



Universität St.Gallen

Das zukünftige Verhältnis von
Kapitalismus und Demokratie
aus ökonomischer Sicht

Gebhard Kirchgässner

February 2015 Discussion Paper no. 2015-06

Editor: Martina Flockerzi
University of St.Gallen
School of Economics and Political Science
Department of Economics
Bodanstrasse 8
CH-9000 St. Gallen
Phone +41 71 224 23 25
Fax +41 71 224 31 35
Email seps@unisg.ch

Publisher: School of Economics and Political Science
Department of Economics
University of St.Gallen
Bodanstrasse 8
CH-9000 St. Gallen
Phone +41 71 224 23 25
Fax +41 71 224 31 35

Electronic Publication: <http://www.seps.unisg.ch>

Das zukünftige Verhältnis von Kapitalismus und Demokratie aus ökonomischer Sicht¹

Gebhard Kirchgässner²

Author's address: Prof. em. Dr. Dr. h.c. Gebhard Kirchgässner
Universität St. Gallen
SIAW-HSG
Bodanstrasse 8
CH-9000 St. Gallen
Email gebhard.kirchgaessner@unisg.ch

¹ Referat im Rahmen der Tagung „Kapitalismus und Demokratie: Konflikte und Reformen“, Bern, 28. März 2014. Überarbeitete schriftliche Fassung, Februar 2015. © GEBHARD KIRCHGÄSSNER.

² Universität St. Gallen, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung, Leopoldina und CESifo.

Abstract

Whether democracy or capitalism should have normative priority depends on the philosophical point of view but also how both are defined. The more relevant perspective is, however, the positive one. Formally, politics dominate, but the economy often dominates de facto because political decisions against interests of powerful economic players might cause high societal costs. Since the downfall of the Iron Wall capitalism spread out much more than democracy. Future development might strongly depend on the development of the new authoritarian market economies: Can high growth continue while political rights are largely suppressed, or do they have to concede more and more to democratic rights in order to ensure further economic growth? One would like to see the latter one, but this is by no means sure.

Keywords

Capitalism, Democracy, Economic Development, Market Economy.

JEL Classification

H11, O10.

1 Einleitung

[1] Um etwas zum zukünftigen Verhältnis von Kapitalismus und Demokratie aus ökonomischer Sicht sagen zu können, ist zunächst zu klären, was „aus ökonomischer Sicht“ genau bedeuten soll. Wenn wir über die zukünftige Entwicklung unserer Gesellschaft spekulieren, und um nichts anderes kann es sich hier handeln, spielen selbstverständlich die zu erwartenden zukünftigen wirtschaftlichen Gegebenheiten und Probleme eine wesentliche Rolle, aber es wäre naiv und auch nicht zielführend, sich nur auf die wirtschaftliche Dimension der Probleme beschränken zu wollen. Schliesslich hängt die wirtschaftliche Entwicklung von anderen, insbesondere auch gesellschaftlichen Entwicklungen ab und wirkt auch auf diese zurück. Es wäre leichtfertig, dies nicht in Rechnung zu stellen. „Aus ökonomischer Sicht“ kann daher allenfalls bedeuten, dass man als Ökonom mit der Funktionsweise von Märkten und mit dem Spielen des Wettbewerbs etwas besser vertraut sein sollte als andere Sozialwissenschaftler, die sich weniger mit Marktprozessen befassen. Daher sollte man das, was sich aus der wirtschaftlichen Entwicklung für die Weiterentwicklung unserer Gesellschaft ergeben wird, etwas besser einschätzen können.

[2] Bevor man zum (zukünftigen) Verhältnis zwischen Demokratie und Kapitalismus etwas sagen kann, ist zu klären, was man genau unter ‚Demokratie‘ und ‚Kapitalismus‘ verstehen will. Unter *Demokratie* soll hier eine politische Ordnung verstanden werden, in der Entscheidungen nach dem Mehrheitsprinzip getroffen werden, wobei die freie Entscheidung gewährleistet sowie die Gleichheit der jeweils berechtigten Bürgerinnen und Bürger gegeben ist. Der Kreis der Berechtigten darf dabei nicht willkürlich eingeschränkt sein. Diese Definition impliziert nicht die Existenz eines Rechtsstaats; wie auch verschiedene Abstimmungen in jüngerer Zeit in der Schweiz zeigen, können demokratische Entscheidungen, seien sie nun direkt durch die Bürgerinnen und Bürger oder durch deren Repräsentanten gefällt, in Konflikt mit grundlegenden Menschenrechten bzw. mit rechtsstaatlichen Prinzipien wie z.B. der Willkürfreiheit stehen können.¹⁾ Diese vergleichsweise enge Definition von Demokratie entspricht ganz bewusst nicht der Forderung von PH. MASTRONARDI (2014, S. 7), eine weite Definition zu verwenden, da diese das Spannungsverhältnis zwischen Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip übertüncht, welches jedoch für die Diskussion der Beziehung zwischen Demokratie und Kapitalismus von zentraler Bedeutung ist.

[3] Unter *Kapitalismus* soll eine Eigentumsordnung verstanden werden, die Privateigentum an Produktionsmitteln zulässt bzw. die entsprechenden Eigentums- und Verfügungsrechte, wenn auch nicht uneingeschränkt, garantiert. In der Bundesverfassung sind dies die in Art. 26 garantierte Eigentumsgarantie, die in Art. 27 garantierte Wirtschaftsfreiheit sowie die in Art.

1. Dies gilt für die in der Volksabstimmung vom 8. Februar 2004 angenommene Verwahrungsinitiative genauso wie für die am 28. November 2010 angenommene Ausschaffungsinitiative. In beiden Fällen wird das Gebot der Verhältnismässigkeit verletzt, womit diese Initiativen auch im Widerspruch zu den Artikeln 5(2) und 36(3) der Verfassung stehen. – Zum Verhältnis zwischen direkter Demokratie und Menschenrechten siehe G. KIRCHGÄSSNER (2009).

28 garantierte Koalitionsfreiheit. Dies sind nach der Bundesverfassung (wirtschaftliche) Grundrechte, die generell nur um anderer Grundrechte willen eingeschränkt werden dürfen. Sie können freilich in Konflikt mit anderen Grundrechten kommen, insbesondere auch mit der in Art. 7 als achtens- und schützenswert deklarierten Menschenwürde. Kapitalismus impliziert somit nicht, dass auch eine Wettbewerbsordnung existiert, wenn das auch in aller Regel der Fall ist.²⁾ Auch wenn sich Wettbewerb nie gänzlich unterdrücken lässt, kann z.B. das Eigentum an Produktionsmitteln so ungleich verteilt sein, dass – zumindest in bestimmten Bereichen – Monopole existieren, die Wettbewerb verhindern. Umgekehrt hat es wie z.B. im früheren Jugoslawien Versuche sozialistischer Marktwirtschaften gegeben, in denen versucht wurde, eine Wettbewerbsordnung mit vergesellschaftetem, d.h. (weitgehend) staatlichem Eigentum an Produktionsmitteln zu verbinden.³⁾ Dass diese Versuche zumindest bisher wirtschaftlich wenig erfolgreich waren, spricht zwar gegen ihre praktische Sinnhaftigkeit, aber nicht notwendigerweise auch gegen ihre theoretische Möglichkeit.

[4] Man kann das Verhältnis zwischen Demokratie und Kapitalismus aus normativer wie aus positiver Perspektive angehen. Geht es darum, welche Entwicklung wir in der näheren Zukunft zu erwarten haben, oder darum, welche Entwicklung wir uns wünschen bzw. wie wir die zu erwartende Entwicklung einschätzen und möglicherweise – etwas – in die gewünschte Richtung lenken können? Wollen wir letzteres, kommen wir freilich um die positive Analyse nicht herum. Andererseits scheint es auf dieser Tagung zumindest auch um die normative Perspektive zu gehen. Ich will daher zunächst darauf eingehen (*Abschnitt 2*), bevor ich in *Abschnitt 3* auf die positiven Aspekte zu sprechen komme. Letzteres ist schliesslich die prioritäre Aufgabe des Ökonomen, zumindest solange man die Wirtschaftswissenschaften und insbesondere die Volkswirtschaftslehre als positive Wissenschaft begreift, d.h. als eine ‚Realwissenschaft‘, deren Aufgabe es ist, zu erklären, wie wirtschaftliche (und auch andere gesellschaftliche) Prozesse ablaufen, und zwar ganz unabhängig davon, ob wir diesen Ablauf auf der Basis unseres Wertsystems als positiv oder negativ einschätzen. Dass insbesondere empirisch arbeitende Wirtschaftswissenschaftler sich vorwiegend der positiven Perspektive verpflichtet fühlen, darf als bekannt unterstellt werden.

