Direktdemokratie schützt vor Expertokratie

Autor(en): **Schmid, Carlo**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **87 (2007)**

Heft 1-2

PDF erstellt am: **19.03.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-167725

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Das politische System der Schweiz ist weniger anfällig für expertokratische Unterwanderung als ein rein parlamentarisches System, bei dem nur eine politische Elite überzeugt werden muss. Das Volk entscheidet nach Werthaltungen und Ordnungsvorstellungen, die sich nicht mit dem Sachverstand von Experten decken müssen.

(3) Direktdemokratie schützt vor Expertokratie

Carlo Schmid

Der Text basiert auf einem Vortrag, gehalten an der Beiratssitzung des Vereins Zivilgesellschaft am 25. Oktober 2006 in Zürich.

Demokratie als Herrschaft der quantitativen Mehrheit des Volkes steht seit je in einem Spannungsverhältnis zur Herrschaft der qualitativen Eliten. In der Vergangenheit waren es allerdings kaum je die Wissenseliten, also die Experten, die sich in einem Spannungsverhältnis zur Demokratie verstanden. Historisch waren es vor allem Wirtschaftseliten, Kultureliten, Militäreliten (Polizeieliten), die in Konkurrenz zur Demokratie traten und – am Ende des klassischen Hellenentums auch für rund 2000 Jahre – die Oberhand behielten.

Heute stellen die Wissenseliten aufgrund der Technisierung der Welt eine mächtige Gruppe dar, der die Fähigkeit zugetraut wird, die Normsetzungskompetenz der Demokratie herauszufordern. Sie hat das Potential, die demokratische Willensbildung als laienhaft zu diskreditieren und ihr damit die Legitimation abzusprechen, für die Gesellschaft verpflichtende Normen zu setzen. Die auf Sachkunde beruhende Entscheidung der Experten soll an deren Stelle treten. Der Philosophenkönig im Sinne von Platons «Politeia» wäre das Stichwort für diesen Ansatz, wobei das Problem ungelöst bleibt, wer denn die Frage beantworten kann, was dem Wohle der Gesellschaft diene. Ist dies eine Expertenfrage, wie ein Teil der Politikwissenschaft in den 80er und 90er Jahren des letzten Jahrhunderts behauptete? Oder ist es nicht doch eher so, dass die Mehrheit der von solchen Entscheidungen Betroffenen vielleicht doch am besten weiss, was zu ihrem Wohle ist?

Betrachtet man die Literatur zu diesem Thema, so ist die Diskussion über die Ersetzung der Demokratie durch die Expertokratie in den letzten Jahren aufgekommen, weil die Bürger zunehmend die Legitimation klassischer politischer Entscheidungsfindung in Frage stellen. Um die Elitokratie der Experten zu vermeiden, wird vorgeschlagen, die Akzeptanz der demokratischen Entscheidfindungsmechanismen zu verbessern. Als ein wichtiges Instrument zu diesem Ziel gilt die Entwicklung von «lokalen Basisdemokratisierungen», wie der Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid. Daraus ersieht man, dass die akademisch geführte Diskussion in den angelsächsischen Ländern und in der EU nur bedingt auf die Schweiz mit ihrem direktdemokratischen System übertragen werden kann, das ja als Mittel gegen eine Expertokratie angesehen wird. Damit reduziert sich das Problem; es ist nicht eine Frage des Gegensatzes, sondern eine Frage des richtigen Verhältnisses zwischen Demokratie und Expertokratie, eine Frage der Rollenverteilung zwischen demokratisch legitimierten Normsetzern und wissenschaftlich legitimierten Sachverständigen.

Auf die kurze und mittlere Frist gesehen, ist der Auftraggeber eine zentrale Figur im Expertengeschäft. Die ungefragte Expertenaussage, so selten sie ist, hat für das *agenda setting* wenig unmittelbare Bedeutung, weil sie von den politischen Entscheidungsträgern nicht (sofort) als solche erkannt wird. Und wenn sie erkannt wird, kommt sie oftmals überaus schlecht an. Erinnert sei in diesem Zusammenhang an das 1995 unter dem Titel «Mut zum Aufbruch» von der Max Schmidheiny-Stiftung lancierte Weissbuch zur Wirtschaftspolitik der Schweiz, dem eine Langzeitwirkung nicht abgesprochen werden kann.

