

Freiheit statt Wahrheit

*Warum Liberale an der Demokratie leiden –
und sich trotzdem für sie einsetzen.*

Von Gerhard Schwarz

Ungefähr zwischen 1848 und 1860 erlebte die Schweiz und vor allem Zürich einen Aufbruch, der sich so nie mehr wiederholen sollte. In seiner brillanten Geschichte dieses einmaligen liberalen Zeitfensters für unzählige Reformen, «Geld und Geist: Zürich im Zeitalter des Liberalismus 1830–1869», schrieb der amerikanische Historiker Gordon A. Craig über die Liberalen jener Zeit: «Sie standen den Überzeugungen eines aufgeklärten Absolutismus näher als den Lehren eines Rousseau, und sie misstrauten der Demokratie, weil diese die Macht in die Hände der am wenigsten verantwortlichen Elemente der Gesellschaft legte.» Am Ende des Kapitels über die Industrialisierung heisst es dort: «Aber als die Schweizer das «Escher-System» schliesslich abschafften, taten sie es, weil sie glaubten, es biete ihnen zu wenig Möglichkeiten der Mitwirkung am politischen Prozess, und nicht, weil sie etwa dem Schöpfer dieses Systems unterstellt hätten, er habe egoistische Interessen verfolgt.» Die beiden Zitate umreissen das Spannungsverhältnis zwischen der demokratischen Idee und der liberalen Idee, das sich in seinen Grundzügen bis heute erhalten hat.

Heute wie damals reklamieren auf der einen Seite vor allem – aber keineswegs nur – linke sowie gerade in der Schweiz auch konservative Exponenten einer fast unbeschränkten Demokratie Teilhabe an den Entscheidungen und das Recht, alles zu entscheiden, auch Illiberales. Sie empören sich über die Gefährdung des Primats der Politik (womit oft die Verwaltung, die Richter und die Experten gemeint sind) durch die angeblich allgegenwärtige und dominierende liberale Ökonomie. Proteste gegen die Globalisierung und den sogenannten Neoliberalismus in Form oft gewalttätiger Demonstrationen gegen G-20- oder andere Weltwirtschaftsgipfel oder gegen das WEF sind ebenso Ausdruck davon wie die Wahl Donald Trumps zum Präsidenten der USA, der Entscheid Grossbritanniens, die EU wieder zu verlassen und generell das Wiedererblühen protektionistischer und isolationistischer Tendenzen in den Industriestaaten. Auch die Resultate so mancher schweizerischer Volksabstimmungen können als Aufbäumen der demokratischen Politik gegen den Liberalismus interpretiert werden, etwa die Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III oder die Zustimmung zur Minder- und zur Masseneinwanderungsinitiative, auch wenn eine freie Einwanderung in bestehende Infrastrukturen und Sozialwerke ohne entsprechende Abgeltung alles andere als liberal ist. Es geht immer wieder

darum, zu demonstrieren, dass das demokratische Prinzip über allem steht. Früher hatten es markt- und wirtschaftsfeindliche Initiativen schwerer. Hier hat in den letzten zwanzig Jahren ein Wandel stattgefunden. Tatsächlich gilt der Primat der Politik wie eh und je, nur kann dieser Primat unter Umständen teuer zu stehen kommen. Der Souverän kann sich für alle möglichen illiberalen Massnahmen entscheiden, etwa für ungehemmten Protektionismus, aber er wird irgendwann die Rechnung dafür bezahlen, in Form der Erhaltung strukturschwacher Arbeitsplätze, in Form höherer Preise und in Form geringerer Vielfalt des Angebots.