2 Die normative Perspektive

[5] PH. MASTRONARDI (2014) interessiert offensichtlich vor allem die normative Perspektive, und er kommt u.a. zu folgendem Ergebnis: „Normativ gilt ein Vorrang der Demokratie vor dem Kapitalismus. Dessen faktische Übermacht lässt sich aus einer integralen liberalen Sicht nicht rechtfertigen. Demokratie ist die öffentliche Institution, in deren Rahmen wir die Regeln

2. Zur Rolle des Wettbewerbs siehe auch G. KIRCHGÄSSNER (2011).

3. In den dreissiger Jahren des letzten Jahrhunderts hat es eine Diskussion um die Möglichkeit eines Konkurrenzsozialismus gegeben, d.h. einer Wettbewerbsordnung bei öffentlichem (staatlichem) Eigentum an den Produktionsmitteln. Hauptprotagonisten waren L. v. MISES (1920, 1932) und O. LANGE (1936, 1937). Während ersterer zu zeigen versuchte, dass im Sozialismus eine vernünftige Wirtschaftsrechnung nicht möglich ist und dieser deshalb nie die Effizienz des Kapitalismus erreichen könne, war letzterer überzeugt, dass dieses Problem mit Hilfe moderner Computer in Zukunft gelöst werden könne.

unseres Zusammenlebens – einschliesslich der Wirtschaftsform – nach den liberalen Massstäben von Freiheit, Gleichheit und Solidarität bestimmen. Der Kapitalismus ist bloss eine Antwort auf die demokratisch zu entscheidende Frage nach der Wirtschaftsform“ (S. 12). F.A. v. HAYEK, der zwar nicht grundsätzlich gegen die Demokratie eingestellt war, aber das, worüber demokratisch entschieden werden sollte, stark beschränken wollte, und der bekannte, dass er „eine beschränkte nicht-demokratische Regierung einer nicht beschränkten demokratischen“ vorziehen würde (1977, S. 9), hätte darauf vielleicht folgendermassen geantwortet: „Normativ gibt es einen Vorrang des Kapitalismus vor der Demokratie. Grundlegend ist das Recht freier Individuen, ihr Leben selbst zu gestalten und dabei mit anderen Individuen Verträge zum gegenseitigen Vorteil abzuschliessen. Der Kapitalismus ist jene Gesellschaftsform, welche dieses Recht garantiert. Die Politik ist erforderlich, um den Rahmen dafür abzusichern, und zudem dafür zu sorgen, dass öffentliche Güter bereitgestellt werden, soweit dies nicht mit Hilfe privater Arrangements möglich ist. Politische Entscheidungen, die demokratisch (mit Mehrheit) getroffen werden, sind immer in der Gefahr, Minderheiten zu unterdrücken und deren grundlegende Rechte einzuschränken. Es kommt daher darauf an, die Möglichkeiten demokratischer Entscheidungen strikt einzugrenzen.“

[6] Offensichtlich besteht weder in der ökonomischen noch in der philosophischen Literatur ein Konsens darüber, wo der normative Vorrang liegt. Vermutlich ist die Frage jedoch falsch gestellt. Zum einen ergäbe sich wohl überhaupt kein Problem, wenn – entsprechend den alten Vorschlägen von K. WICKSELL (1896) – politische Entscheidungen einstimmig getroffen würden. Dann wäre es nicht möglich, durch politische Entscheidungen die Rechte einzelner einzuschränken. Dies scheitert (zumindest in grossen Gruppen) jedoch an praktischen Problemen, worauf K. WICKSELL (1896, S. 117) bereits aufmerksam gemacht hat. Zweitens – und wohl entscheidender – ist jedoch, dass – zumindest nach liberaler Auffassung – der normative Vorrang in den unveräusserlichen Rechten der Individuen liegt. Diese umfassen sowohl die Vertragsfreiheit als auch das Recht, sich zu politischen Entscheidungen zusammenzufinden. Da Verträge auch unter Zwang und/oder zu Lasten dritter geschlossen werden können, ist die Vertragsfreiheit (und damit auch der Kapitalismus) zu beschränken; da mit Mehrheitsentscheidungen Minderheiten unterdrückt werden können, gilt Gleiches auch für die Demokratie. Aus liberaler Perspektive sind daher beide zu beschränken.

[7] Wenn man für die Beantwortung der normativen Frage eine Grundlage erhalten will, dürfte man deshalb um ein Stufenmodell nicht herum kommen, wie es der traditionellen Vertragstheorie zugrunde liegt, aber auch Grundlage moderner Ansätze sowohl in der politischen Philosophie (z.B. in der Theorie der Gerechtigkeit des J. RAWLS (1971)) als auch in der Politischen Ökonomie (insbesondere in der Verfassungsökonomik von J.M. BUCHANAN (1987, 1987a)) ist. Ausgehend von der Anarchie – gleichsam als Stufe Null – müssen auf der ersten Stufe die grundlegenden Regeln des Zusammenlebens festgelegt werden. Dazu gehört erstens, welche individuellen Rechte als grundlegende Menschenrechte anerkannt werden sollen, und zweitens, nach welchen Regeln später – im laufenden politischen Prozess – individuell oder kollektiv entschieden werden soll, d.h. welcher Bereich der Entscheidungen im kapitalistischen Wirtschaftssystem von den einzelnen Individuen in eigener Verantwortung ausgefüllt

wird und in welchen Bereichen – in demokratischen Prozessen – kollektive Entscheidungen gefällt werden und Gültigkeit haben sollen. Dabei wird unterstellt, dass die Bürgerinnen und Bürger sich gegenseitig als gleichwertig anerkennen und dass sie grundlegende gemeinsame Interessen haben, weshalb auf dieser Ebene einstimmig entschieden werden soll. Nach diesem Modell ist das Konsensprinzip, das auf Verfassungsebene idealerweise gelten sollte, sowohl dem Prinzip individueller Entscheidungen (im Kapitalismus) als auch dem Prinzip kollektiver Entscheidungen nach dem Mehrheitsprinzip (in der Demokratie) vorgeordnet, und die Konflikte, die sich zwischen Kapitalismus und Demokratie ergeben, sind nach den einstimmig beschlossenen Verfassungsregeln zu bewältigen.

[8] Das Problem dieses Ansatzes ist freilich, dass es sich hier – in den Worten von J. RAWLS (1971, S. 25) – um eine *ideale* Theorie handelt. In der realen Welt ist weder die Beschränkung der Information gegeben, welche die ‚neueren Theorien des Gesellschaftsvertrags‘, wenn auch in unterschiedlicher Strenge, sowohl bei J. HARSANYI (1953, 1955), bei J. RAWLS (1957, 1971) als auch bei J.M. BUCHANAN und G. TULLOCK (1962) unterstellen, noch ist, wie bereits ausgeführt wurde, bei grösseren Gruppen das Einstimmigkeitsprinzip praktikabel.⁴⁾ Damit ergibt sich als Problem, dass wir mit demokratischen Verfahren festlegen müssen, welche individuellen Menschenrechte als den demokratischen Mitwirkungsrechten vorgeordnet betrachtet werden sollen, d.h. die Demokratie kann (und sollte auch nach vorherrschender Auffassung) selbst festlegen, wo sie sich selbst – und den Kapitalismus – beschränken will. Sie hat damit formal einen faktischen Vorrang vor letzterem. Da sie im demokratischen Staat somit über die Kompetenzkompetenz verfügt, beschränkt sie sich jedoch möglicherweise dort nicht, wo sie sich – zumindest aus liberaler Perspektive – beschränken sollte.

[9] Ein weiteres Problem ergibt sich für diesen Ansatz daraus, dass hier ein Wertesystem zumindest implizit unterstellt wird, welches für uns selbstverständlich zu sein scheint, es aber bei weitem nicht ist. Sieht man einmal davon ab, dass die prinzipielle Gleichheit aller Menschen im politischen Prozess in Appenzell Innerrhoden noch im Jahr 1990 vom männlichen Bevölkerungsteil mit Mehrheit bestritten wurde und es erst eines Urteils des Bundesgerichts bedurfte, um die politische Gleichheit von Männern und Frauen in der Schweiz zu garantieren,⁵⁾ müssen wir feststellen, dass dieses Wertesystem zwar in der Charta der Vereinten Nationen und der Europäischen Menschenrechtskonvention international verankert, aber selbst in unserer abendländischen Tradition bei weitem nicht unbestritten ist; viele Länder verstossen in ihren Verfassungen eklatant gegen die in dieser Charta festgelegten Rechte, ohne sich deshalb von ihr zu distanzieren. In der philosophischen Diskussion der letzten Jahrzehnte zwischen dem ‚Liberalismus‘ und dem ‚Kommunitarismus‘ wurde dies sehr deutlich: Es handelt sich hier um ein bürgerliches Wertesystem abendländischer Prägung, welches zwar für viele Menschen auch ausserhalb der abendländischen Tradition sehr attraktiv erscheint, aber bei weitem nicht allgemein akzeptiert ist.⁶⁾ Nicht nur islamistische Fundamentalisten, die einen

4. Zu diesen ‚neueren Vertragstheorien‘ siehe auch S. GORDON (1976).

5. Bundesgerichtsentscheid BGE 116 Ia 359 vom 27. November 1990.

6. Siehe z.B. die Kritik von M. SANDEL (1982) am Ansatz von J. RAWLS (1971) sowie A. GUTMANN (1993).

islamischen Gottesstaat anstreben, sondern auch fundamentalistische Christen akzeptieren diesen Wertekodex nicht vollumfänglich. Insofern sollte man mit Verallgemeinerungen zurückhaltend sein; man kann wünschen und anstreben, dass unsere abendländischen Grundwerte allgemein akzeptiert werden, aber es gibt keine logisch zwingenden Argumente für ihre allgemeine Gültigkeit.