Der Auftraggeber ist nicht nur eine zentrale Figur, sondern auch der kritische Engpass im Expertengeschäft. Denn er definiert seine eigenen Bedürfnisse und somit auch die Ziele eines beauftragten Experten. Es ist nicht selten, dass aussenstehende Experten nicht nur mangelndes Fachwissen im Hause ersetzen sollen, sondern dass sie mangelnde Loyalität im Hause überbrücken müssen – da wäre eine andere Personalpolitik die bessere Lösung als die Beauftragung von Experten. Es kann vorkommen, dass der

Auftraggeber seine eigene Legitimität im Hause durch den Auftritt von Experten stärken muss. In diesem Fall wäre eine andere Führungscrew die nachhaltigere Lösung als der Beizug von Experten. Es kann vorkommen, dass Auftraggeber ihren eigenen Plänen nicht trauen und sie durch externe Experten vertreten lassen. Das gibt dem Auftraggeber die Möglichkeit, sich von Misserfolgen zu distanzieren und den Experten als Sündenbock in die Wüste zu schicken. Es kann aber auch vorkommen, dass der Auftraggeber von seiner Aufgabe überfordert ist und jemanden braucht, der für ihn denkt.

Der Auftraggeber ist also oft nicht absichtslos. Der Experte muss wissen, dass er missbraucht werden kann. Er muss auch wissen, dass der Auftraggeber ungebunden ist, dass er die Arbeit des Experten, wenn sie ihm nicht passt, unbenützt auf die Seite legen oder gar ein Gegengutachten einholen kann. Daraus ergibt sich, dass die Stellung des Auftraggebers für die freie demokratische Willensbildung eine mindestens so grosse Herausforderung darstellt wie die Sachkunde der Experten.

Die Stellung des Auftraggebers ist für die freie demokratische Willensbildung eine mindestens so grosse Herausforderung wie die Sachkunde der Experten.

Daher sind grundsätzliche Anforderungen nicht nur an die Experten, sondern auch an die Auftraggeber zu formulieren. So bedürfen Expertentätigkeiten zugunsten der Verwaltung der Transparenz, zumindest dann, wenn es etwa nicht um die Betreuung einer neuen Informatikplattform, sondern um die Begleitung politischer Prozesse geht. Zur Verhinderung versteckter Interessenpolitik muss man zunächst einmal wissen, wer welchen Auftrag wem gegeben hat. Wenn dies nicht bekannt ist, kann der Interessenvertreter als «Experte» fungieren oder es können Wirtschaftsverbände oder auch ideelle Organisationen unter dem Schutze der administrativen Intransparenz Gesetzgebung als Selbstbedienung betreiben. Auch zur Verhinderung von *hidden-agenda*-Gutachten muss Transparenz gewährleistet sein. Die Bundesverfassung überträgt die Politikplanung der Bundesversammlung (Art. 173 Abs. 1 lit. g BV) und dem Bundesrat (Art. 180 Abs. 1 BV); faktisch werden aber diese Aufgaben auf der Verwaltungsebene durchgeführt. Die Gefahr von *hidden-agenda*-Gutachten ist oft schon entschärft, wenn man den Auftraggeber und den Auftragnehmer kennt.