Liberal ist nicht das Gleiche wie demokratisch

Doch im Zentrum dieses Essays steht nicht das Leiden der Demokraten am Liberalismus, sondern umgekehrt das Leiden, ja Verzweifeln liberaler Reformer und liberaler Ökonomen am demokratischen Prozess, der die von ihnen als richtig und nötig angesehenen liberalen und marktwirtschaftlichen Reformen verzögert oder sogar völlig verunmöglicht. Publikationen dieses Tenors waren geradezu Legion, als 1992 die vom Volksmehr her knappe Abstimmung zum EWR die Schweiz auf den bilateralen Weg schickte. Ein jüngstes Beispiel ist das lesenswerte Buch von Hans Rentsch mit dem leicht ironischen Titel «Wie viel Markt verträgt die Schweiz? Ökonomische Streifzüge durchs Demokratieparadies» (NZZ Libro 2017). Angesichts der häufigen Kritik an demokratischen Entscheiden erstaunt es nicht, dass Liberale gelegentlich mit dem Vorwurf konfrontiert werden, sie seien nur so lange für die Demokratie, als sie ihnen genehme Resultate hervorbringe. Das ist natürlich Polemik. Das Hadern mit der Demokratie bei Abstimmungsniederlagen ist kein Spezifikum einer bestimmten Weltanschauung, sondern höchstens eine Frage des Charakters.

Das Leiden an der Demokratie ist allerdings auch nicht ungewöhnlich, sondern geradezu in den Genen der beiden Ideen angelegt. So sehr Demokratie und Liberalismus beide «von einem normativen Individualismus als Wertprämisse ausgehen» (Viktor Vanberg), sind sie nämlich nicht das Gleiche. Sie decken sich viel weniger, als oft behauptet wird, und sie widersprechen sich zum Teil sogar. Friedrich August von Hayek, einer der bedeutendsten liberalen Sozialphilosophen des 20. Jahrhunderts, der sich in seinem Werk ausführlich mit dem Verhältnis der beiden Konzeptionen beschäftigt, hat das so beschrieben: «Beim Liberalismus geht es um das Ausmass der Regierungsgewalt, bei der Demokratie darum, wer diese Gewalt ausübt [. . .]. Am deutlichsten wird der Unterschied, wenn man das jeweilige Gegenteil betrachtet: Das Gegenteil von Liberalismus ist Totalitarismus, das Gegenteil von Demokratie aber Autoritarismus. Demnach ist es zumindest grundsätzlich möglich, dass eine demokratische Regierung totalitär ist und dass eine autoritäre Regierung nach liberalen Grundsätzen handelt.» Die weitverbreitete Gleichsetzung hat vor allem mit der kontinentalen Tradition des Liberalismus zu tun, wo im 19. Jahrhundert im Kampf um

verfassungsmässige Regierungen an erster Stelle die Forderung stand, jede einzelne Gruppe solle ihre Staatsform selbst bestimmen. Dies führte dazu, dass sich auf dem Kontinent Liberalismus und Demokratiebewegung früh miteinander verbanden. Die englische Tradition betonte dagegen mehr die Freiheit des Einzelnen, die es durch allgemeine Gesetze gegen willkürliche Gewalt, auch demokratische, zu schützen gelte.

Libérale Denker wie wirtschaftspolitische Macher haben sich daher immer wieder einmal kritisch über die Demokratie geäussert. Sieht man von anarcho-libertären Denkern wie Hans-Hermann Hoppe («Democracy – The God That Failed») ab, hat Hayek das Problem wohl am pointiertesten ausgedrückt, aber zugleich zu – teilweise mutwilligen – Fehlinterpretationen eingeladen: «Obwohl ich der festen Überzeugung bin, dass das Geschäft des Regierens nach Grundsätzen betrieben werden sollte, die von einer Mehrheit der Bevölkerung gebilligt werden, [...] muss ich offen zugeben, dass, wenn Demokratie Regierung durch den unbeschränkten Willen der Mehrheit heissen soll, ich kein Demokrat bin.» Aus solchen Aussagen wird gerne abgeleitet, die Liberalen seien demokratiefeindlich und autoritätsfreundlich. Das ist Unsinn.

