

Ulrich E. Gut

Aspekte des **LIBERALISMUS**
in der politischen Praxis

Th. Gut & Co. Verlag, Stäfa

U.E. Gut · Aspekte des **LIBERALISMUS** in der politischen Praxis

© Copyright by Th. Gut & Co. Verlag, 8712 Stäfa ZH
ISBN 3-85717-084-0
Satz und Druck: Zürichsee Druckereien AG, 8712 Stäfa
Gedruckt auf Cyclus-Recyclingpapier

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Herausgeforderter Liberalismus	7
Mehr Selbstverantwortung	10
Staat und Wirtschaft	15
Arbeit im Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft	19
Privatisierung – mehrheitsfähig?	24
Ausgaben und Aufgaben	28
Abgaben, Anreize – Umverteilung?	32
Innere Sicherheit, Freiheitsrechte und Humanität	37
Drogenproblem: Grundsätze und Realpolitik	41
Antirassismus: Keine Freiheit ohne Sicherheit	46
Umweltschutz als Fortschritt	50
Zwiespältige Mobilität	55
Direkte Demokratie und Leadership	60
Parlament – Regierung – Verwaltung	63
Kollegialprinzip und Glaubwürdigkeit	67
Umfassende Liberalität – wechselnde Partnerschaften?	71
Sicherheitspolitik ohne Tabus	74
Schlusswort	79
Personenverzeichnis	80

Herausgeforderter Liberalismus

Die Zukunftserwartungen einer wachsenden Zahl von Mitmenschen scheinen nicht durch Chancen, sondern durch Gefahren, Risiken und Unsicherheit geprägt zu sein. Angst vor verbrecherischer Gewalt geht um. Die Hoffnung auf ein sinnerfülltes und angenehmes Leben wird erschüttert durch die Feststellung, dass die Zeit der Vollbeschäftigung auch in unserem Lande vorbei ist, und die Wahrscheinlichkeit, einen Teil des aktiven Lebens ohne Erwerbsarbeit zu verbringen, wächst. Dazu kommen die politischen Krisen, die Kriegsgefahren, die Umweltschädigungen und Katastrophenrisiken, welche letztere vor allem durch das Bevölkerungswachstum bedrohlich gesteigert werden.

Vom Sicherheitsbedürfnis zum Wunsch nach Führung

Dies führt dazu, dass das Sicherheitsbedürfnis das politische Leben in immer stärkerem Masse bestimmt. Verständlicherweise wird es zu einem ausschlaggebenden Kriterium, von welchen Parteien und Politikern mehr Sicherheit zu erwarten ist oder wenigstens eine Verminderung der Risiken. Schon immer haben Kräfte der Linken damit geworben, für einen Ausbau der *sozialen* Sicherheit einzutreten, während Kräfte der Rechten geltend machten, mehr für die *polizeiliche* und die *äussere* Sicherheit zu tun. Seit einiger Zeit machen sich auch Spezialisierungen auf *ökologische* Sicherheit bemerkbar. Zu bedauern ist allerdings, wenn auf Teilbereiche beschränkte Sicherheits-«Angebote» in der Parteipolitik gegeneinander ausgespielt werden. Erstrebenswert wäre, dass die politischen Kräfte im Wettbewerb mit der besseren Fähigkeit werben müssten, *ausgewogene*, möglichst widerspruchsfreie Konzepte für die Eindämmung *aller* wichtigen Risiken zu verwirklichen.

Das Leiden unter der Unsicherheit ruft den Wunsch nach *Führung* hervor. Dabei darf Führung zunächst positiv verstanden werden: Menschen, die dank Begabung, Schulung, Erfahrung oder Intuition über besondere Fähigkeiten zur Lagebeurteilung, Entschlussfassung, Kommunikation und Umsetzung zu verfügen glauben, nehmen *Ver-*

antwortung wahr, indem sie andern anbieten, ihnen voranzugehen. Führung ist für Mitmenschen und Gesellschaft wertvoll, wenn sie die *Freiheit* der Geführten anerkennt und deren *Fähigkeit* fördert, die Führung zu *beurteilen* – um sich nötigenfalls von den Führenden wieder zu befreien!

Solche demokratische und liberale Führung verlangt *Aufklärung* der Geführten durch die Führenden. Sie verlangt *tätige Ehrlichkeit* in der Darlegung der Aufgaben, Risiken, Ziele, Mittel, Möglichkeiten, Grenzen und Opfer. Sie erfordert Verteidigung und Ausübung freier Kritik.

Versuchung der Macht

Wer sich heute seinen verunsicherten Mitmenschen als Führer anpreist, zugleich aber gegen liberale, humanitäre und aufklärerische Errungenschaften und Denkhaltungen loszieht, setzt sich der Erwartung aus, dass er – unbesehen seiner heutigen Motive – früher oder später die Führung nur noch in seinem eigenen Interesse ausüben wird: Geistige und politische «Disziplinierung» (ein beschönigendes Wort!) seiner Anhängerschaft, schlimmerenfalls eines grossen Teils des Volkes, wird es ihm erleichtern, sich der Rechenschaftsablage für Irrtümer und Fehlentscheide zu entziehen, um die Vorzüge der Macht, an die er sich gewöhnt hat, weiter zu geniessen.

Wer die «*Lösung*» von Problemen anbietet, die sich bei sauberer Lagebeurteilung als unlösbar oder nicht als sicher lösbar, wohl aber als *beeinflussbar*, reduzierbar und milderbar erweisen – denken wir ans Drogenproblem –, und wer nicht von sich aus über die *Nebenwirkungen* seiner «*Rezepte*» spricht, dem ist das Gebot der *Ehrlichkeit* der Führung entgegenzuhalten.

Einstehen für Liberalität: Vier Aufgaben

Liberalität und Humanität, liberale und demokratische Führung werden sich nicht ohne *entschlossenen Einsatz* freiheitlich gesinnter Menschen behaupten. Dieser Einsatz muss *vier Aufgaben* gelten:

Erstens dem *öffentlichen Einstehen* für die Werte und Errungenschaften von Liberalität und Humanität. Was nicht mehr *vertreten* wird, wird in seinem Wert nicht mehr *erkannt* und deshalb unter dem Ansturm von Gegenkräften *aufgegeben*.

