Wachstum hat. Ein tiefer Demokratiegrad (0–0.32) sowie ein hoher Demokratiegrad (0.68–1) führen zu deutlich tieferen Wachstumsraten, wobei sich diese beiden Klassen nicht signifikant unterscheiden. Betrachtet man die Werte für alle Länder, zeigt sich ebenfalls, dass Länder mit tiefen Wachstumsraten entweder besonders wenig oder besonders viel politische Rechte haben. Allerdings gibt es auch eine Gruppe von Ländern mit wenig Demokratie und hohem Wachstum und zwei Länder mit mittlerem Demokratiegrad und geringem Wachstum (Argentinien und Peru). Der statistische, nicht-lineare Zusammenhang ist also nicht perfekt.

#### **Auswirkungen wirtschaftlicher Entwicklung auf Demokratie**

Im Ländervergleich deuten die Daten darauf hin, dass sich Demokratie in wirtschaftlich wenig entwickelten Ländern typischerweise kaum hält. So überdauerten beispielsweise die politischen Rechte in den zu Beginn der sechziger Jahre selbständig gewordenen Ländern Afrikas nicht sehr lange. Umgekehrt haben einige ursprünglich wenig demokratische Länder, die einen wirtschaftlichen Aufschwung erlebten, die Tendenz, demokratischer zu werden (z. B. Chile, Korea, Taiwan). Untersucht man die Wirkung des Lebensstandards (reales Pro-Kopf-BIP, Lebenserwartung bei Geburt, Schulbesuch, wobei die Anzahl Jahre des Grundschulbesuchs von Männern *und* Frauen besonders wichtig sind) auf den Demokratiegrad, zeigt sich, dass sich BIP und Lebenserwartung deutlich positiv auswirken. Der Schulbesuch von Frauen wirkt sich ebenfalls

.....

Verbesserungen  
des Lebensstandards  
steigern die  
Wahrscheinlichkeit,  
dass die politischen  
Institutionen  
demokratischer  
werden.

.....

signifikant positiv aus, wogegen der Schulbesuch von Männern deutlich negativ wirkt. Je geringer die geschlechtsbezogene Differenz beim Schulbesuch ist, um so geringer ist die Rückständigkeit und um so grösser ist die Tendenz zur Demokratie. Die Entwicklung zur Demokratie folgt der wirtschaftlichen Entwicklung allerdings verzögert. Innerhalb von 10 Jahren steigt der Demokratiegrad um etwa die Hälfte des Demokratiegrades, der dem aktuellen Lebensstandard entspricht. Die Entwicklung zur Demokratie ist also verzögert, graduell im Verhältnis zum Lebensstandard.

Dieses Resultat kann dazu verwendet werden, Prognosen über die zukünftige Entwicklung einzelner Länder im Hinblick auf den Demokratiegrad zu machen. Die Tabelle zeigt eine Prognose ungefähr für das Jahr 2000 für jene Länder, in denen eine Veränderung des Demokratie-Indexes von mindestens 0.14 aufgrund der Entwicklungen von BIP, Lebenserwartung und Schulbesuch erwartet wird.

Die Gruppe jener Länder, für die eine Zunahme an Demokratie prognostiziert wird, beinhaltet einige Länder, die 1993 praktisch keine politischen Freiheiten hatten. Einige von ihnen sind unter den ärmsten Ländern der Welt (wie Sudan und Haiti), und für sie wird auch für das Jahr 2000 kein hoher Demokratiegrad prognostiziert. Für Sudan und Haiti wird eine Steigerung von 0 auf 0.24 erwartet. Einige andere Länder, die 1993 ebenfalls kaum über politische Rechte verfügten, aber wirtschaftlich besser standen, werden deshalb für 2000 besser prognostiziert (0.43 für Indonesien, 0.33 für Algerien, 0.32 für Syrien). Grössere Demokratisierung wird für einige recht prosperierende Länder erwartet, wo die politischen Freiheiten bislang hinter der Entwicklung des Lebensstandards

zurückgeblieben sind. Dies gilt insbesondere für Singapur, Fidji, Taiwan und Mexiko (wo ein Wandel wohl bereits mit den Wahlen von 1994 eingesetzt hat). Der für Hong Kong aufgrund des Wirtschaftswachstums prognostizierte Demokratieanstieg dürfte allerdings kaum eintreffen, weil die für 1997 vorgesehene Übergabe an China in den Schätzungen nicht berücksichtigt ist. Für Peru, wo der Demokratie-Index von 0.83 (1989) auf 0.33 (1993) gefallen war und wo die wirtschaftlichen Freiheiten gestärkt wurden, wird eine Steigerung auf 0.51 vorhergesagt. Südafrika befindet sich ebenfalls auf der linken Seite der Tabelle und wird mit einem Anstieg von 0.33 auf 0.47 zukünftig demokratischer eingeschätzt. Allerdings haben die dortigen politischen Veränderungen ihren Höhepunkt bereits überschritten, und die Schätzungen würden