3 Die positive Perspektive

[10] Für die zukünftige Entwicklung dürfte freilich nur sehr eingeschränkt von Bedeutung sein, wem wir den normativen Vorzug geben wollen, der Demokratie oder dem Kapitalismus. Und inwieweit der durch die Kompetenzkompetenz gegebene formale Vorrang der Demokratie vor dem Kapitalismus auch relevant ist, wird schon dadurch infrage gestellt, dass international tätige Unternehmen heute (demokratische) Regierungen sehr viel stärker unter Druck setzen können, als dies in früheren Zeiten der Fall war, indem sie z.B. Subventionen erpressen und/oder mit dem Abzug von Arbeitsplätzen drohen.⁷⁾ Insofern beschränken sie faktisch, wenn auch nicht formal, den Spielraum demokratischer Entscheidungen. Diese Beschränkungen greifen freilich nicht notwendigerweise dort, wo sie es aus liberaler Perspektive sollten. Zudem sind diese Einflussmöglichkeiten nicht auf (privat-)kapitalistische Firmen beschränkt; sie werden, wie insbesondere die Zeit des Kalten Kriegs gezeigt hat, nicht weniger gern von Firmen in Staatseigentum genutzt, die darüber hinaus oft nicht nur ökonomische, sondern auch politische Ziele durchsetzen wollen. Der Fall Gazprom zeigt, dass in öffentlichem Besitz stehende Unternehmen heute auch in – im Prinzip – kapitalistischen Wirtschaftssystemen zur Verfolgung solcher Ziele eingesetzt werden können. Es handelt sich somit um ein allgemeines Problem, welches nicht auf kapitalistische Wirtschaften beschränkt ist. Spezifisch für kapitalistische Wirtschaftssysteme dürfte sein, dass solche Einflussnahmen auch unabhängig von politischen Instanzen erfolgen können und auch tatsächlich erfolgen, und dass dann das Ziel typischerweise ein (rein) wirtschaftliches sein dürfte, die langfristige Gewinnmaximierung des betreffenden Unternehmens, wozu freilich auch politische Mittel wie der Sturz einer unliebsamen Regierung dienen können.

[11] Will man über das zukünftige Verhältnis von Demokratie und Kapitalismus spekulieren, und mehr als Spekulation ist kaum möglich, dann stellt sich zunächst die Frage nach den technologischen (und auch anderen) Rahmenbedingungen, unter denen sich beide Systeme, das Wirtschafts- wie das Politiksystem, in Zukunft entwickeln können. Danach kann man sich fragen, was dies für die beiden Systeme bedeuten und wie die Bevölkerung darauf reagieren könnte. Dabei ist in Rechnung zu stellen, dass sich die Entwicklung beider Systeme, des Wirtschafts- wie auch des Politiksystems, heute in einem internationalen Systemwettbewerb

7. In jüngerer Zeit kommt noch der Versuch dazu, mit Hilfe von Investitionsschutzabkommen Zahlungen in Milliardenhöhe von Staaten dann zu erpressen, wenn diese zusätzliche Massnahmen im Rahmen ihrer Gesundheit-, Umwelt- oder Sozialpolitik ergriffen haben. Wegen der dadurch möglicherweise entgangenen Gewinne wird versucht, dies vor geheim tagenden Schiedsgerichten als ‚indirekte Enteignung‘ qualifizieren zu lassen, die nach diesen Einkommen entschädigungspflichtig ist. Siehe hierzu G. KIRCHGÄSSNER (2015) und die dort angegebenen Verweise.

abspielt, dem sich ein einzelnes Land wie die Schweiz und selbst ein Verbund von Ländern wie die Europäische Union nur unter sehr grossen Kosten entziehen kann. Diese Kosten auf sich zu nehmen, dürfte kaum eine Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bereit sein. Die Hoffnung auf eine Weltregierung ist illusorisch, und bei internationalen Verträgen gibt es für einzelne Länder (fast) immer die Möglichkeit auszuscheren, um sich damit Vorteile zu sichern.

3.1 Rahmenbedingungen

[12] Zu den Rahmenbedingungen zählt in erster Linie die technologische Entwicklung, und hier vor allem jene im Bereich der Informationstechnologie. Es ist in den vergangenen Jahrzehnten möglich geworden, beliebige Mengen von Informationen in unvorstellbar kurzer Zeit an beliebigen Orten zur Verfügung zu stellen. Es bleibt das Problem, diese Informationen innerhalb nützlicher Frist auswerten zu können. Dies ist insbesondere dort relevant, wo diese Informationen in unterschiedlichen Sprachen vorliegen. Aber mit fortschreitender Übersetzungstechnologie dürfte sich dieses Problem in absehbarer Zeit weitgehend erledigt haben. Dies bedeutet, dass international tätige Unternehmen von jedem (hinreichend komfortabel bewohnbaren) Ort der Erde aus geführt werden können, was u.a. zur Folge hat, dass Besteuerung von Gewinnen, soweit sie dem Firmensitz zugerechnet werden können, immer schwieriger durchzuführen sein wird.

[13] Aber auch die politischen Möglichkeiten sind nicht unbeeinflusst von der technologischen Entwicklung. Dies wurde wohl zum ersten Mal deutlich, als in der islamischen Revolution der Jahre 1978/79 im Iran der (noch) in Paris lebende Revolutionsführer AYATOLLAH CHOMEINI seine Botschaften mit Hilfe von Audiokassetten in den Moscheen verbreiten liess, was ihm aus seinem Exil Einflussmöglichkeiten verschaffte, die zuvor noch kaum denkbar schienen.⁸⁾ Heute können ‚soziale Netzwerke‘ wie Twitter oder Facebook zur Mobilisierung grosser Menschenmengen verwendet werden, und Massnahmen zur Unterdrückung unliebsamer Informationen sind nur sehr bedingt möglich; ausserdem verbreiten sich Informationen darüber sehr schnell weltweit. Der Einsatz moderner Informationstechnologien dient freilich selbst in Staaten mit demokratischer Verfassung nicht immer der Förderung von Demokratie und Menschenrechten. Wie die Enthüllungen ihres früheren Mitarbeiters EDWARD SNOWDON zeigen, hört die amerikanische Sicherheitsbehörde NSA selbst Regierungsmitglieder ‚befreundeter‘ Staaten ab und verletzt damit systematisch deren Grundrechte.⁹⁾

[14] Zweitens ist die Existenz internationaler Kapitalmärkte in Rechnung zu stellen. Sie können zwar in bestimmtem Ausmass reguliert werden, aber es wird immer Ausweichmöglichkeiten geben. Damit aber können ‚die Märkte‘ massiven Einfluss auf die Entwicklung

8. Siehe hierzu A. EXENBERGER (2002, S. 97).

9. Dass die deutsche Bundeskanzlerin ANGELA MERKEL abgehört wurde, stellt keinen grösseren Verstoß gegen Grundrechte dar als das Abhören einer beliebigen anderen Bürgerin oder eines Bürgers. Es zeigt jedoch, wie hemmungslos hier in Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger anderer Staaten eingegriffen wird, auch wenn kein Grund vorliegt, der dies rechtfertigen könnte.

einzelner Länder nehmen, und zwar auch ohne dass einzelne (international tätige) Unternehmen hier eine bewusste Politik betreiben und/oder eine führende Rolle spielen. Dies ist nicht nur, aber insbesondere für Entwicklungsländer bedeutsam. Sobald sie am internationalen Kapitalmarkt Kredite in Auslandswährung, insbesondere in U.S. Dollar, aufnehmen, sind sie den Schwankungen der internationalen Devisenmärkte ausgesetzt. Ohne solche Kredite kann es aber schwierig, wenn nicht gar unmöglich sein, die Wirtschaft eines Landes zu modernisieren. Kredite in eigener Währung sind für sie am internationalen Kapitalmarkt jedoch kaum zu erhalten, da kaum jemand das damit verbundene Wechselkursrisiko zu übernehmen bereit ist.

