Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 81 (2001)
Heft: 3

Rubrik: Dossier : Demokratie : Macht und Kreativität

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: 02.10.2025

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

Reiner Eichenberger, *geboren 1961, studierte Nationalökonomie an der Universität Zürich, wo er doktorierte und habilitierte. Seit 2000 Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Fribourg.*

Bruno S. Frey, *geboren 1941 in Basel. Studium der Nationalökonomie an den Universitäten von Basel und Cambridge (England); lic. rer. pol. 1964 und dr. rer. pol. 1965. Habilitation 1969 in Basel. Seit 1970 a.o. Professor an der Universität Basel. 1970–1977 o. Prof. an der Universität Konstanz, seit 1977 an der Universität Zürich; Dr. honoris causa der Universität St. Gallen, 1998; Dr. honoris causa der Universität Göteborg, 1998; Fellow der Public Choice Society, 1998.*

Die Texte von Reiner Eichenberger/Bruno S. Frey, Geoffrey Brennan/Philip Pettit und Gordon Tullock in diesem Dossier wurden von der Wirtschaftsjournalistin Isabel Mühlfenzl, Seefeld, D, aus dem Englischen übersetzt und redigiert. Es handelt sich um die gekürzte Fassung von Vorträgen, die Ende Januar aus Anlass eines Kolloquiums in Lugano gehalten wurden, das in Zusammenarbeit mit der Università della Svizzera Italiana vom «Verein Zivilgesellschaft» organisiert worden ist.

Demokratische Regierungsform für eine globalisierte Welt

Konflikte zwischen Globalisierung und Demokratie

Globalisierung ist inzwischen die Realität in unserer Welt. Politische und wirtschaftliche Entscheidungen der Nationalstaaten werden immer stärker durch die internationale Entwicklung beeinflusst. Im globalen Prozess liegt viel mehr Dynamik, als in der nationalstaatlichen Entwicklung.

Der technische Fortschritt treibt die Globalisierung an. Die moderne Technologie und die Vorteile des Kommunikationszeitalters steigern die gegenseitige Abhängigkeit und fördern zwei bedeutende politische Entwicklungen.

Erstens: Die technische Zusammenarbeit unter Regierungen steigt in weiten Bereichen von Politik, Wirtschaft und Finanzen sowohl international als auch regional.

Beispiele für den internationalen Bereich: World-Trade-Organisation, Weltbank, IMF, Unicef, Unesco, Nato, Kyoto-Umweltkonferenz usw.
Beispiele für den regionalen Bereich: Europäische Union
Beispiele für die lokale Ebene: Zweckverbände.

Zweitens: Unabhängige Organisationen übernehmen die Verantwortung, wenn es um schwierige technische Probleme – ausserhalb der Kompetenzen der einzelnen Regierungen geht.

Beispiele: Zentralbanken, internationale Gerichtshöfe und unzählige Beratergruppen im Bereich der Finanzen, der Bildung und der Technologie.

Beide Entwicklungen führen dazu, dass Entscheidungsprozesse immer weiter von den Bürgern entfernt stattfinden. Die Problemlösung erfolgt aus technokratischer Sicht und wird dominiert von bürokratischen Überlegungen und den Interessen der Politiker. Dadurch löst die Globalisierung einen fundamentalen Konflikt mit der Demokratie aus. Die Globalisierung entwickelt neue dynamische Probleme, die inkompatibel sind mit den starren Grenzen der historischen demokratischen Strukturen.

Es gibt verschiedene Vorschläge wie man das Aushöhlen der Demokratie verhindern oder bremsen kann. *Idealisten* denken an eine Weltregierung nach den Gesetzen des internationalen Rechts, der Menschenrechte und demokratischer Prozesse. Vielen schweben die Vereinten Nationen als Konfliktschlichter vor. Unabhängig von der Tatsache, dass eine Weltregierung eine völlig undemokratische Lösung wäre, schliessen die Schwachstellen sämtlicher Internationalen Organisationen, die hinreichend bekannt sind – den Erfolg dieser Institutionen aus. *Realisten* verlassen sich auf den Marktmechanismus, der die Probleme lösen soll, wenn sich die Regierungen nicht einmischen.

Allerdings konzedieren auch sie, dass es gewisse Spielregeln geben muss. Beide Konzeptionen sind fehlerhaft: Bei den Idealisten soll eine Welt-Supermacht die Nationalstaaten sozusagen im Griff haben, aber es gibt keine Überlegung, wer ihr die Macht verleihen soll. Davon abgesehen wäre eine Weltregierung eine völlig undemokratische Lösung, bei der das Marktversagen aufgrund der Entfernung von den Bürgern Blüten treiben würde.

Auch der Mechanismus des Weltmarktes könnte den Konflikt nicht lösen, hier kämen die Probleme des Marktversagens im Zusammenhang mit Monopolen, mit

Problemen der Umweltpolitik, der Einkommensverteilung usw. zur Wirkung.

Spannungen zwischen Politikern und Bürgern

Die Bürger geben immer widerstrebender ihre Zustimmung, wenn die Regierungen internationale oder intranationale Zusammenarbeit planen, weil sie immer mehr die Kontrolle über die Entscheidungen verlieren. Politiker und Bürokraten hingegen verlagern gerne die Entscheidungen in die internationale Arena, weil sie dann leichter ihre persönlichen Interessen verfolgen können und die Zustimmung ihrer Bürger nicht mehr brauchen. Die zögernde Einstellung der Bürger zu formaler Beschlussfassung auf globaler oder internationaler Ebene ist schuld daran, dass es auch zu wenig formale Zusammenarbeit auf diesen Ebenen gibt – besonders dann, wenn die Mehrheits-Entscheidungen der Rechtsprechung der einzelnen Mitgliedstaaten widersprechen. Viele Entscheidungsverfahren verlangen deshalb Einstimmigkeit. Die Beschlussfassung in der EU, deren implizierte Verfassung keineswegs demokratisch ist, ist ein Beispiel. Formale Beschlussfassung in der EU findet nur dann Zustimmung, wenn die Bürger überzeugt sind, dass die Verfahren nach demokratischen Spielregeln ablaufen; vor allem, dass auch die Politiker für ihre Entscheidungen verantwortlich gemacht werden können. Politiker und Bürokraten hingegen bevorzugen weniger sichtbare und informelle «technische» Zusammenarbeit, bei denen die Bürger weniger Möglichkeiten haben, sich einzumischen.

Politiker und Bürokraten verlagern gerne die Entscheidungen in die internationale Arena, weil sie dann leichter ihre persönlichen Interessen verfolgen können und die Zustimmung ihrer Bürger nicht mehr brauchen.

Beispiele dafür sind die Treffen der Staatsoberhäupter Europas, bei denen manchmal weitreichende Entscheidungen getroffen werden. Die Bologna Convention, die grossen Einfluss auf die Organisation der Universitätsausbildung in Europa hatte, ist ein weiteres Beispiel für solche informellen Beschlüsse.

Die infolge der Globalisierung wachsende Bedeutung «technischer» Entscheidungen hat noch eine andere nachteilige Folge. Die motivierende staatsbürgerliche Moral, die für eine funktionierende Demokratie unverzichtbar ist, wird gefährdet. Die staatsbürgerliche Gesinnung der Bürger hängt zusammen mit ihrem politischen Engagement, von ihren Rechten, sich an den politischen Entscheidungen mit zu beteiligen. Wenn sich Bürger nicht an Entscheidungen beteiligen können, die für sie wichtig sind, werden sie frustriert, und das wirkt negativ auf ihre staatsbürgerliche Moral, die auch beeinflusst wird von den finanziellen institutionellen Bedingungen. Wenn die Bürger wenig mitzureden haben bei technischen und finanziellen Entscheidungen, dann sinkt ihre Bereitschaft zum Engagement, und das höhlt die Demokratie aus.

Wenn die Wünsche der Bevölkerung offensichtlich sind, dann sind viele Politiker motiviert, sich nach den Interessen der Bürger zu richten. Aber wenn die Wünsche der Bürger schwierig zu erfassen sind, dann richten sich die Politiker nach den gut organisierten Interessengruppen. Deshalb hängen die Motivationen der Politiker davon ab, wie gut sie über den Willen der Bürger informiert sind. Wenn allerdings Politiker einzelne Gruppen hinter sich wissen, dann steht das Wohlergehen ihrer Wähler mehr im Hintergrund. Aus diesen Gründen kann die staatsbürgerliche Moral der Politiker sinken, wenn die Entscheidungen nicht demokratisch getroffen werden. Demokratische Entscheidungen informieren nicht nur besser über die Wünsche der Bürger, sie reduzieren auch den Einfluss der Politiker auf finanzielle Entscheidungen unter politischen Gruppen und Interessengruppen.

Pläne und Vorschläge

Die mangelhafte Flexibilität der demokratischen Kontrolle, welche die Globalisierung in vielen Lebensbereichen mit sich bringt, kann nur dann erfolgreich ausgeglichen werden, wenn die Pläne auf einem entsprechenden Verhaltensmodell basieren. Man kann davon ausgehen, dass dem Verhalten der Bürger eine gewisse staatsbürgerliche Gesinnung zugrunde liegt. Aber die Frage, wie stark solche moralischen Motivationen sind, bleibt offen.

Bei der Beschlussfassung im Zusammenhang mit globalen Problemen müssen die demokratischen politischen Institutionen flexibler sein. Sie müssen sich an geographische Probleme anpassen, anstatt sich weiterhin in den traditionellen Gren-

zen zu bewegen. Die gegenwärtige Verknöcherung der politischen Systeme kann gemildert oder sogar überwunden werden, wenn drei institutionelle Veränderungen stattfinden:

1. Flexible Bürgerschaft – 2. Flexible politische Einheiten – 3. Flexible Politiker.

Empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass Menschen häufig bereit sind, sich erheblich an der Bereitstellung öffentlicher Güter zu beteiligen, auch dann, wenn es nicht in ihrem egoistischen Interesse ist.

Flexible Staatsbürgerschaft

Unter Staatsbürgerschaft versteht man die Beziehung zwischen Bürgern und Staat. Der Bürger hat staatsbürgerliche Pflichten und wird als Gegenleistung vom Staat beschützt.

Staatsbürgerschaft in ihrer weiten Bedeutung basiert auf freiwilligen Verträgen zwischen den Personen in einer speziellen Gesellschaft und der Gesellschaft, welche die Staatsbürgerschaft anbietet. Diese Verträge schaffen eine spezielle Beziehung und sind notwendigerweise unvollkommen, weil es unmöglich ist, alle unvorhersehbaren Ereignisse der Zukunft einzukalkulieren.

Das Kennzeichen einer Staatsbürgerschaft ist, dass die politische Gemeinschaft Loyalität und Treue von ihren Bürgern verlangen kann. Staatsbürgerschaft bedeutet, dass die Bürger motiviert sind, ihre Gemeinschaft zu unterstützen und ihr egoistisches Kalkül zurückstellen. Das bedeutet auch, dass die Bürger darauf vorbereitet sind, bei der Schaffung öffentlicher Güter mitzuarbeiten, auch wenn egoistische Motive zum Trittbrettfahren einladen würden.

