

DOSSIER

Demokratie – Staatsform der Zukunft?*Berichte über ein Kolloquium des Vereins Zivilgesellschaft***Tito Tettamanti**

Kann die Demokratie der Schweiz als «Sonderfall» ihre politischen Probleme weiterhin mit den herkömmlichen Verfahren, mit Konkordanz und Zauberformel, lösen? Mit dieser Frage wurde die allgemeine Fragestellung des Kolloquiums gleichzeitig konkretisiert und aktualisiert. Dies kam insbesondere in der Panel-Diskussion zum Ausdruck, in der die unmittelbar aktuelle Frage nach der Regierungszusammensetzung und einer allfälligen Kursänderung, gegenüber den allgemeinen gesellschafts- und kulturpolitischen Fragen dominierte. Wenn 130 repräsentative Vertreter der schweizerischen Zivilgesellschaft diesem Fragenkomplex eine so hohe Priorität einräumen, ist dies wohl ein Zeichen, dass das Unbehagen rund um unser Regierungssystem sehr ernstzunehmen ist.

Die Frage nach dem Verhältnis zwischen Konkordanz und Opposition und nach der proportionalen Regierungsbeteiligung der grossen Parteien hatte eine stark polarisierende Wirkung. Sie konnte weder während der Debatten in den Arbeitsgruppen, noch bei den Pausen- und Tischgesprächen ausgeklammert werden.

In der Arbeitsgruppe I blieb die Frage kontrovers, ob ein Wechsel zwischen Regierung und Opposition in einer Referendumsdemokratie überhaupt praktizierbar wäre, oder ob sie einen grundlegenden Systemwechsel bedingen würde. In der Arbeitsgruppe II prallten die Auffassungen über die Eigenständigkeit der Medien aufeinander, wobei für die einen die Tendenz zur Regierungsabhängigkeit und für die andern die Tendenz zur Wirtschaftsabhängigkeit mehr Angriffsfläche boten. Die Kluft zwischen Globalisierungsbefürwor-

tern und -gegnern prägte die Debatte in der Arbeitsgruppe III. Die Arbeitsgruppe IV befasste sich unter anderem mit der Frage, ob es nicht arrogant sei, wenn wir unser kulturell geprägtes Verständnis von Demokratie anderen Kulturen aufzwingen wollten. Die Arbeitsgruppe V stellte die Frage nach dem Stellenwert demokratischer Entscheidungsprozesse innerhalb der Wirtschaft und im Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft.

Am diesjährigen Kolloquium kamen mehr divergierende Meinungen zum Ausdruck, und es wurde leidenschaftlicher und auch polarisierender diskutiert als an den Kolloquien der vergangenen Jahre. Das erstaunt angesichts des Themas nicht. In den Arbeitsgruppen standen zum Teil neue, bisher ausgeklammerte Fragen zur Debatte, deren Beantwortung konkretere Konsequenzen haben wird als die bisherigen Grundsatzdiskussionen.

Demokratie ist als Prinzip wenig kontrovers, bei ihrer konkreten Ausgestaltung prallen jedoch die Meinungen aufeinander, vor allem, wenn die Fragestellungen provokativ formuliert sind. Wer über Konkordanz vorbehaltlos und offen diskutieren will, darf die Debatte nicht durch falsch verstandene Konkordanz und Konzilianz verharmlosen und muss den Schock divergierender Argumente ertragen und der Litanei traditioneller Vorurteile vorziehen.

Am diesjährigen Kolloquium ist einmal mehr die in der Schweiz eher unterentwickelte zivile Streitkultur praktiziert worden, und damit hat der Verein Zivilgesellschaft einen weiteren Beitrag zur Verwirklichung seines Ziels geleistet. ■

Tito Tettamanti, geb. 1930, promovierte an der Universität Bern zum Doktor der Rechte. Er ist Unternehmer und präsidiert den Verein Zivilgesellschaft. Sein neuestes Buch trägt den Titel «Die sieben Sünden des Kapitals», Verlag BILANZ, Zürich 2003.

Das Kolloquium des Vereins Zivilgesellschaft zum Thema «Demokratie - Staatsform der Zukunft?» fand am 7. und 8. November 2003 auf dem Wolfenberg bei Ermatingen im Kanton Thurgau statt.

Diese und folgende Seiten: Auswahl an Druckgraphiken von Robert Müller



Cirque, 1975, 500 x 360 mm

Aktuelle Herausforderungen der Demokratie

Schwindendes Systemvertrauen

Jede Demokratie steht im Spannungsfeld von Ideal und Wirklichkeit. Prozesse wie Internationalisierung, Individualisierung und Anspruchsinflation führen zu Polarisierungstendenzen und fordern die Zivilgesellschaft heraus, einen neuen Konsens zu finden.

René Rhinow

Die Demokratie ist auf Voraussetzungen angewiesen, die sie selbst nicht sicherzustellen vermag und ohne die sie allenfalls eingerichtet, nicht aber gelebt und weiterentwickelt werden und bestehen kann. Demokratisierung erscheint – weltweit gesehen – oft eher als Ablösung verkrusteter, krass ungerechter Herrschaftsstrukturen, deren sich das Volk entledigen will, und weniger als Wille, demokratische, freiheitliche und gerechte Lebensverhältnisse herbeizuführen. Es scheint, als ob es bei einem oft vorschnell diagnostizierten Siegeszug mehr um Demokratisierung als um reale Demokratie, um Befreiung eher als um reale Freiheit ging. Misst man Demokratie an ihren Grundelementen wie Rechtsstaatlichkeit, Volkssouveränität, Mehrheitsprinzip, Repräsentationsprinzip, Verantwortlichkeit der Gewählten gegenüber der Wählerschaft, und deren Absetzbarkeit bei Machtmissbrauch, so ist und bleibt sie nicht nur ein Zustand, etwas Erreichtes, eine Qualifikation, sondern auf weite Strecken ein Ziel, ein stets von neuem anzugehender und anzustrebender Grundwert. Dies gilt auch für die Schweiz. Demokratie ist nicht nur ein Zustand, sondern ein Prozess, bleibt eine gestellte Aufgabe!

Internationalisierung

Die Globalisierung, oder in diesem Zusammenhang eher die Internationalisierung, stellt eine der Grundfesten der Demokratie in Frage, nämlich ihre Gebundenheit an die Entwicklung des modernen Staates, der Nation. Mit der Idee der Nation konnte es geschichtlich gelingen, eine neue Form kollektiver Identität auszubilden, den de-

mokratischen Nationalstaat, der letztlich ein introvertiertes, binnenorientiertes Gefüge ist, das auf der Idee der staats- und nationsbezogenen Volkssouveränität beruht.

Die Entwicklung der Volksrechte in der Schweiz belegt diese Introvertiertheit anschaulich. Obwohl seit den 20er Jahren des letzten Jahrhunderts mit dem Staatsvertragsreferendum und mit dem Ausbau der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung in der Aussenpolitik Instrumente geschaffen worden sind, die die Demokratie quasi in die Aussenbeziehungen der Schweiz «verlängern», untersteht diese Partizipation anderen, eingeschränkteren Regeln, weil der politische Meinungs- und Willensbildungsprozess differenter Grundsätzen und Prozeduren unterworfen ist. Es ist mehr als verständlich, dass in der Schweiz über die «richtige» Ausgestaltung des Staatsvertragsreferendums immer wieder Dissens besteht und dass in allen europäischen Demokratien die Debatte über den Ausbau der Kompetenzen der Parlamente in der Aussenpolitik zu einem «Dauerbrenner» geworden ist.

Democracy follows politics

Es ist bemerkenswert und erschreckend, wie oft der banale Zusammenhang zwischen Demokratie und Politik in Vergessenheit gerät, nicht nur auf internationaler Ebene. Wer den Einflussbereich des Gemeinwesens limitieren will, etwa durch Deregulierung und Liberalisierung, nimmt damit auch eine Eingrenzung demokratischer Partizipation in Kauf. Eine mögliche Konsequenz davon ist ein zunehmendes Legitimationsdefizit des Staates. Der Staat wird immer mehr als Dienstleistungsbe-

trieb wahrgenommen, an den privatwirtschaftlich geprägte Perfektionsansprüche gestellt werden und der die Bedürfnisse seiner Kunden zu decken hat. Gelingt ihm dies nicht, so versagt er in den Augen seiner Bürgerinnen und Bürger. Ein Vertrauensverlust ist die Folge, und neue Bewegungen oder Parteien versuchen, den Menschen Ersatzreligionen und fiktive Geborgenheit zu vermitteln. So vermischt sich in den «alten» Demokratien paradoxerweise ein «sanfter» Nationalismus mit wachsendem Misstrauen gegenüber der Nation. Politik hätte aber die Aufgabe, die legitimen Strömungen nach Zugehörigkeit und Loyalität («wir sind der Staat») mit der Notwendigkeit von Machtkontrolle und oppositioneller Kritik zu verbinden. Stattdessen geraten diese miteinander in Konflikt.

Der Ausbau der Demokratie auf einer höheren Ebene ist mehr als demokratischer Einfluss auf die Aussenpolitik. Die Diskussion in der EU über das diagnostizierte Demokratiedefizit steht im Spannungsfeld dieser beiden möglichen Antworten auf die Europäisierung der Politik: Geht es primär um die Demokratisierung der Mitwirkung der Mitgliedsländer in den europäischen Organen (Stichwort: Einfluss der Länderparlamente) oder um die Stärkung des Europäischen Parlamentes gegenüber der Kommission (und dem Rat), ja, um die Verwirklichung von eigentlichen Sachentscheidungsrechten des (europäischen) Volkes. Das amerikanisch-schweizerische Ei des Kolumbus, wie die beiden Anliegen miteinander verbunden werden können, nämlich eine gleichberechtigte, gliedstaatliche zweite Kammer des Bundesparlamentes (Senat, Ständerat), hat leider in der EU noch zu wenig Resonanz gefunden.

Aktive Zivilgesellschaft

Jede Demokratie ist auf eine aktive Zivilgesellschaft angewiesen, die auch eine territoriale Verankerung hat. Der Ort stiftet aber heute für *global players* keine Gemeinschaft mehr, sondern Isolation und Diskriminierungsgefahr. Mit der fortschreitenden Individualisierung werden immer

mehr auch deren Grenzen erfahren: Ein falsch verstandener Individualismus zerstört die Gemeinschaft auf allen Ebenen, von der Familie bis zum Staat. Zum anderen wächst mit der zunehmenden Individualisierung auch ihre Selbstbegrenzung, weil der Individualismus anderer negativ erfahren und erlitten werden muss, wie bei Scheidung, getrennter Elternschaft oder doppelter Karriere.

Es ist zu fragen, ob diese Tendenz eher zur Politisierung oder aber zur Depolitization der Politik beizutragen vermag. Festzustellen ist jedenfalls eine Gesellschaft mit schwindenden Parteibindungen und postnationaler Mehrfachidentität. Das generalisierte Vertrauen schlägt in generalisiertes Misstrauen um. Vertrauen ist aber eine der zentralen Grössen der Demokratie, ein notwendiges Sozialkapital. Systemvertrauen ist der Kitt zwischen Konsens und Konflikt, zwischen Akzeptanz und Ablehnung, zwischen Regierung und Opposition, sei diese systeminhärent wie in den parlamentarischen Demokratien oder okkasionell wie in der Schweiz.

Politische Kultur und Öffentlichkeit

Dass Amtsträger in einer Demokratie bestimmte Tugenden aufweisen sollten, erscheint auch heute noch als einleuchtend. Es wird ein Amtsethos, etwa selbstlose Pflichterfüllung oder Unbestechlichkeit im Dienste des Gemeinwesens erwartet, von Richtern Unabhängigkeit. Und die Bürgerinnen und Bürger selbst?

Auch ihre Mitwirkung setzt Tugenden voraus. Im Vordergrund stehen dabei die Kompromissfähigkeit und die Bereitschaft, Konfliktbearbeitungen in möglichst breit angelegte Konsenslösungen münden zu lassen, also keine sog. *minimal winning coalitions* anzustreben. Nicht die reine Mehrheit soll den Ausschlag geben, sondern eine Problemlösung, die möglichst vielen Interessen und Betroffenen Rechnung trägt. Heute scheint diese Einstellung stark angezweifelt zu werden, etwa indem sie als Wischiwaschi-Haltung disqualifiziert wird. Gefragt sei die klare, unzweideutige Haltung, die Bereitschaft,

**Festzustellen ist
jedemfalls eine
Gesellschaft mit
schwindenden Partei-
bindungen
und postnationaler
Mehrfachidentität.**

René Rhinow, geb. 1942, ist Ordinarius für öffentliches Recht an der Universität Basel und Präsident des Schweizerischen Roten Kreuzes.