[15] Eine wichtige Rolle haben in den vergangenen Jahrzehnten drittens die massiv gesunkenen Transportkosten gespielt. Dies gilt trivialerweise und unumkehrbar für ‚intellektuelle Güter‘, deren Transportkosten über das Internet fast Null geworden sind. Damit können z.B. Computerprogramme für Firmen in aller Welt weitgehend dort erstellt werden, wo die Löhne für die entsprechenden Spezialisten niedrig sind. Hier herrscht ein starker internationaler Wettbewerb. Entsprechendes gilt für viele Ingenieurleistungen. Auch die Kosten für den Transport materieller Güter sind in den letzten Jahrzehnten massiv gesunken. Auch wenn diese Entwicklung wohl nicht in ähnlichem Ausmass weitergehen und möglicherweise sogar zum Stillstand kommen wird, ist nicht davon auszugehen, dass sie sich in absehbarer Zeit deutlich umkehren wird. Da bisher in diesem Bereich fossile Brenn- bzw. Treibstoffe kaum substituiert werden können, hängt die Entwicklung der Transportkosten wesentlich davon ab, wie sich die Preise fossiler Treibstoffe entwickeln werden und inwieweit es durch weiteren technischen Fortschritt möglich sein wird, die spezifischen Transportkosten zu senken. In jüngster Zeit sind die Preise fossiler Energieträger insbesondere durch die Erschliessung neuer Vorkommen (Schiefergas) deutlich gesunken.¹⁰⁾ Für die nähere Zukunft ist mit keinen dramatischen Änderungen zu rechnen. Bereits vor dem Rückgang dieser Preise waren die Transportkosten so niedrig, dass z.B. in Europa im Bereich der Bekleidungsindustrie Güter aus Ostasien zu so niedrigen Preise angeboten werden, dass die einheimische Produktion in diesem Marktsegment weitestgehend zum Erliegen gekommen ist. Wann sich diese Entwicklung durch die (weitgehende) Erschöpfung der fossilen Energieträger umkehren wird, ist heute nicht abzusehen. Zudem ist offen, ob dann nicht alternative Energieträger zur Verfügung stehen werden, die ähnlich preisgünstig sein werden.

[16] All dies erleichtert es internationalen Unternehmen, Druck auf einzelne Staaten auszuüben, damit diese ihnen möglichst vorteilhafte Konditionen gewähren. Dies gilt insbesondere bezüglich der Produktion von Gütern. Selbstverständlich gibt es eine ganze Reihe von Faktoren, die für die Entscheidung, ein Unternehmen an einem bestimmten Ort produzieren zu lassen, relevant sind. Aber gerade für Entwicklungsländer gibt es häufig kaum andere Handlungsparameter als tiefe Löhne, niedrige Arbeitsschutzvorschriften und geringe Umweltauflagen; die Schäden, die für die Menschen und die Natur dadurch entstehen (bzw. zumindest entstehen können), werden dann in Kauf genommen. Dadurch aber können auch hochentwickelte Industrieländer unter Druck geraten, Löhne zu senken und/oder Schutzvorschriften

10. Dabei könnten auch politische Gründe eine Rolle gespielt haben.

abzubauen. Dass hier Befürchtungen selbst in Situationen entstehen, in denen der Staatsanteil am Bruttoinlandsprodukt verglichen mit früheren Zeiten sehr hoch ist und man daher – mit Hinweis auf dieses Mass – argumentieren könnte, dass die Staaten heute sehr viel stärker in wirtschaftliche Abläufe eingreifen als früher, ist nur allzu verständlich. Sie werden verstärkt, wenn die Regierungschefin des wirtschaftlich stärksten Landes Westeuropas, die deutsche Bundeskanzlerin ANGELA MERKEL, davon spricht, dass man Wege finden werde, „wie die parlamentarische Mitbestimmung so gestaltet wird, dass sie trotzdem auch *marktkonform* ist.“ Hier wird bewusst oder unbewusst ein Primat der Wirtschaft über die Politik unterstellt, der den häufigen Beteuerungen vom Primat der Politik widerspricht. Nicht umsonst ist der Begriff der „*marktkonformen Demokratie*“ in Deutschland im Jahr 2011 auf Platz 3 der ‚Unwörter des Jahres‘ gelandet.¹¹⁾

3.2 Demokratie und Kapitalismus seit dem Fall des Eisernen Vorhangs

[17] Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs hoffte man auf einen Siegeszug der Demokratie. Tatsächlich wurden in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion demokratische Strukturen formal eingeführt; es bildeten sich Parteien, die in Wahlen miteinander konkurrierten. Nur Nordkorea, China und Kuba blieben noch dem Modell der ‚Volksdemokratie‘ mit der Einparteiherrschaft der Kommunisten verpflichtet, wobei China mit dem Massaker auf dem Platz des Himmlischen Friedens vom 4. Juni 1989 seine Absicht sehr deutlich machte, andere Parteien und damit demokratische Kräfte, welche die Vorherrschaft der KPC in Frage stellen könnten, nicht zuzulassen.

[18] Inzwischen ist dieser Optimismus weitgehend verfliegen; die Nachfolgestaaten der Sowjetunion einschliesslich Russlands haben heute trotz formaler demokratischer Strukturen weitgehend sehr autoritäre politische Systeme, die mit unserer Vorstellung einer ‚echten‘ Demokratie nicht vereinbar sind. Und sogar innerhalb der Europäischen Union sind nicht nur starke rechtspopulistische Kräfte festzustellen, die auf einen autoritären nationalistischen Staat hinarbeiten, sondern mit Ungarn hat ein Mitgliedstaat diesen Weg schon ein gutes Stück beschritten. Dabei erfolgte dies formal auf demokratischen Weg, da die regierende konservative Fidesz-Partei zusammen mit ihrem Koalitionspartner, der christdemokratischen KDNP, im Parlament über eine Zweidrittelmehrheit verfügt und damit die Verfassung beliebig ändern kann. Von einem Siegeszug der Demokratie nach dem Ende des Kalten Kriegs kann somit keine Rede sein. Zudem sind vier Jahre nach dem Beginn des ‚Arabischen Frühlings‘ auch die Hoffnungen darauf, dass sich dort demokratische Kräfte durchsetzen würden, weitestgehend geschwunden; einzig Tunesien scheint hier auf einem ‚guten‘ Weg zu sein. Trotz weit verbreiteter formal-demokratischer Strukturen scheint die Demokratie nach wie vor eine Angelegenheit weniger, vor allem in der abendländischen Tradition stehender Staaten zu sein.

[19] Ganz anders sieht es bezüglich des Kapitalismus aus. Er scheint nach 1989 einen unangefochtenen Siegeszug angetreten zu haben. Herausragendes Beispiel ist China, dessen wirt-

11. Siehe <http://www.unwortdesjahres.net/index.php?id=35> (27/03/14)

schaftliche Entwicklung seit seiner Hinwendung zum Kapitalismus verglichen mit der Zeit davor nahezu explosiv ist. Dies zeigt sich insbesondere dann, wenn man es mit Indien vergleicht, das – zumindest nach unseren Vorstellungen – auch keine ‚lupenreine‘ Demokratie, aber im Vergleich zu China doch sehr viel demokratischer ist. Von den ehemals kommunistischen Staaten hängt nur noch Nordkorea auch wirtschaftlich an dieser Ideologie; selbst auf Kuba gibt es bereits signifikante Bewegungen in Richtung auf eine kapitalistische Marktwirtschaft. Die von KARL MARX seinerzeit eindrücklich beschriebene Dynamik des kapitalistischen Systems scheint – entgegen seiner damaligen Einschätzung – nach wie vor ungebrochen zu sein; sich diesem System nicht zu öffnen, bedeutet erhebliche ökonomische Kosten. Da diese Staaten und insbesondere China wesentliche Absatzmärkte für die in Europa produzierten Güter darstellen, sind wir heute in unserer eigenen wirtschaftlichen Entwicklung auch abhängig davon, dass diese Wirtschaften florieren, auch wenn die Gesellschaftsordnungen dieser Staaten unseren Auffassungen diametral entgegengesetzt sind.

[20] Wir müssen somit feststellen, dass in den letzten Jahrzehnten zwar formale demokratische Strukturen in vielen Staaten neu eingeführt wurden, dass die demokratische Mitwirkungsrechte häufig jedoch wieder stark beschnitten und in vielen Fällen ganz suspendiert wurden. Die Welt ist zwar heute etwas, aber nicht unbedingt sehr viel demokratischer als sie es im Jahr 1989 war, als der Eiserne Vorhang fiel. Dabei sind auch die grundlegenden Menschenrechte heute nicht unbedingt besser geschützt als damals. Andererseits hat sich eine kapitalistische Revolution vollzogen, der sich nur noch ganz wenige Staaten entziehen wollten bzw. konnten. Insofern hat der Kapitalismus gegenüber der Demokratie in den letzten Jahrzehnten massiv an Bedeutung gewonnen. Man mag diese Entwicklung bedauern, aber sie lässt sich kaum bestreiten. Was sich in diesen Jahrzehnten vor allem entwickelt hat sind autoritäre politische Systeme mit florierenden kapitalistischen Marktwirtschaften, die, wie z.B. Singapur, gelegentlich sogar als Vorbild für die westlichen Demokratien hingestellt werden.¹²⁾

[21] Dies bedeutet nicht, dass Staaten mit autoritären Strukturen generell wirtschaftlich erfolgreicher sind als Staaten mit demokratischen politischen Strukturen, aber zumindest gibt es keinen offensichtlichen Nachweis dafür, dass Staaten mit autoritärem Politiksystem sich wirtschaftlich tendenziell schlechter entwickeln als Staaten mit demokratischen Systemen. Autoritäre Systeme, in denen Politiker ihre Macht vorwiegend dazu benutzen, sich auf Kosten der breiten Bevölkerung zu bereichern, haben kaum Chancen, wirtschaftlich sehr erfolgreich sein.