Flexible politische Einheiten

Die politische Zuständigkeit sollte den Bedürfnissen der verschiedenen Regierungsfunktionen angepasst werden. Diese Bedürfnisse unterscheiden sich in den einzelnen Funktionen. In der Praxis überlappen sich diese Einheiten gelegentlich. Bestimmte geographische Bereiche werden von verschiedenen Vertretern von staatlichen Gütern und Dienstleistungen versorgt. Um zu garantieren, dass diese Zuständigkeitsbereiche den Interessen der Bürger dienen, müssen sie demokratisch kontrolliert werden. Die Bürger müssen auch in der Lage sein, sich innerhalb dieser konkurrierenden Zuständigkeitsbereiche frei zu bewegen.

Soweit es um öffentliche Güter geht, erhebt sich immer das Problem, dass sich viele Bürger zu Trittbrettfahrern, oder härter ausgedrückt, zu Schmarotzern entwickeln. Wenn man davon ausgeht, dass die Menschen jede Gelegenheit ausnutzen, um sich auf Kosten anderer zu bereichern, stimmt das; aber es gibt auch Indikatoren dafür, dass nicht alle Menschen reine Egoisten sind. Empirische und theoretische Untersuchungen haben gezeigt, dass Menschen häufig bereit sind, sich erheblich an der Bereitstellung öffentlicher Güter zu beteiligen, auch dann, wenn es nicht in ihrem egoistischen Interesse ist. Viele Bürger sind allerdings der Meinung, ihre Mitbürger leisten nicht den notwendigen fairen Beitrag für die Gemeinschaft, besonders, wenn die Angelegenheit anonym behandelt wird und die Versuchung, die persönlichen Interessen in den Vordergrund zu stellen, zu gross ist. Wenn sich jedoch die Menschen kennen und intensiv miteinander kommunizieren, dann ist der Hang zum Trittbrettfahren und Schmarotzen geringer. Studien zeigen, dass sich 40 bis 60 Prozent der Bürger unter besonderen, einmaligen Umständen an der Bereitstellung öffentlicher Güter beteiligen. Wenn die Kooperation enger ist, rechnet man mit 30 bis 50 Prozent in Wiederholungsfällen; das heisst, die Bürger haben genug Erfahrung damit zu beurteilen, ob es sich lohnt, die eigenen Vorteile in den Vordergrund ihres Verhaltens zu stellen oder ob es besser ist, abgestützt auf ethische Überlegungen, etwas für die Gemeinschaft zu tun.

Motivationen, die auf den inneren Werten basieren, wie Treue oder die innere Verpflichtung, Sozialkapital zu bilden, sind ein wesentliches Fundament einer gut funktionierenden Gesellschaft. Wenn dieses fehlt, dann droht die Gesellschaft zusammenzubrechen, oder sie wird zumindest schlecht funktionieren. Auch Steuern zahlen beruht partiell auf einer so genannten Steuermoral und nicht nur auf der Angst vor der Strafe.

Es wäre naiv, davon auszugehen, dass die Menschen grundsätzlich gut sind und immer das Wohlergehen der Gesellschaft im Auge haben. Der Einzelne kann gar nicht beurteilen, was das Wohlergehen der Gesellschaft ist und ist im Allgemeinen auch gar nicht daran interessiert, abstrakte

Der Einzelne kann gar nicht beurteilen, was das Wohlergehen der Gesellschaft ist und ist im Allgemeinen auch gar nicht daran interessiert, abstrakte soziale Ziele zu verfolgen.

Anonyme Grossgesellschaft!

soziale Ziele zu verfolgen. Aber die Menschen reagieren dann selbstlos, wenn man sie darum bittet, wenn sie wissen, worum es sich handelt und wenn sie sehen, dass ihre Mitmenschen genauso reagieren.

Flexible Politiker

Die Flexibilität in der politischen Arena wird durch drei Faktoren eingeschränkt:

Erstens: durch protektionistische Regeln. Fast überall dürfen nur Staatsbürger öffentliche Ämter innehaben. Zumeist sind die Kandidaten gezwungen, innerhalb ihrer Wahlkreise zu bleiben.

Zweitens: durch Regeln für den «Produktionsprozess Politik». Normalerweise können sich nur Einzelpersonen für politische Ämter wählen lassen. Parteien können keine politischen Ämter besetzen, nur Kandidaten vorschlagen. Diese Parteien müssen «Non-profit-Organisationen» sein, deren interne Struktur engen Regeln unterliegt. Parteien haben aber eine Art politisches Monopol, denn Firmen und Organisationen, die keine Nähe zur Re-

gierung haben, dürfen keine Politiker einbringen.

Drittens: Regeln für den «politischen Preis». Alle Gehälter, alle Preise für politische Dienstleistungen sind gesetzlich geregelt.

Alle diese Regeln schwächen den politischen Wettbewerb und sollten abgeschafft werden. Die Bürger profitieren von Deregulierungen in der Politik genauso wie die Konsumenten bei der Deregulierung auf den Warenmärkten profitieren. Der Einfluss der schwachen sozialen Gruppen würde gestärkt und die Effizienz in allen Bereichen gesteigert.

Der politische Markt kann auf verschiedene Weise dereguliert und flexibler gestaltet werden:

Zum einen, indem man die protektionistischen Barrieren abbaut und es zum Beispiel Ausländern erlaubt, am politischen Prozess teilzunehmen und in den «politischen Dienst» einzutreten. Dies würde die gleiche Wirkung erzielen wie beim Freien Markt für Güter und Dienstleistungen. Es wird mehr Kandidaten geben, und der Wettbewerb wird die nationalen Politiker zwingen, produktiver und effizienter zu arbeiten. Die Politiker wären unter dem Druck des Wettbewerbs viel stärker motiviert, sich an ihre Versprechen zu halten. Ehrlichkeit und Erfolge in einem Land würden die Glaubwürdigkeit erhöhen und Chancen bieten, auch woanders gewählt zu werden. Damit würden sich die Politiker einen internationalen Ruf aufbauen, glaubwürdige und qualifizierte Politik zu machen.

Zum anderen durch Deregulierung des politischen Prozesses. Parteien und Firmen können sich direkt für politische Ämter bewerben, ohne dass eine Person benannt wird. Daneben können sich natürlich Individuen bewerben. Wenn eine Firma gewählt wird, schickt sie einen Delegierten. Diese Deregulierungen würden dafür sorgen, dass die Wahlversprechungen eingehalten werden. Der Markt wäre offen für aktive politische Anbieter, deren Erfolg von der Professionalität und der Kompetenz der Firma abhängt und nicht von der Berühmtheit ihrer Vertreter. So könnten sich international renommierte private Organisationen direkt an der Politik beteiligen.

Und zuletzt durch Deregulierung der Preise für politische Dienste. Die Einkommen der Politiker werden durch den Markt festgesetzt.

Man kann davon ausgehen, dass dem Verhalten der Bürger eine gewisse staatsbürgerliche Gesinnung zugrunde liegt. Aber die Frage ist, wie stark solche moralischen Motivationen sind.

Die Vorschläge zur Öffnung des politischen Marktes würden die politische Landschaft total verändern. Wenn sich international aktive Firmen um politische Ämter bewerben können, dann können sie nationale und internationale Profis in die Regierungen delegieren. Diese Firmen hätten stärkere Motive, ihr Versprechen zu halten, weil sie permanent im Wahlkampf stehen. Ihre Leistungen in einem Land erhöhen die Chancen, sich auch international politisch betätigen zu können. Die Wähler haben den Vorteil, dass sie die Arbeit der Politiker viel genauer verfolgen können. Diese Reformen sind im Interesse der Bürgerschaft, aber natürlich nicht im Interesse der politischen Klasse.

Die Globalisierung der Wirtschaft und privater Lebensbereiche ist eine grosse Herausforderung für die Demokratie. Unter den gegenwärtigen politischen Gegebenheiten unterminiert sie die Demokratie. Entscheidungen werden auf institutionelle Entscheidungsträger verlagert und dadurch weitgehend dem Einfluss der Bürgerinnen und Bürger entzogen.

Das müsste nicht sein, wenn die Institutionen der demokratischen Verwaltung flexibler wären. Es gibt Möglichkeiten, den Einfluss der Bürgerschaft im politischen Prozess zu verstärken. Auf der Seite der Nachfrage sollten die Individuen in der Lage sein, ihre Staatsbürgerschaft an die verschiedenen Umstände anzupassen und spezielle Beziehungen mit ausserstaatlichen Organisationen aufbauen können. Auf der Nachfrageseite sollten die Individuen autorisiert sein, funktionale Demokratie-Einheiten zu bilden und die politischen Märkte sollten auch für ausländische Politiker geöffnet sein. Dadurch würde die Versuchung, bei öffentlichen Gütern zu schmarotzen, reduziert und das soziale Gewissen erweitert. ✦

Gerhard Schwarz, *geboren 1951 in Hard (Vorarlberg). Studium, Assistententätigkeit und Promotion zum Dr. oec. an der Universität St. Gallen. Nach Auslandaufenthalten in den USA und Lateinamerika trat er 1981 in die Wirtschaftsredaktion der «Neuen Zürcher Zeitung» ein, die er seit 1994 leitet. Lehrbeauftragter an der Universität Zürich. Träger des Ludwig Erhard-Preises 1996.*

«Verdörflichung» als Alternative zur Globalisierung

Reiner Eichenberger und Bruno S. Frey unterstreichen im oben stehenden Beitrag (wie schon in andern Publikationen) mit guten Gründen die zentrale Bedeutung der Bürgertugenden, und sie verknüpfen deren Existenz und Entwicklungsfähigkeit unmittelbar mit funktionierenden direktdemokratischen Strukturen, die sie auf allen Stufen verwirklicht sehen möchten. Möglicherweise überschätzen sie aber den Stellenwert der direkten Demokratie und unterschätzen dafür die Bedeutung der Gemeindeautonomie.

Als Ordo-Liberaler bin ich überzeugt, dass offene Gesellschaften und Märkte nur funktionieren, wenn einerseits eine Rahmenordnung das Privateigentum garantiert und anderseits das nachhaltige Funktionieren des Wettbewerbs in einer friedlichen Sozialordnung durch eine entsprechende Wettbewerbs- und Sozialpolitik gewährleistet wird. Die Gegenüberstellung der Alternative «Weltregierung versus selbstregulierende Märkte» wirkt vor diesem Hintergrund etwas künstlich, da selbst innerhalb des liberalen Lagers nur eine Minderheit an die uneingeschränkte Selbstregulation in freien Märkten glaubt. Die beiden Autoren setzen, ausgehend von einschlägigem empirischem Material, mit ihrem Hinweis auf den Gemeinsinn eine Tradition fort, mit der im letzten Jahrhundert vor allem der Name *Wilhelm Röpke* verbunden wird. Dessen Argumentation war allerdings nicht empirisch untermauert, sondern normativ, und sie war auch nicht frei von Romantizismen und von der Nostalgie nach bäuerlich-kleingewerblichen Wirtschafts- und Lebensformen.