Man weiss, dass der Föderalismus für Teile der Bundesverwaltung ein Ärgernis darstellt. Selbstverständlich würde niemand es wagen, öffentlich den Abbau des Föderalismus in diesem oder in jenem Bereich zu fordern. Nichts ist dienlicher, als wenn man zur Begründung dieser föderalismuskritischen Meinung auf eine wissenschaftliche Expertise zurückgreifen kann. Länderberichte der OECD oder der Uno-Organisationen kritisieren häufig die Unübersichtlichkeit des schweizerischen Föderalismus, der eine gesamthafte Beurteilung der Lage in der Schweiz ungemein erschwere und vor allem die Formulierung nationaler Politiken und deren Umsetzung in jenen Bereichen verunmögliche, in denen die Hoheit der Kantone besonders ausgeprägt sei. In der Regel wird dies dann als Mangel dargestellt, wie etwa die Kritik von OECD und WTO am schweizerischen Gesundheitssystem: *«Finally, longer-term gains in performance will require changing health-system governance. Despite its small size and population, the Swiss health system is made up of twenty-six semiautonomous health systems, making it difficult to develop consistent national policies and competitive markets for health-care insurance, health care services and drugs.»*

Solche Aussagen, wie jene des Gesundheitsberichts, könnten beliebig vermehrt werden. Gelegentlich könnte man den Eindruck erhalten, sie würden bestellt. Das ist weiter nicht schädlich. Denn bei Länderberichten internationaler Organisationen kennt man den Tenor und kann selber die entsprechenden Schlüsse ziehen. Die Offenlegung des Verfassers neutralisiert die Wirkung bestellter Gutachten. Bestellte Gutachten, die auftragsgemäss die Meinung des Auftraggebers stützen sollen, sind vermutlich nicht sehr häufig. Dazu liessen sich seriöse Gutachter auch nicht herbei.

Häufiger aber dürfte es sein, dass nur jene Gutachter zum Zuge kommen, von denen bekannt ist, dass sie die eigene Meinung teilen. Ein von der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats vorgelegter Bericht bestätigt tatsächlich, dass in vielen Verwaltungsbereichen immer die gleichen Gutachter und Beratungsbüros zum Zuge kommen. Ein solch symbiotisches Verhältnis wird zu Recht scharf gerügt. Wichtig scheint mir, dass Transparenz geschaffen wird: wenn ein Institut bekanntermassen von Kreisen unterstützt wird, die dem Einsatz erneuerbarer Energien ver-

pflichtet sind, dann ist eine Studie über die Verfügbarkeit von Kernspaltungsmaterialien anders zu würdigen, als wenn dieselbe Studie von einer eher ungebundenen Institution stammen würde.

Dass jede Expertentätigkeit den allgemeinen Massstäben der Redlichkeit genüge, darf wohl verlangt werden. Ist dies nicht der Fall, und versagen auch die in der Expertengemeinschaft normalerweise wirkenden Kontrollmechanismen, was gelegentlich passieren kann, dann wird der Laie in die Irre geführt, ohne dass er es merkt und ohne dass er sich wehren kann. Silvio Borner nennt den Fall von drei Mathematikexperten, die im Hinblick auf die parlamentarische Beratung einer AHV-Vorlage die Richtigkeit bestimmter, in der bundesrätlichen Botschaft enthaltener Berechnungen bestätigten, obwohl sie sich in der Folge als falsch erwiesen haben. Solche Unredlichkeiten können Schaden anrichten, einerseits an der Sache, aber auch an der generellen Glaubwürdigkeit von Experten. Redlichkeit ist insbesondere auch dann gefordert, wenn es um die Darstellung von Handlungsmöglichkeiten, von Szenarien über die Chancen und Risiken staatlichen Handelns und staatlichen Unterlassens geht. Solche Zukunftsbilder zu entwerfen, ist zweifellos heikel. Wichtig ist, dass Sicherheiten als Sicherheiten und Unsicherheiten als Unsicherheiten dargestellt werden.