12. So ist z.B. für den früheren österreichischen Bundeskanzler WOLFGANG SCHÜSSEL (Die Grösse der Kleinen, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 236 vom 10. Oktober 2012, S. 22) neben der Schweiz, Österreich und den Skandinavischen Staaten Singapur einer der „Vorbild-Staaten auf unserem blauen Planeten“. Nach ihm stehen sie alle hervor „mit hervorragenden Noten in den Dimensionen stabile Regierungsführung, überdurchschnittlicher Fleiss und erstklassige Bildungssysteme. Dazu kommen eine Zukunftsplanung mit Weitblick, eine saubere Verwaltung und hohe Aufstiegschancen durch individuelles und kollektives Leistungsbewusstsein.“ Die Beachtung von Menschenrechten und dass Arbeitnehmer aus Südostasien in Singapur gleichsam wie Sklaven gehalten werden, ist für ihn (zumindest an dieser Stelle) kein Thema. Zur Situation der Menschenrechte in Singapur siehe z.B. den *World Report 2014* von HUMAN RIGHTS WATCH <http://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/singapore>, sowie: Mundtot gemacht, *sueddeutsche.de* vom 11. Mai 2010, <http://www.sueddeutsche.de/politik/menschenrechte-in-singapur-mundtot-gemacht-1.537924> (19/05/14).

Dies sieht für jene Systeme anders aus, die kapitalistische Eigentums- und Verfügungsrechte garantieren und gleichzeitig durch Repression mögliche Arbeitskonflikte unterdrücken und verhindern, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gemeinsam für ihre Interessen eintreten können. Hier bieten sich Profitchancen, die von Unternehmern genutzt werden können und häufig auch genutzt werden und die zu einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung führen können. Herausragende Beispiele sind dafür die ostasiatischen ‚Tigerstaaten‘ Südkorea, Taiwan und Singapur, die während ihrer wirtschaftlichen Aufholjagd wenig demokratische, autoritäre politische Strukturen aufwiesen. Wie diese Beispiele zeigen, muss dies zwar nicht, kann aber längerfristig zu einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung für breite Bevölkerungsschichten führen.

3.3 Mögliche zukünftige Entwicklungen

[22] Das zukünftige Verhältnis zwischen Kapitalismus und Demokratie dürfte wesentlich davon abhängen, wie sich die Länder mit autoritärem Politik- und kapitalistischem Wirtschaftssystem entwickeln. Dabei sind im Prinzip (mindestens) zwei Szenarien denkbar. Zum einen können die autoritären Marktwirtschaften – im Vergleich mit den demokratischen – so viel erfolgreicher sein, dass letztere in ihrem Handlungsspielraum noch stärker als heute eingeschränkt werden. Wenn uns heute China wegen der hohen Arbeitsmotivation und -leistung der dort Beschäftigten, die gleichzeitig sehr geringe Einkommen haben, gelegentlich als Vorbild dargestellt wird, impliziert dies letztlich, dass wir uns mit höheren Arbeitsbelastungen und geringeren Einkommen zufrieden geben sollten. Die Frage stellt sich dann, zu wessen Nutzen dies geschehen würde. Aber auch wenn man dies nicht als Vorbild sieht, muss man in Rechnung stellen, dass Arbeitsplätze ins Ausland verlagert werden können, wobei es heute nicht mehr nur Arbeiten betrifft, für die nur geringe Qualifikationen erforderlich sind. Wie z.B. die oben bereits angesprochene Auslagerung von Informatik- sowie Ingenieurleistungen nach Indien zeigt, können auch hochqualifizierte Arbeitnehmer davon betroffen sein.¹³⁾ Dies hat bereits zu einer zusätzlichen Belastung unserer Sozialsysteme geführt.

[23] Umgekehrt kann die wirtschaftliche Entwicklung dazu führen, dass der Ruf nach demokratischen Rechten immer stärker wird, und dass diesem zumindest teilweise stattgegeben wird, falls die wirtschaftliche Entwicklung nicht gefährdet werden soll. Dafür spricht z.B., dass Südkorea und Taiwan sich inzwischen zu respektablen Demokratien entwickelt haben. Ähnliches kann man wohl – in längerer Perspektive – von Japan feststellen. Singapur als quasi-demokratischer Einparteienstaat weist dagegen nach wie vor eine sehr autoritäre politische Struktur auf. Interessant wird zu beobachten sein, inwieweit China in Zukunft gezwungen sein wird, Reformen im Hinblick auf stärkere Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger (sowie auch auf stärkere Föderalisierung) zu unternehmen, um weiterhin eine positive wirtschaftliche Entwicklung zu ermöglichen. Die dahinter stehende Frage ist, inwieweit man wirtschaftliche

13. Siehe hierzu z.B. G. ROHDE (2003).

Freiheiten gewähren und gleichzeitig politische Freiheiten verweigern kann. Wie (nicht nur) das Beispiel Singapurs zeigt, dürfte dies in erheblichem Ausmass möglich sein.

[24] Beide Entwicklungen sind denkbar, und für beide gibt es Argumente. Spekulationen darüber, wie die Entwicklung verlaufen wird, sind – zumindest zum jetzigen Zeitpunkt – müssig. Dennoch – oder vielleicht gerade deshalb – stellt sich die Frage, inwieweit diese Entwicklung zu beeinflussen und wie darauf möglicherweise zu reagieren ist. Diese Frage stellt sich zum einen generell, d.h. in Bezug auf die internationale Entwicklung, aber auch spezifisch für die Schweiz: Welche Optionen stehen zur Verfügung?

3.4 Möglichkeiten und Wünschbarkeit politischer Eingriffe

[25] Bezüglich der internationalen Entwicklung wurde bereits erwähnt, dass auch für die Zukunft nicht von einer Weltregierung ausgegangen werden kann, da viele, insbesondere mächtige Länder nicht bereit sein werden, ihre Souveränität so weit beschneiden zu lassen. So sind z.B. die Vereinigten Staaten nicht bereit, den Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag für Angelegenheiten ihrer Staatsbürger zu akzeptieren. Wenn auf internationaler Ebene überhaupt eingegriffen werden kann, dann nur durch Verträge, denen möglichst viele Staaten beitreten sollten, wobei es freilich (fast) immer Staaten geben wird, die für sich einen Vorteil darin sehen, einem solchen Vertrag nicht beizutreten, die sich gleichsam als Trittbrettfahrer verhalten. Bei bestimmten Fragen kann auf die internationale Entwicklung auch dadurch eingewirkt werden, dass einzelne mächtige Staaten oder Staatenverbände durch den Erlass von Vorschriften, die für ihren Bereich gelten, andere Staaten zu ähnlichem Verhalten zu zwingen. So haben z.B. die Vereinigten Staaten durch den Foreign Account Tax Compliance Act (FACTA) bewirkt, dass im Bereich der Besteuerung zwischen den Staaten der automatische Informationsaustausch zum OECD-Standard wird, dem sich auch die Schweiz nicht entziehen kann. Damit ist das schweizerische Bankgeheimnis im Verkehr mit dem Ausland definitiv Vergangenheit, obwohl bis vor Kurzem noch ganz offiziell die Auffassung vertreten wurde, dass die Schweiz davon nicht abgehen werde.¹⁴⁾

[26] Wie wenig international überhaupt möglich ist, was nicht mit den Interessen einflussreicher wirtschaftlicher Akteure vereinbar ist, zeigt die Situation der internationalen Finanzmärkte in den vergangenen Jahren. Auf dem Höhepunkt der Finanz- und Wirtschaftskrise, im Herbst 2008, schien es allgemeine Überzeugung zu sein, dass diese Märkte deutlich stärker reguliert werden müssten, um eine weitere solche Krise zu verhindern. Schliesslich wurde damals (auch in der Schweiz) nur mit Hilfe des Staates das Schlimmste vermieden; nach dem

14. So hat der damalige schweizerische Finanzminister HANS-RUDOLF MERZ noch im März 2008 verkündet: „An diesem Bankgeheimnis werdet Ihr euch die Zähne ausbeißen“. Siehe hierzu: M. STÄDELI, Nach 100 Jahren Am Ende, *NZZ Webpaper* vom 14. Juli 2013, http://webpaper.nzz.ch/2013/07/14/wirtschaft/KGVBJ/nach-hundert-jahren-am-ende?guest_pass=06952bc960:KGVBJ:77524b76ad9a05c99b2f13e8cdad7f34e44f613d, sowie: Schweiz: „Am Bankgeheimnis werdet Ihr Euch die Zähne ausbeißen“, *Spiegel Online* vom 19. März 2008, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/schweiz-am-bankgeheimnis-werdet-ihr-euch-die-zaehne-ausbeissen-a-542547.html>

Zusammenbruch von Lehman Brothers gab es, da sie alle als ‚too big to fail‘ eingestuft und damit gerettet wurden, keinen weiteren Zusammenbruch einer grossen, ‚systemrelevanten‘ Bank. Gleichzeitig konnten wegen der zusammenbrechenden Interbankenmärkte die Geldmärkte nur mit Hilfe der Zentralbanken funktionsfähig gehalten werden. In der Zwischenzeit wurden zwar einige Schritte in Richtung auf eine stärkere Regulierung dieser Märkte unternommen, aber verglichen mit den damals anvisierten Massnahmen ist dies sehr wenig, und je weiter die Finanzkrise zurückliegt, desto schwieriger wird es, auf diesem Weg noch weiter zu gehen.