Der hohe und zunehmende Stellenwert von Gemeinsinn und Bürgertugenden in einer globalisierten Welt ist auch für mich ein evidentes Faktum. Weniger einverstanden bin ich mit der Erklärung, welche die beiden Autoren für die – ebenfalls empirisch erhärtete, an sich unbestrittene – Tatsache einer zunehmenden Entfremdung der Bürger von den gemeinschaftlich politischen Anliegen bereithalten. Ich führe sie weniger auf das Fehlen oder den Rückgang des direktdemokratischen Einflusses zurück, als auf eine permanente Verletzung des Subsidiaritätsprinzips. Natürlich hängen Bürgersinn und Bürgertugend mit der Möglichkeit politischer Mitbestimmung zusammen, aber das Entscheidende ist nicht die Möglichkeit, an Wahlen und Abstimmungen über europäische oder gar globale Angelegenheiten teilnehmen zu können, sondern die direkte Beteiligung an Entscheidungen über Angelegenheiten, von denen man wirklich betroffen ist, beispielsweise der Bau einer Strasse, die Wahl eines Lehrers, die Unterstützung lokaler Sport- und Kulturveranstaltungen und die Aufnahme von Asylanten in der Gemeinde. Für die Entwicklung von Bürgertugenden ist die direkte Demokratie bestimmt geeigneter als die indirekte Demokratie und selbstverständlich auch besser als keine Demokratie, aber das Funktionieren einer direkten Demokratie bleibt für mich zwingend mit den Voraussetzungen verknüpft, welche erst der Föderalismus in Verbindung mit dem Subsidiaritätsprinzip und der Gemeindeautonomie hervorbringt, weil nur in diesen Strukturen die tatsächlichen Präferenzen der Individuen wirksam geltend gemacht werden können.

Flexibilisiertes Bürgerrecht

Der Vorschlag einer Flexibilisierung des Bürgerrechts in Richtung einer vertraglich wählbaren «Clubmitgliedschaft» stiftet aus meiner Sicht mehr Verwirrung als dass er neue Perspektiven eröffnet. Das ökonomische, das soziale und das politische Leben sind in einer emotionalen Weise mitei-

nander verknüpft, die nicht völlig aus dem lokalen Umfeld und auch nicht aus einer zeitlichen Kontinuität herausgelöst werden können. Es gibt so etwas wie eine Identität, die nicht beliebig in eine multiple Zugehörigkeit aufgespaltet werden kann.

Aus diesem Grund befürworte ich das schweizerische Konzept, welches auf dem kommunalen Bürgerrecht beruht, das allerdings automatisch das kantonale und das eidgenössische Bürgerrecht miteinschliesst. Einem Ausländerstimmrecht auf kommunaler Ebene stehe ich hingegen positiv gegenüber. Hier ist eine «Flexibilisierung» im Sinne der beiden Autoren durchaus zu befürworten. Man kann beispielsweise als in der Schweiz wohnhafter amerikanischer Staatsbürger sehr wohl eine Art «kommunalen Bürgersinn» entwickeln, ohne die nationale Loyalität gegenüber den USA abzulegen. Darum ist die Verleihung des Stimm- und Wahlrechts auf lokaler Ebene an schon längere Zeit ansässige Ausländer ein durchaus zukunftsträchtiger Vorschlag.

Es gibt so etwas wie eine Identität, die nicht beliebig in eine multiple Zugehörigkeit aufgespaltet werden kann.

Überlappende Mehrzweckverbände statt Gebietskörperschaften

Der Vorschlag einer Flexibilisierung der territorialen Grenzen durch ein Netzwerk von direktdemokratisch abgestützten Zweckverbänden (FOCJ = *Functional, overlapping and competing jurisdictions*) beruht auf einer optimistischen Beurteilung der Lösbarkeit aller Probleme, welche durch positive und negative *Spill-overs* und durch die allgegenwärtige Versuchung des Trittbrettfahrertums verursacht werden. Der Hinweis auf die Tatsache, dass sich die Menschen nie völlig egoistisch verhalten, hilft hier nicht weiter. Entscheidend ist aus ökonomischer Sicht das Durchschnittsverhalten. Werden Kinderlose bereit sein, sich als freie Mitglieder eines Schulzweckverbandes an den Kosten der Schulen zu beteiligen, oder werden sie sich andern, ebenfalls sozialen Aufgaben zuwenden? Kann dieser frei gewählte Mix von öffentlichen Aufgaben und Abgaben letztlich aufgehen? Wird das Gesamtresultat besser sein als das, was sich in kleinen territorialen politischen und fiskalischen Mehrzweck-Einheiten als Kompromisslösung ergibt? Familien, Freundschaften und Nachbarschaften sind in hohem Ausmass Mehrzweckverbände, und sie prägen die soziale Entwicklung am nachhaltigsten. Daneben – als Ergänzung, aber nicht als Ersatz –, treten Vereinigungen mit speziellen Zwecken, d.h. man wird Mitglied eines Chors, eines Bridge-Clubs oder eines Badminton-Vereins. Die Idee der FOCJ, der unabhängig von der Wohnsitzgemeinde frei wählbaren Mitgliedschaft in offenen Zweckverbänden, die von den Mitgliedern Abgaben erheben, bleibt für mich eher dem Bild des klassischen *homo oeconomicus* verhaftet, während die Mehrzweck-Körperschaft der Territorialgemeinde eher dem *homo oeconomicus maturus* zuzuordnen wäre.

Einem Ausländerstimmrecht auf kommunaler Ebene stehe ich positiv gegenüber.

Firmenkonkurrenz statt Parteienwahlkampf

Der Vorschlag, den Zugang zu politischen Ämtern zu flexibilisieren und beispielsweise auch ausländische Bewerber zuzulassen, ist prüfenswert. (Deutschland hat allerdings mit einem gewissen Bewerber aus Österreich, der europäischer Diktator werden wollte, keine guten Erfahrungen gemacht …) Immerhin spricht auch einiges für eine direkte Verknüpfung von Programmen mit Personen. Programme können losgelöst von Personen, welche dahinterstehen, kaum adäquat beurteilt werden. Wenn konkurrierende Firmen, im Hinblick auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben kandidieren, tönt dies zunächst gut. Nur: Wer stellt sicher, dass dadurch nicht unlösbare Verstrickungen und Interessenkonflikte entstehen? Und wenn die wirtschaftliche Betätigung ausserhalb des konkret erteilten Mandats untersagt wird, unterscheiden sich solche Firmen kaum mehr von den traditionellen Parteien. Ich kann mir nicht vorstellen, dass von solchen Firmen wesentliche Impulse ausgehen werden, welche den Einfluss der Bürger stärken und die Macht der Regierung einschränken könnten.

Fazit

Für mich ist die beste Antwort auf die Globalisierung die Dezentralisierung, man könnte noch anschaulicher auch von «Verdörflichung» reden, und dies nicht als Alternative, sondern als Gegengewicht zur

globalen Vernetzung. Auf der lokalen Ebene werden zahlreiche Vorschläge, wie sie von Frey/Eichenberger vorgebracht werden, weniger problematisch, ja sie werden erst dort wirklich hilfreich, und in einem gewissen Ausmass werden sie in vielen Gemeinden schon heute praktiziert. Warum soll man den Gemeindepräsidenten nicht aus dem Nachbardorf «importieren»? Warum soll man das Bürgerrecht nicht «splitten» zwischen der Wohngemeinde und dem Zweitwohnsitz? Frey und Eichenberger operieren mit ihren Vorschlägen allzu sehr auf nationaler und internationaler Ebene, was mir problematisch scheint. Das bekannte und plausible Motto *«All business is local»* hat sein politisches Pendant: *«All political involvement is local.»* Um der Bürgerin und dem Bürger die Entscheidungsbefugnis zurückzugeben, muss vieles, das heute auf höherer Ebene entschieden wird, wieder in die Autonomie der Gemeinden zurückgeführt werden. Direkte Demokratie ist wünschenswert, Gemeindeautonomie ist prioritär. ✦

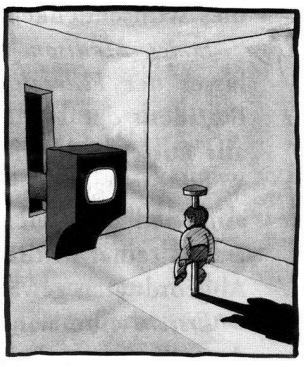
Direkte Demokratie ist wünschenswert, Gemeindeautonomie ist prioritär.

Hinzuweisen ist im Zusammenhang mit dem vorstehenden Beitrag auch auf: Bruno S. Frey/Reiner Eichenberger, The New Democratic Federalism for Europe, Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions, Edward Elgar, Cheltenham UK, Nirthampton, MA, USA. 1999.

TITELBILD

Alltägliche Gewalt

Zu Titelbild und den Illustrationen des Dossiers



Bilder der Gewalt. Die Medien zeigen sie uns täglich: die Gewalt der Despoten, des Krieges, des Terrorismus und des Verbrechens. *Tomi Ungerer* taucht mit seinen Zeichnungen hingegen ein in die subtile, ungeahndete, weil gleichsam selbstverständlich gewordene Gewalt, welche unsere Lebensumstände prägt. Eine Gewalt, die vielfach anonyme Ursprünge zu haben scheint, und mit der wir uns in unseren alltäglichen Beziehungen bewusst oder unbewusst peinigen. Gewalt kann auch Selbstschutz sein. Aus ihr brechen Sehnsüchte und Ängste hervor. Im Skandalon ihrer Gründe sind die Polarisierungen ablesbar, zu der die menschliche Befindlichkeit neigt: Friedenswunsch und Kampfbereitschaft. Tomi Ungerer hat die Zeichnungen 1996 für den von dem Verhaltensforscher *Irenäus Eibl-Eibesfeldt* verfassten Band «Gewalt und Fürsorglichkeit» in der Schriftenreihe der Vontobel-Stiftung in Zürich angefertigt. Der Band kann kostenlos bei der Vontobel-Stiftung, Postfach, 8022 Zürich, bezogen werden (Fax: 01/283 75 00). Die Herausgeber der Schweizer Monatshefte danken für die freundliche Abdruckgenehmigung.

Michael Wirth

Macht korrumpiert – adelt das Amt?

«Die schlimmste Häresie ist die, zu behaupten, dass das Amt den Amtsträger heiligt» – diesen Satz aus einem Brief von Lord Acton aus dem Jahr 1887 ist sozusagen das Leitmotiv der folgenden Überlegungen.

Geoffrey Brennan
ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Australien National University ANU. Wichtigste Publikationen: The Power of Tax (1980) C.U.P., New York (with James Buchanan): The Reason of Rules (1985) C.U.P. New York (with James Buchanan); Democracy and Decision (1993) C.U.P. New York (with Loran Lomasky); Democratic Devices and Desires (forthcoming) C.U.P., Cambridge (with Alan Hamlin).

Philip Pettit
ist Visiting Professor für Philosophie an der School of Social Sciences, Columbia University USA. Seine Forschungsschwergewichte liegen im Bereich der Grundlagen der Ökonomie und der Sozialwissenschaften unter Einbezug der Psychologie, der Ethik und der Politologie.

«Macht korrumpiert und absolute Macht korrumpiert total», war die Maxime von Lord Acton. Unter ökonomischen Gesichtspunkten scheint das zweifellos zu stimmen, wenn man Macht so versteht, dass jemand die Fähigkeit hat, die Handlungsweise anderer zu beeinflussen. Korruption ist unter dieser Prämisse so zu interpretieren, dass derjenige, der die Macht ausübt, sie für eigene Zwecke einsetzt – entgegen den ursprünglich vorgesehenen Zielen und im Gegensatz zu dem, was man öffentlich verkündet. Die logische Vernunft geht davon aus, dass der Machtausübende die Macht – zumindest bis zu einem gewissen Grad – für eigene Zwecke einsetzt. Das gilt auch für diejenigen, die das Wohl anderer im Auge haben oder ihre Entscheidungen mit hohen moralischen Ansprüchen treffen. Man erwartet immer, dass die Machtausübenden zumindest einen Teil ihrer Entscheidungsgewalt für sich selbst nutzen. Wer dies anders sieht, geht davon aus, dass die Menschen Engel sind.