eine substantielle Minderung der politischen Freiheiten vorhersagen. Die Beispiele, in denen (auf der rechten Seite der Tabelle) grössere Abnahmen des Demokratie-Indexes prognostiziert werden, bestehen weitgehend aus relativ armen Ländern, wo 1993 ein überraschend hohes Mass an Demokratie herrschte. Viele dieser Fälle sind afrikanische Länder, in denen die politischen Institutionen in jüngerer Zeit demokratischer wurden (Mali, Benin, Sambia, Zentralafrikanische Republik, Niger, Kongo). Die Schätzungen prognostizieren, dass (wie die Erfahrungen im Afrika der sechziger Jahre lehren) hier demokratische Entwicklungen, die den wirtschaftlichen vorausseilen, nicht dauerhaft sein werden. Für arme, aber relativ demokratische Länder ausserhalb Afrikas betrifft eine negative Prognose Bangladesch, Bolivien, Nepal, Pakistan und Papua Neu Guinea. Für Ungarn, das einen deutlich höheren Lebensstandard aufweist, wird

mehr Demokratie prognostiziert			weniger Demokratie prognostiziert		
Land	Index 1993	Index 2000	Land	Index 1993	Index 2000
Indonesien	.00	.43	Mali	.83	.44
Bahrein	.17	.52	Benin	.83	.50
Hong Kong	.33	.67	Sambia	.67	.35
Algerien	.00	.33	Zentralafrika Rep.	.67	.36
Syrien	.00	.32	Niger	.67	.37
Singapur	.33	.61	Gambia	.83	.54
Iran	.17	.41	Bangladesch	.83	.56
Sudan	.00	.24	Bolivien	.83	.58
Haiti	.00	.24	Kongo	.67	.42
Mexiko	.50	.72	Nepal	.83	.60
Tunesien	.17	.38	Ungarn	1.00	.81
Irak	.00	.21	Pakistan	.67	.48
Swasiland	.17	.35	Mauritius	1.00	.81
Fidji	.50	.68	Papua N. G.	.83	.65
Sri Lanka	.50	.67	Botswana	.83	.66
Peru	.33	.51			
Südafrika	.33	.47			
Taiwan	.50	.64			

demokratischer wurden (Mali, Benin, Sambia, Zentralafrikanische Republik, Niger, Kongo). Die Schätzungen prognostizieren, dass (wie die Erfahrungen im Afrika der sechziger Jahre lehren) hier demokratische Entwicklungen, die den wirtschaftlichen vorausseilen, nicht dauerhaft sein werden. Für arme, aber relativ demokratische Länder ausserhalb Afrikas betrifft eine negative Prognose Bangladesch, Bolivien, Nepal, Pakistan und Papua Neu Guinea. Für Ungarn, das einen deutlich höheren Lebensstandard aufweist, wird

ebenfalls eine negative Entwicklung bis ins Jahr 2000 erwartet.

### **Schlussfolgerungen für die Wirtschafts- und Entwicklungspolitik**

Soweit die gefundenen statistischen und teilweise theoretisch untermauerten Zusammenhänge auf Kausalitäten beruhen, lassen sich zusammenfassend folgende Schlüsse ziehen: Das Zusammenspiel zwischen Demokratie und Wirtschaftsentwicklung beinhaltet einerseits die Wirkung politischer Freiheiten auf Wachstum und andererseits den Einfluss des Lebensstandards auf den Demokratiegrad. Der Ländervergleich zeigt wachstumsfördernde Wirkungen von Rechtsstaatlichkeit, freien Märkten, geringem Staatskonsum und grossem Humankapital. Wird von diesen Grössen sowie vom realen Pro-Kopf-BIP in der Ausgangslage abgesehen, ist der Effekt von Demokratie auf Wachstum leicht negativ. Dies bedeutet allerdings nicht, dass demokratische Staaten nicht mehr wirtschaftlich wachsen könnten, sondern nur, dass die anderen genannten Einflussgrössen ab einem gewissen Demokratiegrad wesentlich bedeutender sind: So gibt es einige Hinweise auf einen nicht-linearen Zusammenhang, der besagt, dass mehr Demokratie im Falle geringer politischer Freiheiten wachstumsfördernd wirkt, wogegen mehr Demokratie wachstumsmindernd wirkt, wenn bereits ein mittlerer Demokratiegrad erreicht wurde. Dies lässt sich als empirischer Hinweis für die Richtigkeit der Hypothese interpretieren, dass Demokratie ab einem gewissen Grad tendenziell zu mehr wachstumshemmender Umverteilung (und evtl. mehr unproduktiven Staatsausgaben aufgrund der Aktivitäten von Interessengruppen) führt. Solange es kein unabhängiges Instrument zur Messung dieser Aktivitäten gibt, lässt sich dies allerdings nicht belegen.