[27] Dazu kommt, dass von systemrelevanten Banken auf diesen Märkten heute unbeschwerter als früher ‚gezockt‘ werden kann. Vor der Krise bestand für solche Banken zumindest die prinzipielle Möglichkeit, dass sie in Konkurs gehen würden, und bei Lehman Brothers ist dies auch geschehen. Nachdem die Politik jedoch das Ausmass der negativen Konsequenzen eines solchen Zusammenbruchs erkannt hat, hat sie, wie erwähnt, alle weiteren ins Strudeln geratenen Banken, die sie für systemrelevant hielt, stabilisiert, und sie dürfte dies auch in Zukunft tun. Damit ist für diese Banken der Anreiz für riskante Geschäfte gestiegen, da die Kosten dann, wenn es schief geht, auf die Steuerzahler überwältzt werden können. Die Versuche, durch Restrukturierung der Banken die Situation des ‚too big to fail‘ zu verhindern, sind bisher auch in der Schweiz nicht sehr weit gediehen.

[28] Ein Beispiel für die begrenzten Möglichkeiten staatlicher Eingriffe in die Finanzmärkte ist auch die Finanztransaktionssteuer, die nach ihrem ‚Erfinder‘ benannte Tobin-Steuer.¹⁵⁾ Global lässt sie sich nicht durchsetzen. Die Europäische Union hat beschlossen, sie einzuführen. Dies dürfte auch geschehen. Die Erfahrung der Schweiz zeigt, was zu erwarten ist. Mit der Umsatzabgabe im Rahmen der ‚Stempelsteuer‘ existiert in der Schweiz eine solche Abgabe. Zusammen mit der Emissionsabgabe und den Abgaben auf die Prämien bestimmter Versicherungen macht der Ertrag etwa 5 Prozent der Einnahmen des Bundes aus.¹⁶⁾ Dies ist kein zu vernachlässigender Betrag. Die Frage ist freilich, welche Transaktionen zusätzlich in der Schweiz durchgeführt würden, wenn es diese Abgabe nicht gäbe. Darüber kann man für die Schweiz nur spekulieren, auch wenn klar ist, dass hier ein Nachteil gegenüber ausländischen Finanzplätzen existiert. Nicht umsonst wird seit längerem auch im Parlament diskutiert, wie man insbesondere die Emissionsabgabe abschaffen und durch eine andere Steuerquelle ersetzen könnte.

[29] Interessant ist in diesem Zusammenhang das Beispiel Schwedens. Dort wurde im Jahr 1985 eine Börsenumsatzsteuer eingeführt. Statt der erhofften 165 Millionen Euro nahm Schweden nur 9 Millionen Euro ein. „Grund dafür war der Einbruch der Handelsumsätze um 85 Prozent bei festverzinslichen Wertpapieren und der fast vollständige Verlust des Termin-

15. Siehe J. TOBIN (1978).

16. Siehe hierzu EIDGENÖSSISCHE STEUERVERWALTUNG (2013), sowie:
<http://www.efd.admin.ch/themen/steuern/02426/index.html?lang=de> und
http://www.denknetz-online.ch/IMG/pdf/Transaktionssteuern_Schweiz_Stefan_Hochstettler_Marz_10-2.pdf (20/05/14).

handels mit Futures und Optionen“,¹⁷⁾ weshalb diese Steuer im Jahr 1992 wieder abgeschafft wurde. Diese Erfahrungen wie auch jene in Grossbritannien zeigen, dass man mit einer solchen Steuer zwar einen gewissen fiskalischen Ertrag erzielen kann, dass er aber geringer sein wird, als man sich erhofft, und dass er zu weitgehenden Verlagerungen der Geschäfte an andere Börsenplätze führen wird, weshalb spekulative Finanzmarktaktivitäten dadurch kaum eingeschränkt werden dürften. Während der fiskalische Zweck teilweise erfüllt werden kann, wird der eigentliche Zweck, die dadurch bewirkte Verringerung internationaler rein spekulativer Finanzmarktaktivitäten, verfehlt.¹⁸⁾

[30] Die Möglichkeiten, auf internationaler Ebene den Einfluss der Märkte zugunsten stärkerer politischer Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Staaten einzudämmen, sind offensichtlich sehr begrenzt. Dazu kommt, dass man sich gelegentlich die Frage stellen muss, ob die gewählten Repräsentanten dann, wenn sie die Möglichkeit dazu hätten, überhaupt bereit wären, Einfluss zu nehmen. So wird beispielsweise das geplante Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) derzeit hinter verschlossenen Türen verhandelt, womit offensichtlich verhindert werden sollte, dass eine öffentliche Diskussion darüber stattfinden kann. Verantwortlich dafür waren die gewählten Regierungen der Mitgliedsländer der Europäischen Union.¹⁹⁾ Diese Diskussion liess sich insbesondere im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2014 jedoch nicht mehr unterdrücken; schliesslich steht zur Diskussion, ob die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union in Zukunft noch in der Lage sein werden, eigenständig Sozial- Umwelt- und Gesundheitspolitik zu betreiben. In der Kritik steht insbesondere der geplante Investorenschutz.²⁰⁾ Massiver öffentlicher Druck führte schliesslich dazu, dass die Kommission zumindest einen Teil der Dokumente veröffentlichte.²¹⁾ Inwieweit den mit diesem Vertragswerk – und mit dem analogen Vertrag zwischen der Europäischen Union und Kanada – verbundenen Befürchtungen Rechnung getragen wird, bleibt abzuwarten.

[31] Auch wenn diese Überzeugung in der Schweiz weit verbreitet ist, teilen freilich nicht alle die Auffassung, dass es gut wäre, wenn die Politik stärker Einfluss nehmen und insbesondere die internationalen Finanzmärkte stärker regulieren könnte. Es gibt auch gegenteilige Überzeugungen. So spricht z.B. H. SIEBERT (1998) von der „Disziplinierung der nationalen Wirtschaftspolitik durch die internationale Kapitalmobilität“. B. CAPLAN (2007, S. 3), der über den „Mythos des rationalen Wählers“ schreibt, ist der Auffassung, dass „die Demokratie genau deshalb scheitert, weil sie das tut, was die Wähler wünschen.“ Und W. WITTMANN, der

17. A. TOLLER, Streit um Steuer für den Finanzmarkt, *Wirtschaftswoche online* vom 30. Januar 2012, <http://www.wiwo.de/finanzen/steuern-recht/modelle-im-vergleich-streit-um-steuer-fuer-den-finanzmarkt-seite-all/6129038-all.html> (27/03/14).

18. Zur Notwendigkeit einer besseren Regulierung des Bankensystems siehe z.B. A. ADMATI und M. HELLWIG (2013).

19. Siehe hierzu auch N. MCCULLOCH und G. PACILLO (2011).

20. Siehe hierzu H. KLODT (2015).

21. Siehe: EU-Kommission veröffentlicht Dokumente zu Freihandelsabkommen, *DIE ZEIT online* vom 7. Januar 2015, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2015-01/ttip-freihandelsabkommen-dokumente> (16/02/15).

als scharfer Kritiker der direkten Demokratie bekannt ist, hat u.a. verlauten lassen, dass „die direkte Demokratie im Allgemeinen und das Referendum im Besonderen auf Dauer die schweizerische Wirtschaft ruinieren werden, indem sie marktwirtschaftliche Reformen verhindern. Die direkte Demokratie ist auf dem Wege, die Schweiz zu gefährden und zu zerstören.“ (1998, S. 206f.) Während es bei der oben erwähnten Kritik von F.A. v. HAYEK an der Demokratie noch um die Sicherung individueller Freiheitsrechte geht, geht es bei den Aussagen dieser Autoren nur noch um wirtschaftliche Vorteile, welche sie durch demokratisch gefällte Entscheidungen, die in den Wirtschaftsprozess eingreifen, gefährdet sehen.

[32] Hier wird offensichtlich ein Widerspruch zwischen dem demokratischen Staat und einer positiven Wirtschaftsentwicklung gesehen, und die Hoffnung ist, dass dieser – bei W. WITTMANN – durch den Abbau demokratischer Rechte oder – bei H. SIEBERT – durch stärkeren internationalen Wettbewerb, d.h. durch die Stärkung des Kapitalismus und insbesondere des Einflusses der Finanzmärkte in Richtung auf eine bessere wirtschaftliche Entwicklung verschoben werden kann.²²⁾ Es geht hier nicht um eine Stärkung der Demokratie zu Lasten des Kapitalismus sondern, im Gegenteil, um eine Stärkung des Kapitalismus auf Kosten demokratischer Rechte. Diese Position soll hier nicht verteidigt werden, aber es ist festzuhalten, dass die (internationale) Diskussion sehr viel vielfältiger ist, als zumindest zeitweise der Eindruck erweckt wird.