Der hier abgedruckte Beitrag ist die gekürzte Version eines Vortrags im Rahmen des Kolloquiums «Demokratie – Staatsform der Zukunft?». Der ungekürzte Vortrag kann bei der Redaktion angefordert werden.
info@schweizermonatshefte.ch



Positionen rücksichtslos durchzusetzen, nicht der Kompromiss. Den neuen Fundamentalisten der Schweizer Politszene ist in Erinnerung zu rufen, dass für ein Land von Minderheiten der Ausgleich, die mässige Politikgestaltung, die breit gefächerte Wert- und Interessenverwirklichung *conditio sine qua non* sind. Der gegenwärtige Trend zur Polarisierung stellt als Spiegelbild dieser Abwertung der Konsensdemokratie meiner Meinung nach eine für die Schweiz gefährliche Entwicklung dar.

Um das Mehrheitsprinzip ranken sich oft mythische Vorstellungen. In Volksabstimmungen können notgedrungen – mit wenigen Ausnahmen – nur ausgearbeitete Lösungen angenommen oder verworfen werden. Unsere hochkomplexe Gesellschaft bedarf aber in aller Regel differenzierter, austarierter, zusammengefügter Regelungen. Insofern kann einer sich in Abstimmungen manifestierenden Volksmeinung oft nur eine pauschale, legitimierende Bedeutung zukommen. Auch grundsätzlich positive Haltungen zu einem Gesetz können in einem Saldoverfahren zustande gekommen sein, also Kritik in manchen Einzelfragen miteinschliessen. Für ablehnende Stimmabgaben gilt umgekehrt dasselbe.

Demokratie und Menschenrechte

Demokratie und Menschenrechte sind auf vielfältige Weise miteinander verschlungen. Beide basieren auf der Menschenwürde als oberster Legitimationsquelle des Staates. Letztlich sind alle Verfassungsprinzipien auf den Leitstern der menschlichen Würde ausgerichtet. Es gibt deshalb keine reale Demokratie ohne Menschenrechte, wie es auch um die Verwirklichung der Menschenrechte in einem Staat schlecht bestellt ist, der nicht auf demokratischen Strukturen basiert. Dieses «Aufeinander-Angewiesensein» darf aber nicht vergessen lassen, dass zwischen beiden Prinzipien Spannungsverhältnisse bestehen können, die in einem konkreten politischen System aufzulösen, zum Ausgleich zu bringen sind. Das erwähnte Mehrheitsprinzip ist nicht nur deswegen eine Notlösung, weil in

einer sich manifestierenden Abstimmungs-mehrheit des Volkes der Volkswille bloss angenommen, unterstellt und deshalb die «Richtigkeit» einer Lösung *bic et nunc* nur vermutet wird.

Dem Mehrheitsprinzip steht ein Minderheitsprinzip gegenüber, das einerseits den Schutz legitimer Freiheitsinteressen sowie kultureller, sprachlicher und religiöser Autonomiebedürfnisse beinhaltet, andererseits auch dem Umstand Rechnung trägt, dass aktuelle Mehrheiten in Zukunft zu Minderheiten (und umgekehrt) werden können. Das Minderheitenprinzip muss dafür sorgen, dass die in Abstimmungen beschlossenen Lösungen für die unterlegene(n) Minderheit(en) akzeptabel oder doch zumutbar erscheinen und dass die in ihren Haltungen nicht bestätigten Bürger bei anderen Abstimmungen zur Mehrheit gehören können. Insofern hat das Volk bloss das letzte, nicht aber das endgültige Wort.

Die geläufige schweizerische Redeweise, die Demokratie stehe zuoberst und das Volk habe immer Recht, greift zu kurz. Auch die sich in einzelnen Abstimmungen ergebende «Minderheitsmehrheit» hat sich an den in der Verfassung zum Ausdruck gelangenden Grundkonsens zu halten und hat verfassungs- und völkerrechtlich verankerte Menschenrechte zu beachten. Wie schwierig das unter Umständen sein kann, erleben wir in der Schweiz zurzeit in den Auseinandersetzungen über den Rechtsschutz bei Einbürgerungen. Der Anspruch des Volkes, frei über die Aufnahme ins Bürgerrecht zu entscheiden, steht nicht über der Verfassung, und damit auch nicht über Menschenrechten wie dem Diskriminierungs- oder dem Willkürverbot. Und es ist nach unserer Verfassung Aufgabe des Gerichts und nicht des Gesetzgebers, im Streitfall Menschenrechte vor Gefährdungen und Verletzungen zu schützen, gerade auch gegen punktuelle Volksmehrheiten. Ich bin zutiefst davon überzeugt: Wer Menschenrechte nicht ernst nimmt, wer Menschenrechte von Minderheiten nicht ernst nimmt, nimmt letztlich auch die Demokratie nicht ernst! ■

Wer Menschenrechte von Minderheiten nicht ernst nimmt, nimmt letztlich auch die Demokratie nicht ernst.



Aus den Erfahrungen eines Zeitzeugen

Von der kommunistischen Diktatur zur modernen Demokratie

Die Erfahrungen aus der kommunistischen Zeit sind für die politische Entwicklung Polens nach 1989 wesentlich. Erst der Nato- und EU-Beitritt vermitteln jenes Gefühl der Sicherheit und Normalität, das die Basis einer Demokratie bildet.

Władysław Bartoszewski

Polen ist heute – zum erstenmal seit dem 18. Jahrhundert – ein relativ stabiles Land. Möglicherweise noch stärker als zum damaligen Zeitpunkt ist Polen gemäss der Überzeugung seiner eigenen Bürger von niemandem mehr direkt bedroht. Diese Überzeugung ist ein bedeutendes Element seiner politischen Stabilität. Die polnische Bevölkerung, die viele Jahre lang unter der Abgeschnittenheit leiden musste, fühlt sich zu Beginn dieses Jahrhunderts und Jahrtausends aber immer noch stark benachteiligt. Dies deutet jeder als Folge der Zugehörigkeit Polens zum sogenannten Ostblock. Diese Tatsache hat weitgehende wirtschaftliche, aber auch soziale, gesellschaftliche und psychologische Folgen, die man zum Teil mit gewissen Elementen des Denkens und den Vorstellungen der Menschen in den neuen deutschen Bundesländern vergleichen kann. Obwohl sie gleichberechtigte Bürger einer normalen Demokratie und eines normalen Rechtsstaates wurden, sind sie nicht immer imstande, die eigene Situation, die Situation ihres Staates, ihres Landes und ihre Zukunft so zu beurteilen, zu bewerten und zu sehen wie diejenigen, die diese Erfahrung der Trennung und des Lebens in der Unterdrückung nie gehabt, nie erlebt haben.

Begrenzte Souveränität als Fessel

Auch wenn Polen innerhalb der kommunistischen Staaten nach 1956 zu den eher liberalen Regimen zählte und sich der Einzelne durch die Macht der Kirche einen gewissen Freiraum sichern konnte, gehörte es zum Warschauer Pakt und zum «Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe» (RWG). Polens Politik innerhalb Europas hing somit von internationalen

Konstellationen ab und lag im Rahmen der Politik der UdSSR. Die «Breschnew-Doktrin» von der «begrenzten Souveränität der sozialistischen Staaten» – 1968 rückwirkend zur Rechtfertigung des Einmarsches in die Tschechoslowakei beschlossen – schrieb den sowjetischen Anspruch auf die Vorkherrschaft im kommunistischen Staatensystem fest und wurde bis Ende der 80er Jahre nicht offiziell widerrufen.

Ähnlich wie die Deutschen seit 1949 in der DDR, haben die Polen in der Volksrepublik Polen, die Ungarn, die Tschechen, die Slowaken und andere in angeblich «freien» Staaten gelebt. Viele Menschen haben jedoch diese Volksrepubliken als sowjetische Kolonien verstanden, als quasi-freie Staaten ohne Entscheidungsmacht in militärischen, aussenpolitischen und wirtschaftlichen Fragen. Viele, sehr viele Menschen haben die Folgen des Polizeiterrors ertragen müssen, besonders bis zum Tod Stalins und bis zum Zwanzigsten Parteitag der Kommunistischen Partei der Sowjetunion im Februar 1956. In meinem Land, in Polen, wurden einige zehntausend Menschen umgebracht, Hunderttausende für kürzere oder längere Zeit inhaftiert. Andererseits hat diese getarnte Form der politischen Diktatur, die im Auftrag Moskaus auf dem polnischen Territorium durch die Kommunisten und Funktionäre der eigenen Nationalität ausgeübt wurde, viele Menschen verunsichert, verwirrt, ähnlich wie in der DDR.

Viele Oppositionelle verfolgten die Entwicklungen in Westeuropa nach dem Krieg aus einem ganz anderen Blickwinkel als das offizielle Polen. Sie sahen die Ideen der Zwischenkriegs- und Kriegszeit zu

Władysław Bartoszewski wurde 1922 in Warschau geboren und erlebte als Schüler die Besetzung Polens durch die Nationalsozialisten. 1940 wurde er als politischer Häftling ins Konzentrationslager Auschwitz gebracht, wo er sieben Monate festgehalten wurde. Nach seiner Freilassung war er im polnischen Widerstand aktiv und nahm am Warschauer Aufstand teil. Unter dem kommunistischen Regime verbrachte er nach dem Kriegsende 6 Jahre im Gefängnis – wieder als politischer Häftling. Erst 1955 wurde er rehabilitiert. Nach Studienaufenthalten in Österreich und Deutschland lehrte er als Professor für Zeitgeschichte an der Katholischen Universität von Lublin. In den achtziger Jahren war er Gastprofessor in Deutschland. 1986 erhielt er den Friedenspreis des Deutschen Buchhandels, 1990 wurde er polnischer Botschafter in Österreich und 1991 Ehrenbürger des Staates Israel. Für einige Monate des Jahres 1995 sowie zwischen 2000 und 2002 war er Aussenminister der Republik Polen. Er ist Autor von ca. 40 Büchern und über 1500 Beiträgen zur Zeitgeschichte und Politik Europas.

Der hier abgedruckte Beitrag ist die gekürzte Version eines Vortrags im Rahmen des Kolloquiums «Demokratie – Staatsform der Zukunft?». Der ungekürzte Vortrag kann bei der Redaktion angefordert werden. info@schweizermonatshefte.ch



einer neuen europäischen Staatenordnung verwirklicht – nur leider ohne die Beteiligung Polens. Wir haben daher die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft mit gemischten Gefühlen verfolgt: einerseits mit einem Gefühl der grossen Freude, dass in der einen Hälfte Europas unsere Träume Wirklichkeit geworden sind und ein demokratisches, freies vereinigtes Europa entstand, und zugleich mit der Enttäuschung darüber, dass Polen sich daran nicht beteiligen konnte und durfte. Westeuropa wurde in gewisser Weise der ideelle Orientierungspunkt für die Opposition.

Die Wahl des Krakauer Kardinals Karol Wojtyła zum Papst 1978 rückte Polen wieder stärker in das europäische Bewusstsein. Mit ihm trat eine der wichtigsten Symbolfiguren des anderen Polen das oberste Kirchenamt an. Polen hat 1989 sein kommunistisches Regime abgeschüttelt und sich von Anfang an klar für eine Orientierung nach Westeuropa ausgesprochen; es hat eine stabile Demokratie und eine äusserst dynamische Wirtschaft aufgebaut, ist Mitglied im Europarat und in der Nato geworden und wird in den ersten Jahren des neuen Jahrhunderts vollständiges EU-Mitglied sein. Zum ersten Mal seit vielen Jahren kann Polen als Staat frei agieren, nach seinen eigenen Vorstellungen und Entscheidungen. Die Rolle Polens in Europa wird in den nächsten Jahren und Jahrzehnten an Wichtigkeit zunehmen. Polen ist bereit, innerhalb der Europäischen Union wichtige Aufgaben zu übernehmen.

Es ist heute die zentrale Aufgabe aller polnischen Regierungen, das gesamte Leben in Polen zu normalisieren. Als «normal» wird ein europäischer Standard bezeichnet, dessen Erreichung von niemandem bezweifelt wird: ein Leben in einem Rechtsstaat, in einer Demokratie, mit relativ offenen Grenzen und relativer Offenheit und Toleranz seiner Bürgerschaft.