Natürlich bezieht die ökonomische Erklärung der Korruption nur bedingt theologische oder moralpsychologische Aspekte mit ein, wie sie Lord Acton ursprünglich konzipierte. Aber die Botschaft ist im Prinzip die gleiche.

Daraus folgt: Es liegt in der Natur der Macht, dass sie missbraucht werden kann, und deshalb wird sie auch gewöhnlich missbraucht. Aus diesem Grund muss man nach institutionellen Strukturen suchen, um die Möglichkeiten einzuschränken, dass Beauftragte ihre Macht zu Ungunsten anderer missbrauchen.

Es gibt aber auch ganz andere, gegenteilige Überlegungen: Man muss auf jeden Fall akzeptieren, dass in der modernen Gesellschaft Machtausübung notwendig ist. In der modernen Wirtschaftswissenschaft existiert eine breite Palette von Möglichkeiten, die Macht gleichmässiger zu verteilen. Aber man kann nicht versuchen, die Machtausübung zu verhindern. Es gibt zweifellos Situationen, in denen eine oder mehrere Gruppen ihre Entscheidungen zu Ungunsten anderer treffen müssen.

Im sozialen, juristischen oder politischen Alltag wären viele Beispiele zu nennen, bei denen zwangsläufig derartige Wechselwirkungen auftreten.

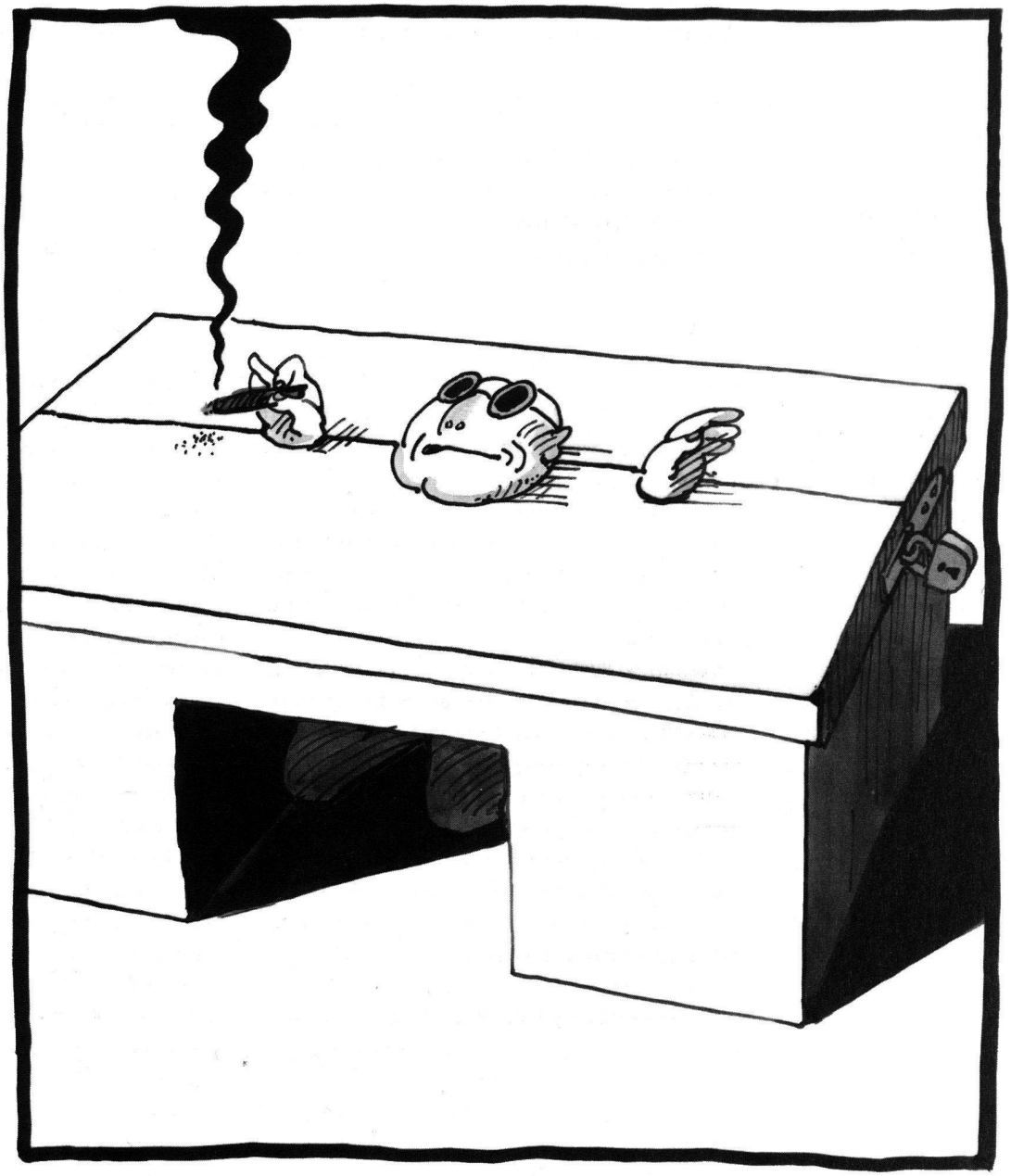
Wir gehen normalerweise nicht davon aus, dass alle Richter bestechlich sind, wenn sich die Gelegenheit bietet. Wir gehen unter normalen Umständen auch nicht davon aus, dass alle Politiker ihre politischen Ziele den eigenen Interessen opfern. Unabhängig davon impliziert das Modell des *homo oeconomicus* solche Möglichkeiten. In der Praxis haben wir auch oft Grund, uns aufzuregen, wenn Menschen ihre Machtpositionen ausnutzen – Ökonomen machen hier übrigens keine Ausnahme.

Eigentlich könnte man erwarten, dass diejenigen, die an den Schalthebeln der Macht sitzen, im Prinzip nicht korrumpierbar sind – und dass sie sich ihrer Machtpositionen würdig erweisen. Aber so eine Erwartung ist wahrscheinlich frommes Wunschdenken.

James Madison (1751–1838), Mitverfasser der *Federalist Papers* und späterer Präsident der USA, geht davon aus, dass alle nur erdenklichen Sicherheiten für die Wähler eingebaut werden, wenn jemand aufgrund des freien Wahlrechts das Vertrauen seiner Mitbürger gewinnt und zum Abgeordneten gewählt wird.

Erstens einmal muss es sich bei diesen Amtsträgern um distinguierte, hervorragende Persönlichkeiten handeln, die sich für das Amt qualifizieren.

Zweitens geht er davon aus, dass die Gewählten unter Bedingungen in den öffentlichen Dienst eintreten, unter denen sie sich veranlasst fühlen, sich zumindest vorübergehend die Sympathien ihrer Wähler zu



Erfolg mit Folgen.–

erhalten. Er ist der Auffassung, dass sich die Amtsträger – unabhängig von allen Erwägungen der persönlichen Interessen – verpflichtet fühlen und sich erkenntlich zeigen. Undankbarkeit widerspricht der menschlichen Natur. Man muss aber gestehen, dass es im öffentlichen und privaten Leben sehr viele Beispiele von Undankbarkeit gibt.

Drittens werden die Bande, die einen Abgeordneten an seine Wähler binden, durch egoistische Motive gefestigt.

Die Wähler werden zusätzlich durch die Leistungsanreize, welche periodische Wahlen bieten, abgesichert. Ausserdem sind Wahlen auch Auswahlkriterien für Persönlichkeiten im öffentlichen Dienst, zumindest erhofft man sich dies.

Im Zusammenhang mit politischen Ämtern erwähnt Madison drei interessante Aspekte:

a) den Effekt der Selektion, bei dem die Wählerschaft möglichst pflichtbewusste und sozial gesinnte Persönlichkeiten für wichtige Ämter auswählt.

b) den Effekt der Reziprozität, der eine gewisse Sicherheit bietet, dass sich die Gewählten erkenntlich zeigen für die Ehre und das Ansehen, das sie in der Öffentlichkeit geniessen.

c) den Eitelkeitseffekt, bei dem der Amtsträger allen Grund hat, danach zu streben, dass die Institutionen, deren Vorteile er geniesst, erhalten bleiben.

Zwei Dinge sind von den Aussagen Madisons festzuhalten:

Zum einen die darin enthaltene motivierende Psychologie, zum anderen die Fähigkeit, die man bei Wählern voraussetzt, den Charakter der Kandidaten zu erkennen.

In Bezug auf die Psychologie geht Madison davon aus, dass die öffentliche Wertschätzung für den einzelnen Bürger sehr wichtig ist. Sie ist auch die Voraussetzung dafür, dass sich die Gewählten verpflichtet fühlen, den Ruf des Amtes, das sie innehaben, zu verteidigen. Aus dem gleichen Grund geht er davon aus, dass sich die Beauftragten ihren Wählern gegenüber dankbar erweisen.

Prestige muss also einen hohen Stellenwert in der Nutzenfunktion des Amtsträger haben. Darüber hinaus ist es wichtig, dass sich die Gewählten in ihren Motivationen erkennbar unterscheiden. Manche müssen pflichtbewusster sein und mehr Gemeinsinn haben als andere. Nur wenn man sie unterscheiden kann, wird der Selektionsprozess wirksam. Dann kann man beurteilen, wer besser ist.

Der neue Minister kann erwarten, dass man ihm nun den Hof macht und um seine Gunst wirbt – Dinners, freie Reisen, Wahlkampfspenden, Geschenke warten auf ihn. Er kann der Zukunft optimistisch entgegensehen.

Die Bedeutung des Prestiges

Wertschätzung oder Prestige ist der Wert, den Beobachter dem Amtsträger aufgrund seines Verhaltens beimessen. Die Wertschätzung kann negativ sein, wenn das Verhalten sozusagen unter der «Schmerzgrenze» liegt. Sie kann positiv sein, wenn das Verhalten über einer bestimmten Schwelle liegt. In der Praxis gibt es in den meisten Fällen ein mehr oder weniger normales Verhalten – einen gewissen Standard, der weder besondere Bewunderung noch Missachtung hervorruft. Hier hängt die Wertschätzung mehr vom Amt ab als vom Verhalten im Amt.

Man kann davon ausgehen, dass eine Beförderung im Amt die Macht des Gewählten erweitert – das bedeutet, dass dieser einen grösseren Spielraum, ein weiteres Betätigungsfeld hat, in dem er selbst entscheiden kann. Sein Sozialprestige steigt. Wenn er mehr Entscheidungen treffen kann, dann kann er natürlich anderen auch mehr schaden als vorher. Grundsätzlich liegt es im Eigeninteresse des Amtsträgers, die Macht auch für die eigenen Interessen zu nutzen – auch auf Kosten anderer –, denen man dann gelegentlich Schaden zufügt. Die Möglichkeiten, diese Macht zu nutzen, nehmen zu, auch der Korruptions-Effekt steigt.

Dafür gibt es zahlreiche Beispiele: Das Einkommen einer Rechtsanwältin steht in direktem Zusammenhang mit der Anzahl der Fälle, die sie bearbeiten kann. Als neu ernannte Richterin hängt ihr Einkommen nicht mehr von der Arbeitsleistung ab. Sie kann so viel oder so wenig Zeit aufwenden und muss sich so viel oder wenig aufregen wie sie will – zumindest innerhalb eines gewissen Spektrums, ohne dass ihr Einkommen davon berührt ist.