Zweitens dem Ausdenken und Vorschlagen *neuer Lösungen für neue Aufgaben*, neuer Antworten auf das wachsende Unsicherheitsgefühl,

das wachsende Sicherheitsbedürfnis im Volk. Die Überlegenheit des *kreativen Klimas* der Liberalität muss zur Wirkung gebracht und gegen die autoritären Kräfte ausgespielt werden. Die neuen Lösungen müssen das *Individuum ermutigen* , an seine Kräfte zu glauben, sie zu nutzen, zu stärken und im Privatleben wie auch zugunsten des Gemeinwesens *Selbstverantwortung* wahrzunehmen. Wer Liberalität als Passivität, als Verzicht auf Führung missversteht, spielt den autoritären Kräften in die Hände.

Drittens dem *Widerstand* gegen autoritäre Ansprüche und populistische Scheinlösungen.

Viertens der *Zusammenarbeit* der freiheitlich denkenden Menschen aller Parteien, in denen sich solche finden, zur Bewältigung der mitunter übermächtig scheinenden Herausforderungen an Liberalität und Humanität.

Mehr Selbstverantwortung

Selbstverantwortung bedeutet zunächst, dass das Individuum für Existenzgrundlagen, Fortkommen, Sicherheit und Wohlbefinden seiner selbst und seiner nächsten Angehörigen einen wesentlichen Teil der Verantwortung trägt, auch wenn kein Mensch allein für sich selbst sorgen kann und jeder in gegenseitigen Abhängigkeiten mit andern steht.

Darüber hinaus bedeutet Selbstverantwortung freiwilligen Verzicht auf Schädigung der Mitmenschen und der Gemeinschaft sowie die Bereitschaft, zumindest durch Teilnahme an der Willensbildung einen aktiven Beitrag an die Gemeinschaft zu leisten.

Aus liberaler Sicht ist Selbstverantwortung zu *fördern*, damit die Gemeinschaft weder durch ihre sozialen noch durch ihre repressiven und lenkenden Aufgaben überfordert wird und damit sie nicht bei Massnahmen Zuflucht sucht, welche die Freiheit aller einengen und die Privatinitiative ersticken. Nicht minder ist Selbstverantwortung aus *demokratischer* Sicht erstrebenswert, erhaltenswert und förderungswürdig. Denn Demokratie, sei sie *Staatsordnung* oder (im Wortsinn der *Sozialdemokratie*) Ordnung auch *anderer* gesellschaftlicher Strukturen, ist nur nutzbar durch Menschen, die zur Selbstverantwortung fähig sind. Nur wenn ein wesentlicher Teil der Bevölkerung in der Lage und gewillt ist, selbstverantwortlich zu leben, lebt auch eine Demokratie. Andernfalls werden die Rechte, die sie gewährt, nicht vernünftig, nicht mit Gemeinsinn oder überhaupt nicht genutzt.

Was beeinflusst die Selbstverantwortung?

Es liegt somit auf der Hand, dass die Gesellschaft daraufhin überprüft werden muss, wie sich in ihr die *Bedingungen* für die Selbstverantwortung und selbstverantwortliches Handeln entwickeln. Die Feststellungen, die hierzu in der Gegenwart zu treffen sind, sind widersprüchlich und in ihrer Gesamtheit beunruhigend.

Die *vorherrschende*, neuerdings durch neokonservative Gegenströmungen in Frage gestellte *Grundhaltung begünstigt* die Selbstverantwortung. Die verbreitete Überzeugung von der «Mündigkeit» des Menschen

ist geradezu dogmatisch geworden – mitunter wohl zum Nachteil einer freien, weiterführenden Meinungsbildung darüber, wie Menschen *sind* und wie sie *werden* können.

Ich schreibe bewusst «*Menschen*», nicht «*die Menschen*». Auf die *Vielgestaltigkeit* menschlichen Selbstbehauptungs- und Sozialverhaltens, die ich dadurch zum Ausdruck bringen will, wird zwar in der Politik durchaus Bezug genommen: Fast alle politischen Vorgänge, abgesehen von der Aussen- und Verteidigungspolitik, werden zumindest in einen Zusammenhang mit der Gegensätzlichkeit zwischen den Starken und den Schwachen gestellt. Dabei kann es um die Besserung der *absoluten* Lage der Schwachen, um ihren Schutz vor *Übergriffen Starker* oder um eine *Angleichung* gehen. Indessen krankt die politische Praxis daran, dass die menschliche Vielfalt durch die gedankliche Zweiteilung in Starke und Schwache *zu wenig differenziert* wahrgenommen wird, wozu die dominante Links-Rechts-Gliederung des Parteienspektrums, die bipolaren Sozialpartnerbeziehungen sowie ideologische Vorverständnisse beitragen.

Die marxistische Gesellschaftslehre vertritt die Meinung, dass das Sein das Bewusstsein *bestimme*. Damit wird eine wichtige Erkenntnis fälschlicherweise zur alleinigen Erklärung erhoben. Doch es ist ebenso falsch, zu verkennen, dass das Sein das Bewusstsein *stark beeinflusst*. Deshalb ist zu fragen, wie sich die zum Schutze der Schwachen bestimmten staatlichen Leistungen und Regelwerke auf Fähigkeit und Bereitschaft zur Selbstverantwortung auswirken: bei den Schwachen, bei den Starken und bei jenem grossen, vielgestaltigen Bevölkerungsteil, der weder als schlechthin stark noch als schlechthin schwach zu bezeichnen ist.

Weniger Selbstvorsorge – mehr Freizeitmobilität

Was fangen Menschen, die durch staatliche oder staatlich geregelte Sozialversicherungen, durch andere Leistungen der öffentlichen Hand und durch die obligatorische berufliche Vorsorge weitgehend davon befreit werden, für die materielle Sicherheit ihrer selbst und ihrer Angehörigen vorzusorgen, mit dieser Freiheit an? Wie wirkt sie sich auf ihre Bereitschaft zur Selbstverantwortung aus?