Nato und EU – Garanten der Westorientierung

Der Nato-Beitritt Polens im März 1999 spielte in Polen eine sehr grosse Rolle.

Diese Bedeutung ist den Staaten der etablierten Demokratien nicht einfach und leicht zu vermitteln. Polen, das immer amerikafreundlich war, auch england- und frankreichfreundlich, hat erst nach den schmerzlichen Erfahrungen der letzten über zweihundert Jahre eine mit dem deutschen Nachbarn vergleichbare Normalität erreicht. Durch die Aufnahme fühlt Polen sich staatspolitisch in seiner Westorientierung, in seiner Aussenpolitik und in dem Gefühl der zunehmenden Normalität bestätigt, obwohl es bisher in den Augen vieler Soziologen, Politologen und Psychologen noch keine vollständige Normalität gibt.

Für Polen hat auch die nun unmittelbar bevorstehende Aufnahme in die Europäische Union eine enorme Bedeutung – nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen. Diese Integration bedeutet zugleich eine weitere Bestätigung der Normalität. Denn wären wir 1945 nicht von den westeuropäischen Entwicklungen abgeschnitten worden, wären wir – als ein mittleres Land an der sechsten oder siebten Stelle der Bevölkerungsgrösse, an der siebten oder achten Stelle bezüglich der territorialen Grösse – wohl nicht später als Griechenland, Spanien oder Portugal Mitglieder der Union geworden.

Visionen sind selten

Der politische Zug der Geschichte ist aber schnell weitergefahren. Die späteren EU-Mitglieder haben sich vor allem im wirtschaftlichen Bereich rasch entwickelt. Meine persönlichen Erfahrungen in der Politik und im Kontakt mit Menschen, zum einen in der Bundesrepublik Deutschland, wo ich zwischen 1982 und 1990 mit einem Jahr Unterbrechung im Universitätsmilieu, aber auch politischen Umfeld gelebt und gearbeitet habe, zum anderen in einigen Ländern Mittelosteuropas, in denen ich mich aufhielt, haben mir gezeigt, dass die meisten Menschen unfähig sind, Visionen zu entwickeln. Menschen, die stabil und ruhig leben, die wohlhabend oder auch reich sind, haben meistens keine grossen Neigungen zu Visionen. Doch die Men-

schen, die Visionen in Polen und auch anderen Ländern entwickelt haben, haben das Denken der anderen schon in den 70er und 80er Jahren entscheidend beeinflusst.

KSZE als offenes Fenster

Dass man beispielsweise die KSZE-Schlussklärung vom 1. August 1975 zur Erweiterung der Freiheit nutzen konnte, war nicht die Vision aller Völker, aller Signatarstaaten der Schlussakte. Nein, es war die Vision einer kleinen Minderheit denkender Menschen, überwiegend in Polen, aber auch in der Tschechoslowakei und in anderen Staaten Mittelosteuropas, die von Anfang an diese Formulierungen der Schlussklärung als Ansporn, Begründung und formellen Rahmen für die Erweiterung ihrer Aktivitäten verstanden haben. Man kann das mit einem Bild vergleichen: Wenn man in einem düsteren, engen Raum, einer Gefängniszelle ein Fenster öffnet, kann man diese Tatsache unterschiedlich nutzen. Der kluge Mensch nutzt sie, um tiefer zu atmen, und er wird eventuell zu verhindern suchen, dass dieses Fenster wieder zugeschlagen wird. Er wird sich dagegen wehren, dass es wieder so dunkel wird wie vorher.

Atmen und Aufatmen

Aber auch unter den Bedingungen der Freiheit und der Demokratie haben wir etwas zu gewinnen. Wir müssen nämlich dieses europäische Atmen und Aufatmen nach den schwierigen Erfahrungen auch der Deutschen bis 1989 als Herausforderung, als eine Herausforderung für das Umdenken sehen. Wieviel Freiheit und Wohlstand, wieviel Stabilität und Ruhe, welche Grundlage für dauerhaften Frieden für die kommenden Generationen in Europa und in der Welt können wir durch unsere aktive Haltung, durch unsere Visionen und unser Verantwortungsbewusstsein erreichen? Zum Verantwortungsbewusstsein gehört auch die Fähigkeit zur Zivilcourage. Zivilcourage heisst auch, unpopuläre Meinungen offen auszusprechen und diese Visionen zusammen mit Gleichgesinnten konsequent zu verfolgen.

Und diese Gleichgesinnten sind weder national noch religiös festgelegt, es gibt sie in allen Völkern, in allen Kirchen. Es sind die Menschen, die etwas Neues, etwas Besseres wollen und sich nicht leicht mit dem Erreichten zufriedengeben.

Es bleibt für mich die Hoffnung auf die Kräfte im Menschen, die in Polen, in der früheren Tschechoslowakei, in Ungarn und in anderen Ländern Mittelosteuropas ohne Blutvergiessen und Gewalt zu demokratischen Umbrüchen geführt haben. Es bleibt die Hoffnung auf die Stärke gemeinsamer kulturgeschichtlicher Werte, die von Millionen Menschen in den harten Zeiten der Probe in den diktatorisch regierten Staaten vor 1989 in vielen Fällen bewahrt worden sind. ■

**Menschen, die stabil
und ruhig leben,
haben meistens keine
grossen Neigungen
zu Visionen.**



Demokratie und interkulturelles Lernen

Probleme und Lösungsansätze in Afrika

Demokratie als etwas historisch Gewachsenes kann nicht unbesehen auf andere Strukturen übertragen werden. In den Kulturen Afrikas gibt es gute Ansätze zur Mitbeteiligung, die bisher noch zu wenig Beachtung gefunden haben.

Tirmiziu Diallo

Ich habe im Meinungsaustausch mit Freunden in Afrika schon oft mit dem Gedanken gespielt, die afrikanischen Länder könnten sich vom politischen System der Schweiz inspirieren lassen. Die Idee der Föderation und die in der Schweiz erprobten Formen der Basisdemokratie, bei der auch die kleinsten Gemeinschaften am Entscheidungsprozess mitbeteiligt sind, wären auch für afrikanische Verhältnisse attraktiv. Diese Form der Mitbeteiligung in der kleinen Gemeinschaft entspricht den traditionellen Vorstellungen der Afrikaner. In Abweichung von den gebräuchlichen akademischen Definitionen des Demokratiebegriffs besteht für mich das Wesen der Demokratie darin, dass sich alle unmittelbar am gesellschaftlichen Geschehen beteiligen. Für die konkrete Ausgestaltung dieser Beteiligung sind verschiedene Formen denkbar.

Die Globalisierung ist ein komplexer Vorgang, der sich aus unterschiedlichen Komponenten zusammensetzt, die unabhängig voneinander ablaufen. Einmal haben wir einen gesellschaftlichen und politischen Prozess der Vernetzung, den ich als «Globalisierung» bezeichne; daneben läuft aber noch ein anderer, wertebezogener Prozess, den ich «Mondialisierung» nenne. Bis heute haben die meisten Menschen in ihrer eigenen Provinz gelebt und jene Werte vertreten, die im jeweiligen Kontext historisch verankert waren. Heute werden wir aber weltweit mit Werten konfrontiert, die von den herkömmlichen Überlieferungen abweichen. Dieser Tatbestand führt zu einer allgemeinen Überforderung. Wer in dieser Situation behauptet, seine Werte seien die absolut

verbindlichen, die alle anderen übernehmen müssten, zerstört jenen Frieden, der eine unabdingbare Voraussetzung des gesellschaftlichen Zusammenlebens ist. Die «Mondialisierung» verlangt von uns allen eine Bewusstseinsveränderung. Die eigenen Werte sollen dabei nicht relativiert werden, es geht vielmehr darum, ihre Begrenzung zu erkennen. Das bedeutet allerdings nicht, dass man die Werte des anderen übernehmen muss. Die Situation ist mit einem offenen Markt vergleichbar, der verschiedene Wahlmöglichkeiten offeriert und die engen Grenzen der Provinzialität sprengt.

Mondialisierung

Schon in naher Zukunft wird die Jugend eine Einstellung zur nationalen und kulturellen Identität entwickeln, die von den bisherigen Mustern der Einheitlichkeit abweicht. Jede Kultur lebt von ihrer Vielfalt. In der Schweiz gehört diese Erkenntnis schon seit langem zum historischen Erfahrungsschatz. «Mondialisierung» bedeutet, dass wir alle gezwungen sind, aus unserer Provinzialität herauszuwachsen. Ich sehe darin für die ganze Menschheit mehr Chancen als Gefahren.

Im Rahmen meiner Forschung zum Thema «Interkultureller Dialog» bin ich zu der Erkenntnis gelangt, dass es ein wichtiges Anliegen der Gesellschaft sein sollte, eine Jugend heranzubilden, die interkulturell kompetent ist. Der Begriff des Weltbürgers ist keine neue Erfindung, er gehört zu jenen Gedanken der Aufklärung, die tief im bürgerlichen Bewusstsein verankert sind. Weltbürger – so pflegte mein Lehrer zu sagen – sind nicht jene, die auf

Reisen immer in denselben Hotels logieren, ob sie nun in Paris oder New York seien, Weltbürger sind jene, die eine so starke persönliche Identität haben, dass sie sich in jeder Kultur zu Hause fühlen. Weltbürger sind selbstbewusste Individuen, die sich nicht ins Gefängnis einer bestimmten Kultur einsperren lassen.

In Afrika gibt es eine kulturelle Tradition, dass junge Menschen aus ihrem engeren Umfeld heraustreten müssen, um sich mit anderen Kulturen und Gesellschaftsformen vertraut zu machen und um zu lernen, damit umzugehen. Heimkehrer werden dann umringt und intensiv befragt, und wehe, wenn man sie dabei ertappt, dass sie etwas Schlechtes über die Fremden und über ihre Erlebnisse berichten. Das bedeutete nämlich, dass der Heimkehrer zu wenig bereit ist, etwas zu lernen oder dass er zögert, das Gelernte an die Zuhausegebliebenen weiterzugeben. Solche vorbildlichen traditionellen Verhaltensweisen sollten auch ausserhalb Afrikas praktiziert werden. Alles was von aussen kommt, ist grundsätzlich positiv zu bewerten, auch das Negative, denn auch daraus lässt sich etwas lernen.

Interkulturelles Lernen braucht viel Mut, man muss fest in sich selbst ruhen, und man braucht dazu sehr viel Zeit. Interkulturelles Lernen ist oft auch schmerzhaft, weil es zunächst Selbstverständliches in Frage stellt. Dazu gibt es ein afrikanisches Sprichwort: *«So schwierig das Lernen auch immer sein mag, am schwierigsten ist es, etwas zu lernen, was man eigentlich schon gelernt hat.»*

Wenn man heute von Afrika spricht, darf man nicht vergessen, dass wir es mit einem sehr grossen Kontinent zu tun haben, der eine Vielfalt von Kulturen umfasst. Die Kolonialzeit als jener Zeitausschnitt, der als Bestandteil der Weltgeschichte wahrgenommen wird, war für Afrika nur eine kurze Episode. Mein Land, Guinea, war nur während fünfzig Jahren eine Kolonie. Trotzdem hat die Kolonialherrschaft den Kontinent intensiv geprägt. Was auffällt, ist die Art und Weise, wie Afrika politisch aufgeteilt wurde. Aufgrund

von Herrschaftsinteressen hat man Völker ganz unterschiedlicher Kulturen in einer Kolonie zusammengelegt, man hat künstliche Grenzen gezogen. Diese Grenzen haben die Kolonialherrschaft überdauert, und es wird heute versucht, mit diesem Erbe fertig zu werden.

Verpasste und offene Chancen

Neben der Hypothek problematischer Grenzziehungen gibt es in Afrika ein Phänomen, das zunehmend Spannungen verursacht. Die Afrikaner leben in zwei Welten, in zwei Kulturen, die durch einen sehr tiefen Graben getrennt sind. Auf der einen Seite gibt es das, was man den «modernen Sektor» nennt, staatliche Institutionen, die nach mehr oder weniger zweckmässigen, traditionell-europäischen Mustern aufgebaut sind. Ich zögere, von «Staat» zu sprechen, weil lediglich die Formen und allenfalls noch die Begriffe vergleichbar sind und die Inhalte stark divergieren. Auf der anderen Seite haben wir vielleicht 80 Prozent der Bevölkerung, die in einem ganz anderen kulturellen Umfeld leben. Die beiden Ebenen können letztlich nicht miteinander verbunden werden. Das äussere Erscheinungsbild täuscht. Wenn ein Afrikaner einen Anzug trägt, französisch spricht und ein westliches Auto fährt oder einen Computer bedient, heisst das noch lange nicht, dass er zwangsläufig ein moderner Mensch geworden ist. Ich habe hier persönlich starke Zweifel, denn ich kenne viele Afrikaner, die das europäische System nachäffen, aber nicht wirklich modern sind.