Der neu ernannte Akademiker in Dauerstellung lebt nicht mehr unter dem Damoklesschwert der Verlängerung seines Vertrages. Er kann nun eine Pause machen und sich mehr seinem Golf-Handicap widmen. Der politische «Hinterbänkler», der nun im Ministerium sitzt, hat ein Portfolio und kann nun über Glück und Unglück anderer entscheiden. Die anderen wissen das und wissen, dass der neue Minister, der neue Staatssekretär das weiss. Der neue Minister kann erwarten, dass man ihm nun den Hof macht und um seine Gunst wirbt – Dinners, freie Reisen, Wahlkampfspenden, Geschenke warten auf ihn. Er kann der Zukunft optimistisch entgegensehen.

In allen diesen Fällen wirken natürlich die Kräfte der Tugend dem Machtmissbrauch entgegen. Aber es gibt keinen speziellen Grund, warum die Tugend des Beauftragten durch die Beförderung zunehmen soll. Wenn die Auswahl gut gelaufen ist und die Selektoren klug waren, dann wurden auch die Tugendhafteren ausgewählt. Aber die Beauftragung mit einem Amt scheint die Tugendhaftigkeit eines Amtsträgers generell nicht zu beeinflussen. Er wird nicht tugendhafter mit dem Amt. Natürlich wird er – der höheren Wertschätzung wegen – versuchen, sich so zu benehmen, dass er tugendhafter erscheint als er vielleicht in Wirklichkeit ist.

Die Frage ist nun, ob und inwieweit die Amtseinsetzung – im Zusammenhang mit dem Ansehen und der öffentlichen Wertschätzung – schon Anreize bietet, die

stärker sind als die Anreize, die Macht des Amtes zu missbrauchen. Können die Wertschätzungsaspekte so stark sein, dass sie die eigennützigen Anreize, welche die Macht weckt, verringern?

Die Wirkung der Publicity

Je grösser das Publikum, desto stärker ist die Wirkung der Wertschätzung oder des Missfallens. Diese *Publicity* entwickelt sich auf zwei Ebenen. Die erste entsteht, wenn das Publikum *direkt* an der Veranstaltung teilnimmt. Bei einem Richter zum Beispiel ist es meist der Fall, dass mehr Leute die Urteile lesen als Gerichtssaal anwesend sind. Bei einem ordentlichen Professor sind mehr Leute im Seminar als bei einem ausserordentlichen. Der Minister ist viel mehr der Öffentlichkeit ausgeliefert, viel mehr in den Medien als der Hinterbänkler.

Aber die Aufmerksamkeit der Medien entwickelt eine zweite, indirekte Form des öffentlichen Interesses. Wer im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses steht, erweckt auch das Interesse und die Wertschätzung derer, welche am Geschehen nicht direkt beteiligt sind. Ein Wissenschaftler beispielsweise kann von Leuten, die niemals seine Arbeiten gelesen haben, als gut, mittelmässig oder als totaler Idiot eingeschätzt werden. Er wird Teil eines Netzwerks der Kommunikation, bei der die Beurteilung der wissenschaftlichen Werke stattfindet. Bei einem beförderten Amtsinhaber ist diese Art der *indirekten* Beurteilung normal. Berichte über Minister sind normalerweise von grösserem allgemeinem Interesse als Berichte über unbekannte Hinterbänkler. Ein ordentlicher Professor scheint für die professionellen Klatschspalten interessanter als ein Jungakademiker: Macht sorgt für Aufmerksamkeit.

Die Wirkung des Publikums

Die Anzahl der Beobachter ist für das Ansehen nicht allein ausschlaggebend. Auch die Qualität des Publikums ist entscheidend. Ein Vortrag vor intelligenten Laien ist weniger aufsehenerregend, als wenn er vor einigen Nobelpreisträgern gehalten wird.

Eine Beförderung im Amt sorgt nicht nur für ein grösseres Publikumsinteresse, sie bedeutet auch, dass sich die Experten dafür interessieren. Und gerade die kritische Aufmerksamkeit der Fachwelt beeinflusst diejenigen, die Macht ausüben. Wenn nun beispielsweise die Macht durch einen Preis ausgeübt werden kann, der durch Auswahl verliehen wird, dann erweckt dieser Preis natürlich Aufmerksamkeit und beeinflusst natürlich auch den Kandidaten, sich so zu benehmen, dass er preiswürdig ist. Ökonomisch ausgedrückt könnte man sagen: Es gibt nichts umsonst – auch keinen Preis.

Die Wirkung der Berühmtheit

Auch das Renommee eines Menschen trägt zu seinem Ansehen bei. Wenn einer einen Nobelpreis hat, dann gilt er als Koryphäe, auch wenn niemand seine Bücher gelesen hat. Berühmtheiten rücken auf in eine andere Kategorie des öffentlichen Interesses. Die Person ist nicht mehr anonym, sondern bekannt. Ein Beispiel: die Besucher in Covent Garden können begeistert sein von der künstlerischen Leistung eines jungen Sängers, einer jungen Sängerin. Aber wenn keine Kritiker dabei sind, die darüber schreiben, dann wird der Sänger, die Sängerin nicht berühmt. Für die Wirkung des Bekanntheitsgrades gibt es zahlreiche Beispiele in Wissenschaft und Kunst.

Die Wirkung des Lorbeers

Die einmal Auserwählten haben bekanntlich ein Interesse, sich sozusagen auf ihren Lorbeeren auszuruhen. Die Gründe: Ein hohes Amt bedeutet an sich eine Quelle der Wertschätzung. Ein Minister, ein ordentlicher Professor oder ein General geniesst grundsätzlich Ansehen – unabhängig davon, wie er sich benimmt. Das Amt allein bringt schon Ansehen mit sich. Und wenn man einmal aufgrund seines Amtes dieses Ansehen erworben hat, dann gibt es wenig Grund, wenig Motivation, dieses Ansehen noch zu steigern. – Ansehen ist ein Gut wie viele andere – es bringt dann wenig Nutzen, es noch zu steigern oder zu ersetzen. Ein Professor, der schon in jungen Jahren einen Ruf hat, hervorragend zu sein, findet es vielleicht besser zu schweigen als etwas zu publizieren und so zu riskieren, dass seine nächste Publikation vielleicht schlechter ist als die erste und damit

Untätigkeit schafft vielleicht nicht weniger Probleme als Korruption – und der Anreiz zur Untätigkeit ist gross, wenn man das Ansehen riskiert.

seinen Ruf ruiniert oder aufs Spiel setzt. In manchen Fällen gilt natürlich die These: Nichts ist erfolgreicher als Erfolg. Aber vielleicht gilt hier verstärkt die These: Ein früher Erfolg lähmt. Wenn man in ein hohes Amt gewählt wird, hat das vielleicht den gleichen Effekt. Untätigkeit schafft vielleicht nicht weniger Probleme als Korruption – und der Anreiz zur Untätigkeit ist gross, wenn das Ansehen auf dem Spiel steht.

Der Wunsch nach Prestige und Anerkennung ist wahrscheinlich nicht das vornehmste Motiv – aber er ist weit verbreitet und gelegentlich sehr stark.

Die Wirkung des Standards

Die Beförderung in ein höheres Amt bedeutet normalerweise auch eine Ausweitung, eine Steigerung des Leistungsniveaus. Da die Möglichkeit der Machtnutzung für eigene Interessen so gross ist, sollte man nicht erwarten, dass mit der Beförderung das Leistungsniveau steigt. Auf höherer Ebene steigt die Versuchung, deshalb müsste man eigentlich annehmen, dass die Leistung sinkt. Andererseits, wenn man davon ausgeht, dass der Auswahlprozess funktioniert hat und nur die Besten ausgewählt sind, dann könnte der Ehrgeiz das Leistungsniveau steigern. Ausserdem bringt ein höheres Amt bestimmte Verpflichtungen mit sich, denen man schlecht ausweichen kann. Zusammengefasst kann man sagen: Das Aufsteigen in der Hierarchie kann bewirken, dass die Amtsträger entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit sich entweder verbessern oder verschlechtern. Die Besten werden sich verbessern und die Schlechten werden sich verschlechtern. Die Kategorie der Durchschnittlichen ist interessant, sie haben zumeist keine Anreize, ihr Prestige zu erhöhen, denn wenn sie einmal einen gewissen Standard haben, haben sie eigentlich mehr erreicht als ihnen zusteht. Unter den Bedeutenden werden sie immer «Nieten» bleiben, unter jenen rangieren, die nie auf einen grünen Zweig kommen.

Unsicherheit als Hemmschuh

Gelegentlich ist ein Amtsträger unsicher, ob neue Aktivitäten ihm vermehrtes Ansehen bringen. Wenn zum Beispiel ein Wissenschaftler eine neue Arbeit schreibt, dann ist er nicht sicher, ob er dadurch mehr Ansehen bei seinen Kollegen gewinnt. Die Sängerin weiss nie, ob ein neuer Auftritt neues Prestige bringt. Der Politiker kann auch nicht sicher sein, ob sein Auftreten und sein Verhalten wirklich sein Ansehen steigert. Durch diese Unsicherheit wollen die Beauftragten sehr häufig kein weiteres Risiko eingehen.

Die Übernahme eines Amtes geht Hand in Hand mit Machtzuwachs – wobei Macht verstanden wird als die Fähigkeit, seine eigenen Ziele auf Kosten anderer zu verfolgen – ohne dass man dafür geradestehen muss.

Der Wunsch nach Wertschätzung und Prestige schafft einerseits Anreize, sich hervorragend zu benehmen – dagegen stehen aber die materiellen Anreize, die Macht für die eigenen persönlichen Interessen zu nutzen. Diese Anreize sind häufig stärker als der Wunsch nach Ehre und Prestige. Es gibt also keine Garantie, dass die Anreize, nach Prestige zu streben, stärker sind als die Korruptionswirkungen. Und es kann auch passieren, dass die Anreize, die Wertschätzung herausfordern, sich in die falsche Richtung entwickeln. Es kommen aber auch wichtige ausgleichende Gegenkräfte zur Wirkung, die in vielen Fällen mit der Wertschätzung im Beruf zusammenhängen.

Die Betrachtung von Prestige und Wertschätzung hängt zusammen mit institutionellen Problemen. *Publicity* ist zu einem gewissen Grad ein institutioneller Artefakt, das gilt auch für die Qualität des Publikums und in gewissem Mass für die Mechanismen der Macht. Natürlich wird man solche Kandidaten am liebsten im Amt sehen, bei denen die Prestige-Wirkung positiv ausfällt – und natürlich diejenigen nicht, bei denen die Prestige-Effekte negativ sind. Der Wunsch nach Prestige und Anerkennung ist wahrscheinlich nicht das vornehmste Motiv – aber er ist weit verbreitet und gelegentlich sehr stark. Und genauso wie der Wunsch nach Reichtum kann er positive Ergebnisse zeitigen. – Das Positive daran ist, dass er kanalisiert werden kann.

Genauer gesagt: Wenn ein Amtsträger in ein hohes Amt gewählt wird, kann der Wunsch nach Prestige und Wertschätzung gelegentlich das Pflichtbewusstsein fördern. Es gibt aber wahrscheinlich keinen Grund zu glauben, dass solche prestigeorientierten Anreize stärker sind als diejenigen, die Macht, die das hohe Amt bie-

tet, für persönliche Interessen zu nutzen. Aber gleichzeitig gibt es keine schwerwiegenden Gründe, das Gegenteil anzunehmen. Macht kann in diesem Sinne adeln – obwohl man wahrscheinlich anzweifeln muss, ob absolute Macht total adelt ... ✦

Robert Nef

Wie «böse» ist Macht?