Für die Wirtschaftspolitik armer Länder lässt sich folgern, dass (1) die unproduktiven Staatsausgaben möglichst gering zu halten sind und (2) statt dessen Investitionen in Humankapital (Bildung, Gesundheit) zu tätigen sind. Zudem sollten (3) insbesondere Markteingriffe und (4) geringe Rechtsstaatlichkeit vermieden werden. In entwickelten Ländern, wo und

sofern die Punkte (2) und (4) gegeben sind, ist vor allem den Punkten (1) und (3) Rechnung zu tragen. Beide scheinen in Beziehung zum Demokratiegrad zu stehen: Ist dieser hoch, so nehmen die unproduktiven Ausgaben und die Markteingriffe (ebenso wie bei einem tiefen Demokratiegrad) tendenziell zu.

Bezogen auf die Wirkung wirtschaftlicher Entwicklung auf den Demokratiegrad zeigt die Analyse, dass Verbesserungen des Lebensstandards (gemessen am realen Pro-Kopf-BIP, an der Lebenserwartung und am Bildungsgrad) die Wahrscheinlichkeit deutlich steigern, dass die politischen Institutionen demokratischer werden. Politische Freiheiten erscheinen in diesem Zusammenhang als eine Art Luxusgut: Reiche Länder konsumieren mehr Demokratie, weil dieses Gut einen Wert an sich zu besitzen scheint und obwohl mehr politische Freiheiten gewisse negative Wachstumswirkungen haben können, welche sich diese Länder leisten können.

Die Analyse enthält auch Hinweise auf die entwicklungspolitische Wünschbarkeit der Übertragung demokratischer Institutionen westlicher Länder auf Entwicklungsländer. *Erstens* scheint Demokratie nicht der Schlüssel zu Wirtschaftswachstum zu sein, obwohl sie gewisse positive Wirkungen in Ländern mit sehr wenigen politischen Rechten haben kann. Dies gilt *zweitens* insbesondere deshalb, weil in diesen Ländern die politischen Rechte zur Erosion tendieren, solange kein entsprechender Lebensstandard besteht. Grundsätzlicher könnte man schliessen, dass die entwickelten westlichen Länder mehr zum Wohlstand der armen Nationen beitragen könnten, wenn sie ihre Wirtschaftssysteme, insbesondere private Eigentumsrechte und freie Märkte, exportieren anstelle ihrer politischen Systeme, die sich typischerweise entwickeln, nachdem ein gewisser Lebensstandard erreicht wurde. Wenn wirtschaftliche Freiheiten in einem armen Land erreicht werden können, wird das Wachstum dadurch angeregt, und das Land wird dadurch tendenziell von selbst demokratischer. Aus diesem Grund ist die Propagierung westlicher Wirtschaftssysteme langfristig auch ein effektiver Weg zur weltweiten Verbreitung der Demokratie. ♦

.....

*Die Propagierung westlicher Wirtschaftssysteme ist langfristig auch ein effektiver Weg zur weltweiten Verbreitung der Demokratie.*

.....

*Dieser Beitrag ist die Zusammenfassung eines Forschungsprojektes, das von Robert J. Barro an einer Veranstaltung des Liberalen Instituts in Zürich vorgestellt wurde.*

## IST DEMOKRATIE ETWAS FÜR ALLE?

**Per Ahlmark**

ist das schwedische Mitglied der «Académie Universelle des Cultures», die von Elie Wiesel präsiert wird. Ahlmarks Vortrag gibt einige Schlussfolgerungen und Bekenntnisse wieder, die er in seinem Buch «Vänstern och tyranniet» (Tyrannei und die Linke) entwickelt hat. Diese Ausführungen wurden in dieser internationalen Akademie während der Diskussion über «das Allgemeine und das Besondere» am 20. Dezember 1994 in Paris unterbreitet. Aus dem Englischen übersetzt von Beatrice Bissoli.

*Im Zeitalter des Imperialismus herrschte folgende Meinung vor: Demokratie ist nicht für alle, da nicht alle dafür bereit sind. Aufgrund des heutigen Sprachgebrauchs sind wir der Auffassung, dass jedes Land das Recht hat, sich selbst in Freiheit zu regieren. Doch wie tief ist diese Überzeugung verwurzelt?*

Zahlreiche Völker Europas standen im 19. Jahrhundert im Banne der Idee, Völker «erziehen» zu müssen. Besonders die Kolonialmächte fühlten sich als überlegene Lehrmeister, die den moralischen und intellektuellen Stand der aus ihrer Sicht «unterlegenen» Kolonialvölker anzuheben hatten. Wie ich in meinem Buch über die Linke und ihr Verhältnis zu totalitären Regimen ausgeführt habe<sup>1</sup>, gab es in Schweden wie in andern europäischen Ländern zwischen 1968 und 1989 eine erstaunliche Toleranz gegenüber Diktaturen, allen voran gegenüber dem Regime von *Mao Tse-Tung*.