Ich glaube nicht, dass die herkömmliche Politik beim Zusammenfügen der erwähnten zwei Sphären sehr hilfreich sein wird. Die staatlichen Strukturen haben in Afrika mittlerweile alle schlechten Eigenschaften der modernen Struktur mit den schlechten Eigenschaften der traditionellen Struktur vereinigt. Damit wurde – mindestens bis heute – die Chance verpasst, die darin besteht, die jeweiligen Vorzüge zu kombinieren.

Die in Afrika existierende Kluft lässt sich an folgendem Beispiel zeigen: Anläss-

Weltbürger sind selbstbewusste Individuen, die sich nicht ins Gefängnis einer bestimmten Kultur einsperren lassen.

Tirmiziu Diallo wurde 1938 in der Republik Guinea geboren. Nach dem Studium der Soziologie und der Philosophie in Frankfurt am Main und Berlin war er Lehrbeauftragter an verschiedenen Hochschulen Deutschlands. Seit 2003 ist er Professor für Soziologie und Rektor der im Aufbau befindlichen Université du Sahel in Dakar. Er ist Beauftragter der Deutschen Regierung für die Förderung des interkulturellen Dialogs zwischen Westafrika und Europa.

Der hier abgedruckte Beitrag basiert auf der Transkription eines frei gehaltenen Vortrags im Rahmen des Kolloquiums «Demokratie – Staatsform der Zukunft?».



lich einer Forschungsreise nach Moçambique habe ich mich mit einem traditionellen Chef unterhalten. Ich fragte ihn, ob er in der Lage wäre, die Region Weyra zu regieren. Er bejahte dies. Als ich ihm entgegnete, er sei doch Analphabet und habe keine Kultur, lachte er mich aus und sagte: *«Ich bin nicht wirklich Analphabet, der wahre Analphabet ist der Präsident, der, wenn er zu seinem Volk spricht, einen Dolmetscher braucht; und das, was der an Erziehung hat, nennen wir nicht Erziehung. Er ist ein Gauner, ein Lügner, es ist kein Verlass auf ihn.»* Das hat mich sehr nachdenklich gestimmt. Neben der kulturellen Kluft gibt es also auch die sprachliche Kluft, da ja der Staatspräsident die Muttersprache seiner Bevölkerung meist nicht beherrscht. Die ganzen politischen und juristischen Diskussionen werden in Französisch oder Englisch geführt, womit 80 Prozent der Bevölkerung zwangsläufig ausgeschlossen bleiben. Wie kann unter solchen Verhältnissen ein demokratisches Bewusstsein entstehen? Soweit ich das als Soziologe beurteilen kann, ist diese kulturell-sprachliche Kluft eines der grössten Probleme, das Afrika zu lösen hat. Damit hängen nämlich die Voraussetzungen einer modernen wirtschaftlichen Entwicklung zusammen: Ohne Legitimität, ohne Rechtsstaatlichkeit, Zuverlässigkeit und Berechenbarkeit gibt es keine Investitionen, das weiss jeder Unternehmer.

Reflexionsgruppe und «Rat der Weisen»

Ich habe die Absicht, zur Analyse und zur Lösung der hier nur skizzierten Probleme eine aus Afrikanern und Europäern zusammengesetzte Reflexionsgruppe zu gründen. Afrika ist einer der reichsten Kontinente der Welt, und es ist im Interesse aller, wenn seine Reichtümer erschlossen und unternehmerisch verwertet werden können. Um zu wirklich vernünftigen und tragfähigen Lösungen zu gelangen, bedarf es einer umfassenden Strukturreform. Dabei steht die Frage nach der Übertragbarkeit und der Adaptationsfähigkeit von Systemen im Zentrum. Afrikaner sind nicht weniger intelligent als andere Welt-

bewohner, und die heutige Lage dieses Kontinents ist nicht einfach naturgegeben. Ich bin überzeugt, dass die Lernprozesse, die erforderlich sind, stattfinden können. Dafür müssen die Rahmenbedingungen beachtet und die Lernenden dort abgeholt werden, wo sie sich tatsächlich befinden. Dies gilt sowohl in Hinblick auf die finanziellen wie auch die strukturellen und mentalen Voraussetzungen.

Der nach europäischen Vorstellungen konzipierte moderne Staat ist nach meiner Einschätzung in Afrika gescheitert. Das stelle ich jenseits aller ideologischen Gesichtspunkte einfach fest. Die Gründe für dieses Scheitern sind vielfältig. Sie haben mit der Geschichte zu tun, mit den Gegebenheiten der afrikanischen Kulturen und mit den Methoden, die bei der Gründung unabhängiger Staaten zur Anwendung kamen. Eine grundlegende Veränderung ist nur möglich, wenn die Bereitschaft für eine Neugestaltung der Beziehungen zwischen Europa und Afrika wächst. Die Meinung, ein afrikanischer Staat sei funktionsfähig, wenn er einfach die französische Verfassung wörtlich übernehme, war naiv. Auch in Europa würde so etwas nicht funktionieren. Es ist ein Akt der intellektuellen Redlichkeit, dies anzuerkennen und die Konsequenzen daraus zu ziehen.

Vor etwa 15 Jahren habe ich die Idee eines globalen «Rats der Weisen» lanciert, der über den Strukturen der Uno stehen würde, die als vorwiegend politische Institution eben doch ein Forum der Interessenvertretung und der Interessenwahrung bleibt. Der Weisenrat müsste aus Persönlichkeiten zusammengesetzt sein, die keine partikularen und nationalen Interessen vertreten, sondern transnational und überlokal denken. Die Autorität eines solchen Gremiums müsste auf der Qualität seiner Analysen und Vorschläge beruhen. Man hat mich wegen dieses Vorschlags einen Träumer genannt. Ich bin aber nach wie vor von diesem Projekt überzeugt, und ich hoffe, dass es einmal realisiert werden kann. ■

Der nach europäischen Vorstellungen konzipierte moderne Staat ist nach meiner Einschätzung in Afrika gescheitert.



Innovationen im politischen Prozess

Neue Formen demokratischer Beteiligung

Zwei Reformvorschläge lösten starke Kontroversen aus: Die Ersetzung der Konkordanz durch Alternanz auf Regierungsebene und die Deregulierung der Politik durch offene Märkte für politische Mandatsträger.

Reiner Eichenberger

Auf breite Zustimmung stiessen die folgenden Ausgangsthesen von Claude Longchamp: Das politische System der Schweiz der Zukunft bleibt geprägt durch eine starke direkte Demokratie sowie den Föderalismus. Die Bürger werden sich weiterhin aktiv, vielleicht sogar aktiver als heute, an Wahlen und Abstimmungen beteiligen. Die Parteien hingegen werden zunehmend in Schwierigkeiten geraten und haben Mühe, aktive Mitglieder und fähige Mandatsträger zu rekrutieren. Sie werden von Überalterung bedroht und verlieren ihre Innovationskraft. Ihre Fähigkeit, konsistente und glaubwürdige Programme zu formulieren, nimmt weiter ab. Sie leiden an finanzieller Auszehrung und werden auf dem Personal- und dem Spendenmarkt sowie in der medialen Wahrnehmung von internationalen, thematisch fokussierten NGOs überrundet. Gleichzeitig nehmen die Anforderungen an die Qualität der Politik zu. Staatsquotenwachstum, kartellierte Märkte mit überhöhten Preisen, Alterung, Einwanderung, Globalisierungsdruck, usw. drohen den schweizerischen Politikern und Parteien über den Kopf zu wachsen. Gefragt sind deshalb wirkungsvolle Reformen des politischen Systems, die die Schweiz für die Zukunft fit machen.

Die Diskussion wurde kontrovers, als es um konkrete Reformvorschläge ging. Bemerkenswerterweise wurden viele fruchtbare Reformansätze gar nicht thematisiert. Entgegen der allgemeinen Zustimmung zu direkter Demokratie und Föderalismus wurde weder ein Ausbau der Volksrechte noch eine Stärkung des föderalistischen Wettbewerbs zwischen Kantonen und Gemeinden um Bürger und Kapital gefordert,

obwohl beides sehr fruchtbar sein könnte. Genausowenig wurden neue Formen der Bürgerbeteiligung mittels moderner Informationstechnologien thematisiert.

Alternanz statt Konkordanz

Für die Schweiz empfahl die Tessiner Regierungsrätin Marina Masoni dezidiert den Übergang vom Konkordanz- zum Alternanzsystem, in dem eine oder einzelne Parteien die Regierung bilden und mit einer klar definierten Opposition in Wettbewerb stehen. Dieses System habe den Vorteil, dass Parteien, die hart konkurrieren, tendenziell eine gemässigte Mittelposition einnehmen. Hingegen lohne es sich im Konkordanzsystem mit Proporzahlen, extreme Positionen zu vertreten, da diese medial besser vermarktet werden könnten. Wenn dann Vertreter solcher Extrempositionen in die Regierung gewählt würden, führe dies zu Spannungen innerhalb der Regierung, widersprüchlicher Politik und Immobilismus. Wenn hingegen gemässigte Parteivertreter in die Regierung gewählt würden, entfremdeten sich die Parteien und ihre Mandatsträger zunehmend. Zweitens schaffe das Alternanzsystem klare Verantwortlichkeiten und gebe damit den Politikern und Parteien stärkere Anreize, im Sinne der Bürger zu politisieren. Zudem würden Politikblockaden aufgebrochen.

Diese Argumente stiessen in der Diskussion teils auf Zustimmung, aber auch auf vielerlei Vorbehalte. Insbesondere wurde argumentiert, ein Alternanzsystem stärke vielleicht die Anreize der Regierung, bürgernah zu politisieren. Es motiviere jedoch gleichzeitig die Opposi-

Reiner Eichenberger, geb. 1961, ist Professor für Finanzwissenschaft an der Universität Freiburg i.Ü. und Mitglied des «Center for Public Sector Economics» der Universitäten Bern, Freiburg i.Ü. und Neuenburg. reiner.eichenberger@unifr.ch

Der folgende Beitrag ist eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Arbeitsgruppe I «Innovationen im politischen Prozess» des Kolloquiums «Demokratie - Staatsform der Zukunft?» unter dem Vorsitz von Claude Longchamp, Politikwissenschaftler in Bern.



tionsparteien, alle Regierungsgeschäfte zu blockieren, um so die Regierung schlecht aussehen zu lassen. Als illustrative Evidenz wurden die kurzen Genfer Erfahrungen mit einer rein bürgerlichen Regierung sowie verschiedene Länder mit Alternanzsystemen angeführt. Denn heute werden überall – sei es in Deutschland, Frankreich oder den USA – Politikblockaden und Reformstau beklagt.

Kostspielige Alternanz

In Ländern mit besonders ausgeprägten Alternanzsystemen wie Grossbritannien führen die sich abwechselnden Regierungen zwar viele Reformen durch, die sich aber gegenseitig widersprechen und aufheben. Dies führt zu einer sehr teuren *«stop and go»* Politik, deren Ergebnisse schlechter sind als die von kontinuierlich arbeitenden Systemen. Zudem scheinen die Bürger die Konkordanz vorzuziehen; das zeigen viele kantonale und ausländische Wahlen. In den Kantonen wählt die Bevölkerung normalerweise trotz Majorzsystem parteilich sehr ausgewogene Regierungen, die eher so aussehen, als seien sie in einem Proporzverfahren gewählt worden. Im Ausland versuchen die Wähler, den Einfluss der stärksten Parteien zu begrenzen, indem sie mit verschiedenen Arten der *«Cohabitation»* in den verschiedenen staatlichen Institutionen sich gegenseitig kontrollierende Mehrheiten schaffen.