Es fällt auf, dass parallel zum Ausbau des Sozial- und Leistungsstaats die Freizeitmobilität kräftig zugenommen hat. Es liegt auf der Hand, diese beiden Entwicklungen in einem Zusammenhang zu sehen: Bei vielen Privathaushaltungen wurden die Sozialabgaben und Steuern, die bei den Privathaushalten vermehrt abgeschöpft

werden, durch die Teilnahme am Wirtschaftswachstum übertroffen, so dass mehr Mittel für Freizeitaktivitäten zur Verfügung stehen. Darüber hinaus stellt sich aber die Frage, ob nicht ein übertriebenes Sicherheitsgefühl dazu verleitet, die meisten verfügbaren Mittel in Freizeitaktivitäten, vor allem in Freizeitmobilität, zu werfen, was unter anderem dazu beiträgt, dass viele Arbeitslose, wenn sie aus der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert werden, mangels eigener Reserven bald mittellos sind.

Auch *immaterielle, persönliche* ausserberufliche Kapazität, die verfügbar wird, weil sie in viel geringerem Umfang an die Vorsorge für sich selbst und allfällige Angehörige verwendet werden muss – solange man nicht arbeitslos oder durch einen anderen Schicksalsschlag getroffen wird –, wird offenbar durch einen grossen Teil der Bevölkerung weniger zur Stärkung der Persönlichkeit oder im Dienst an der Gemeinschaft verwendet als zu banalen, zum Teil sogar ökologisch nachteiligen Zwecken.

Asoziale Entwöhnung von Selbstverantwortung

Ob die Übernahme der Verantwortung für die individuelle und familiäre Vorsorge und für viele andere Aufgaben, die mit dem *Ernst des Lebens* zu tun haben, durch den *Staat* zumindest in einem Teil der Bevölkerung zu einem Verlust an sozialer Kompetenz, an sozialem und politischem Interesse und damit zu einem Abbau der Bereitschaft zur Selbstverantwortung führt, sollte vorurteilslos diskutiert werden. Dieser Diskussion sollte sich auch die Linke öffnen können. Denn ein sozialer Kompetenzverlust breiter Bevölkerungsteile würde sich zum Vorteil der Starken auswirken und unter den Starken zum Vorteil der Skrupellosen.

Bei verschiedenen Themen liegt es im Interesse der Erneuerung und Stärkung liberaler Positionen, *Analysen und Kritik* politisch Andersdenkender ernst zu nehmen; das heisst nicht unbedingt, dass man alsdann zu übereinstimmenden Folgerungen für das *politische Handeln* gelangt. Was die Bedeutung und die Zukunft der *Selbstverantwortung* in der Gesellschaft betrifft, hat der Liberalismus eine analytische Gegenleistung zu bieten, die es verdient, durch Sozialdemokratie und Gewerkschaften ernst genommen zu werden, weil sie primäre soziale und demokratische Werte betrifft.

Was tun?

Eine Politik für die Selbstverantwortung besteht in der Erhaltung und Förderung *sozialer Kompetenz*, *Leistungsbereitschaft* und *Leistungsfähigkeit*, vor allem bei den Schwachen und im breiten Mittelfeld zwischen Stark und Schwach. (Die Auswirkungen eines Abbaus der Selbstverantwortung auf das Verhalten der *Starken* wären weitere Überlegungen wert.)

Soweit der Staat die Verantwortung für die soziale Vorsorge und für andere Bedürfnisse übernommen hat, sollte das System, das er hierfür gewählt hat, ergänzt werden durch Möglichkeiten und Anreize zur individuellen und gruppenweisen *Mitwirkung* bei der Erbringung oder zumindest bei der Auswahl der Leistungen. Vor allem sind für selbstverantwortliche Leistungen, die keinen Erwerbszwecken dienen, *Steuerabzüge* einzuführen. Die Mitwirkung der Leistungsbezügerinnen und -bezüger bei der *Auswahl* staatlicher Leistungen schafft im Optimalfall sogar die Möglichkeit, dass ein Markt entsteht, der die Stellung derer stärkt, die die Leistungen beziehen, und derer, die sie bezahlen.

Nicht minder wichtig ist eine positive Einstellung gegenüber der Selbstverantwortung, wenn sie sich *von sich aus* bemerkbar macht – auch wenn dies unbequem ist. Ich denke hierbei an den *Konsumentenschutz* und an den *Umweltschutz*. Das *Verbandsbeschwerderecht* stellt ein besonders interessantes Beispiel hierfür dar: Es privatisiert einen Teil öffentlicher Aufgaben und funktioniert auf der Basis der Selbstverantwortung. Forderungen nach seiner Einschränkung oder gar Abschaffung gehen deshalb in die falsche Richtung. Widersprechen die Ergebnisse von Verfahren, die durch Verbandsbeschwerden ausgelöst wurden, den Absichten der gesetzgebenden Behörden und des Volkes, ist nicht das Verbandsbeschwerderecht in Frage zu stellen, sondern sind die materiellen Beschwerdegründe oder die Kompetenzen der Gerichte zur Änderung vorzuschlagen.

In komplexen Verhältnissen kann und soll das selbstverantwortliche Handeln *erleichtert* werden. Ein Beispiel hierfür ist die Deklarationspflicht für gentechnisch veränderte Lebensmittel, die im eidgenössischen Lebensmittelrecht neu eingeführt werden soll: Wenn Konsumentinnen und Konsumenten in die Lage versetzt werden, selbst zu entscheiden, ob sie gentechnisch behandelte Lebensmittel kaufen und essen wollen, kann der Bereich der zulässigen Anwendung gentechnischer Methoden wahrscheinlich erweitert werden.

Generell ist *Aufklärung* eine zu fördernde Voraussetzung selbstverant-

wortlichen Handelns. Hierfür noch ein Beispiel: 1991 unterstützte ich einen Antrag der grünen Kantonsrätin *Ruth Genner* (Zürich) für publikumsnahe Luftschadstoff-Messstationen, welche zugleich Informationsstände gewesen wären und bloss 0,5 Millionen Franken gekostet hätten; leider wurde er abgelehnt. Allerdings nützt die Information über Schadstoffkonzentrationen nur, wenn der Zusammenhang zwischen den Schadstoffen und den durch sie hervorgerufenen Schäden *bekannt* und *anerkannt* ist; die Förderung von Information und Verständigung über *diese* Zusammenhänge ist deshalb *vordringlich*.

Schliesslich ist systematisch von Verbots-, Gebots- und Direktleistungssystemen zu *Anreizsystemen* überzugehen. Anreizsysteme geben Freiheit in der Methodenwahl. Das Individuum erhält Chancen, aus angebotenen Anreizen Nutzen zu ziehen, und Risiken, dies zu verfehlen. So schaffen sie Entfaltungsraum für Selbstverantwortung auch da, wo die Gemeinschaft die Gesamtentwicklung kontrollieren muss.