In vielen westlichen Ländern drückten Intellektuelle ihre Bewunderung für das chinesische Experiment aus, das «dank der Weisheit und Planung der kommunistischen Regierung» Hunger und Not zu überwinden vermochte. Wir wissen, dass etwa 30 Millionen Chinesen gerade in jener Zeit – von Mao «Grosser Sprung nach vorn» genannt – vor Hunger starben.

Ein ähnliches Phänomen konnte in den dreissiger Jahren beobachtet werden, als berühmte westliche Schriftsteller der Welt versicherten, die Sowjetunion baue eine hellere Zukunft auf, während gleichzeitig *Stalins* Schergen mehr Menschen umbrachten als je zuvor<sup>2</sup>. Ein weiteres Beispiel ist die Debatte unter jenen, die das *Castro*-Regime in Kuba unterstützten. Sie schauten darüber hinweg, dass Tausende von Dissidenten in kubanische Gefängnisse geworfen wurden. Ähnlich positiv wurde die DDR beurteilt. Warum?

In jenen Jahren wurde der Antikommunismus von vielen als eine reaktionäre Einstellung oder sogar als kriegstreibende Propaganda aufgefasst. Er wurde als mangelndes Verständnis der «fortschrittlichen» Kräfte oder als gefährliche Demagogie – vergleichbar mit dem *McCarthyismus* –

abgetan. Der Anti-Antikommunismus führte bei manchen Leuten – und nicht nur auf der Linken – dazu, dass sie bei Auseinandersetzungen über kommunistische Greuelthaten diese guthiessen, beschönigten oder davor die Augen schlossen.

Ich denke aber, dass es noch eine andere, gewichtigere Erklärung gibt. Bei den Diskussionen über den Kommunismus wurde uns oft gesagt, dass wir diese Regime gemäss ihrem Eigenverständnis, die von ihnen selbst auferlegten Bedingungen zu akzeptieren hätten. Diese Länder hätten eben eine Tradition des harten Regierens, ihre Kulturen beruhten auf anderen Werten als unsere.

### **Falsche Nachsicht als «umgekehrter Rassismus»**

Hier nun finden wir eine Parallele zu den kolonialen Philosophien des 19. Jahrhunderts. In beiden Fällen geht man von einer Grundvorstellung aus, nämlich dass diese Leute anders seien und daher nicht bereit für die Demokratie. «Wir dürfen an andere nicht unsere eigenen Massstäbe anlegen» – so schrieb ein führender schwedischer Dramatiker und Romanautor über *Pol Pot* in Kambodscha, als man dort einen Viertel der Bevölkerung auszurotten begann.

Er meinte dazu, der Massenmord an Kambodschanern sei nicht so bedauerlich wie jener an Europäern. Wir müssten ihren ideologischen Überzeugungen gegenüber tolerant sein. Auf diese Weise geriet «Verständnis» in die Nachbarschaft eines verhängnisvollen Vorurteils. Wenn Chinesen, Kambodschaner, Kubaner, Araber oder andere Führer Tausende ihrer eigenen Landsleute töteten, so müssten wir sie – hiess es – ihren eigenen Begriffen und nicht unseren eigenen gemäss beurteilen.

<sup>1</sup> «Vänstern och tyranniet» (Tyrannei und die Linke,) Timbro, 1994.

<sup>2</sup> Paul Hollander: «Political Pilgrims» (1981) S. 5–6 und 11–12. Siehe auch das Vorwort von Professor Hollander zur Ausgabe von 1989.

Ich würde dies mit *umgekehrtem Rassismus* bezeichnen. Das bedeutet, dass man behauptet, andere Völker zu respektieren, obwohl man sie tatsächlich verachtet. Man gibt vor, eine tiefe Sympathie für andere Werte zu haben, und stellt damit zahlreichen Menschen in Drittweltländern ihren Anspruch auf Grundrechte in Frage.

Diese tolerante Haltung dem Terror der sechziger und siebziger Jahre gegenüber gründete natürlich auf anderen Ideen als jenen des Kolonialismus. Doch sind die beiden insofern verwandt, als sie beide totalitäre Regime in weitentfernten Ländern akzeptieren. Es trifft zu, dass die europäischen Imperialisten davon ausgingen, dass die Herrscher ihrem eigenen Kontinent oder ihrer eigenen Kultur angehörten. Die Marxisten hielten es meist für selbstverständlich, dass die Unterdrücker dem Volk angehörten, das sie unterdrückten.

Es ist bezeichnend, dass jene, die Mao, Castro oder Honecker rühmten, selten deren Terror im eigenen Land einführen wollten. Versucht man, auch nur die geringste Einschränkung der Redefreiheit in irgendeinem westlichen Land einzuführen, wird man – ganz zu Recht – einen Proteststurm bei jenen auslösen, die selten für die Redefreiheit in Drittweltländern eintraten. Unterdrückung ist also ein akzeptierbares System für andere, aber nicht für einen selbst.