Deregulierung der Politik

Als alternativer oder ergänzender Vorschlag wurde sodann vom Autor dieses Berichts die *«Deregulierung der Politik»* eingebracht. Analog zur wirtschaftlichen Deregulierung sollte es den Parteien und Politikern erlaubt werden, ihre Leistungen grenzüberschreitend anzubieten. So sollten Kommunalpolitiker auch in anderen Gemeinden kandidieren dürfen, ohne zuerst ihre bisherigen Ämter aufgeben und umziehen zu müssen. So könnte ein *«Markt für gute Politik»* entstehen, in dem die Anreize der Politiker, sich an ihre Versprechen zu halten, viel stärker wären. Ein solches System könnte auf ganz einfache

Weise verschiedene aktuelle Probleme lösen helfen. Beispielsweise besteht ein Hauptproblem des kleinräumigen Föderalismus darin, dass kleine Gemeinden oft zu wenige fähige Amtsträger rekrutieren können und deshalb vom Kanton zwangsverwaltet oder -fusioniert werden. Wie viel einfacher wäre es, wenn solche Gemeinden auswärtige Politiker berufen könnten. Tatsächlich existieren schon einzelne *«Märkte für gute Politik»*. Am interessantesten ist wohl der *«Markt»* für Bürgermeister in Deutschland und insbesondere in Baden-Württemberg, wo Bürgermeister frei aus dem Amt heraus in anderen Gemeinden kandidieren können. Dort zeigt sich, dass die Bürger gerne auswärtige Politiker berufen und mit ihren Leistungen zufrieden sind. Das System erweist sich als stabil und erbringt sehr gute Ergebnisse. Dass es auch in der Schweiz funktionieren kann, zeigt der Kanton St. Gallen, wo Gemeinden ihre Präsidenten immer öfter aus der gesamten Schweiz rekrutieren.

Gegen die *«Deregulierung der Politik»* wurden vielerlei Vorbehalte angemeldet, die aber alle nicht grundsätzlich gegen das System sprechen. Den Bedenken, durch die Öffnung würden Bürger und Politiker entfremdet, steht entgegen, dass die Schleifung der eigentlichen Gebietskartelle der heutigen Lokalparteien den Bürgern ein glaubwürdiges Politikangebot verschafft, wodurch der öffentliche politische Diskurs ernsthafter und problemorientierter und das politische Interesse der Bürger gestärkt werden dürfte. Gleichzeitig würden den Parteien ganz neue Chancen eröffnet und ihre eingangs erwähnten Probleme fast automatisch gelöst. ■

Unterwegs zur Mediokratie

Vom Staatsbürger zum Medienkonsumenten

Einig war man sich in der Forderung nach einer Reregulierung des Verhältnisses zwischen Politik, Medien und Ökonomie. Diese soll mehr Transparenz, Anreize zur Selbstreflexion und Selbstregulierung sowie zur Qualitätssteigerung zum Ziel haben.

Patrik Ettinger

Der Begriff *«Mediokratie»* bezeichnet im engeren Sinne Herrschaft der Medien. Adäquater gefasst, beschreibt der Begriff den Umstand, dass die Massenmedien neue zentrale Akteure im demokratischen Entscheidungsfindungsprozess sind. Dieser verändert sich dadurch grundlegend. Die Ursachen wie auch die Folgen der *«Mediokratie»* werden nachfolgend in Bezug auf die Veränderungen der Systemstruktur, der Sozialstruktur und der national- und rechtsstaatlichen Ordnungsstruktur unserer Gesellschaft diskutiert.

Provokative Thesen

Erstens: Die Systemstruktur verändert sich durch die Ablösung der Medien von traditionellen politischen wie religiösen Trägerorganisationen und durch ihre Orientierung an den Marktlogiken des ökonomischen Systems seit den 1960er Jahren. In diesem Prozess verschiebt sich für die Medien der Publikumsbegriff vom Staatsbürger zum Medienkonsumenten. Die am Medienkonsumenten orientierte Berichterstattung ist zunehmend durch eine Unterhaltungsorientierung, eine Stilisierung von Konflikten und Skandalen sowie durch eine verstärkte Personalisierung gekennzeichnet.

Um erfolgreich zu sein, passt sich die Politik der Ereignisproduktion des modernen Mediensystems an. Dadurch wird die Verflechtung von Politik und Medien aus der Ära der Parteipresse und des Integrationsrundfunks durch die wechselseitige Instrumentalisierung politischer und medialer Akteure ersetzt. Mangels direkter Medienmacht und unter dem Druck des Wettbewerbs um mediale Resonanz müssen

sich die Parteien und Verbände permanent um Aufmerksamkeit bemühen. Die neuen Kommunikationsanforderungen führen zu einer Zentralisierung der politischen Organisationen in Richtung Präsidialparteien, zu einer Professionalisierung der Aussenkommunikation von Regierung, Behörden, Parteien und Verbänden, zu einem intensivierten Beizug externer Berater und zur Einrichtung einer systematischen Umweltbeobachtung. Durch diese Professionalisierung gerät die traditionell gemeinschaftsorientierte Binnenkommunikation in Konflikt mit der hoch personalisierten Aussenkommunikation, die sich an den Imperativen der Medien orientiert. Als wichtigste Ressource im Kampf um öffentliche Aufmerksamkeit und für die Sicherung der Binnenintegration erweist sich Charisma.

Durch diese Ausrichtung der Politikvermittlung an den Logiken eines kommerzialisierten Mediensystems wird die Basis korporativer Entscheidungsfindungsprozesse erodiert, denn diese sind, z.B. für Verhandlungen, auf publizitätsfreie Räume angewiesen.

Unter Medialisierungsdruck geraten jedoch nicht nur politische Organisationen, sondern zunehmend auch Unternehmen. Die medienvermittelte Kommunikation über die Wirtschaft hat sprunghaft zugenommen, während die herkömmliche, wirtschaftsfreundliche Verlautbarungsberichterstattung verschwunden ist. Die Wirtschaftsberichterstattung hat sich der Politikberichterstattung angeglichen. Unternehmen werden in den Medien immer stärker als Akteure wahrgenommen, die soziale Verpflichtungen einzuhalten

Patrik Ettinger, geb. 1966, leitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter die «Forschungsstelle sozialer Wandel» des Forschungsbereichs «Öffentlichkeit und Gesellschaft» der Universität Zürich.
patrik.ettinger@foeg.unizh.ch

Der folgende Beitrag ist eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Arbeitsgruppe II «Die Mediokratie - Staatsform der Zukunft?» unter dem Vorsitz von Kurt Imhof, Prof. für Publizistikwissenschaft und Soziologie an der Universität Zürich.



haben. Die «Reputation» der Unternehmen wird hinterfragt, und zunehmend geraten die wirtschaftlichen wie die politischen Eliten unter medialen Legitimations- und Skandalisierungsdruck. Gesamthaft zeichnet sich in diesem Prozess eine Repolitisierung der Wirtschaft ab, die einst im sozialmarktwirtschaftlichen Gesellschaftsmodell erfolgreich entpolitisiert werden konnte.

Zweitens: Die Sozialstruktur unserer Gesellschaft ist durch die Akzentuierung sozialer Ungleichheit bei gleichzeitiger Problematisierung der demokratisch errichteten sozialen Sicherungsnetze einer tiefgreifenden Veränderung ausgesetzt. Die Verschärfung sozialer Ungleichheit manifestiert sich im Weltmassstab und im nationalen Massstab durch gewachsene Schichtungsdifferenzen. Hierbei stellt sich die Frage, inwieweit Ungleichheit an materiellem Kapital und Bildungskapital die Partizipationschancen, die Partizipationsfähigkeit und die Partizipationsmotivation der Bürgerinnen und Bürger hinsichtlich des demokratischen Entscheidungsfindungsprozesses beeinflusst.

Drittens: Schliesslich haben wir es mit einer tiefgreifenden Veränderung der national- und rechtsstaatlichen Ordnungsstruktur zu tun. Während sich die Wirtschaft globalisiert und die (Kabinetts-)Politik diesem Prozess durch den Transfer politischer Macht an supranationale Institutionen folgt, bleibt die politische Öffentlichkeit an nationalstaatlich definierte Territorien zurückgebunden. Transnationale Regulierungen und transnationale politische Institutionen entbehren daher zunehmend demokratischer Legitimität. Es gibt weder ein europäisches Mediensystem, noch nationale Mediensysteme, die sich europäisch ausrichten. Im Gegenteil: Die Berichterstattung über die Institutionen der EU ist, gemessen an ihrer politischen Bedeutung, marginal und eng auf nationale Interessensgesichtspunkte ausgerichtet.

Dieses Öffentlichkeitsdefizit muss als Legitimationsdefizit beschrieben werden. Unter diesen Bedingungen ist zu erwarten, dass das Thema Europa mehr und mehr zu den emotional sensiblen Bereichen zählen

wird, deren sich Bewegungsparteien und Boulevardmedien politisch annehmen. Doch auch innerhalb des Nationalstaats orientieren sich die medial erschlossenen Räume nicht mehr an den klassisch politisch definierten Territorien: Publikumsmärkte sind blind gegenüber föderalen Grenzen, und da wo der Markt zu klein ist, findet eine Entöffentlichung statt (Gemeindeebene). Damit schwindet die «klassische» Korrespondenz zwischen medial erschlossenen Räumen und territorial gebundenen politischen Geltungsräumen in der lokalen resp. regionalen wie in der supranationalen Dimension.

Kontroverse Diskussion

Am Beginn der spannenden und kontroversen Gruppendiskussion stand die Auseinandersetzung mit dem Demokratie-begriff. Er impliziert, dass sich die Bürger einer Gesellschaft als Autoren jener Gesetze und Institutionen betrachten können, denen sie sich selbst unterwerfen. In der Diskussion dieses Demokratieverständnisses wurde dessen Übertragbarkeit auf nicht-westliche Gesellschaften zur Frage gestellt und aktuell eine Verkürzung demokratischen Bürgersinns auf Situationen unmittelbarer Betroffenheit beklagt. Doch grundsätzlich bestand Konsens hinsichtlich dieses Anspruchs an Demokratie.

Marktversagen im Mediensystem

Damit rückte die Frage ins Zentrum, wie es um die politische Öffentlichkeit als den zentralen Ort demokratischer Deliberation bestellt ist. Da Öffentlichkeit in modernen Gesellschaften primär über Massenmedien hergestellt wird, stand die Qualität medialer Berichterstattung im Zentrum der Diskussion. Diese ist verstärkt durch Personalisierung, Skandalisierung und Moralisation geprägt. Die Komplexität politischer Probleme wird in einer Form medial reduziert, die dem Stimmbürger eine rationale Entscheidung verunmöglichlicht. Viele Medien betreiben zunehmend Kampagnenjournalismus und werden – oft im Zusammenspiel mit politischen Akteuren – zu eigentlichen Eventproduzenten,

die das politische System unter Druck setzen. Zudem lässt sich eine Angleichung der Medienberichterstattung feststellen. Gemessen am Postulat der Themen- und Meinungsvielfalt kommt es klar zu einem Marktversagen im Mediensystem.

Moralisierung

Die Ursachen hierfür wurden kontrovers diskutiert. So wurde beispielsweise die Moralisation der Berichterstattung als Ausdruck der Verfilzung zwischen Medien und Politik interpretiert. Doch gerade in einem von politischen Bindungen gelösten und unter Wettbewerbsbedingungen funktionierenden Mediensystem bestehen starke Anreize zu einer moralisierenden und skandalisierenden Berichterstattung, denn *morals sell*. Die Folgen der veränderten Medienberichterstattung betreffen nicht nur den politischen Entscheidungsprozess. Skandalisierungen haben auch für Individuen und Organisationen massive Auswirkungen, die vom Reputationsverlust bis hin zum sozialen Tod reichen.

Anreize zu mehr Qualität

Es braucht daher – darin war man sich jenseits aller semantischen Differenzen einig – eine Reregulierung des Verhältnisses zwischen Politik, Medien und Ökonomie. Gefordert wurden: mehr Transparenz von Journalisten wie von Medienunternehmen, Anreize zur Selbstreflexion und Selbstregulierung der Medien, sowie (ökonomische) Anreize zur Steigerung publizistischer Qualität. Vorgeschlagen wurde auch die Einrichtung eines Skandalisierungsboards, das mit entsprechender Besetzung und Reputation schneller als die Standesorganisationen oder Gerichte auf Skandalisierungen reagieren kann.