Staat und Wirtschaft

Die Frage nach der wirtschaftspolitischen Verantwortung des Staates stellt sich in der Rezession, aber auch in der Hochkonjunktur: In der Rezession wegen der Arbeitslosigkeit und anderen sozialen Folgeerscheinungen, in der Hochkonjunktur zum Beispiel wegen Inflation, Ressourcenverbrauch, umweltschädigenden Emissionen und vermehrter Personalrekrutierung im Ausland. Von Zeit zu Zeit sollte man deshalb einige grundsätzliche Überlegungen über das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft anstellen.

«Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt»

Nach Artikel 2 der Bundesverfassung besteht einer der vier Bundeszwecke in der «Beförderung ihrer» – nämlich «der Eidgenossen» – «gemeinsamen Wohlfahrt». Liberale Wirtschaftspolitik kann auf dieser Grundlage nicht einfach mit dem Fernhalten des Staates aus der Wirtschaft gleichgesetzt werden. Die Bundesverfassung, eine Errungenschaft des schweizerischen Liberalismus des 19. Jahrhunderts, bringt hierin auch Sinn für *Realpolitik* zum Ausdruck: In Krisenlagen wird die Bevölkerung *immer* Schutz und Hilfe beim Staat suchen. Dann muss dieser zu klaren und gleichwohl differenzierten Antworten fähig sein. Sonst wenden sich Angst und Zorn des Volkes direkt gegen die Privatwirtschaft, und der Staat büsst die Fähigkeit ein, der Wirtschaft gute Rahmenbedingungen zu gewährleisten.

Freiheit, Markt und Wettbewerb

Die Bundesverfassung garantiert andererseits zwei Freiheitsrechte, die für eine Wirtschaft, die auf privatem Unternehmertum basiert, notwendig sind: die Handels- und Gewerbefreiheit und die Eigentumsfreiheit. Sie dürfen durch die Gesetzgebung zwar im öffentlichen Interesse eingeschränkt, aber nicht ausgehöhlt oder abgeschafft werden. Diese Freiheitsrechte sind nicht nur individuelle Schutzrechte. Sie dienen auch öffentlichen Interessen: Zum einen soll die Aktivität des privaten Unternehmertums eben jene «gemeinsame Wohlfahrt»

ermöglichen, die der Bund nach Artikel 2 seiner Verfassung zum Zweck hat. Zum ändern soll eine Fusion der politischen und der wirtschaftlichen Macht beim Staat vermieden werden, weil eine solche auch die ändern Freiheitsrechte sowie die Integrität der staatlichen Verwaltung und des Rechtsvollzugs gefährden würde. Allerdings steht fest, dass die «gemeinsame Wohlfahrt» vor allem durch die *Marktfunktionen* und durch den *Wettbewerb* gefördert wird. Marktfunktionen und Wettbewerb sind jedoch stets in Gefahr, durch staatliche Regulierungen oder private Akte eingeschränkt oder aufgehoben zu werden. Bezüglich der letzteren haben sich zwei divergierende Auffassungen herausgebildet: Nach der einen hat der Staat die Aufgabe, gegen private Vereinbarungen und Verhaltensweisen einzuschreiten, mit denen der Wettbewerb beschränkt oder aufgehoben werden soll. Nach der ändern hat er hierzu kein Recht, weil die Handels- und Gewerbefreiheit auch Verträge schützt, mit denen Private den Wettbewerb unter ihnen beschränken oder aufheben. Die grundrechtliche Diskussion über diese beiden Positionen hat allerdings zufolge der weltwirtschaftlichen Entwicklung viel von ihrer Bedeutung verloren. Denn die schweizerische Wirtschaft steht selbst in einem derart harten internationalen Wettbewerb, dass sie sich die Mehrkosten, die aus privaten oder staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen resultieren, nicht mehr leisten kann.

Öffentliche Interessen

Unter den Interessen, die der Staat gegenüber der Wirtschaft wahrnimmt, scheinen mitunter die *negativen* im Vordergrund zu stehen: Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dürfen nicht ausgebeutet, Umwelt und Landschaft nicht beeinträchtigt, die Ziele der Aussenpolitik (Friedensförderung, Sicherheit, Entwicklungshilfe) nicht durchkreuzt werden und so weiter. Das alles ist wichtig. Doch darf das enorme *positive* öffentliche Interesse nicht verkannt werden: Die Güter- und Dienstleistungsproduktion verschafft dem Staat die Mittel für *sämtliche Leistungen*, die er zu erbringen hat. Die derzeitige Krise der öffentlichen Haushalte und die Entlastungs- und Leistungsabbaumassnahmen, die durch sie nötig werden, zeigen dies drastisch. Sogleich ist aber auch auf die *gegenseitige Abhängigkeit* von Staat und Wirtschaft hinzuweisen. Die Wirtschaft ist Nutzniesserin einer *Arbeitsteilung* mit dem Staat, der ihr vielfältige Leistungen erbringt. Dies leuchtet zum Beispiel in bezug auf innere und äussere Sicherheit, Rechtswesen, Infrastruktur und Bildung ohne weiteres ein, auch

wenn da und dort Privatisierungen angezeigt oder mindestens prüfenswert sind. Auch die *Sozialleistungen* des Staates liegen zu einem wesentlichen Teil im Interesse der Wirtschaft, wie etwa die Arbeitslosenversicherung, die wirtschaftliche Strukturanpassungen entscheidend erleichtert.

Anreize, Leistungen, Einschränkungen, Abschöpfungen

Die Wirtschaftspolitik des Staates – treffender: seine *wirtschaftlich relevante* Politik – besteht in einer Vielfalt von Anreizen, Leistungen, Einschränkungen und Abschöpfungen in zahlreichen Sachbereichen. Dies stellt hohe und wachsende Anforderungen an den *Überblick*, die *Koordination* und die *Kontrolle der Ergebnisse*: Anforderungen, die angesichts eines zum Teil schwerwiegenden Ungenügens der Behördenarbeit auch im Mittelpunkt dringender Regierungs-, Verwaltungs- und Parlamentsreformen stehen.