Nun gebe ich natürlich zu, dass es Länder gibt, in denen tragische politische Umstände die Ausübung der Demokratie praktisch verunmöglicht haben. Doch ihr Versagen darf niemals eine Ideologie oder Rechtfertigung für andere werden. Diktaturen führen immer zur Katastrophe.

Zum Schluss möchte ich auf Forschungsarbeiten der letzten Jahre hinweisen. Wie viele unschuldige, unbewaffnete Menschen wurden im 20. Jahrhundert von nichtdemokratischen Regimen kaltblütig umgebracht? Ein Forscher berichtet uns, dass in den ersten 88 Jahren unseres Jahrhunderts ungefähr 170 Millionen Menschen in bewussten Aktionen nichtdemokratischer Regierungen in nichtkriegsrischen Situationen umgebracht worden sind. Dies sind ungefähr fünfmal so viele Menschenopfer, wie sie im gleichen Zeitraum von Kriegen verursacht wurden.

3 Siehe die von Professor Rudolph J. Rummel selbst verfasste Zusammenfassung seiner zahlreichen Bücher in «Power, Genocide and Mass Murder», *Journal of Peace Research*, Vol. 31, No. 1 1994, S. 1–10.

4 Siehe die Zusammenfassung von Nils Petter Gleditsch, in: «Democracy and Peace», *Journal of Peace Research*, Vol. 29, No. 4, 1992, S. 369–376.

5 Sen, Amartya: «Freedom and Needs», *The New Republic*, 10. und 17. Januar 1994.

Die schlimmsten Killer sind dabei eindeutig die Sowjetunion, das kommunistische China und Nazi-Deutschland<sup>3</sup>.

Um die Frage umzukehren: Gab es irgendeinen Fall auch nur einer Demokratie, die Krieg gegen eine andere Demokratie geführt hätte? Hunderte von Kriegen der letzten 200 Jahre sind analysiert worden. Es ist heute bei Historikern allgemein bekannt, dass man nicht ein einziges Beispiel eines freien Landes finden kann, das gegen ein anderes freies Land in den Krieg gezogen wäre<sup>4</sup>.

Entgegen einer weit verbreiteten Ansicht trifft es nicht zu, dass Demokratie für Drittweltländer bedeutungslos sei. Gibt es ein Beispiel von Hungersnot – das heisst von Menschen, die massenweise verhungern – in einer parlamentarischen Demokratie? Der Ökonom Amartya Sen gibt uns folgende Antwort<sup>5</sup>:

«Eine der bemerkenswerten Tatsachen in der schrecklichen Geschichte des Hungers ist, dass keine beträchtliche Hungersnot je in einer demokratischen Regierungsform und einer relativ freien Presse jemals vorgekommen ist. Sie kamen vor in vergangenen Königreichen und in zeitgenössischen autoritären Gesellschaften, in primitiven Stammesgemeinschaften und in modernen technokratischen Diktaturen, in Kolonialwirtschaften, die von Imperialisten aus dem Norden gesteuert wurden, und in kürzlich unabhängig gewordenen Ländern des Südens, die von despotischen Führern oder einer einzigen, intoleranten Partei regiert werden. Doch Hungersnöte suchten niemals Länder heim, die unabhängig sind, regelmässig Wahlen durchführen, die oppositionelle, Kritik zulassende Parteien haben, die Zeitungen freie Berichterstattung gewähren und ermöglichen, dass ohne weitergreifende Zensur die Klugheit der Regierungspolitik in Frage gestellt wird.»

Professor Sen von der Harvard-Universität hat somit nachgewiesen, wie entscheidend Demokratie für Entwicklungsländer sein könnte. Sicher gibt es neben allgemeingültigen Werten immer auch Besonderheiten, die von Kulturkreis zu Kulturkreis variieren. Die Menschenrechte sollten aber *nicht* zu diesen Besonderheiten gehören, die man für sich beansprucht und andern vorenthält. Demokratie ist für alle da. ♦

## NEUERE LITERATUR ZUM THEMA DEMOKRATIE

*Über Theorie und Praxis der Demokratie gibt es jährlich allein im deutschen Sprachbereich über hundert Neuerscheinungen, und weltweit könnte man mit bibliographischen Angaben ein weiteres Buch darüber publizieren. Es geht im folgenden nicht um eine systematische Literaturübersicht, sondern um eine Auswahl, die so wenig frei ist von publizistischer Willkür wie die kurzen persönlichen Kommentare.*

Das «Ende der Demokratie» verkündet eine von der Kritik eher überschätzte Publikation des französischen Diplomaten *Jean Guéhenno*<sup>1</sup>. Sie teilt damit das Schicksal aller Bücher, die dramatisierend das Ende des Ganzen verkünden, weil sie einen Teilaspekt – im vorliegenden Fall den Einfluss der Massenmedien – verabsolutieren: intensive kurzlebige Beachtung, rasches Vergessen.