Fehlende europäische Öffentlichkeit

Die Veränderungen der Sozialstruktur wurden in der Diskussion nur gestreift. Mit Blick auf die Medienrezipienten wurde die Stärkung reflexiven Wissens gefordert, das einen kritischen Umgang mit Medien ermöglicht. Ein Mittel hierzu ist die Förderung der Medienpädagogik. Demokratie

wurde bisher nur im Rahmen des Nationalstaates verwirklicht. Transnationale Organisationen leiden an einem Demokratiedefizit. Eine europäische Öffentlichkeit, die als Korrektiv wirken könnte, fehlt bisher, da sich die Berichterstattung über Brüssel anhand nationaler Interessen und Perspektiven organisiert. Wie aber lässt sich eine solche transnationale Öffentlichkeit herstellen? Am Beispiel der Bundesstaatsgründung der Schweiz kann die Bedeutung des Bürgerkriegs wie der äusseren Bedrohung abgelesen werden. Dies verweist in Bezug auf eine europäische Öffentlichkeit auf die Bedeutung sozialer Bewegungen (z.B. Globalisierungsgegner) und die aktuelle Rolle der USA als «gemeinsamen Feindes». Gerade diese Beispiele verweisen aber auch auf die Bedeutung einer reflexiven, sich der Qualität ihrer öffentlich-politischen Kommunikation bewussten Moderne. ■

Es gibt weder ein europäisches Mediensystem, noch nationale Mediensysteme, die sich europäisch ausrichten.



Demokratie entgrenzen?

Die Globalisierung als Herausforderung der Demokratie

Globalisierung als Resultat einer fortschreitenden Liberalisierung des Welthandels stellt die Grundfrage nach dem Verhältnis von Wirtschaft und Politik und bleibt dabei im Spannungsfeld von Markt und Demokratie kontrovers.

Christoph Frei

Die Gruppendiskussion stand im Zeichen einer grundsätzlichen, weil weltanschaulich bedingten Polarität. Wo Thesen aufeinanderprallen, werden Spannungsfelder ausgelegt. Im Zuge der Diskussion haben wir uns in solchen Spannungsfeldern verortet, mitunter auch darin bewegt.

Auf der einen Seite steht eine Wahrnehmung, die der Globalisierung in ihren heutigen Formen wenig Gutes abzugewinnen vermag. Die Märkte sind der Politik enteilt, die Folgen sind gravierend: Die Schere zwischen arm und reich wird grösser, die Ungleichheit in der Verteilung der Lebenschancen hat ein Ausmass erreicht, das durch nichts zu rechtfertigen ist. Die ungehemmte Entgrenzung der Wirtschaft verschärft die Krise einer Demokratie, die schon im Inneren der Staaten viel Gestaltungskraft eingebüsst hat. *«Dort, wo heute die grössten Quellen der Macht sind, reicht die Demokratie nicht hin; dort aber, wo die Demokratie noch Einfluss nehmen kann, ist die eigentliche Macht nicht mehr.»* Diese Entwicklung ist umso mehr zu bedauern, als gerade die Demokratie als tradiertes Gesamtkunstwerk Wege und Methoden anzubieten hätte, Macht einzubinden, Lebenschancen anzugleichen: *«Wo Demokratie funktioniert, hat sie bisher dafür gesorgt, dass Freiheit nicht zum Privileg Privilegierter geworden ist.»* Diese und andere Leistungen (Partizipation, Integration, Legitimation) kann sie heute nicht mehr erbringen; *«sie gleicht dem Steueruder eines kleinen Schiffes, das zwar im Wasser liegt, dessen Steueruder aber nicht mehr bis ins Wasser reicht.»*

Die so skizzierte Wahrnehmung mündet zunächst in die bewusste Aufnahme

und Bestätigung eines zeitlosen demokratischen Ideals: *«Wer von einer Entscheidung betroffen ist, sollte direkt oder indirekt auch Teil der Entscheidungsfindung sein.»* Es ist dies eine normative Zielvorgabe, die zur blossen Utopie verkommt, wenn es nicht gelingt, den Primat der Politik im Verhältnis zur Wirtschaft aufs neue herzustellen – und zwar binnenstaatlich ebenso wie über eine Globalisierung von Demokratie.

Transnationale Verfassung?

Was einst kommunal begann und später auf den territorialen Flächenstaat übertragen wurde, bleibt ja nicht mit Notwendigkeit an diesen Raum gebunden; eine transnationale Verfassung von Demokratie ist also möglich. Sie setzt auch nicht die Errichtung eines Weltstaats voraus, wohl aber den schrittweisen Auf- und Ausbau eines Rechtssystems jenseits staatlicher Grenzen. Europa weist den Weg. Das Strassburger Modell mit der Europäischen Menschenrechtskonvention kann als Vorbild dienen; darüber hinaus wäre eine föderative europäische Verfassung zu begrüssen, die (warum nicht) eigentliche Sachentscheidungsrechte für die Bürgerschaft einschliesst. Am Horizont steht die Vision eines globalen, weltinnenpolitischen Rechtssystems, das Menschen nicht nur in wesentlichen Ansprüchen schützt, sondern neue Wege von Mitgestaltung und Kontrolle erschliesst – auf dass die Früchte der Globalisierung fortan nicht nur jenen zuteil werden, die schon heute als privilegiert anzusehen sind.

In der Wahrnehmung der anderen Seite werden die Vorzeichen naturgemäss anders gesetzt. Wenn Märkte sich von Poli-

tik befreien, darf man sich darüber freuen. Globalisierung bedeutet regelmässig mehr Freiheit, mehr Wohlstand, auch mehr Gleichheit dort, wo Grenzen geöffnet und Länder – auch Entwicklungsländer – an Handelsnetze angeschlossen werden.

Zähmung der Demokratie

Natürlich, was sich vollzieht, ist in der Tat eine Verdrängung des nationalen kollektiven Abstimmungs- und Entscheidungssystems durch die Autonomie wirtschaftlicher Tauschprozesse: Der durch Freihandel ermöglichte Standortwettbewerb schränkt den «souveränen» Bereich der Demokratie zunehmend ein. So soll es indessen auch sein. Es wäre sogar zu begrüssen, wenn die Demokratie zuletzt auf jenes Kerngebiet zurückgedrängt würde, für das sie legitimerweise zuständig ist: die Durchsetzung allgemeiner Spielregeln etwa, den Umgang mit Externalitäten, Sicherheitsgarantien und die Festsetzung sozialer Mindeststandards. Mit anderen Worten: Auch und gerade die Demokratie ist ja einzubinden und zu zähmen, nämlich durch politische und wirtschaftliche Menschenrechte. Wo solche Schranken missachtet werden, kann Demokratie selber zur Bedrohung individueller Freiheit werden; das Ausmass kollektiv erzwungener Umverteilung und «Solidarität» in den Wohlfahrtsstaaten Westeuropas legt davon Zeugnis ab.

Markt als «Konsumentendemokratie»

Soll nun, wer von einer Entscheidung betroffen ist, direkt oder indirekt auch Teil der Entscheidungsfindung sein? – Der Anspruch taugt für Märkte nicht. *«Ich bin zwar von der Entscheidung des Bäckers betroffen, wenn er diese oder jene Hefe nimmt, aber ich habe kein Bedürfnis, demokratisierend auf seine Backwerkstatt einzuwirken.»* Die Konsumentendemokratie des Marktes, die tägliche Volksabstimmung über Güter und Dienstleistungen, ist im Grunde demokratischer als eine politische Demokratie, die die Anliegen selbst grosser Minderheiten vernachlässigen muss. Auf den Märkten kommt jede Nachfrage zum Zug, selbst ein Bedürfnis

ausgefallener Art kann sich realisieren. Eine «Demokratisierung» der internationalen Beziehungen, eine spezifisch demokratische Einbindung oder Kontrolle transnationaler Unternehmungen ist weder notwendig, noch gibt es organisatorisch sinnvolle Anknüpfungspunkte dafür. Die wirksameren Kontrolleure bleiben, neben dem internationalen Recht, die nationalen Gesetzbücher, an die jede Organisation örtlich gebunden bleibt; und es bleibt die Kontrolle durch den Wettbewerb selbst.

Kontrolle über das Zentrum

Auch eine «Demokratisierung» der Europäischen Union würde schliesslich kaum je halten, was sie verspricht. Wenn man nicht will, dass sich ein begehrlischer Bundesstaat mit einer begehrlischen Bürokratie über die Vielfalt der europäischen Völker erhebt – und diese Vielfalt ist ja gerade das Europäische an Europa – dann sollte sich «Demokratie» auf die Kontrolle des Zentrums durch die beteiligten Nationalstaaten mit ihren jeweiligen Partizipationsmöglichkeiten beschränken. Schliesslich ist die Europäische Union nur ein Staatenverbund. Weder gibt es ein «europäisches Volk» als Basis kollektiver Entscheidungen noch eine «europäische Öffentlichkeit» – und es fragt sich, ob beides überhaupt zu wünschen wäre. ■

Wo selbst Schranken missachtet werden, kann Demokratie selbst zur Bedrohung individueller Freiheit werden.



Demokratie und Kultur

Wie geeignet ist Demokratie für Entwicklungsländer?

Die europäisch geprägten Vorstellungen über Demokratie lassen sich nicht unbesehen auf der ganzen Welt umsetzen. Unterschiedliche Demokratieverständnisse können jedoch auch ein positives Phänomen darstellen, das allseitige Lernprozesse ermöglicht.

Daniel Brühlmeier

Daniel Brühlmeier, geb. 1951, promovierte an der Universität St. Gallen in Ökonomie. Er ist heute Leiter der Abteilung «Politische Planung und Koordination» der Staatskanzlei des Kantons Zürich.
Daniel.Bruehlmeier@sk.zh.ch

Der folgende Beitrag ist eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Arbeitsgruppe IV «Demokratie und Kultur» des Kolloquiums «Demokratie - Staatsform der Zukunft?» unter dem Vorsitz von Walter Fust, Direktor des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Bern.

Folgende Thesen von Walter Fust bildeten den Ausgangspunkt der Diskussion:

These 1: Demokratie kann weder verordnet noch verabreicht werden. Demokratie ist erlernbar, wenn dazu die notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden.

These 2: Demokratie setzt mündige Bürger voraus. Rechte einzuräumen allein genügt nicht. Es gibt auch Verpflichtungen gegenüber Staat und Gesellschaft.

These 3: Der Wechsel des politischen Systems muss offensichtliche Vorteile innert nützlicher Frist bringen. Ohne Sicherstellung elementarer sozialer Leistungen ist eine Transition immens erschwert. Man kann Hungernden nicht Demokratie «predigen».

These 4: Es gibt keine verbindlichen, sich selbst übertragenden Rezepte. Es gibt aber Lernerfahrungen, Lehren und Wissen, die verfügbar sind für die Gestaltung demokratischer Gesellschaftssysteme im jeweiligen kulturellen Kontext.

These 5: Ohne tragende Rolle einer verantwortungsvollen Elite, ohne minimale ethische Grundregeln für das Zusammenleben in einer Gesellschaft, lässt sich kein Staat aufbauen und kein dauerhafter Wohlstand für alle erarbeiten.

These 6: Die Essenz der Demokratie ist es, den Schwachen eine Chance zu geben. Der Gewinner freier Wahlen ist nicht nur sich und seinen Wählern (=Klientel) verpflichtet, sondern dem Wohl der ganzen Nation.

These 7: Eine demokratische, freie Gesellschaft muss sich auf eine gut funktionierende, korruptionsfreie und bürgernahe Staatsverwaltung verlassen können. Das Verhältnis des Bürgers zum Staat ist ent-

scheidend für das Funktionieren von Recht und Ordnung, von menschlicher Sicherheit und gesellschaftlicher Mitverantwortung.

«Normativ» oder «realistisch»?

Zum Begriff und zum Verständnis von «Demokratie» gibt es unterschiedliche Zugänge und Perspektiven. Man kann sich ihr normativ oder «realistisch» nähern. Zu jenem gehört die Geisteshaltung der Selbstbestimmung, die Achtung der Menschenwürde und der Humanität sowie – unbedingt – ein ethischer und transkultureller Grundkonsens. Demokratie will dann die verfasste Staatsform für das geregelte Zusammenleben der Menschen untereinander sein und gründet auf notwendigen Voraussetzungen, die sie selbst nicht garantieren kann.

Realisten betonen hingegen die unvermeidbaren Konflikte, die zwischen und innerhalb mehreren legitimen Demokratieformen existieren. Viele Länder dieser Erde praktizieren Demokratie nur auf dem Papier und ohne Legitimation. Auch entwickeln sich Demokratien nicht naturgegeben, sondern sie brauchen einen äusseren, zuweilen auch nicht gewaltfreien Anstoss zum Systemwechsel. Historisch gesehen gilt dies auch für europäische Demokratien, ja selbst für die Schweiz.