Acton versus Madison

«Power tends to corrupt and absolute power tends to corrupt absolutely». Dieses Acton-Zitat ist zu einem Gemeinplatz geworden und für viele klassische Liberale gar zu einer Art Dogma. Das Infragestellen von solchen Dogmen auf der Basis von neuen Überlegungen oder von neuen empirischen Erfahrungen, wie sie Geoffrey Brennan und Philip Pettit vornehmen, gehört zu den wichtigsten und reizvollsten Aufgaben der Wissenschaft, und das Infragestellen des Infragestellens, das hier angefügt wird, ist höchstens ein «notwendiges Übel».

Der Beitrag von Brennan/Pettit falsifiziert die Aussage von Lord Acton nicht vollständig, aber sie wird in einem hohen Ausmass relativiert, indem sie die Autoren durch die optimistischere Einschätzung der Amtsmacht durch *James Madison,* den Mitautor der *Federalist Papers* (1787/88) ergänzen. Die korrumpierende Komponente der Macht wird, so Madison und Brennan/Pettit, durch eine Ökonomie der Wertschätzung relativiert, weil die Vorteile der Wertschätzung gegenüber den Vorteilen der Machtausübung im Eigeninteresse überwiegen können. Irrte Lord Acton ausgerechnet in jenem Satz, der ihm in der Geistesgeschichte eine Art «ewiges Leben» garantiert? Im Folgenden werden einige Argumente vorgebracht, die zugunsten von Lord Actons These sprechen.

«Power» und «Office»

Möglicherweise ist jene Art von *power,* zu welcher man durch ein *office* Zugang erhält, nicht gleichbedeutend mit dem, was Lord Acton unter *power* versteht. Die deutsche Sprache kennt für den englischen Begriff *power* mindestens drei adäquate Übersetzungen, die unterschiedliche Assoziationen wecken: «Kraft», «Gewalt» und «Macht». «Kraft» wird positiv wahrgenommen, «Gewalt» negativ und «Macht» seinerseits ambivalent. Bezüglich Macht gibt es ein fast ebenso bekanntes Zitat, das dem Basler Historiker *Jacob Burckhardt* zugeschrieben wird, obwohl er es in seinen «Weltgeschichtlichen Betrachtungen» als Zitat vermerkt, das vom deutschen Historiker *Julius Schlosser, Goethes* Schwager, stammt. *«Macht ist an sich böse, gleichviel wer sie ausübt.»* Burckhardt liefert dann die Begründung: *«Sie ist kein Beharren, sondern eine Gier.»* Heute drängt sich das Bild einer Droge auf, «Macht macht süchtig nach mehr Macht.» Lord Acton kann den ebenso berühmten Satz seines Zeitgenossen Burckhardt nicht mehr gekannt haben, die «Weltgeschichtlichen Betrachtungen» sind posthum 1905 erschienen, und Lord Acton ist 1902 gestorben. Das Wort von Schlosser könnte aber dem zweisprachigen und belesenen Lord Acton, eigentlich Lord Dalberg Acton, Sohn eines englischen Diplomaten und einer deutschen Adligen, durchaus bekannt gewesen sein. Die Geschichte des Schlosser-Burckhardt-Wortes hat noch eine Fortsetzung. Der weniger bedeutende, entfernte Neffe von Jacob Burckhardt, der Diplomat und

Essayist *Carl Jacob Burckhardt,* hat in seiner Münchner Rede von 1960 seinen Verwandten zu widerlegen versucht: Macht könne alles sein, gut und böse. *Martin Buber* hat dann die Debatte fortgesetzt und kommt zu folgendem Schluss: *«Wenn der Machtwille über die jeweilige Potenz des Machthabers, die geschichtlich anfordernde Situation zu bewältigen hinauslangt, verfällt er dem Bösen.»* (In: Dauer im Wandel, Festschrift zum 70. Geburtstag von Carl J. Burckhardt, München 1961, S. 102)

Sakrale Komponente der Macht

Doch was bedeutet dies alles im Zusammenhang mit dem Beitrag von Brennan/Pettit? Bei der Verwendung des durchaus neutral oder gar positiv besetzten englischen Begriffs *power* könnte bei Lord Acton das ambivalente und viel gefahrenträchtigere deutsche Wort «Macht» eine Rolle gespielt haben. «Macht» kann als «metaphysische Seite» der *power* gedeutet werden. Macht hat eine unberechenbare, sakrale Komponente. Sie ist nicht nur ein Gegenbegriff zu Ohnmacht, sondern auch ein Attribut Gottes, ein Gegenstück zur Demut, was sie für den gläubigen Christen Lord Acton im Hinblick auf eine Anmassung durch die Menschen als besonders suspekt erscheinen lassen musste. Macht ist – vor allem in der deutschen Philosophie – immer wieder zum Thema gemacht worden, von *Kant* (kritisch) über *Nietzsche* (idealisierend) bis *Max Weber* und neuestens *Heinrich Popitz* (beschreibend) in seinem Buch «Phänomene der Macht» (2. Aufl. Tübingen 1992, S. 17), wo der bemerkenswerte Satz zu finden ist *«Alle Machtanwendung ist Freiheitsbegrenzung und jede Macht ist daher rechtfertigungsbedürftig.»* Eine der herausforderndsten und m.E. optimistischsten Definitionen von Macht hat der Politologe *Karl W. Deutsch* formuliert: *«Macht ist die Fähigkeit, nicht lernen zu müssen.»* Darin liegt die Chance der jeweils Ohnmächtigen: Macht macht träge, fett und dumm, und dies ist vielleicht die subtilste Form der Korruption, die auf den Mächtigen selbst zurückfällt. Es gehört zum Wesen der Korruption, dass sowohl der Bestechende als auch der Bestochene korrumpiert werden, ersterer möglicherweise mehr als letzterer, aber dies ist ein anderes, weitläufiges Thema.

Macht hat eine unberechenbare, sakrale Komponente.

Macht macht träge, fett und dumm, und dies ist vielleicht die subtilste Form der Korruption.

Entgiftung der Macht

Die Angst vor der «dunklen Seite» der Macht gehört zu den tief verankerten anthropologischen Erfahrungen. Der Mensch hat im Lauf der Geschichte ein grosses Arsenal an Gegenmitteln entdeckt und erfunden, welche die Macht bändigen und entgiften und die Fähigkeit, zu lernen, am Leben erhalten. Ich meine, dass Lord Acton in seiner Terminologie stark von der eher negativen, oder mindestens ambivalenten Bedeutung des deutschen Begriffs «Macht» beeinflusst gewesen ist, und dass er jene stets begrenzten Möglichkeiten, die ein *office,* ein Amt, verleiht, nicht unvermittelt mit diesem Begriff in Verbindung gebracht hätte.

Die Tatsache, dass Machtträger ihre Macht häufig nicht missbrauchen, hängt nicht damit zusammen, dass man Macht in ihrer negativen Auswirkung überschätzt hat, sondern darin, dass die Amtsinhaber *(officer)* in aller Regel eben nur mit den gezähmten und entgifteten Manifestationen der Macht versehen sind. Es gibt eine ganze Reihe von machtbeschränkenden Mechanismen. Die vertragliche Beschränkung, die Befristung, die Reglementierung, die Kontrolle von oben und von unten, die Gewaltentrennung, die Öffentlichkeit, die Rechenschaftspflicht, der Wettbewerb, das Widerstandsrecht und speziell in der öffentlichen Verwaltung: das Willkürverbot, das Legalitätsprinzip, das Gleichbehandlungsprinzip, das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Vertrauensprinzip, welche alle das Ermessen einschränken, unabhängig von der Tugend des Amtsinhabers und seinem Streben nach Wertschätzung.

Wenn nun Macht aufgrund dieser Korrekturen, die von aussen her an die Macht herangetragen werden, an Gefährlichkeit verliert, so bedeutet dies nicht, dass das «Prinzip Macht» nicht trotzdem gefährlich wäre. Macht würde weiterhin korrumpieren, wenn man alle Gegenstrategien wegliesse. Lord Acton irrte nicht, aber seine an viele Vordenker anknüpfende Erkenntnis hat wirksame Gegenkräfte geweckt. Eine generelle Entwarnung gegenüber der Bosheit der Macht ist nicht angebracht.

Welche Motive?

Die Frage, wer was aus welchen Motiven tut oder unterlässt, ist nie eindeutig und

endgültig zu beantworten. Man kann sich diesbezüglich auf eine Maxime von *La Rochefoucault* berufen: *«Wir müssten uns unserer schönsten Taten schämen, wenn wir deren wahre Motive kennen würden.»* Dieser Satz relativiert auch jene Tugenden, von denen bei Madison und Brennan/Pettit im Zusammenhang mit Amtsträgern immer wieder die Rede ist. Wahrscheinlich verhalten sich Amtsträger *(officers)* primär aus extrinsischen Motiven tugendhaft, aus Gründen, die mit einer intrinsischen Tugend nichts zu tun haben. Vielleicht ist es überhaupt besser, nach den letzten Motiven eines Handelns und Verhaltens nicht zu fragen. Aber das relativiert natürlich zahlreiche empirische Untersuchungen, deren Ziel es ist, ausgerechnet nach diesen Gründen zu forschen und damit das menschliche Verhalten berechenbarer zu machen. Der Agnostizismus bezüglich der letzten Motive hat für die empirische Sozialwissenschaft etwas durchaus Ärgerliches.

Eine weitere kritische Bemerkung betrifft die Tatsache, dass Brennan/Pettit nicht unterscheiden zwischen einem staatlichen Amt *(office)* und wirtschaftlichen «Ämtern». Wir haben uns zwar auch im deutschsprachigen Raum daran gewöhnt, dass man in der Wirtschaft von *officers* geleitet wird (CEO, CFO). Die Macht, die bei diesen *officers* liegt, ist aber grundsätzlich zu unterscheiden von der Macht politischer Mandatsträger. Hat beispielsweise der CEO von Nestlé Macht? Kann er uns zwingen, Nescafé zu trinken, auch wenn wir diesen nicht mögen, gleich wie uns das Steueramt zwingen kann, Steuern zu bezahlen, auch wenn wir dies nicht mögen? Nestlé hat, obwohl es sich um ein einflussreiches Unternehmen handelt, keine Macht, andere zu etwas zu zwingen, in das sie nicht einwilligen. Auch wenn die Aussage immer wieder schockiert: Es gibt keine genuine wirtschaftliche Macht. Man kann keinen Konsumenten zwingen, etwas zu konsumieren und keinen Angestellten zwingen, für eine Firma zu arbeiten. Natürlich kann der CEO von Nestlé Angestellte entlassen, Betriebe schliessen, Fusionen vollziehen, Forschungsprogramme befehlen oder abbrechen, aber nur innerhalb seiner vertraglichen Kompetenzen, und wenn die Firma rote Zahlen schreiben würde, sähe man plötzlich, wie beschränkt die Macht eines Managers ist, auch bei einer so genannt mächtigen Firma. Auf die Dauer kann kein noch so einflussreicher und allenfalls durch Macht korrumpierter Chef seinen wirtschaftlichen Misserfolg verstecken, und das setzt in der Wirtschaft sowohl der Macht als auch der Korruption viel wirksamere Grenzen als die Tugend oder das Bedürfnis nach Wertschätzung oder das von Madison geschätzte Selektionsverfahren.

Es gibt keine genuine wirtschaftliche Macht.

Eine generelle Entwarnung gegenüber der Bosheit der Macht ist nicht angebracht.