Mit Recht werden zur Verfolgung öffentlicher Interessen aller Art vor allem *Anreize* vorgeschlagen. Nicht vernachlässigt werden darf aber die Notwendigkeit der elementaren *individuellen wirtschaftlichen Leistungsanreize*. Wie dargelegt, ist der Sozial- und Leistungsstaat auf die Bereitstellung abschöpfbarer Mittel durch die Wirtschaft *angewiesen*. Genügende individuelle Leistungsanreize liegen deshalb im Interesse des Staates. Aus diesem Grunde stellen sich insbesondere in der *Steuerpolitik* nicht nur Fragen der Gerechtigkeit, sondern auch Fragen des Masses. Darauf ist zurückzukommen.

Zwang zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit

Soll die schweizerische Wirtschaft weiterhin die materielle und immaterielle Lebensqualität gewährleisten, an die sich die Bevölkerung gewöhnt hat, und soll der Abbau staatlicher Leistungen in erträglichen Grenzen bleiben, so müssen die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Produktions- und Dienstleistungsbetriebe, aber auch die Qualitäten der Schweiz als Wirtschaftsstandort rasch und wirksam angehoben werden. Hierfür spielt die *Mehrheitsbildung* in Parlamenten und Volksabstimmungen eine entscheidende Rolle. Diese setzt voraus, dass die massgeblichen politischen und sozialen Kräfte nicht nur ihre *Interessengegensätze*, sondern auch die *gemeinsamen Interessen* erkennen; dass sie Lage, Risiken und Chancen gemeinsam beurteilen, den *Dissens eingrenzen* und *Konsens in rasche Taten* umsetzen. Da es leider eine *politische* Sozialpartnerschaft erst in

schwachen Ansätzen gibt, müssen politische Behörden wohl *Brückenschlagsaufgaben* übernehmen. Sie tun dies auch im Interesse der Steuerpflichtigen, denn diese haben für die sozialen Folgekosten versäumter Wirtschafts-Vitalisierung aufzukommen.

Ohne politische Verständigung wird keine wirksame Vitalisierung durchsetzbar sein. Wer der Konfrontationspolitik fröhnt, programmiert politische Rückschläge und leistet damit der Wirtschaft und deren Vitalisierung Bärendienste. Polterer und Schaumschläger sind deshalb zu verabschieden. Die hart herausgeforderte schweizerische Wirtschaft ist dringend auf *aussergewöhnlich dialogfähige* Politikerinnen und Politiker aller Richtungen angewiesen, die über Fähigkeit und Willen zur raschen gemeinsamen Erarbeitung effektvoller Vitalisierungsmassnahmen verfügen.

Arbeit im Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft

Unter den Produktionsfaktoren nahm die Arbeit schon immer eine besondere Stellung ein. Dem selbstverständlichen volks- und betriebswirtschaftlichen Interesse, Produktionsfaktoren wie Kapital, Boden und Energie *möglichst sparsam* einzusetzen, steht ein *Zielkonflikt* gegenüber zwischen dem betriebswirtschaftlichen Ziel möglichst kostengünstiger Produktion und dem sozialen Anliegen der *Vollbeschäftigung*. Dieser Zielkonflikt ist desto schärfer, je teurer die Arbeit – einschliesslich ihrer sozialen und administrativen Nebenkosten – ist.

Arbeit ist mehr als Broterwerb

Die Arbeitslosigkeit hat uns in den Rezessionsjahren seit 1991 auch in der Schweiz in Erinnerung gerufen, dass die Beschäftigung nicht nur die finanzielle Sicherheit zum Ziel hat.

Es führt sowohl einen einzelnen Betrieb als auch eine Volkswirtschaft in den Ruin, wenn Arbeitsplätze, die nicht mehr wettbewerbsfähig sind, aufrechterhalten und Personalkosten, die nicht mehr auf die Preise der Produkte und Dienstleistungen überwältzt werden können, weiterverursacht werden. Aus betriebs- und volkswirtschaftlicher Sicht – und durchaus auch zur Vermeidung noch grösserer Arbeitslosigkeit – sind deshalb Arbeitsplatzgarantien und andere strukturerhaltende Massnahmen abzulehnen; die *finanzielle* Existenz der Menschen, die nicht mehr beschäftigt werden können, und ihrer Angehörigen ist durch *Sozialleistungen* zu sichern.

Dies wird jedoch der sozialen Realität und Tragweite der Arbeitslosigkeit nicht gerecht. Denn Erwerbsarbeit vermittelt Lebenssinn, Selbstwertgefühl, Respekt bei Familienangehörigen und in der Gesellschaft; sie strukturiert den Tag und die Woche und erleichtert einen Wechsel von Nähe und Distanz, der den Familien- und Freundschaftsbeziehungen zuträglich ist. Der Wegfall dieser *immateriellen* Werte lässt sich durch Sozialleistungen *nicht ausgleichen*. Viele Familien, in denen ein Elternteil arbeitslos geworden ist, leiden denn auch unter dessen Unzufriedenheit und unter seiner dauernden oder zumindest unstrukturierten Anwesenheit.

Es sind vor allem die immateriellen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit, welche bei einem Teil der Langzeitarbeitslosen die Fähigkeit zur Rückkehr in den Arbeitsprozess erschweren oder gar zur Arbeitsunfähigkeit – zur «Invalidisierung» – führen.

Neue Sichtweise

Diese im Ausmass neuartigen sozialen Probleme stehen in einem bemerkenswerten Zusammenhang mit längerfristigen gesellschaftlichen Veränderungen. Diese betreffen Verständnis und Bewertung der Arbeit im allgemeinen und der Erwerbsarbeit im besondern.

Ausgelöst wurden sie durch *vier Faktoren*:

1. durch die Kritik an der Vorherrschaft materieller Lebensziele, verbunden mit der Einsicht in die ökologischen Grenzen des Wachstums;
2. durch das Ideal eines ganzheitlichen Lebens, demgemäss einerseits die Freizeit nicht mehr eine unbefriedigende und deshalb stets als zu lang empfundene Erwerbsarbeit kompensieren muss, andererseits Lebenssinn, Selbstachtung und gesellschaftliche Stellung unabhängig von der Erwerbsarbeit werden;
3. durch die Erkenntnis der Wahrscheinlichkeit, dass es die Technik eines Tages möglich macht, die materiellen Bedürfnisse der Menschen zu befriedigen, ohne dass alle Arbeitsfähigen dafür Arbeitszeit im bisher gewohnten Umfang einsetzen;
4. durch das gewandelte Selbstverständnis der Frauen und – damit zusammenhängend – durch neue Idealvorstellungen von Partnerschaft und Familie.