[33] Dabei ist diese Position für viele Bürgerinnen und Bürger gar nicht so absurd, wie dies zunächst scheinen mag. Eine (erwartete) positive wirtschaftliche Entwicklung muss nicht zur Forderung nach mehr demokratischen Beteiligungsrechten führen, sie kann auch dazu führen, dass man Einschränkungen demokratischer Rechte (und/oder bürgerlicher Freiheitsrechte) eher hinnimmt. So ist z.B. nicht bekannt, dass die Bürgerinnen und Bürger Singapurs mit ihrer Situation sehr unzufrieden wären.²³⁾ Noch deutlicher aber wurde dies im Fürstentum Liechtenstein. Weil der Fürst damit drohte, das Land zu verlassen, akzeptierten die Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner am 16. März 2003 auf Initiative des Fürsten eine Verfassung, die diesem weitgehende Vetorechte bei der Besetzung politischer und richterlicher Ämter einräumte, welche mit demokratischen Vorstellungen kaum vereinbar sind. Offensichtlich wogen die Befürchtungen negativer wirtschaftlicher Auswirkungen, die möglicherweise dann aufgetreten wären, wenn der Fürst das Fürstentum verlassen hätte, stärker als die vom Fürsten geforderten Einschränkungen demokratischer Rechte.

22. Eine ‚bessere‘ wirtschaftliche Entwicklung bemisst sich dabei in aller Regel an der Höhe des Bruttoinlandsprodukts bzw. des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf; Verteilungsargumente spielen dabei kaum eine Rolle.

23. Die ausländischen Arbeitskräfte in den Beschäftigungen mit niedriger Qualifikation, die zum Teil unter menschenunwürdigen Bedingungen leben, werden hier freilich nicht gefragt. Zur Situation der über 200'000 Kindermädchen siehe z. B. M. DAUM, Singapur: Die Zukunft vor Augen, *ZEIT.ONLINE* vom 29. November 2012, <http://www.zeit.de/2012/49/Schweiz-Singapur-Raumplanung-Finanzplatz-Migration/komplettansicht> (19/05/14).

4 Abschliessende Bemerkungen

[34] Grundlegend sind – zumindest aus der hier vertretenen Perspektive – die individuellen Menschenrechte. Davon werden unterschiedliche Teile durch das demokratische politische System und durch das kapitalistische Wirtschaftssystem abgedeckt. Diese Rechte können miteinander in Konflikt geraten. Hier einen prinzipiellen Vorrang einer Seite zu sehen, ist problematisch. Nicht umsonst kennt auch die Bundesverfassung keinen solchen Vorrang, sondern sie führt die wirtschaftlichen genauso wie die politischen Rechte als Grundrechte auf. Wenn Konflikte auftreten, wie z.B. bei der Frage der Zulässigkeit kantonaler Monopole im Bereich der Elementarschaden- und Feuerversicherung, ist im Zweifel das Bundesgericht gefordert. Wie seine Entscheidung vom 27. Februar 1998 zeigt,²⁴⁾ kann das Ergebnis auch gegen die Wirtschaftsfreiheit ausfallen.

[35] Formal hat die Demokratie einen Vorrang vor dem Kapitalismus, oder – besser gesagt – die Politik vor der Wirtschaft, da sie die Regeln festlegt, nach denen auch über das Wirtschaften entschieden wird. Das ändert jedoch nichts daran, dass nicht nur die Politik für die Wirtschaft Rahmenbedingungen setzt, sondern auch die Wirtschaft für die Politik. Letzteres gilt umso mehr, je international verflochtener die Wirtschaft eines Landes ist. So wäre z.B. die Politik frei gewesen, einen gesetzlichen Mindestlohn von 4'000 CHF vorzuschreiben.²⁵⁾ Die zusätzliche Arbeitslosigkeit, die dadurch möglicherweise entstanden wäre, hätte sie freilich nicht verhindern können. Auch wenn man einen grundsätzlichen Vorrang der Demokratie vor dem Kapitalismus postuliert, kommt man an diesen Bedingungen nicht vorbei. Man mag sie als ‚Sachzwänge‘ zu desavouieren versuchen, die hinter normativen Forderungen zurückzustehen haben; daran, dass sie existieren, ändert dies nichts.²⁶⁾

[36] Die Politik reguliert heute sehr viel stärker, als dies noch vor wenigen Jahrzehnten der Fall war. Auch jene Aktivitäten, die direkt durch den Staat getätigt werden und damit – zumindest prinzipiell – der demokratischen Kontrolle unterliegen, haben ein Ausmass angenommen, welches direkt nach dem Zweiten Weltkrieg noch kaum vorstellbar war. Diese Entwicklung ergab sich zum Teil durch Sachzwänge, da z.B. ein stark gestiegenes Verkehrsaufkommen sehr viel mehr Regulierungen erfordert, zum Teil aber auch aufgrund der Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger, die heute z.B. bei der Lebensmittelkontrolle vom Staat sehr viel mehr erwarten, als dies früher der Fall war. Diese über die Jahrzehnte massiv gesteigerte Aktivität ist auch durch die seit den achtziger Jahren verfolgte Politik der Privatisierung bisheriger staatlicher Leistungen sowie der Deregulierung nicht wirklich reduziert worden, wie sich z.B. an der Staatsquote ablesen lässt, auch wenn diese für die Schweiz nach wie vor in der unteren Hälfte der OECD-Staaten liegt. Dabei war dieser Trend in der Schweiz weniger

24. Siehe Bundesgerichtsentscheid 124 I 25. Zur Problematik der Kantonalen Gebäudeversicherungen siehe G. KIRCHGÄSSNER (2001).

25. Der Vorschlag eines Mindestlohns von 4000 CHF wurde jedoch in der Abstimmung vom 18. Mai 2014 mit 76.3 Prozent bei einer Beteiligung von 55.5 Prozent deutlich abgelehnt.

26. Siehe z.B. P. ULRICH (2008, S. 141ff.).

ausgeprägt als in den umliegenden Mitgliedstaaten der Europäischen Union, da in Referenden eine ganze Reihe geplanter Deregulierungen und Privatisierungen von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern verworfen wurden. Die hohe staatliche Aktivität ändert andererseits aber auch nichts daran, dass die Handlungsmöglichkeiten der Politik in bestimmten Bereichen durch die internationale Entwicklung stark beschnitten wurden, was auf Seiten der Politiker gelegentlich ein Ohnmachtsgefühl entstehen lässt.²⁷⁾

[37] Dennoch dürften wohl nur wenige an der grundsätzlichen Ko-Existenz eines (direkt-) demokratischen politischen Systems und eines wettbewerblichen kapitalistischen Wirtschaftssystems rütteln wollen. Zu schlecht sind die bisherigen Erfahrungen mit grundsätzlich anderen Wirtschaftssystemen. Dies schliesst nicht aus, dass man sich wünscht, dass die Politik wieder mehr Einfluss auf den Wirtschaftsprozess haben sollte. Es gibt schliesslich gute Gründe für diesen Wunsch. Die Frage ist freilich, welche konkreten Massnahmen man ergreifen kann. Allgemeine Forderungen wie die, dass sich die Wirtschaftspolitik wieder mehr an den Bedürfnissen der Schweizerischen Bevölkerung ausrichten soll, sind wenig hilfreich, solange nicht gesagt wird, was genau unternommen werden soll und welche Konsequenzen dies haben dürfte. Hätten wir z.B. der Initiative für einen gesetzlichen Mindestlohn von 4'000 CHF pro Monat zustimmen sollen, und welches Ausmass an zusätzlicher Arbeitslosigkeit wären wir bereit gewesen, dafür in Kauf zu nehmen? Sollen wir die Unternehmenssteuern durch einen Mindestsatz partiell harmonisieren, was eine Erhöhung der Steuersätze in den Niedrigsteuernkantonen nach sich ziehen würde? Welchen Rückgang von Steuersubstrat infolge der Verlegung des Sitzes internationaler Firmen sind wir bereit, dafür in Kauf zu nehmen? Und wenn die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger solche Vorschläge ablehnen, wie sie es beim Mindestlohn (und ähnlichen anderen Vorschlägen) gemacht haben, sind wir dann bereit, diese demokratischen Entscheidungen zu akzeptieren?