Die These beruht vor allem auf der Verwechslung von normativen und positiven Aussagen. Liberale beobachten lediglich einige unverkennbare Spannungsfelder. Erstens stellen sie fest, dass Entscheide, nur weil sie demokratisch legitimiert sind, noch lange nicht liberal sein müssen. Dafür gibt es viele Gründe, angefangen bei einem gewissen Tribalismus, der den Freihandel kritisch beäugt, über eine generell gegenüber liberalen Werten skeptische Haltung und mangelndes Verständnis für die komplexen Zusammenhänge von Wirtschaft und Gesellschaft bis hin zu knallharter Sonderinteressenpolitik. Daraus resultieren letztlich eine Expansion des Staates und ein Verlust an individueller Freiheit. Zweitens beobachten Liberale, dass auch autoritäre Regime (etwa Singapur) eine in der Summe liberale Politik betreiben können. Das gilt vor allem für die Wirtschaftspolitik. Aber auch um die Rechtsstaatlichkeit, also die Vermeidung von Willkür, kann es in formal demokratischen Staaten unter Umständen schlechter bestellt sein als in autoritären Regimen. Drittens zeigt sich, dass grössere liberale Reformen fast nur nach Kriegen und Krisen möglich waren, also in Ausnahmesituationen. Ein Beispiel dafür sind die mittels Ermächtigungsgesetzen deklarierten Wirtschaftsreformen von Ludwig Erhard nach dem Zweiten Weltkrieg, die wohl nur deshalb möglich waren, weil die alliierten Besatzungsmächte noch das Sagen hatten.

Doch aus der Beobachtung dessen, was ist, leiten sich keine Normen ab. Ja, das demokratische Zustandekommen von Entscheiden adelt keineswegs die Inhalte, und ja, die Demokratie produziert oft Resultate, die aus liberaler Sicht unbefriedigend sind. Dennoch müssen Liberale nicht nur mit der Demokratie leben, sondern es gibt mindestens drei gute Gründe, weshalb sich Liberale aus Überzeugung für eine – allerdings begrenzte – Demokratie einsetzen.

1. Das zentrale Argument ist, wie schon erwähnt, dass Demokratie und Liberalismus auf gemeinsamen Wertgrundlagen basieren. Wenn Freiheit

heisst, dass die Menschen im Rahmen der Einschränkungen durch die Natur und durch die Freiheitsrechte der anderen Bürgerinnen und Bürger leben können, wie sie wollen, dann gehört dazu auch, dass sie sich an der Wahl der Regierung, an der Gesetzgebung und an der Verwaltung beteiligen können und dass sie die politische Verfassung, unter der sie leben möchten, mitbestimmen können. Dazu gehört, Volksentscheide als Ausdruck individueller Souveränität zu respektieren, auch wenn ihr Inhalt nicht der eigenen Vorstellung von Freiheit entspricht.

2. Das berühmte Churchillsche Diktum, die Demokratie sei die schlechteste Regierungsform, mit Ausnahme aller anderen, gilt auch mit Blick auf liberale Anliegen. Wenn immer irgendwo auf der Welt ein Schritt Richtung mehr Liberalismus getan wird bzw. eine Dummheit nicht begangen wird, bekommen manche Liberale glänzende Äuglein. Aber aus der Tatsache, dass man ex post zum Schluss kommen mag, man lebe insgesamt in Singapur freier als, sagen wir, in Frankreich, lässt sich gewiss nicht der Schluss ziehen, die Freiheit sei unter autoritären Regimen besser gesichert als in demokratisch verfassten Staaten. Die grössere Machtfülle verschafft einer autoritären Regierung zwar die Möglichkeit, liberale Reformen anzupacken und durchzusetzen. Das fasziniert vor allem Manager und Unternehmer, die dem Mythos einer «stärkeren politischen Führung» anhängen. Ob aber die Regierungen diese Möglichkeit der Führung auch im liberalen Sinne nutzen, ist völlig offen. Es gibt schlicht keinen systematischen Grund, der ex ante vermuten liesse, in einem autoritären Staat gebe es mehr Freiheit und weniger schleichenden Etatismus und Sozialismus.

3. Entscheidend ist schliesslich die konkrete Ausgestaltung der demokratischen Verfassung. Die meisten Liberalen, auch Hayek, leiden nicht an der Demokratie an sich, sondern, wie er es ausdrückt, an der unbeschränkten oder dogmatischen Demokratie, also an der Vorstellung, die Macht der Majorität der gewählten Volksvertreter unterliege, vielleicht abgesehen vom Schutz einiger Grundrechte, fast keiner Beschränkung. In feudalen Ordnungen war der Wunsch der Bevölkerung, die Macht der Herrschenden zu beschränken, naheliegend. Mit der Einführung demokratischer Verfahren entstand die Illusion, es brauche nun keine Beschränkung der staatlichen Macht mehr ausser eben die Zustimmung der Mehrheit. Das Gegenteil ist der Fall: Die Mehrheit ist gerade keine genügende Schranke demokratischer Prozesse.