Einen ausgezeichneten, ideengeschichtlichen Überblick zum Thema vermittelt die «Demokratiethorie» des aus Italien stammenden, an der Columbia University lehrenden Politologen *Giovanni Sartori*<sup>2</sup>. Die englische Originalausgabe ist zwar noch vor 1989 erschienen, aber es spricht für dieses Standardwerk, dass der Autor, wie er im Vorwort der deutschsprachigen Ausgabe schreibt, keinen Anlass sah, den Text zu ändern. Demokratie ist für Sartori ein Prinzip, das «auf die Spitze getrieben, leicht ins Gegenteil umschlagen» kann. Die liberale Demokratie ermöglicht es, die Zukunft mit «Versuch und Irrtum» anzupacken, wobei im komplexen Gebäude unserer Zivilisation der geglückte Versuch möglichst häufig an die Stelle des Irrtums treten sollte.

Die USA sind als Nation «aus der Idee der Demokratie geboren», und zahlreiche Amerikaner sind nach wie vor der Auffassung, eine ideale Demokratie errichtet zu haben. Im Geiste *Tocquevilles* hat nun der deutsche Autor *Werner Peters*<sup>3</sup> ein überaus anregendes Buch verfasst, das man wegen seines unbefangenen, humorvollen und gelegentlich auch konstruktiv-selbstkritischen Stils durchaus «amerikanisch

inspiriert» nennen könnte. Peters beschreibt eine «Physiologie» der amerikanischen Gesellschaft, die auch die «demokratische Pathologie» an diesem «fortgeschrittenen Exemplar» nicht übersieht. Wer die Schwierigkeiten mit der Demokratie als ein europäisches oder gar als ein schweizerisches Phänomen sieht, das durch «Anpassung» an die gegenwärtigen sozialen Gegebenheiten nach der Formel «*more of the same*» zu bewältigen wäre, wird durch die Lektüre dieses «Tocqueville des 20. Jahrhunderts» (die allerdings die Originallektüre nicht zu ersetzen vermag) eines Besseren belehrt.

Der linke französische Publizist *Etienne Balibar*<sup>4</sup> publiziert seine – von ihm selbst im Vorwort als «Versuche und Irrtümer» charakterisierten – Aufsätze zur Theorie und Praxis der Demokratie. Er verweist zu Recht auf die subtilen «*Verquickungen des nationalen (und mithin nationalistischen) und sozialen (wenn nicht sozialistischen) Aspekts*». Nationale Grenzen und soziale Ausgrenzungen sind für ihn das zentrale Problem, und er stellt fest, dass es weder einen «Staat Europa» noch ein «europäisches Volk» gebe, dem eine «europäische Demokratie» nach seinen Vorstellungen Rechnung tragen könnte. Letztlich geht es ihm nicht – wie der Titel suggeriert – um «Grenzen der Demokratie», sondern um die Schwierigkeiten einer Demokratie, welche, grenzüberschreitend, Menschenrechte und Sozialrechte verwirklichen will und Probleme hat, dafür in einer multi-kulturellen Gesellschaft entscheidungsfähige Gebietskörperschaften und Mehrheiten zu finden.

<sup>1</sup> Jean Guéhenno: «Das Ende der Demokratie». Aus dem Französischen, Artemis & Winkler Verlag, München und Zürich 1994.

<sup>2</sup> Giovanni Sartori: «Demokratiethorie». Hrsg. von Rudolf Wildenmann, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1992.

<sup>3</sup> Werner Peters: «The Existential Runner: Über die Demokratie in Amerika». Edition Klaus Isele, Eggingen 1992.

<sup>4</sup> Etienne Balibar: «Die Grenzen der Demokratie». Aus dem Französischen, Argument-Verlag, Hamburg 1993.

Mit denselben Schwierigkeiten ringt – aus einem andern politischen Blickwinkel – der deutsche Autor *Burkhard Wehner*<sup>5</sup>, der politikwissenschaftliche mit ökonomischen Überlegungen verknüpft. Seine Grundthese ist, dass der herkömmliche Sozialstaat «als Reparaturbetrieb des Marktsystems auf die Dauer überfordert sein wird». Wehner bleibt nicht bei einer schonungslosen Analyse stehen und bei einer Prognose, «dass die herkömmlich demokratische Politik dasselbe Schicksal ereilen wird wie die sozialistische Wirtschaft». Er präsentiert zahlreiche, sehr beachtliche und radikale Vorschläge, wie demokratische Politik institutionell verknüpfbar wäre mit einer liberalen Ordnungspolitik.