Die *power* eines Managers hat also wesentlich andere Qualitäten als die *power* eines politischen Machtträgers, der nicht unter dem Damoklesschwert des Gewinns steht und dessen guten oder schlechten Gebrauch der Macht man objektiv schlecht messen kann. Wie misst man «öffentliche Interessen»? Darum sind im Bereich der Politik auch andere Mechanismen und Institutionen entwickelt worden, um Macht einzubinden. Wenn ein Amt seinen Träger adelt, dann ist dies nicht in erster Linie auf die relative Ungefährlichkeit der Macht zurückzuführen, sondern auf die klugen Mechanismen der Machtbeschränkung, die man zusätzlich entdeckt oder erfunden hat, weil man seinen Lord Acton und seinen Jacob Burckhardt gelesen und ernst genommen hat, oder weil man Teil hat an der anthropologischen Erfahrung, die darin zum Ausdruck kommt.

Fazit

Macht ist an sich böse und für alle Betroffenen und Beteiligten gefährlich. Wenn nicht alle Machtträger in allen Fällen von der Macht korrumpiert werden, wenn sogar eine positive Korrelation von Machtträgerschaft und Tugend empirisch feststellbar ist, so hat dies nichts mit dem stets gefährlichen «Prinzip Macht» zu tun, sondern mit den inzwischen entwickelten subtilen Methoden der Machtbeschränkung und Machtbindung in institutionalisierten Ämtern.

Dass ein Amt den Amtsträger adelt, ist möglicherweise gerade nicht auf die *power*-Komponente zurückzuführen, sondern auf die *power*-limitierenden Gegenmechanismen. In dieser Deutung ist *power* gerade nicht das, was mit einem Amt *(office)* verbunden ist, sondern «beschränkte Macht» *(limited power)* und das, was das Amt adelt, sind die Schranken und nicht die Macht. ✦

Undemokratische Regierungen

Offiziell bezeichnen sich heute die meisten Staaten als Demokratien, eine genauere Analyse zeigt aber, dass das Mehrheitsprinzip durch eine grosse Zahl von konkurrierenden Prinzipien und Einschränkungen stark relativiert wird. In der Geschichte begegnen wir vorwiegend gemischten Regierungsformen, die bemerkenswert erfolgreich waren.

Gordon Tullock
ist Professor für Rechtswissenschaft und Ökonomie am J. M. Buchanan Center for Political Economy an der George Mason University in Fairfax (Virginia USA). Seine zahlreichen Publikationen betreffen folgende Themenkreise: Public Choice, ökonomische Analyse des Rechts, Bio-Ökonomie und Foreign affairs. Neueste Publikationen und Publikationsprojekte: Government: Whose Obedient Servant?: A Primer in Public Choice, The Institute of Economics Affairs, September 2000. «Some Further Thoughts of Voting», Public Choice 104, p. 181–182, September 2000. «Nixon Defeats Kennedy!» (Did Nixon win the popular vote in 1960?) (revised version) National Review's Internet Update for November 13, 2000, http://www.national-review.com. Efficient Rent-Seeking with Alan Lockard. Kluwer Academic Publishers, forthcoming. Monograph: Exchanges and Conflict in Economics and Politics, The Locke Institute (2000).

Das allgemeine Wahlrecht entwickelte sich langsam. Frauen durften in den meisten Demokratien vor dem Ersten Weltkrieg nicht wählen. In England erreichten sie das volle Wahlrecht erst 1931. Auch die Männer der unteren Schicht bekamen dort erst 1918 das volle Wahlrecht. In den USA durften die Schwarzen erst nach 1960 wählen.

Auch in der Schweiz sind nicht alle Angehörigen der arbeitenden Bevölkerung wahlberechtigt. Es gibt viele ausländische Arbeitskräfte aus der unteren Berufsschicht, die nur geringe Aussichten haben, Bürger werden zu können und abstimmen und wählen zu dürfen. Dabei gilt die Schweiz als der demokratischste Staat der Welt.

In der klassischen Demokratie von Athen oder Rom herrschte direktes Wahlrecht; die Bürger mussten zur *Pynx* oder zum *Forum* gehen um zu wählen. Sie wählten in Sippen, das bedeutet, dass nicht alle Stimmen das gleiche Gewicht hatten. Athen ging bis ins Extrem und wählte nahezu alle Ämter durch Los. Diese willkürliche Methode kann man noch in der Stoa von *Attalus* sehen. Die Generäle wurden allerdings gewählt und nicht durch das Los bestimmt. Die amerikanischen Gerichte sind zumindest in der Theorie durch das Los bestimmt.

Direktdemokratische Entscheidungen sind in der Schweiz und im Westen der USA sehr häufig. Ob das eine Verbesserung darstellt oder nicht, ist eine offene Frage. Empirische Arbeiten in der Schweiz zeigen allerdings, dass es besser funktioniert, als wenn die Entscheidungen dem gewählten Parlament oder der Regierung überlassen werden.

Demokratien – heute und morgen

Seit dem Zusammenbruch des Sowjetimperiums wird nur noch die Hälfte der Weltbevölkerung autokratisch regiert. Trotzdem sind nicht alle früheren Teile der Sowjetunion heute unabhängige Demokratien. *Per definitionem* ist Russland heute eine Demokratie – die Tschetschenen freilich werden das wohl in Abrede stellen. Die osteuropäischen Staaten, die früher unter russischer Herrschaft standen, sind heute mehr oder weniger demokratisch. Hingegen sind die asiatischen Staaten unter früherer russischer Herrschaft noch weitgehend Diktaturen. Die einzige Veränderung besteht darin, dass sich dort langsam demokratisches Gedankengut ausbreitet.

Auch in Lateinamerika ist die Demokratie im Vormarsch, wenngleich diese neuen Demokratien noch nicht sehr stabil sind. Inzwischen ist nur noch Kuba eine reine Diktatur. Die Staatsgebilde der früheren Kolonien in Afrika, die als Demokratien gegründet wurden, sind mittlerweile in den meisten Fällen wieder zusammengebrochen. Ihre Zukunft ist ungewiss. Die früheren französischen Kolonien südlich der Sahara sind in der Entwicklung hinter den anderen Kolonien an die 10–15 Jahre zurück, weil die Franzosen sich nur teilweise langsam zurückgezogen haben und die alten Regierungen unter französischem Einfluss standen.

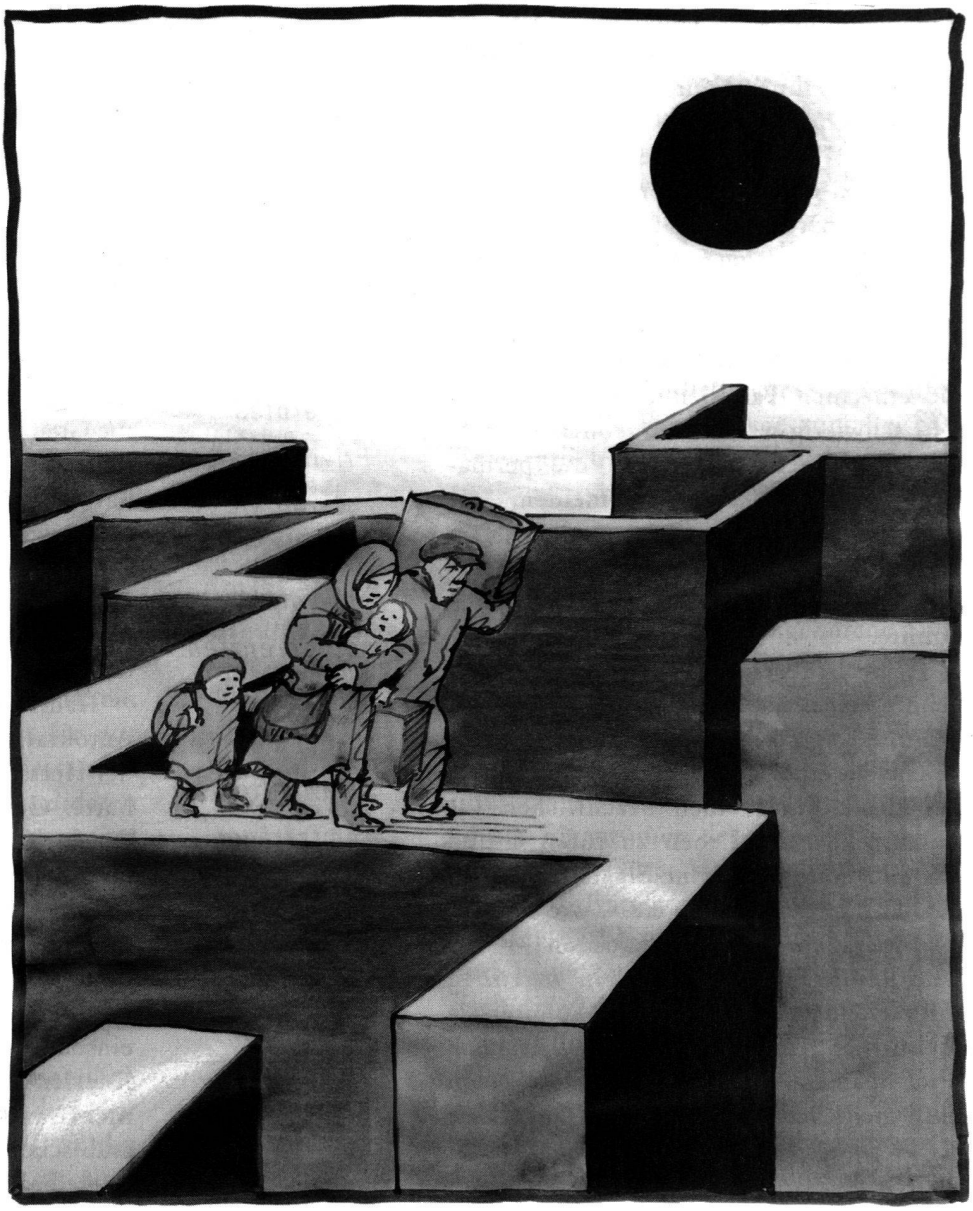
Nach *Tom Sowel* hat der Kollaps in Afrika viele historische Präzedenzfälle. Das historische England zum Beispiel: Vor mehr als 2000 Jahren herrschten dort viele rückständige, zerstrittene Stämme. Die Insel wurde von den Römern erobert, d.h. von einem zivilisierten Staat mit höherer militärischer Technologie. Vierhundert Jahre lang stand die Insel nur unter einem wenig prägenden zivilisatorischen Einfluss. Als die römischen Legionäre England verliessen, war der Kollaps wahrscheinlich noch schlimmer als der

Zusammenbruch in Afrika und hatte sicherlich nichts mit Rassenfragen zu tun.

Meine Prognose: Südafrika wird entweder eine Diktatur oder ins Chaos fallen. Die moslemischen Staaten – mit Ausnahme des Iran und der Türkei – sind Diktaturen und werden es wohl bleiben. Viele Diktaturen werden wohl erbliche Monarchien – Beispiele: Nord-Korea, Syrien, Aserbeidschan – das könnte Signalwirkung für andere Diktaturen haben – wobei zumeist der erbende Monarch milder ist als sein Vorgänger.