Fünf Schranken der Demokratie

Es gibt aber einige aus liberaler Sicht fast perfekte Formen der Zählung der Demokratie, die zwar nicht verhindern können, dass die Demokratie illiberale Gesetze produziert, aber die sowohl bremsend als auch einschränkend wirken.

An erster Stelle steht die Forderung, das Kollektiv möge nur entscheiden, was wirklich kollektiv entschieden werden muss. Eine liberale Gesell-

schaft braucht demokratische Verfahren, um die Dinge zu entscheiden, die alle betreffen und bei denen es sich um kollektive Güter handelt, aber längst nicht alles, was heute durch Mehrheitsbeschluss entschieden wird, gehört in die öffentliche Domäne. Hier geht die Schweiz wie fast alle europäischen Staaten schon lange in die Irre.

Eine zweite wichtige Beschränkung der Demokratie stellen langfristige Grundsätze dar, wie sie in Verfassungen festgelegt werden, um zu verhindern, dass die temporären Mehrheiten in den Parlamenten in ihrem Macht- und Gestaltungswillen überborden. In der Schweiz mit ihrer permanent vom Volk mit einfacher Mehrheit (von Volk und Ständen) weiterentwickelten Verfassung spielt diese Schranke etwas weniger, weshalb Juristen gerne auf das Völkerrecht rekurrieren.

Eine dritte, vom heutigen Zeitgeist unterschätzte liberale Schranke der Demokratie ist das Subsidiaritätsprinzip und als Folge davon der Föderalismus. Sie schaffen auf mehrere Arten Raum für Freiheit in der Demokratie: indem sie den Bürgern die Wahl anderer Jurisdiktionen erlauben (Abstimmung mit den Füßen); indem sie die Politik dem Wettbewerb aussetzen; indem sie Bürgernähe schaffen und die Kontrolle der Regierung einfacher machen, weil die Missachtung der Minderheit schwieriger ist, wenn man sich kennt; und indem sie Eingriffe in die Freiheit auf ein kleineres Territorium und relativ wenige Menschen beschränken. Die Schweiz ist hier im internationalen Vergleich ein Vorbild.

Eine vierte, nicht unheikle, aber von vielen Liberalen (etwa Milton Friedman) propagierte Schranke stellen Selbstbindungen dar sowie autonome Institutionen, die der Demokratie weitgehend entzogen sind. Für Ersteres sind Schuldenbremsen oder Geldmengenregeln ein Beispiel, für Letzteres die Notenbanken, sofern sie in ihrem Wirken unabhängig sind. Andere Politikbereiche, bei denen man die zu kurzfristigen Schwankungen der politischen Moden fürchtet, etwa die Wettbewerbspolitik, können auf diese Art dem politischen Geschäft ebenfalls entzogen werden, wobei die personelle Besetzung solch autonomer Institutionen natürlich der Politik überlassen bleibt. Die Schweiz hat mit der Schuldenbremse geradezu einen Exportartikel produziert und auch sehr früh die Unabhängigkeit der Schweizerischen Nationalbank gesichert.

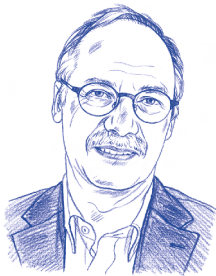
Wohl am umstrittensten ist, fünftens, wie sehr die direkte Demokratie die illiberalen Tendenzen der Demokratie bremst oder fördert. Klar ist, dass Volksentscheide die Rechtsstaatlichkeit und die Rechtssicherheit gefährden können. Trotzdem gilt die Schweiz weitherum noch immer als Hort der Stabilität. Und in der Auseinandersetzung mit den USA war es der Bundesrat, der von einem Tag auf den anderen eine heilige Kuh der Schweiz, das Bankkundengeheimnis, gelockert hat. Klar ist auch, dass in repräsentativen Demokratien parlamentarische Mehrheiten liberale Reformen leichter und vor allem schneller durchsetzen können als in einem System wie dem schweizerischen. Aber tun sie es auch? Und tun sie es systematischer? Die empirische Evidenz spricht nicht dafür. Die Schweiz nimmt in Ranglisten der Freiheit etwa des Freedom House oder des Fraser Institute seit Jahren Spitzenplätze ein, ebenso in Studien zur Wettbewerbsfähigkeit,