Demokratie als Lernprozess

Demokratie als Prinzip allein kann nicht genügen noch *tel quel* übertragen werden. Sie muss sich in sozio-historischen Rahmenbedingungen und im jeweiligen Kulturkontext entwickeln. Die Veränderungsprozesse müssen von innen heraus

gesteuert werden, und gerade für sogenannte Entwicklungsländer ist der Zugang zu Erfahrungen und Lernprozessen vital und möglichst offen zu gestalten. Sehr oft ist auch nicht die demokratische Staatsform entscheidend, sondern *Good Governance*, bzw. *Buon governo*. Der englische Dichter Alexander Pope hat sogar gesagt: «*Whate'er is best administer'd, is best*», hat also die Qualität von Regierung und Verwaltung über die theoretisch beste Staatsform gestellt, über die man die Narren streiten lassen könne. Innere Sicherheit, Frieden und Rechtsstaatlichkeit sind dann die anvisierten Hauptziele, ebenso wie Verlässlichkeit und Vertrauen, die nicht zuletzt durch Transparenz geschaffen werden. Eine solche *Good Governance* muss aber immer auch von der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft gelebt werden.

Von Afrika lernen

Im Dialog mit seinem afrikanischen Teilnehmer hat sich die Gruppe auch dem Gedankenexperiment gestellt, was wir eigentlich von anderen Demokratien lernen können. So sind für uns geheime Wahlen selbstverständlich; für den Afrikaner mit seiner «Kultur des Gesichtes» schaffen sie aber mehr Misstrauen als die offene Wahl. Im weiteren ist das Dorf eine Konsens-Gemeinschaft, die keine Parteien und praktisch keine Abstimmungen kennt. Aber am eindrücklichsten war wohl die Diskussion um die für uns selbstverständlichen und fast schon sakrosankten festen Amtsdauern in unserer Demokratie, während in Afrika – wie bei der amerikanischen und englischen Richterbestellung oder bis dato auch noch beim Schweizerischen Bundesrat – eine Herrschaft so lange währt, wie sie gut ausgeübt wird (*quandiu se bene gesserint*). Ob ein König oder *Chief* im Amt ist, erfährt er jeden Morgen neu, wenn er sich mit dem Rat der Weisen zum Frühstück trifft: Sitzt er dort einmal alleine am Tisch, dann ist er abgewählt!

Allfällige (Neu-)Legitimierungen staatlicher Herrschaft – man denke an die Kammer der Älteren in F.A.v. Hayeks «Modellverfassung» der Freiheit – kön-

nen sich dann sehr wohl aus solchen interkulturellen Vergleichen befruchten. Vielleicht sind Mischformen letztlich der Sache dienlicher als uns (nur allzu) vertraute Systeme.

Erosion des Gewaltmonopols

Gravierend und über den Erdball verteilt ist die Gefährdung der (Rechts-)Staatlichkeit, die Problematik des Staatszerfalls durch privatisierte Gewalt von unten oder von oben. Beides bedeutet letztlich Erosion des Gewaltmonopols, die Entstehung rechtsfreier Räume mangels Gewährleistung der inneren Sicherheit. Sicherheit muss aber unbedingt ein öffentliches Gut bleiben. Auch an einem Minimalstandard von Menschenrechten kommt man nicht vorbei: Menschenwürde, Schutz vor Willkür und Absurdität, ein nicht hinterfragbarer Bestand an Universalität müssen gewährleistet sein. Eine unabdingbare Voraussetzung dafür ist die Wahrung und Stärkung der kulturellen Diversität, aber auch die Erziehung zu Weltbürgern und zu partnerschaftlicher Mitverantwortung für die Lösung globaler Probleme.

Schliesslich ist die Globalisierung zwar ein Faktum, doch die interkulturelle Kompetenz muss ständig gefördert werden. Auch moderne Informations- und Kommunikationsmittel können diese nicht ersetzen, und die interkulturelle Kommunikation ist wichtiger denn je. ■

**Vielleicht sind
Mischformen
letztlich der Sache
dienlicher als
altvertraute Systeme.**



Wirtschaftsdemokratie

Selbstbestimmung ist wichtiger als Mitbestimmung

Politische Interventionen in die Wirtschaft erfolgen in einer Demokratie nach dem Prinzip «one person - one vote». Die wirtschaftsinterne Entscheidungsfindung soll aber nicht auf das Mehrheitsprinzip, sondern auf das Kriterium der Risikoübernahme abgestützt werden.

Robert Nef

Wenn es darum geht, in einem Kollektiv Entscheide zu fällen, stehen grundsätzlich drei Verfahren zur Verfügung: Der von einer charismatischen Person gefällte Willensentscheid, der Mehrheitsentscheid und der in einer hierarchischen Organisation evaluierte Fachentscheid. Wie der Soziologe Max Weber aufgezeigt hat, birgt jedes dieser Verfahren spezifische Vor- und Nachteile, und tatsächlich sind je nach Fragestellung in politischen und wirtschaftlichen Körperschaften unterschiedliche Mischformen feststellbar. Die Gruppendiskussion wurde auf der Grundlage der folgenden Thesen geführt:

Erstens: Die Demokratie im Sinne des Mehrheitsprinzips, das nach der Formel «eine Person – eine Stimme» funktioniert, ist ein bewährtes System, wenn es um den Entscheid über frei wählbare Ziele geht, die aufgrund von persönlichen Bekenntnissen und Werthaltungen zu bestimmen sind. Auf politische Bekenntnisfragen gibt es keine wissenschaftlich beweisbaren Antworten, und kein Individuum kann behaupten, es wisse generell besser als alle andern, was für alle gut bzw. vorteilhaft sei.

Zweitens: Bei einer wirtschaftlichen Unternehmung bildet die Gewinnorientierung die Basis des dauerhaften Überlebens. Was im Einzelfall im Hinblick auf ein gegebenes Ziel effizient und rentabel ist, kann nicht durch Mehrheitsentscheid ermittelt werden. Im operativen Bereich einer Unternehmung braucht es daher klare Hierarchien und entsprechende Verantwortlichkeiten. Auch ein Staatswesen kommt im Bereich der Exekutive nicht ohne eine klare Kompetenzzuteilung aus. Eine auf dem

Mehrheitsprinzip basierende Demokratie delegiert in aller Regel reine Sachfragen technischer und wissenschaftlicher Art an hierarchisch gegliederte Gremien.

Drittens: Trotzdem spielt das Mehrheitsprinzip auch in der sogenannten Aktionärsdemokratie eine Rolle. Es wird nach dem Prinzip «Je betroffener – desto beteiligter» wahrgenommen und kann nur funktionieren, wenn dank Publizitätsvorschriften und Kontrollen Transparenz vorhanden ist. Die meisten Publikumsgesellschaften werden aber durch die Wahrnehmung der Verkaufsoption (*exit*) wirksamer beeinflusst als durch Mehrheitsentscheide an den Generalversammlungen (*vote*).

Mit erstaunlicher Einmütigkeit wurde in der Gruppendiskussion der Begriff «Wirtschaftsdemokratie» oder «Aktionärsdemokratie» als untauglich bezeichnet. Es werden damit unerfüllbare Erwartungen geweckt, die verwirrend und gefährlich sind. Wirtschaft und Staat haben ihrem Wesen nach unterschiedliche Aufgaben. Beim Staat steht die Gewährleistung von Gerechtigkeit im Vordergrund, wobei die Inhalte dieser Ziel- und Wertvorstellung ihrem Wesen nach kontrovers bleiben und durch Mehrheitsentscheide mitbestimmbar sind. Die Wirtschaft muss in erster Linie effizient sein. Auch dieses Ziel ist nicht abschliessend definierbar, aber der finanzielle Erfolg bildet eine wesentliche und stets messbare Komponente, die sich nicht nach dem Mehrheitsprinzip richtet. Die für eine Unternehmung entscheidende Frage lautet «Wer trägt welches Risiko?». Daraus ergibt sich folgerichtig, dass sich die Entscheidungsfindung an der Risikoüber-

nahme orientiert, also nach dem Prinzip «one share – one vote» erfolgt.

Dabei gilt es zu bedenken, dass es die Wirtschaft nicht gibt, bzw. dass alle in verschiedenen Rollen an ihr teilnehmen und teilhaben. Der Markt kann als umfassendes tägliches Plebiszit gedeutet werden, an dem die Konsumenten nicht als Mehrheit mitbestimmen, sondern als Individuen selbst bestimmen, welche Angebote ihnen zusagen. Auch die Unternehmung gibt es nicht. Sie tritt in vielfältigsten Formen und Grössenordnungen in Erscheinung, und das hat auf die Entscheidungsfindung und auf das Verhältnis zwischen Politik und Wirtschaft einen wesentlichen Einfluss. Börsenkotierte Publikumsgesellschaften mit einem breit gestreuten Aktionariat brauchen eine andere Entscheidungsstruktur als Aktiengesellschaften mit einem einzigen Mehrheitsaktionär, und bei Eigentümergesellschaften entscheidet der Eigentümer in eigener Verantwortung. In kleinen und mittleren Unternehmungen führt häufig ein Patron, der sich mit seinem Lebenswerk persönlich identifiziert. Er wird im eigenen Interesse ein Vertrauensverhältnis zu seinen Mitarbeitern haben und die Kundenkontakte sorgfältig pflegen.

Jeder Mehrheitsentscheid wirft die Frage nach dem Minderheitenschutz auf. Dies wird vor allem bei Unternehmungen mit einer beherrschenden Aktionärsguppe zu einem Problem, das im geltenden Unternehmensrecht nicht optimal gelöst ist. Ganz wichtig ist für die sogenannten *Stakeholders*, dass transparente Verhältnisse vorliegen und dass sowohl die Mitarbeiter als auch die Kunden als auch die Investoren die Möglichkeit haben, die Firma zu wechseln.

An diesem Punkt der Diskussion wurde der engere Themenkreis «Demokratie in der Wirtschaft» verlassen, und das Spannungsverhältnis von Politik und Wirtschaft rückte ins Zentrum. Die Politik legt Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Tätigkeit in einem Land fest. Die Frage, ob unser direkt-demokratisches System die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen erleichtert oder erschwert, kann

unterschiedlich beantwortet werden. Tatsächlich tut sie beides. Sie schafft Stabilität und Rechtssicherheit, aber sie reagiert zu langsam auf Veränderungen und hat eine Tendenz zur Überregulierung, die nicht zwingend wäre.

Konkrete Denkanstösse

Die an der Gruppendiskussion Mitwirkenden begnügten sich nicht damit, das Verhältnis von Politik und Wirtschaft zu analysieren und zu kritisieren. Es wurden auch konkrete Denkanstösse formuliert, die an dieser Stelle – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – festgehalten werden:

Staat und Wirtschaft sind aufeinander angewiesen, und ein optimales Zusammenwirken liegt im öffentlichen Interesse. Das Verständnis für wirtschaftliche Zusammenhänge sollte daher im Rahmen der Bildung vermehrt geweckt und gefördert werden. Die Wirtschaft kann sich allerdings angesichts des internationalen Konkurrenzdrucks nicht mehr im gleichen Ausmass wie bisher an der Förderung öffentlicher Aufgaben beteiligen.