Die Waldsterbensdebatte ist hier als unrühmliches Beispiel in Erinnerung. Die Feststellung, dass viele unserer Wälder Mitte der 80er Jahre eine Kronenverlichtung aufwiesen, war korrekt. Die als Sicherheit ausgegebene Folgerung, in einigen Jahren werde der gesamte Schweizer Wald schwer krank und ein erheblicher Anteil bereits gestorben sein, war eine unqualifizierte Expertenäusserung, wie die Forstwissenschafter der ETH Zürich später auch eingestanden haben. Sie hatte ungeheure Auswirkungen: ein parlamentarisches Aktivitätsfieber griff um sich, die Parteienlandschaft begann sich nachhaltig zu verändern, und die Umweltpolitik erhielt eine Radikalkomponente, bei der Gegner und Befürworter sich mit geradezu religiösem Eifer gegenüberstanden. Wenn die Experten ihre sachliche Zurückhaltung verlieren und sich von den Strömungen der jeweiligen politischen Grosswetterlage allesamt mitreissen lassen, dann geht der Laie in die Irre. In die Irre führt auch, wenn das wissenschaftsinterne Überwachungssystem nicht spielt. Die Glaubwürdigkeit des Expertentums wird dadurch generell beeinträchtigt. Etwa beim Engagement im Abstimmungskampf über die Verwahrungsinitiative oder über das Gentech-Moratorium. Bei der Verwahrungsinitiative legten alle Verfassungs- und Völkerrechtler dar, dass diese Initiative dem Völkerrecht widerspreche. Der Souverän dachte anders und wies damit auf eine Wertediskrepanz hin, die zwischen dem verfassten Recht und einer Mehrheit des Souveräns aufgebrochen war: kann es richtig sein, sexuellen Gewaltverbrechern eine Chance zu geben, rückfällig zu werden? Irren nicht die Experten des Völkerrechts, wenn sie den Schutz besonders verwerflicher und grausamer Täter vor den Schutz minderjähriger Mädchen stellen? In diesem Punkte wird es interessant sein, ob der Souverän sich letztlich gegenüber den Experten durchzusetzen vermag; denn diese haben noch nicht aufgegeben und versuchen, den Volksentscheid auf der Gesetzesstufe nochmals zurückzukorrigieren. Unter dem Gesichtspunkt der Gefährdung der Demokratie scheint mir die juristische Expertokratie die gefährlichste zu sein, weil sie einen direkten Zugriff zur Macht hat, der allen anderen Expertokratien fehlt.

Bei der Volksinitiative «Für Lebensmittel aus gentechnikfreier Landwirtschaft» gab es Experten, wie Biologen oder Mediziner, auf beiden Seiten. Die Initiative wurde in allen Kantonen angenommen. Die Forschungsexperten waren desavouiert worden. Warum? In vielen Diskussionen hörte ich das Argument, man kenne die Auswirkungen noch nicht. Diese müssten zuerst bekannt sein. Wenn sie nicht schädlich seien, dann sei man nicht gegen Gen-Futter und gentechnisch veränderte Lebensmittel. Allerdings müsse auch dann eine weitere Voraussetzung erfüllt sein: jedermann müsse frei wählen können, ob er ursprünglichen Mais oder GVO-Mais konsumieren wolle. Auch hier waren Werthaltungen und Ordnungsvorstellungen – die Sicherstellung der Wahlfreiheit – wichtiger als die Meinung der Mehrheit der Experten. Der Punkt ist, dass Experten sich zwar zur Richtigkeit von SWOT-Analysen zu äussern vermögen, nicht aber zu immateriellen, staatspolitischen Werten.

Wenn die Experten ihre sachliche Zurückhaltung verlieren und sich von den Strömungen der jeweiligen politischen Grosswetterlage mitreissen lassen, dann geht der Laie in die Irre.

Es ist mir bislang nicht gelungen, in der Schweiz ein Beispiel namhaft zu machen, wo Experten versucht hätten, an Stelle der demokratisch