in die viele Indikatoren der Freiheit einfließen. Die direkte Mitsprache der Bevölkerung, nicht nur alle paar Jahre bei Wahlen, sondern bei konkreten Sachgeschäften, ist Ausdruck der gleichen individuellen Autonomie, der Souveränität jedes Einzelnen, die auch im Zentrum des Liberalismus steht. Die Bürgersouveränität lässt sich aus liberaler Warte ähnlich wie die Privatautonomie im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Handeln nicht einfach für mehrere Jahre delegieren. Selbstverständlich hängt viel von der konkreten Ausgestaltung ab. So kann man sich fragen, ob die Hürden für Initiative und Referendum nicht auf jene Höhen angehoben werden sollten, die bei ihrer Einführung galten, um so deren Blockade- und Drohpotenzial zu reduzieren. Bei aller Demokratieskepsis sollte den Liberalen aber zumindest die direkte Demokratie näher sein als die repräsentative.

Erklären, nicht jammern!

Hinter dem liberalen Hader mit der Demokratie steckt letztlich eine ähnlich elitäre Rechthaberei und nicht zu rechtfertigende Arroganz wie hinter der undifferenzierten Verteufelung von so vielem, was derzeit politisch Erfolg hat, als billiger Populismus. Es geht in der Demokratie darum, dass alle Bürgerinnen und Bürger am politischen Geschehen gleichberechtigt teilhaben können, unbesehen ihrer Gesinnung, ihrer Bildung und auch – man

mag es beklagen – ihres Anstands. Das ist Ausdruck einer Haltung, die das Individuum als autonom und mündig ansieht und auch so behandelt. Dank der «crowd intelligence» kommen dann oft «wahre» Entscheide zustande, oft aber auch aus Sicht von Liberalen «falsche» Entscheide. Auch liberale Überzeugungen und ökonomisches Wissen haben sich eben der einzig sinnvollen Prüfinstanz zu unterwerfen, dem demokratischen Entscheid. Das bedeutet, dass die Liberalen sich die Mühe machen müssen, ihre Mitbürger von ihren Ideen zu überzeugen. Wenn ihnen das nicht gelingt, sollten sie nicht über das «tumbe Volk» und seine Verführer jammern und auch nicht darauf setzen, dass es leichter wäre, Parlamentarier oder Minister zu überzeugen. Sie sollten aber auch nicht resignieren, sondern im demokratischen Prozess weiter für ihre Ideen kämpfen. Das – wohlgermerkt immer in Befürworter und Gegner gespaltene – Volk entscheidet nicht immer richtig, es hat nicht immer recht, aber wer, wenn nicht das Volk sollte in einem festgelegten Verfahren (doppelte Mehrheit, qualifizierte Mehrheit, einfache Mehrheit) abschliessend über die Dinge befinden, die es selbst betreffen? Alle Alternativen dazu laufen auf einen Philosophen-, Richter- oder Expertenstaat hinaus oder darauf, dass andere besser wissen, was einem Land guttut als dieses Land selbst. Das können Liberale eigentlich nicht wollen, sie müssen wohl weiter an der Demokratie leiden. |G|



Gerhard Schwarz, Jahrgang 1951, Dr. oec., war langjähriger Wirtschaftschef der NZZ und 2010 bis 2016 Direktor von Avenir Suisse. Heute ist er Publizist und Präsident der Progress Foundation. Zahlreiche Publikationen, u. a. *Wirtschaftswunder Schweiz* (mit R. James Breiding, NZZ Libro 2016, 3. Aufl.) und *Ideen für die Schweiz. 44 Chancen, die Zukunft zu gewinnen* (mit Urs Meister, NZZ Libro 2013, 3. Aufl.).