[38] Es gibt zumindest einen Bereich, in welchem die Schweiz (nach verbreiteter Auffassung) ein erhebliches demokratisches Defizit aufweist: die Intransparenz der Finanzierung von Parteien, Wahl- und Abstimmungskampagnen. Dieses Defizit wird auch von internationalen Beobachtern immer wieder thematisiert.²⁸⁾ Nun gab es im Parlament bereits verschiedene Vorstösse, um hier eine Änderung herbeizuführen, aber sie wurden von den bürgerlichen Parteien alle abgeblockt. Im politischen System der Schweiz wäre es ohne weiteres möglich, eine Initiative zu starten, um diese Transparenz, die in anderen Ländern gegeben ist, über eine Verfassungsbestimmung zu erzwingen. Interessanterweise hat es bisher keine Bestrebungen in dieser Richtung gegeben. Aber unterstellen wir einmal, es gäbe eine solche Initiative, und sie würde abgelehnt, müsste man nicht auch das wieder als demokratischen Entscheid der Schweizerinnen und Schweizer akzeptieren?

27. Siehe hierzu G. KIRCHGÄSSNER (2013, 2014).

28. Siehe hierzu M. HÄFLIGER, Note ‚ungenügend‘ aus Strassburg, *Neue Zürcher Zeitung* vom 22. November 2013, S. 12.

[39] Es ist richtig, dass die Politik durch internationale Entwicklungen, die üblicherweise unter den Stichworten Globalisierung und Digitale Revolution beschrieben werden, in ihren Möglichkeiten zwar nicht formal beschränkt wird, dass aber Massnahmen, die noch vor wenigen Jahrzehnten unproblematisch gewesen wären, heute massive negative wirtschaftliche Konsequenzen nach sich ziehen würden und daher praktisch nicht mehr zur Verfügung stehen. Insofern hat der Kapitalismus gegenüber der Demokratie an Gewicht gewonnen. Wenn es aber überhaupt Massnahmen gibt, mit denen dieser Entwicklung sinnvoll begegnet werden kann, dann können sie am ehesten in einem System der direkten Demokratie mit Referendum und Initiative ergriffen werden, wie wir es in der Schweiz kennen. Insofern ist die Demokratie in der Schweiz in einer vergleichsweise guten Position.

Zusammenfassung

Ob man der Demokratie oder dem Kapitalismus einen normativen Vorrang geben will, hängt von der eingenommenen philosophischen Position sowie davon ab, was man genau unter beidem versteht. Interessanter ist jedoch die positive Perspektive. Formal dominiert die Politik, da sie über die Kompetenzkompetenz verfügt, aber faktisch dominiert häufig die Wirtschaft, da politische Entscheidungen, die mächtigen Wirtschaftsinteressen zuwiderlaufen, mit hohen gesellschaftlichen Kosten verbunden sein können. Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs hat sich der Kapitalismus sehr viel stärker ausgebreitet als die Demokratie. Die zukünftige Entwicklung dürfte wesentlich davon abhängen, wie sich die neuen autoritären Marktwirtschaften entwickeln: Gelingt ihnen weiterhin eine positive wirtschaftliche Entwicklung, während die politischen Rechte stark beschnitten bleiben, oder müssen zunehmend demokratische Rechte gewährt werden, um die wirtschaftliche Entwicklung nicht zu gefährden? Man mag sich letzteres wünschen, aber sicher ist es nicht.

Literaturverzeichnis

- ADMATI, ANAT, und MARTIN HELLWIG (2013), *The Bankers' New Clothes: What's Wrong with Banking and What to Do about It*, Princeton University Press, Princeton/Oxford.
- BUCHANAN, JAMES M. (1987), The Constitution of Economic Policy, *American Economic Review* 77, S. 243 – 250.
- BUCHANAN, JAMES M. (1987a), Constitutional Economics, in: *The New Palgrave, A Dictionary of Economics*, Vol. 1, Macmillan, London, S. 585 – 588.
- BUCHANAN, JAMES M., und GORDON TULLOCK (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- CAPLAN, BRYAN (2007), *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*, Princeton University Press, Princeton N.J.
- EIDGENÖSSISCHE STEUERVERWALTUNG (2013), *Die geltenden Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden*, Bern, Mai.
- EXENBERGER, ANDREAS (2002), *Aussenseiter im Weltsystem: Die Sonderwege von Kuba, Libyen und Iran*, Brandes und Apsel / Südwind, Frankfurt.
- GORDON, SCOTT (1976), The New Contractarians, *Journal of Political Economy* 83, S. 573 – 590.
- GUTMANN, AMY (1993), Die kommunitaristischen Kritiker des Liberalismus, in: A. HONNETH (ed.), *Kommunitarismus: Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften*, Campus, Frankfurt/New York, S. 68 – 84.
- HARSANYI, JOHN C. (1953), Cardinal Utility in Welfare Economics and in the Theory of Risk-Taking, *Journal of Political Economy* 61, S. 434–435.
- HARSANYI, JOHN C. (1955), Cardinal Welfare, Individualistic Ethics and Interpersonal Comparisons of Utility, *Journal of Political Economy* 63, S. 309–321.
- HAYEK, FRIEDRICH AUGUST VON (1977), *Drei Vorlesungen über Demokratie, Gerechtigkeit und Sozialismus*, Mohr (Siebeck), Tübingen.
- KIRCHGÄSSNER, GEBHARD (2001), Die Effizienz eines öffentlichen Versicherungsmonopols: Das Beispiel der schweizerischen Gebäudeversicherungen, *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 24, S. 249 – 266.
- KIRCHGÄSSNER, GEBHARD (2009), Direkte Demokratie und Menschenrechte, *Jahrbuch für direkte Demokratie* 1, S. 66 – 89.
- KIRCHGÄSSNER, GEBHARD (2011), Wettbewerb: Fluch und/oder Segen?, *Aussenwirtschaft* 67, S. 417 – 447.
- KIRCHGÄSSNER, GEBHARD (2013), Verflochten und entfremdet, *Schweizer Monat* 1011, November, S. 72 – 76.
- KIRCHGÄSSNER, GEBHARD (2015), Zu neueren Entwicklungen bei der Einbeziehung privater Akteure in Prozesse der öffentlichen Verwaltung: Einige Bemerkungen, erscheint in: C. FUCHS et al. (eds.), *Staatliche Aufgaben, private Akteure. Band 1: Erscheinungsformen und Effekte*, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien.
- KLODT, HENNING (2015), TTIP: Chance Handel – Risiko Investorenschutz, *Kiel Policy Brief* Nr. 84; https://www.ifw-kiel.de/wirtschaftspolitik/politikberatung/kiel-policy-brief/kpb-2015/Kiel_Policy_Brief_84.pdf (16/02/15).
- LANGE, OSKAR (1936), On the Economic Theory of Socialism, Part 1, *Review of Economic Studies* 4, S. 53 – 71.
- LANGE, OSKAR (1937), On the Economic Theory of Socialism, Part 2, *Review of Economic Studies* 4, S. 123 – 142.

- MASTRONARDI, PHILIPPE (2014), Stehen Kapitalismus und Demokratie im Konflikt? Thesen aus dem ersten Workshop und Leitfragen für diese Tagung, mimeo, Luzern.
- MCCULLOCH, NAIL, und GRAZIA PACILLO (2011), *The Tobin Tax; A Review of the Evidence*, Institute of Development Studies, Research Report 68, Sussex.
- MISES, LUDWIG VON (1920), Die Wirtschaftsrechnung im sozialistischen Gemeinwesen, *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik* 47, S. 86 – 121.
- MISES, LUDWIG VON (1932), *Die Gemeinwirtschaft: Untersuchungen über den Sozialismus*, Gustav Fischer, Jena, 2. Auflage.
- RAWLS, J. (1957), Justice as Fairness, *Journal of Philosophy* 54, S. 653–662. (Erweiterte Fassung: *The Philosophical Review* 67 (1958), S. 164–194.
- RAWLS, JOHN (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.)
- ROHDE, GERHARD (2003), Grenzenlose Arbeit – Globale Mobilität: Eine Herausforderung für Gewerkschaften und Wissenschaft, *WSI Mitteilungen* 10/2003, S. 610 – 616; http://boeckler.de/wsimit_2003_10_rohde.pdf (19/05/14)-
- SANDEL, MICHAEL (1982), *Liberalism and the Limits of Justice*, Cambridge University Press, Cambridge (England).
- SIEBERT, HORST (1998), Disziplinierung der nationalen Wirtschaftspolitik durch die internationale Kapitalmobilität, in: D. DUWENDAG (ed.), *Finanzmärkte im Spannungsfeld von Globalisierung, Regulierung und Geldpolitik*, Duncker und Humblot, Berlin 1998, S. 41 – 67.
- TOBIN, JAMES (1978), A Proposal for International Monetary Reform, *Eastern Economic Journal* 4, S. 153 – 159.
- ULRICH, PETER (2008), *Integrative Wirtschaftsethik: Grundlagen einer lebensdienlichen Ökonomie*, Haupt, Bern et al., 4. Auflage
- WEAVER, JAMES, RANDALL DODD und JAMIE BAKER (eds.) (2003), *Debating the Tobin Tax: New Rules for Global Finance*, New Rules for Global Finance Coalition, Washington D.C.
- WICKSELL, KNUT (1896), *Finanztheoretische Untersuchungen*, Gustav Fischer, Jena.
- WITTMANN, WALTER (1998), *Die Schweiz: Ende eines Mythos*, Wirtschaftsverlag Langen Müller/Herbig, München.