legitimierten Entscheidungsträger selbst Politik zu machen. Vielleicht habe ich am falschen Ort gesucht. Um immerhin ein Beispiel zu bringen, das zeigt, wie solches vonstatten gehen könnte, kann auf Deutschland verwiesen werden, das mit seiner repräsentativen Demokratie nach allem Anschein eine offene Flanke für diese Art von Übergriffen hat. Die CDU erarbeitete im Jahre 2003 ihre Sozialkonzepte für die Zukunft. Horst Seehofer, ehemaliger Gesundheitsminister, verliess die entsprechende Parteikommission mit der Begründung, dass, obwohl es sich bei dieser Sache um *«zutiefst politische Gestaltungsaufgaben»* handle, McKinsey die Richtung bestimmt habe. Diese Berater hätten die Stellgrössen in den verschiedenen Bereichen der Sozialwerke vorgegeben. *«Wer über die Zahlen bestimmt»*, so Thomas Leif in seinem neuen Buch mit dem Titel «Beraten und verkauft», *«bestimmt auch die Inhalte. So nehmen die Berater der Politik allmählich das Geschäft ab, und irgendwann werden wir uns fragen: Wozu eigentlich noch Politik?»* Ich behaupte nicht, dass Dinge, wie sie von Horst Seehofer angeprangert worden sind, in der Schweiz nicht passieren können. Ich behaupte aber, dass das Milizparlament, der Föderalismus und die direkte Demokratie mächtige Dämme gegen solche usurpatorischen Tendenzen der Expertokratie sind.

Der Souverän votiert generell vorsichtig, und er leistet es sich, sowohl nach sachlichen Kriterien wie auch nach Werthaltungen und Ordnungsvorstellungen abzustimmen.

Das Milizparlament wird oftmals mit einem gewissen herablassenden Lächeln bedacht. Man spricht von der Politik durch Ignoranten, die sich ihr Wissen bei Experten holen, und von Amateuren, die sich ihr Können von den Professionellen leihen müssen. Ich meine, dass das Milizparlament in einem Punkte nicht unterschätzt werden sollte: in seiner Fähigkeit, fremde Meinungen zu integrieren und auch zu beurteilen. Der Umstand, dass Anwälte, Handwerker, Landwirte, Lehrer, Mathematiker, Biologen und Treuhänder, Freiberufler und Angestellte, CEOs grösserer Firmen und «Gewerbler» im Parlament sitzen, gibt diesem eine Wissens- und Erfahrungsbasis, die ziemlich solide ist. Jeder trägt ein bisschen Expertenwissen aus seiner ausserpolitischen Tätigkeit mit sich und lässt sich in seinem Bereich kein X für ein U vormachen. Was dem Milizparlament nicht plausibel erklärt werden kann, wird geringe Chancen haben. Viele Parlamentarier haben Erfahrung im Umgang mit *Consultants* im Geschäftsbereich und wissen, was Experten leisten können und was nicht.

In einem föderalistischen System hat eine Expertenmeinung es schwerer, den Durchmarsch zu veranstalten, als in einem zentralistischen Staat, wo nur eine einzige Ebene nationale Politik zu gestalten vermag. Föderalistische Systeme bedeuten einen Hürdenlauf, der einen langen Atem braucht. Und währenddessen kann das Beachtung heischende Expertenwissen bereits veraltet sein – die Halbwertszeit von Wissen verkürzt sich ständig. Daher ist die föderalistische Bremse, gepaart mit dem bremsenden Zweikammersystem, vielleicht gar nicht so schlecht.

In einem direktdemokratischen System haben es Expertenmeinungen bedeutend schwerer, sich durchzusetzen, als in einem rein parlamentarischen System, bei dem nur eine politische Elite überzeugt werden muss. Gerade die Abstimmungen in der Schweiz zeigen, dass der Souverän vielfach weder pro noch kontra die Experten votiert: er votiert generell vorsichtig, und er leistet es sich, sowohl nach sachlichen Kriterien wie auch nach Werthaltungen und Ordnungsvorstellungen abzustimmen, die sich, als normative Kategorien, der wissensbasierten Begründbarkeit oftmals entziehen. Vielleicht ist sich der Souverän bewusst, dass ein Überhandnehmen der Experten letzten Endes zu Lasten seiner eigenen Selbstbestimmungsmöglichkeit ginge. Der Schweizer wird sich den Stimmzettel nicht aus der Hand schlagen lassen.

CARLO SCHMID, geboren 1950, promovierte in Jura an der Universität Freiburg i.Ue. Seit 1980 vertritt er den Kanton Appenzell I.Rh. im Ständerat, den er 1999/2000 präsidierte.