Eine andere hochinteressante Verknüpfung, jene von Staatstheorie und Psychologie, gelingt *Jörg Paul Müller*<sup>6</sup> in seiner Studie über «Demokratische Gerechtigkeit». Diese Auseinandersetzung mit *John Rawls* und seinen Kritikern sowie mit der Diskursethik von *Habermas* zeigt, dass sich das Spannungsfeld von Demokratie und Gerechtigkeit nicht quantitativ durch «mehr oder weniger» und auch nicht institutionell durch «direkter oder indirekter» auflösen lässt. Der demokratische Grundkonsens ist und bleibt für den Autor sowohl prekär als auch unverzichtbar. Mit der interdisziplinären Öffnung der staatsrechtlichen Optik hin zum Gesichtsfeld der Psychologie erhält die Diskussion neue Facetten. Näher als die psychologischen Erklärungen gemeinschaftsverträglicher und vertraglicher Kommunikation läge für einen Juristen wohl das weite und ebenfalls «psychologieträchtige» Feld der Privatautonomie. (Dies ist keine Kritik, sondern eine Anregung für eine Fortsetzung des Gesprächs.) Das Privatrecht ist die juristische Alternative zur Demokratie. Es ist in der Lage – auch bei immer knapper werdendem Konsens für Allgemeinverbindliches – «massgeschneidert» und, persönlich und zeitlich auf die unmittelbar Beteiligten und Betroffenen abgestimmt, limitierte Verbindlichkeiten zu schaffen, die freiwillig eingegangen werden und damit individuellen Gerechtigkeitsvorstellungen entsprechen dürften. Privatrechtler haben bzw. hätten zu den drängenden Problemen einer multikulturellen, hoch-arbeitsteiligen, international vernetzten Gesellschaft Wesentliches zu

**5** Burkhard Wehner: «Die Katastrophen der Demokratie. Über die notwendige Neuordnung der politischen Verfahren». Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1992.

**6** Jörg Paul Müller: «Demokratische Gerechtigkeit. Eine Studie zur Legitimität rechtlicher und politischer Ordnung». Deutscher Taschenbuchverlag, München 1993.

**7** Raimund E. Germann: «Staatsreform. Der Übergang zur Konkurrenzdemokratie». Verlag Paul Haupt, Bern/Stuttgart/Wien 1994.

**8** Silvano Möckli: «Direkte Demokratie. Ein internationaler Vergleich». St. Galler Studien zur Politikwissenschaft, Verlag Paul Haupt, Bern/Stuttgart/Wien 1994.

**9** Wolfgang Luthardt: «Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa». Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1994.

sagen. Vielleicht sollten wir nicht «mehr Demokratie wagen», sondern «mehr Privatautonomie»...

*Raimund Germann*<sup>7</sup> hat sein in verschiedenen Aufsätzen immer wieder begründetes Plädoyer für die Ersetzung der schweizerischen Konkordanzdemokratie durch ein «heuristisches Modell der Konkurrenzdemokratie» in Buchform herausgegeben. Seine Diagnose des politischen Systems der Schweiz lautet «Selbstblockierung» mit der wachsenden Gefahr eines «Verfassungsinfarkts». Die Therapievorschlüsse lassen sich mit der Formel «weg vom Sonderfall, hin zum europäischen Normalfall» einer «ganz normalen Regierung mit einem Regierungschef, die ihre Legitimation auf Parlamentswahlen abstützt», zusammenfassen. Besteht hier nicht die Gefahr, ein historisches Modell (Schweizerische Eidgenossenschaft), das nicht optimal funktioniert, zu ändern, nur damit es mit einem neuen Modell (EU) zusammenpasst, das – vor allem auch unter dem Gesichtspunkt demokratischer Mitbestimmung – noch schlechter funktioniert?

*Silvano Möckli*<sup>8</sup> ist im Dossier dieses Hefts selbst zu Wort gekommen. Seine Monographie über «Direkte Demokratie» bleibt nicht bei der vergleichenden Systemanalyse stehen, sondern zieht auch eine gegenüber direkt-demokratischen Verfahren bemerkenswert positive Bilanz. Nicht beizupflichten ist seinen Erwägungen bezüglich «Demokratisierung der Wirtschaft». Wer Selbstbestimmung auf Märkten durch Mitbestimmung in Interventionssystemen ersetzen will, beeinträchtigt die wirtschaftliche Produktivität und leistet keinen Beitrag zum Mündigwerden des Menschen in seiner Rolle als Konsument und Produzent.

Eine Ergänzung und teilweise auch Spezifizierung von Möcklis Analyse bringt die fast gleichzeitig erschienene – ebenfalls als Habilitationsschrift eingereichte – Monographie des Berliner Politologen *Wolfgang Luthardt*<sup>9</sup>, bei welcher der intensive Einbezug der schweizerischen Literatur auffällt. Dies ist vielleicht mit ein Grund für die insgesamt sehr positive Bewertung demokratischer Partizipation, während die in anderen der hier angezeigten Publikationen beschriebenen Engpässe und Sackgassen des Demokratieprinzips vielleicht etwas zu kurz kommen.