Bedeutungsgewinn von Teilzeit- und Nichterwerbsarbeit

Diese Faktoren führen zu einem Bedeutungsgewinn der Teilzeit- und der Nichterwerbsarbeit. Parallel dazu wächst der Bedarf nach unbezahlter oder nicht nach Erwerbsansätzen bezahlter Arbeit. Es wird immer deutlicher, dass wichtige Aufgaben unerfüllt bleiben oder zu einer Kostenexplosion bei den öffentlichen Haushalten führen, wenn sie zu den Personalkostenansätzen des Erwerbslebens bezahlt werden müssen. Einige Beispiele seien genannt: individuelle Betreuung Betagter; Betreuung von Kindern berufstätiger oder alleinerziehender Eltern; Jugendarbeit; unterstützende Sozialarbeit für Randgruppen (etwa in Notschlafstellen und Tagesstrukturen für Süchtige);

Kultur- und Sportförderung; Einsatz für die Entwicklungshilfe, für den Umweltschutz. Und weiterhin sind die hergebrachten Milizfunktionen in Behörden und Armee zu versehen, was zunehmende Schwierigkeiten bereitet.

Unbezahlt ist auch die *Haus- und Familienarbeit*. Sie obliegt, entsprechend der herkömmlichen Rollenverteilung, grossmehrheitlich den Frauen. Eine gleichmässigerer Verteilung dieser Arbeit auf Männer und Frauen braucht durchaus nicht nur als Forderung der Frauen an die Männer gesehen zu werden. Sie kann und wird wohl vermehrt ein partnerschaftliches Ziel werden, wenn die Haus- und Familienarbeit als gleichwertig mit Erwerbsarbeit betrachtet und auch durch Männer so bewertet wird.

Mehr Menschen auf dem Arbeitsmarkt

Wir müssen uns daran gewöhnen, als *massgebliche Grösse* für die Beschäftigungspolitik nicht mehr die Zahl der gemeldeten Arbeitslosen, sondern diejenige der *stellenlosen Erwerbsarbeitswilligen* zu betrachten. Sie wächst, vor allem wegen der steigenden Stellennachfrage der Frauen, aber auch als Folge des Familiennachzugs ausländischer Arbeitskräfte.

Zieht man aus der immateriellen Bedeutung der Arbeit den Schluss, dass möglichst wenige Arbeitswillige *ganz ohne Arbeit* bleiben sollen, muss die *Teilzeitarbeit entschieden gefördert* werden. Gleichzeitig ist das Wachstum der immateriell motivierten Nachfrage nach Erwerbsarbeitsstellen zu bremsen durch eine *Aufwertung der Nichterwerbsarbeit*.

Vielversprechende Versuche, zunächst die rezessionsbedingte Arbeitslosigkeit durch neue Teilzeitarbeitsmodelle zu reduzieren, sind in verschiedenen Industrieländern – auch in der Schweiz – teils eingeleitet, teils in Prüfung. Das bekannteste dürfte das VW-Modell sein; in der Schweiz ist auch das Modell *Landert* (Soflex) zu nennen. Dazu kommen Lösungen, welche durch Flexibilisierung des Rentenalters zur Verminderung der Jugendarbeitslosigkeit beitragen.

Allerdings muss Teilzeitarbeitenden, Früh- und Teilpensionierten die *finanzielle Existenz gesichert* werden. Werden derartige Massnahmen durchgeführt, um zu hohe Personalkosten abzubauen und trotzdem möglichst viele Personen wenigstens teilweise weiterzubeschäftigen, werden beim Übergang zur Teilzeitarbeit die Lohneinkommen der Betroffenen gesenkt. Dies muss je nach deren Lage ganz oder teilweise ausgeglichen werden: durch die Arbeitslosenversicherung, die öffentliche Hand oder – bei vorzeitigen Pensionierungen – in

Form einer Mischfinanzierung durch Arbeitgeberfirma und Personalvorsorgeeinrichtung.

Verantwortung der Sozialpartner im Aufschwung

Es liegt vorab in der Verantwortung der *Sozialpartner*, solche Lösungen auszuhandeln, und in derjenigen der Behörden, sie zu begünstigen. Kommt es zu einem Wirtschaftsaufschwung, wird die Verantwortung der Sozialpartner womöglich noch grösser, denn dann haben sie es in der Hand, einen Teil des Wirtschaftswachstums in *beschäftigungswirksame Arbeitszeitreduktion* umzusetzen: Es wird möglich, mehr Teilzeitstellen mit Löhnen anzubieten, von denen man ohne Sozialzuschuss leben kann.

Vom Gesamtüberblick zur Gesamtverantwortung

Dass die blosse Bezahlung von Arbeitslosengeld die *teuerste* Art des Umgangs mit der Arbeitslosigkeit ist, hat sich herumgesprochen. Man leitet daraus richtigerweise ab, dass die Arbeitslosenversicherung vermehrt die Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess fördern soll: durch Anreize sowie durch Beiträge zur beruflichen Weiterbildung oder «Umqualifikation». Auf Widerstand stösst jedoch – abgesehen von der gewohnten Kurzarbeit – der Mitteleinsatz zum Ausgleich einer Reduktion der Erwerbsarbeitszeit.

Dieser Widerstand erklärt sich zum Teil damit, dass die finanziellen Auswirkungen nur sektoriell statt gesamthaft betrachtet werden. Weder in der Schweiz noch im «Wirtschaftskanton» Zürich hat jemand den Überblick über die finanziellen Aufwendungen, den Bund, Kantone und Gemeinden im Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit zu erbringen haben – einschliesslich der sozialen Auswirkungen, bis hin zur Invalidisierung Langzeitarbeitsloser und zu Familienschäden. Diesen Überblick herzustellen, ist eine der wichtigsten beschäftigungspolitischen Forderungen.