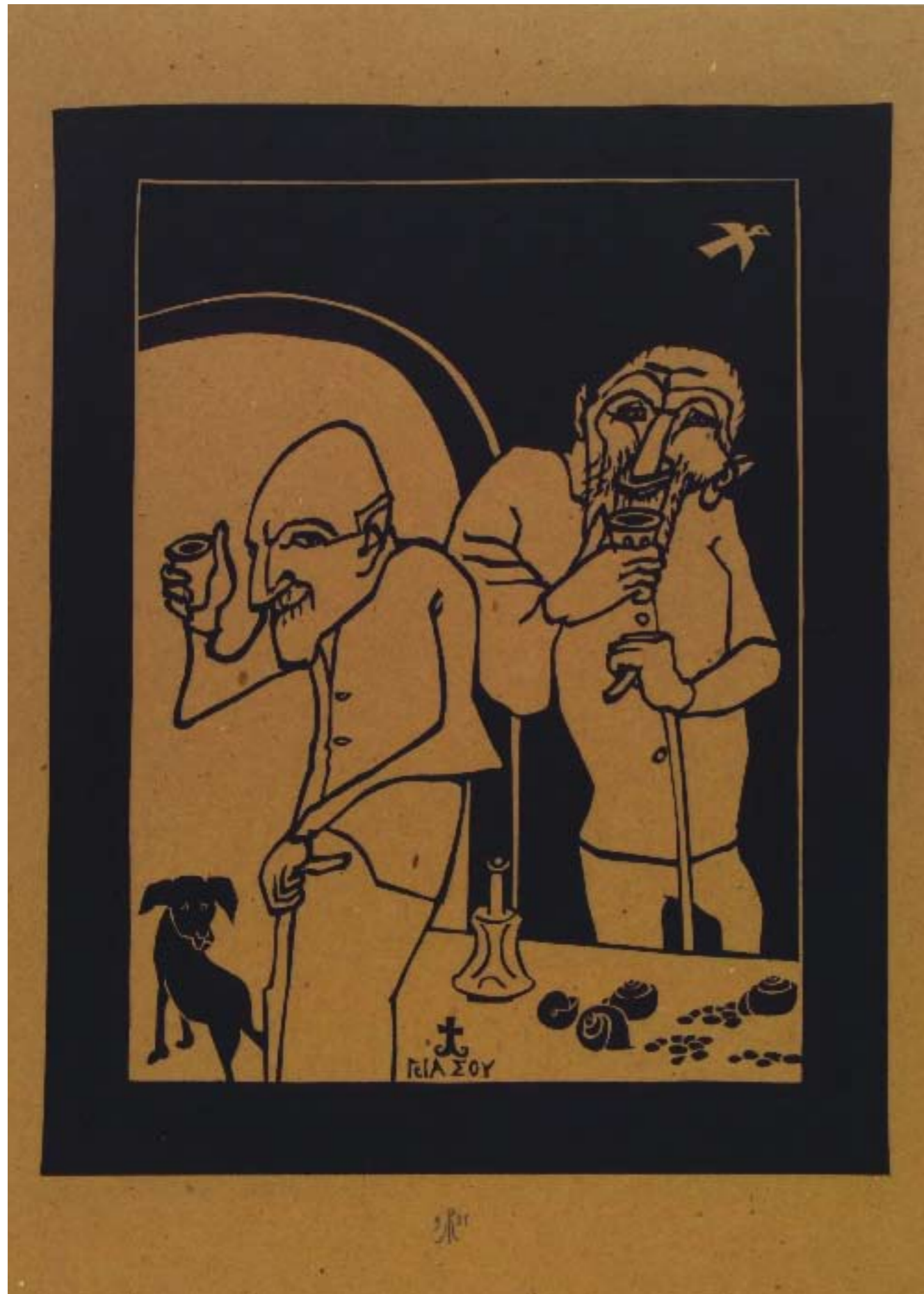
Die Grundrechte, die für eine funktionierende Wirtschaft gewährleistet sein müssen, insbesondere Eigentumsfreiheit, Vertragsfreiheit und Wirtschaftsfreiheit, sollen so klar formuliert sein, dass sie nicht zum Spielball wechselnder Mehrheiten der Partei- und Tagespolitik werden können. Der Staat soll nicht alles durch demokratische Mitbestimmung allgemeinverbindlich durch Gesetze regeln. Konkrete Probleme sind vermehrt durch individuelle Vereinbarungen zwischen Betroffenen und Beteiligten selbstbestimmt zu lösen. Eine grosse Mehrheit befürwortete die Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit bei Grundrechtsverletzungen im Einzelfall. Wenn Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit als nötig erachtet werden, sollen sie befristet sein, und es muss periodisch überprüft werden, ob sie noch erforderlich und sinnvoll sind. ■

Der folgende Beitrag ist eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Arbeitsgruppe V «Wirtschaftsdemokratie» des Kolloquiums «Demokratie - Staatsform der Zukunft?» unter dem Vorsitz von Vreny Spoerry, Ständerätin, Horgen.



Jeder Mehrheitsentscheid wirft die Frage nach dem Minderheitenschutz auf.





Sigia, 1986, 493 x 398 mm



Lagos, 1986, 540 x 380 mm

Gibt es Alternativen zur Konkordanz?

Das Mehrparteiensystem im Problemstau

Das Schweizerische Konkordanzprinzip wurde im Podiumsgespräch mit unterschiedlichen Argumenten als zwingendes Pendant zur Referendumsdemokratie verteidigt. In der Plenardiskussion gab es allerdings bedenkenswerte Einwände.

Robert Nef

Inwieweit ist die deliberative direkte Demokratie der Schweiz unter den gegenwärtigen Bedingungen einer sich globalisierenden Mediengesellschaft noch zeitgemäss? So lautete die Ausgangsfrage des Gesprächsleiters Georg Kohler. Tatsächlich haben sich die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen in den letzten Jahrzehnten auch in der Schweiz grundlegend und sehr rasch gewandelt. Die Institutionen der direkten Demokratie sind in der Schweiz im 19. Jahrhundert unter anderen Voraussetzungen entwickelt worden. Einig waren sich die Votanten auf dem Podium und im Plenum über folgende Diagnose: Die gegenwärtig praktizierte Politik ist ineffizient und kann die immer grösser werdenden Spannungen nicht mehr ausgleichen. Die in den neunziger Jahren vorherrschende Managementphilosophie liess sich nicht auf den Staat übertragen, weil dieser nicht wie eine Firma funktioniert und unter Strukturproblemen leidet, die nicht allein durch mehr Effizienz gelöst werden können. Umweltprobleme, Verteilungsprobleme, Wachstumsschwäche und nicht mehr finanzierbare Sozialwerke können nicht einfach durch Deregulierung oder Reregulierung aus der Welt geschafft werden, sondern rufen nach differenzierten, langfristigen Lösungsprogrammen, die die herkömmliche Politik nicht liefern kann. Aber auch die von der Wirtschaft zum Teil etwas arrogant vorgeschlagenen Reformrezepte liessen sich *tel quel* nicht realisieren. Die Demokratie, die die Früchte des Wachstums umverteilen kann, bewahrt ihre Legitimität über alle Parteigrenzen hinweg durch die Popularität ihrer wohlfahrtsstaatlichen Dienstleis-

tungen. Umverteilung ohne Wachstum ist aber auf Dauer nur durch Verschuldung möglich, sodass der Sozialstaat zulasten der kommenden Generationen praktiziert wird, die sich in demokratischen Strukturen nicht zur Wehr setzen können. Die Massenmedien, als Spiegel gegenwärtiger und kurzfristiger Interessen, sind nicht in der Lage, hier eine klärende oder aufklärende Funktion wahrzunehmen, durch die das Mehrheitsprinzip in den Dienst der Problemlösung gestellt werden könnte. Im Gegenteil, die Medien haben sich von der Selbstüberschätzung und von dem «Uraltkonzept» gelöst, in der Gesellschaft eine politisch-pädagogische Funktion wahrnehmen zu können.

Die Parteien kümmern sich auch in einer Konkordanzdemokratie mehr um den kurzfristigen Erfolg (Sitzgewinne) als um längerfristige Problemlösungen. Die Finanz- und Wirtschaftspolitik produziert fragwürdige «Sparübungen» als Flickwerk und vernachlässigt die Entwicklung eines konsistenten Programms für die heute von allen Parteien befürwortete und geforderte Wachstumsförderung und für die nachhaltige Finanzierung der Sozialwerke, die als Problem von der Linken zu lange verdrängt worden ist. Die Demokratie als Mitwirkung des Individuums in einer Massengesellschaft ist schwer organisierbar. Das Individuum fragt sich zu Recht, ob ein Engagement überhaupt einen Sinn habe. Die Medienwelt spiegelt die Widersprüche der Realität. Können die Medien die zunehmende Komplexität so reduzieren, dass die Probleme wieder verstanden werden und die Information jenen Stand erreicht, bei dem ein politisches Engage-

ment bei den Betroffenen und Beteiligten das Gefühl der Ohnmacht reduziert? Die Komplexität wird häufig durch Personalisierung und durch Boulevardisierung reduziert, und die Vereinfachung fördert auch jene polarisierende Darstellung, die die politische Mitte schwächt.

Angesichts dieser vielfältigen kritischen Diagnosen stellte der Gesprächsleiter die Frage nach möglichen Lösungskonzepten. Soll das herkömmliche Konkordanzsystem durch ein Konkurrenzsystem mit alternierenden Koalitionen oder durch ein Zweiparteiensystem (Alternanz) ersetzt werden? Oder genügt die Ersetzung der «alten Konkordanz» nach der alten Zauberformel durch eine «neue Konkordanz», die die «Wilden von Rechts» einbindet?

Das Konkordanzmodell, d.h. eine Regierung, in der alle grossen Parteien proportional vertreten sind, wurde auf dem Podium und im Plenum von links bis rechts mit einer Fülle von Argumenten vehement verteidigt. Im Vordergrund stand dabei seine enge Verknüpfung mit der Referendumsdemokratie. Wenn es in der Regierung und im Parlament darum geht, Vorlagen «referendumsfest» zu machen, d.h. gegen die permanent mögliche Fundamentalopposition des Volksvetos zu immunisieren, gibt es zur Konkordanz keine Alternative. Die Parteien kommen nicht darum herum, immer wieder Gemeinsamkeiten zu suchen. Bei Personalentscheiden kann dies zu einer mangelhaften Selektion führen, die mediokre Politiker in die Exekutive bringt. Ein Alternanzmodell, bei dem ein periodischer Wechsel zwischen Regierung und Opposition möglich wäre, ist zwar für die Medien attraktiv. Es entspricht auch den Modellen, die in den meisten Demokratien der Welt praktiziert werden. Aber es kann keine Stabilität gewährleisten und pendelt von «Mitte-Links» nach «Mitte-Rechts». Kippende Mehrheiten bewirken ein instabiles System, was für die Unternehmen hohe permanente Anpassungskosten verursacht.

Das Liebäugeln mit einseitigen Allianzen und Koalitionsregierungen ist realitätsfremd. Die vier grossen Parteien der

Schweiz sind wegen der starken internen Dissidenzkräfte und den unterschiedlichen *Ad-hoc*-Verbindungen unfähig, tragfähige Koalitionen zu bilden. Die Verpflichtung auf ein Regierungsprogramm ist angesichts des permanent möglichen Referendums illusorisch und negiert die Tatsache, dass es bei vielen Problemen zu Zweckallianzen kommt. Die Entwicklung eines Koalitionsprogramms wäre zwar theoretisch machbar, aber die Durchführung scheitert an den nicht vorhandenen politischen Instrumenten wie Fraktionszwang, Misstrauensvotum, Vertrauensfrage. Wenn das Volk die letzte Instanz ist, stehen alle Vereinbarungen permanent unter dem Damoklesschwert des Referendums.

Im Plenum wurde aber auch zugunsten von Alternanz- und Konkurrenzsystemen, bzw. von Koalitionen mit einem konsistenten Programm votiert.

Marina Masoni skizzierte ihre Vorstellungen von einer Regierung, bei der sich jeweils zwei Gruppierungen als Alternative zur Wahl stellen: Mitte-Links gegen Mitte-Rechts. Dies hat den Vorzug, dass die politische Profilsuche nicht nach dem heute populären und immer mehr grassierenden destabilisierenden Muster der Polarisierung verläuft, sondern dass sich zwei je mehrheitsfähige Koalitionen gegenüberstehen, die Lösungen offerieren müssen, die von Mehrheiten in der Mitte mitgetragen werden.

Thomas Held kritisierte das bis zum Überdross vorgetragene nostalgische Loblied auf die Konkordanz und bestritt den zwingenden Konnex von Konkordanz und Referendumsdemokratie. Das herkömmliche Schweizer Modell ist für ihn nicht das einzig denkbare. Es gehört zum Wesen der Erneuerung, dass es auch in der Politik Wechsel und Umschichtungen gibt. Was heisst das für die Demokratie der Schweiz? Das bisherige Legislaturprogramm, das nur eine Sammlung von politischen Traktanden beinhaltet, ist durch ein strukturiertes, konsistentes Koalitionsprogramm zu ersetzen, in dem man den Anspruch aufgibt, alle zufrieden zu stellen. ■

Zum Abschluss des Kolloquiums «Demokratie - Staatsform der Zukunft?» fand unter der Moderation von Georg Kohler, Philosophieprofessor in Zürich, ein Podiumsgespräch mit Hugo Büttler, Chefredaktor der «Neuen Zürcher Zeitung», André Daguët, Vizepräsident der Gewerkschaft SMUV, Rudolf H. Strahm, Nationalrat, und Armin Walpen, Generaldirektor der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft, statt.



Wenn das Volk die letzte Instanz ist, stehen alle Vereinbarungen permanent unter dem Damoklesschwert des Referendums.