Auf zwei in Reihen erscheinende Sammelwerke sei hier noch hingewiesen, die sich in grundsätzlicher Weise mit Demokratiefragen auseinandersetzen. Das Jahrbuch der schweizerischen Philosophischen Gesellschaft 1994 befasst sich mit dem Themenkreis «Gemeinschaft und Freiheit». *Elmar Holenstein*<sup>10</sup> weist in seinem Beitrag auf die Besonderheiten hin, welche die schweizerische Theorie und Praxis beim Gesellschaftsvertrag hervorgebracht haben. Er beurteilt unser Land – wie wohlthuend nach all der jubiläumsbedingten Selbstkritik! – als eine durchaus zukunfts-trächtige, in verschiedener Hinsicht sogar modellhafte Synthese archaischer und moderner demokratischer Errungenschaften, deren Reform durch «ausbalanciertes Zurechtrücken von Gewichten» und nicht durch Eliminieren einzelner Bestandteile erfolgen sollte. *Georg Kohler* vermittelt geistreich zwischen der Forderung des Amerikaners *Richard Rorty* nach einem «Vorrang der Demokratie vor der Philosophie» und der entgegengesetzten Position des Deutschen *Karl-Otto Apel*, indem er als Schweizer weder beiden recht noch beiden unrecht gibt.

Das Heft 117 der stets lesenswerten Vierteljahresschrift «Kursbuch»<sup>11</sup> befasst sich mit dem Volk als «Souverän». Nach der Lektüre von all den Lobeshymnen auf die Partizipation in der direkten Demokratie ist *Thomas Schmid*s «Plädoyer für die Entmachtung der Massen» das wohlthuend ernüchternde libertäre Antidot. Er favorisiert mit guten Gründen das evolutionäre angelsächsische Demokratiemodell vor dem jakobinischen, das nicht nur in Frankreich, sondern in diesem Jahrhundert auch im Nachkriegsdeutschland das intellektuelle Feld beherrschte. «Demokratie hat nichts mit Massen, nicht übertrieben viel mit Volk, einiges aber mit Form und Gestalt zu tun», lautet einer der Schlüssel-

**10** «Gemeinschaft und Freiheit». Jahrbuch der schweizerischen Philosophischen Gesellschaft, Vol. 53/1994, Verlag Paul Haupt, Bern/Stuttgart/Wien 1994.

**11** «Das Volk, der Souverän». Kursbuch, Heft 117, September 1994, Rowohlt, Berlin.

**12** «Demokratiereform». Anstösse zu einer ordnungspolitischen Diskussion». Schriftenreihe des Unternehmerinstitutes UNI, Bonn 1995.

sätze dieses elegant geschriebenen Essays voller Denkanstösse und Fussangeln.

Als Letztes sei die Publikation eines deutschen Wirtschaftsverbandes<sup>12</sup> besonders nachdrücklich zur Lektüre empfohlen. Die Broschüre verbindet Informationsdichte, analytische Klarheit, polemische Schärfe und politische Kreativität und ist als umfassende Einführung für alle an der Reformdiskussion Beteiligten hervorragend geeignet. Wer von einem Interessenverband nichts als einseitige und tagespolitisch ausgerichtete Wortmeldungen erwartet, wird hier eines Besseren belehrt. Die im Untertitel angekündigten Anstösse zur ordnungspolitischen Diskussion werden auch tatsächlich vermittelt und in einer vorbildlich übersichtlichen und allgemeinverständlichen Art dargestellt. Für eine «Volksdiskussion», wie sie der Bundesrat in der Schweiz im Zusammenhang mit einer Totalrevision der Bundesverfassung zurzeit anregt, könnte eine vergleichbare Unterlage von grossem Nutzen sein, sie könnte allerdings – wie eine kleine Kostprobe zeigen soll – nicht von Regierungsseite bereitgestellt werden, da diese ja Reformen in der Regel mit ihren eigenen Interessen nach mehr Einfluss und Macht «harmonisiert» und die Bereiche des höchsten Reformbedarfs, die Finanzverfassung und die Sozialversicherung nicht an die Spitze der Traktandenliste stellt (sondern u. a. die untergeordnete Frage nach den Unterschriftenzahlen unnötig dramatisiert...) «Steuerrechtszentralismus öffnet Gesetzesperfektionismus Tür und Tor. Selbst die Steuerbasis wird vom Bund dirigistisch verordnet, Mischfinanzierungen vermindern überall die politische Selbstverantwortlichkeit der nachgeordneten Gebietskörperschaften. So entstand ein System der Ausbeutung aller durch alle mit der Folge, dass alle staatlichen Körperschaften über ihre Verhältnisse leben» (S. 40). ♦

#### SPLITTER

*Die individuelle Freiheit kann in einen Konflikt mit der demokratischen Organisation geraten, wie auch die positive Freiheit der Selbstverwirklichung mit der negativen Freiheit der Nicht-Einmischung.*

ISAIAH BERLIN: «Freiheit. Vier Versuche». S. Fischer Verlag, Frankfurt am Main 1995, S. 60