Ist dieses Ziel erreicht, muss allerdings noch der Schritt zu einem *gesamtverantwortlichen Handeln* getan werden: Wie bewegt man den *Bund* dazu, die Möglichkeiten der Arbeitslosenversicherung zu erweitern, wenn der Nutzen dieser Änderung bei den Fürsorgebudgets der *Gemeinden* eintritt? Wie bewegt man die *Kantone* dazu, bei der Finanzierung einer neuen Bundespolitik mitzuwirken – und sich nötigenfalls bei den entlasteten Gemeinden schadlos zu halten?

Eine Gesamtsystem-Betrachtung ist auch über die Grenzen der

einzelnen *Sozialwerke* hinweg angezeigt: Wer beispielsweise die finanzielle Zukunft der AHV durch eine Erhöhung des Frauenrentenalters sichern will, muss sich fragen lassen, wo welche Mehrkosten entstehen, wenn dadurch die Frauenarbeitslosigkeit steigt.

Nochmals: Eine entschiedene Förderung der Teilzeitarbeit ist notwendig – als Beitrag zur Linderung der Rezessionsfolgen, aber auch in einer langfristigen, gesellschaftspolitischen Perspektive. Die *Arbeitgeber* können dem mit Zuversicht entgegensehen, denn betriebswirtschaftliche Forschungsergebnisse zeigen, dass die *Produktivität* bei einer massvollen Reduktion der Arbeitszeit *zunimmt* und der Produktivitätsgewinn die Administrations- und Koordinationskosten von Stellenteilungen *übersteigt*.

Privatisierung – mehrheitsfähig?

Zu einer Politik für «mehr Freiheit, mehr Selbstverantwortung, weniger Staat» gehört auch das Bestreben nach sinnvollen Privatisierungen staatlicher Tätigkeiten. In der Praxis hat es sich aber als sehr schwer realisierbar erwiesen. Ausser auf Gemeindeebene sind kaum Erfolge zu verzeichnen. Auf höherer Ebene haben sich schon die Anläufe weitgehend auf untergeordnete Gegenstände beschränkt und sind dann erst noch gescheitert, wie beispielsweise im Kanton Zürich die Privatisierung der Zentralwäscherei oder des Staatskellers.

Immerhin werden grössere Brocken seit einiger Zeit *diskutiert*: Genannt seien das Fernmeldewesen (in dem bereits private Teil- und Zusatzangebote zugelassen wurden), die rentablen Eisenbahnlinien und die Kantonalbanken. Sollen keine Energien verpuffen, drängt sich eine grundsätzliche Standortbestimmung auf. Dabei ist vor allem der Frage nachzugehen, ob und auf welche Weise lohnende Privatisierungen *mehrheitsfähig* gemacht werden könnten.

Fritz Mühlemanns sieben Thesen

Dr. Fritz Mühlemann, Direktionspräsident der Bernischen Kraftwerke, der bis Ende August 1994 Generalsekretär des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements unter den Bundesräten *Leon Schlumpf* und *Adolf Ogi* war, ist einer der wenigen, die punkto Liberalisierung Nägel mit Köpfen gemacht haben. Gegen massivste industrielle, gewerkschaftliche und andere politische Widerstände bereitete er zwei Liberalisierungsgesetze vor, das Fernmeldegesetz (Individual- und Geschäftskommunikation) sowie das Radio- und Fernsehgesetz, und trug massgeblich zur Bildung der für ihren Erlass notwendigen Mehrheiten bei. In einem Vortrag an einer Tagung des Arbeitskreises Kapital und Wirtschaft (Zürich) zum Thema «Privatisierung – Modewort oder Heilmittel?» stellte er am 21. April 1993 folgende sieben Thesen auf:

«1. Privatisierung lebt von der Gewinnperspektive. 2. Ohne Effizienz keine Existenz im Markt. 3. Die Besitzverhältnisse sind nicht allein ausschlaggebend für die Effizienz. 4. Der Wechsel vom öffentlichen

zum privaten Monopol bringt kaum Effizienzgewinne. 5. Privatisierung und Wettbewerb sind begrenzt auch möglich, wo natürliche Monopole im Wege stehen. 6. Privatisierung kann mit höherem Regelungsbedarf verbunden sein. 7. Der technische Fortschritt begünstigt den Wettbewerb und damit indirekt die Privatisierung.»

Mühlemann hat diese Thesen in seinem Vortrag (den der Arbeitskreis Kapital und Wirtschaft in einer Broschüre veröffentlicht hat) begründet und erläutert. Nach meiner Überzeugung ist das Scheitern von Privatisierungsvorstössen in vielen Fällen darauf zurückzuführen, dass die von Mühlemann aufgezeigten *Zusammenhänge nicht genügend beachtet* wurden. Einen weiteren Grund sehe ich in unterlassenen oder ungenügenden Bemühungen um eine – notwendigerweise *parteienübergreifende – Mehrheitsbildung*.

Walter Renschlers vier Einwände

Am 8. Dezember 1981 behandelt der Nationalrat eine Privatisierungsmotion des freisinnigen Aargauers *Bruno Hunziker* und überwies sie gegen den Widerstand der Sozialdemokraten mit 81 zu 47 Stimmen als *Postulat*. Der Zürcher Gewerkschaftspolitiker *Walter Renschler* führte in dieser Debatte folgende vier Hauptgründe der SP gegen «die Übertragung staatlicher Tätigkeit an die Privatwirtschaft» an:

«1. Private Unternehmer sind nur an der Übernahme von öffentlichen Aufgaben interessiert, die rentabel sind. Dem Staat verbleiben die Verlustgeschäfte nach dem Motto «Privatisierung der Gewinne und Sozialisierung der Verluste». 2. Werden öffentliche Aufgaben, die miteinander verzahnt sind, nach dem Kriterium der Gewinn- und Verlustträchtigkeit auseinandergerissen, dann entstehen im Endeffekt Mehrkosten für den Staat respektive für den Steuerzahler, weil dann keine Mischrechnungen mehr möglich sind. 3. Besonders nachteilig ist die Übertragung von Monopolkonzessionen an Private, beispielsweise im öffentlichen Verkehr. Durch diese Übertragung entstehen nämlich private Monopole, d. h., es werden einige wenige bevorzugt gegenüber vielen, die ausgeschlossen sind. 4. Private öffentliche Dienste unterstehen nicht mehr einer direkten öffentlichen Aufsicht; auch wären die Möglichkeiten der Einflussnahme mit demokratischen Mitteln eingeschränkt oder fielen ganz weg.»