Grenzfälle

Indien ist in Wahrheit eine konstitutionelle Monarchie. Mit einer einzigen Ausnahme kam der Premierminister aus der gleichen Familie. Als der letzte echte Erbe ermordet wurde, tauchte auch die Bezeichnung «Dynastie» auf. Es gab den Versuch, die Dynastie mit der Frau des letzten Erben aufrechtzuerhalten, aber sie stammte aus Italien. Zu beobachten war eine kurze Unterbrechung der Dynastie, nachdem Indien anstatt des Premierministers einen Diktator bevollmächtigte. Nach zwei Jahren wurde wieder gewählt. Die Familie verlor die Wahl, aber sie kam nach einer kurzen Pause wieder zurück. Die Mehrheit der Wähler war aufgespalten in verschiedene kleine Parteien, manche von ihnen waren auf der rechten Seite und manche standen links von der Congress-Partei. Aber sie schafften es nie, eine Koalition zu bilden. Es ist in Demokratien nicht ungewöhnlich, dass die Gewinnerpartei nur eine Minderheit der Wähler auf ihrer Seite hat. Die englische Regierung konnte sich mit Ausnahme einer kurzen Zeit während des Zweiten Weltkriegs nie auf eine Mehrheit stützen. Weder der rechte Flügel noch der linke Flügel schaffte es auf die Dauer, die Mehrheit der Wählerstimmen zu erhalten.



„Hau ab!"

Eine ähnliche Situation gibt es in Kanada. Auch Präsident *Clinton* hatte bei den Wahlen keine Mehrheit. Wenn mehr als zwei Kandidaten aufgestellt werden, dann ist es normal, dass die Spitzenkandidaten keine absolute Mehrheit erreichen.

Extrem beschränktes Stimmrecht

Das alte Venedig bietet ein gutes Beispiel für beschränktes Stimmrecht. Es gibt dazu keine genauen Daten, aber es ist überliefert, dass nur 10 Prozent der erwachsenen Männer zur Wahl gehen durften. Wie in modernen Imperien üblich, konnten die Leute, die in Besitzungen des Herrscherhauses lebten, nicht wählen. Wählen war ein ererbtes Privileg. Aber die Leute, die

wählen konnten, scheinen sehr viel Zeit mit Politik verbracht zu haben. Da die meisten von ihnen Kaufleute waren, ist das überraschend.

Obwohl Wählen ein ererbtes Privileg war, waren die Venezianer sehr vorsichtig und begrenzten die Zeit, in der ein gewählter Amtsträger sein Amt ausüben durfte – mit Ausnahme des meist älteren Dogen. Darüber hinaus waren die Wahlmethoden so kompliziert, dass es für die einzelnen Familien und Koalitionen sehr schwierig war, das Ergebnis zu kontrollieren. Aber sie konnten die permanenten Familienkriege vermeiden, die die Demokratie in anderen italienischen Städten zerstörte, soweit man hier überhaupt von einer Demokratie sprechen konnte.

Trotz alledem ist das venezianische Ergebnis erstaunlich: Die Wähler schafften es, eine Lagune zur bedeutenden Staatsmacht, zu einem blühenden Handelsplatz auszubauen und einen beachtlichen Industriesektor ins Leben zu rufen – und das 800 Jahre lang ohne Staatsstreich. Im 17. Jahrhundert flogen sie – wie die anderen italienischen Stadtstaaten – aus dem Rennen, weil sie zu klein waren. In militärischen Angelegenheiten konnten sie nicht mehr mit Frankreich, Österreich und Spanien konkurrieren. Doch man darf nicht vergessen, dass sie lange Zeit als Wächter gegen die Türken standhielten.

Ein anderes Beispiel, bei dem limitiertes Wahlrecht zum Erfolg führte, ist England während der *Whig*-Periode – von der Glorreichen Revolution bis ins Jahr 1842 *(Reform Bill)*. Das Oberhaus war erblich, und das Unterhaus wurde durch das verrottete *Borough* System gewählt.

Dennoch, oder vielleicht gerade deswegen, wurde die kleine Insel zur Führungsmacht in Europa und schuf ein weltweites Empire.

Obwohl wählen ein ererbtes Privileg war, waren die Venezianer sehr vorsichtig und begrenzten die Zeit, in der ein gewählter Amtsträger sein Amt ausüben durfte.

Autokratien

Es gibt noch viele Staaten, in denen das Wahlrecht beschränkt war, das gilt für Athen, Rom, Sparta. Es soll hier nicht der Eindruck erweckt werden, dass Demokratie mitbeschränktem Wahlrecht eine in jeder Hinsicht überlegene Institution sei, aber sie hat in zahlreichen Fällen während längerer Zeit nachweisbar gut funktioniert.

Ein König hatte demnach die gleichen Interessen wie ein Gutsbesitzer oder Firmeneigentümer.

Vor dem Zusammenschluss im 19. Jahrhundert bestand Deutschland aus einer Reihe von Kleinstaaten, die alle absolutistische Herrscher hatten – mit Ausnahme von Preussen, das eine grössere Autokratie war. Sie standen alle miteinander im Wettbewerb. Die kleinen Staaten brauchten Einnahmen, aber der normale Weg, zu Geld zu kommen, war ihnen verschlossen. Da sie so klein waren, war es einfach, über die Grenze zu gehen. Hohe Zölle hätte man leicht umgehen können. Hohe Steuern hätten bedeutet, dass die Bürger 20 Kilometer weiter eingekauft hätten. Die Lösung war simpler Kameralismus, d.h. die Bewirtschaftung staatlicher Güter und Betriebe, deren Ziel es war, das Einkommen des Landesherrn zu steigern.

Traditionelle Moslem-Staaten waren Autokratien, aber Autokratien, bei denen der Herrscher wenig Macht über das Recht hatte. Gesetze basierten auf dem Koran, der durch gelehrte Theologen und Rechtskundige subtil kommentiert und interpretiert wurde. Theoretisch hatte der Herrscher keine Macht, etwas zu verändern und in der Praxis nur geringe Chancen. Er konnte zwar willkürlich jeden verurteilen, einschliesslich die auf die *Scharia* spezialisierten Richter, aber er konnte das Gesetz nicht ändern. Ursprünglich waren die arabischen Staaten in Kalifaten vereinigt. Diese brachen mit der Zeit zusammen und es entstanden eine grosse Zahl von kleinen Autokratien wie in Deutschland – mit Ausnahme der Rechtssituation. Heute gibt es immer wieder Bestrebungen, die *Scharia* in den arabischen Staaten wieder einzuführen und deren Einfluss zu verstärken.

Auch das alte chinesische Reich war undemokratisch. An der Spitze der Regierung stand der Kaiser, dessen Amt erblich war, wenn alles gut lief. Aber die Dynastien hielten sich nicht ewig. 300 bis 400 Jahre waren mehr oder weniger normal. Wenn eine Dynastie verfiel, dann war die Ursache zumeist der Verfall des Herrscherhauses. Spätere Kaiser porträtierte man in der Geschichte häufig als mehr oder weniger degeneriert – umgeben von einflussreichen Frauen und Eunuchen. Ein wesentliches Merkmal des chinesischen Systems ist die Organisation in kleinen, lokalen Einheiten, auf denen dann

auch die Regierung grosser Städte basiert. Sie sind wie Dörfer auf dem Land organisiert, hatten natürlich weniger Macht und geringe Möglichkeiten der Rechtsprechung. Sie befassten sich mit lokalen Angelegenheiten, waren aber nicht unabhängig von der Regierung. Die lokalen Regierungen waren mehr oder weniger demokratisch, wenn auch keine perfekten Demokratien. Die chinesischen Kommunisten behielten diese kommunalen Verwaltungen bei, obwohl diese weniger Macht hatten und mehr kontrolliert wurden als vorher. Diese Konstruktion führte zu Schwierigkeiten und nicht selten zu Blutvergiessen. Die lokalen Regierungen im kommunistischen China zeigen, dass die typischen Strukturen des alten China partiell aufrecht erhalten wurden.

Regierungsbeamte mussten eine schwierige Prüfung auf drei Ebenen bestehen. Die Prüfung war so schwer, dass sie nur jeder fünfte bestand, insgesamt bestanden sie 6000 Kandidaten. Die Kandidaten mussten ein Essay über Geschichte und Philosophie schreiben und auch in technischen Fragen Bescheid wissen. Aber auch der Stil und die Handschrift wurden benotet, manchmal waren die Kandidaten sogar verpflichtet, Gedichte zu schreiben. Es wurden auch alle möglichen Vorsichtsmassnahmen getroffen, um Abschreiben und Betrug zu verhindern. Trotzdem war und ist Korruption in den Ämtern an der Tagesordnung, sowohl im alten als auch im kommunistischen China. Aber die Korruption belastete die Staatsfinanzen nicht wirklich.

Ein wesentliches Merkmal des chinesischen Systems ist die Organisation in kleinen, lokalen Einheiten.

Erbliche Monarchien

In der Blütezeit des Kaiserreichs lebte ein Drittel der Menschheit in einem Gebiet, das ungefähr so gross war wie das Gebiet in den USA, östlich des Mississippi. Der Lebensstandard war ähnlich wie in anderen Teilen der Welt, wahrscheinlich etwas höher. Sie lebten in Frieden und hatten eine relativ niedrige Kriminalitätsrate. Im Fall von China ist es wichtig, dass es sich auch um eine relativ homogene kulturelle Entwicklung handelte und um ein Gebiet, in dem ältere Kulturen gepflegt wurden. China war übrigens damals etwa halb so gross wie heute.

Die Staatsformen haben keinen entscheidenden Einfluss auf das Wesen des Menschen, das relativ konstant ist.

Die erbliche Monarchie ist die normale Regierungsform unter den Monarchien.

In europäischen Monarchien bei monogamen Herrschern war die Nachfolge zumeist problemlos. Schwieriger war es dort, wo die Herrscher viele Frauen hatten. Dort begann beim Tod des Herrschers häufig ein Bürgerkrieg zwischen den Söhnen. Auch in Europa, wo die Erbfolge relativ friedlich verlief, kam es zu Nachfolgekriegen, die Rosenkriege zum Beispiel. Gelegentlich gab es auch Erbfolgeprobleme, weil die Nachfolger geistesgestört waren – zum Beispiel bei Alexander dem Grossen. Der wirkliche Erbe Alexanders des Grossen war sein einfältiger jüngerer Halbbruder, aber der nachgeborene Sohn wurde zum Nachfolger erkoren.

Die französischen Monarchisten fanden ein ziemlich raffiniertes Argument für die absolute Monarchie: Interessen des Königs und seines Landes seien identisch, wenn er als Eigentümer des Landes fungiere. Öffentliche Güter sind nach dieser Auffassung Privateigentum des Königs, der Strassen und Kanäle baute und für Polizei und Justiz sorgte. Ein König hatte demnach die gleichen Interessen wie ein Gutsbesitzer oder Firmeneigentümer.

Darüberhinaus sind kaum Anhaltspunkte dafür zu finden, dass Könige aussergewöhnliche Härte gegenüber den Bürgern zeigten. Es mochte in Europa reiche und arme Staaten gegeben haben, aber ein Zusammenhang zwischen armen und reichen Ländern und absoluter und konstitutioneller Monarchie ist nicht festzustellen.

Die Staatsformen haben keinen entscheidenden Einfluss auf das Wesen des Menschen, das relativ konstant ist. Normalerweise ist ein König nicht viel klüger als ein Durchschnittswähler. Aufstieg in einer Demokratie und Aufstieg am königlichen Hof ist von ähnlichen Merkmalen bestimmt. Die Menschen, welche die Gunst der Könige gewinnen, sind den Politikern, die Wahlen gewinnen, nicht unähnlich. In beiden Fällen werden sie sich nach der «Stimme ihres Herrn» richten – nach Königen oder Wählern. ✦