Renschlers zweiter und vierter Grund sind praktischer Natur und können, soweit überzeugend, in gesetzliche Auflagen umgesetzt werden – im Sinne von Fritz Mühlemanns sechster These. Die beiden erwähnten Bundesgesetze enthalten solche Bestimmungen. Die von

Renschler angeführte Mischrechnung verlangt allerdings ein politisch begründetes Erhöhen oder Hochhalten von Tarifen für staatliche Leistungen, die an sich günstiger wären, zwecks Finanzierung von Defiziten anderer Angebote. Faktisch wird dadurch eine zweckgebundene Sonder-Umsatzsteuer erhoben. Die Entwicklung bei den PTT zeigt aber die *Grenzen* einer solchen Politik: Die Hochhaltung der Tarife für Telefonie und Datenkommunikation zwecks Deckung von Postdefiziten ist unter dem Druck des internationalen Wettbewerbs unter den Anbietern von Fernmeldenetzen und -dienstleistungen unmöglich geworden.

«Privatisierung der Gewinne, Sozialisierung der Verluste»

Das wichtigste argumentative Hindernis für Privatisierungen ist aber der grundsätzliche Einwand, sie bestehe in einer «Privatisierung der Gewinne und Sozialisierung der Verluste». «Privatisierung lebt von der Gewinnperspektive», lautet ja in der Tat auch Mühlemanns erste These. Zunächst ist aber darauf hingewiesen, dass das nicht identisch ist mit «Privatisierung der Gewinne». Wenn es nur auf die *Perspektive* ankommt, ist es möglich, Tätigkeiten zu privatisieren, die *Staat oder Gemeinde keinen Gewinn* bringen, jedoch durch einen *privaten Anbieter gewinnbringend* betrieben werden können, beispielsweise weil er die Herstellungskosten auf eine höhere Stückzahl verteilen oder Synergien nutzen kann. Solche Effekte sind auch in der Privatwirtschaft bekannt: Stichworte hierfür sind «Lean production» und «Outsourcing». Sie verdienen Beachtung, wenn öffentliche Dienste weiter erbracht werden sollen, aber die Defizite ihres bisherigen Betriebs untragbar werden.

Auf der *grundsätzlichen* Argumentationsebene ist dem Einwand «Privatisierung der Gewinne, Sozialisierung der Verluste» das *Subsidiaritätsprinzip* entgegenzuhalten: In einer freiheitlichen Gesellschaft soll der Staat *nur* Leistungen erbringen, die *nicht* durch die Marktwirtschaft oder durch selbstverantwortliches Handeln erbracht werden. Die Erfüllung solcher Aufgaben ist *im Regelfall* defizitär. Deshalb haben Staat und Gemeinden das moralische und verfassungsmässige Recht, Steuern und Abgaben zu erheben.

Ursprünglich ist es keine sozialdemokratische, sondern eine konservative Politik, den Gemeinwesen zum teilweisen Ausgleich ihrer Defizite gewisse *gewinnbringende Monopole* zu geben beziehungsweise zu überlassen. Es sind ja auch die Steuerzahlenden, die hierdurch entlastet werden sollen. Werden jedoch Gewinne, die aufgrund einer

Privatisierung erzielt werden, *angemessen besteuert*, brauchen Staat und Steuerzahlende finanziell nicht schlechter zu fahren als mit eigenen – vielleicht bei genauer Beurteilung ungenügenden – Betriebsgewinnen des Staates.

Es geht nicht darum, einem «Verscherbeln des Familiensilbers» zwecks kurzfristiger Mittelbeschaffung ohne Strukturbereinigungen das Wort zu reden. Ebenso wenig geht es um Pfründen für Privatmonopolisten; man vergleiche hierzu Mühlemanns These 4. Jenseits solcher Missbräuche *gibt es* aber Privatisierungsmöglichkeiten, die es verdienen, vorurteilslos geprüft und verwirklicht zu werden.

Neue Verständigung über Funktion und Aufgaben des Staates

Wahrscheinlich werden wesentliche Privatisierungen nur mehrheitsfähig aufgrund einer neuen Verständigung über die Funktion des Staates in der Gesellschaft und über seine Aufgaben – eine Verständigung, die auch im folgenden Kapitel über die Ausgabenseite der Staatshaushalte als dringend bezeichnet wird.

Es hat sich im übrigen gezeigt, dass die *Zulassung privater Angebote* zur Ergänzung oder gar zum Ersatz staatlicher Leistungen am ehesten dann mehrheitsfähig werden, wenn ein überzeugendes derartiges Angebot bereits besteht (es kann sogar illegal sein, wie seinerzeit *Roger Schawinskis* auf dem Pizzo Groppera ausgestrahltes Radio 24) oder wenn die staatliche Leistung nicht mehr genügt, demnächst nicht mehr genügen *wird* oder schwere Nachteile aufzuweisen beginnt (wie das Apparatemonopol der PTT, das mitursächlich war für die Überlebensprobleme der schweizerischen Fernmeldeindustrie). In der schweizerischen Politik lässt sich mit *rein prinzipiellen* Argumenten kaum etwas bewegen, wohl aber mit dem Nachweis praktischer Vor- und Nachteile.

Ausgaben und Aufgaben

Das Defizit der Zürcher Staatsrechnung 1993 ist aus Gründen, deren Fortwirkung unwahrscheinlich ist, etwas geringer als erwartet. In seinem Kommentar in der «Neuen Zürcher Zeitung» vom 6. April 1994 äusserte *Rudolf Bolli* hierzu die Befürchtung, dass dies «da und dort voreilig als Signal einer finanziellen Entspannung aufgefasst werde, die eine Lockerung der finanzpolitischen Disziplin erlaube». «Die aber kann sich der Kanton Zürich nicht leisten», fügte Bolli, Präsident des Finanz- und Wirtschaftsausschusses der FDP-Kantonsratsfraktion, bei; «denn seine Reserven sind knapp geworden, und die Stabilität des Finanzhaushaltes ist noch nicht gesichert.»

In der Haushaltskrise ist es leicht, Sparpolitiker zu sein

Bollis sehr berechtigte Warnung zieht die Aufmerksamkeit auf eine bedenkliche Grundtatsache der Finanzpolitik: Zwar fehlt es in einer offenkundigen Krise des Staatshaushalts nicht an Sparpolitikern. Da fällt es leicht, nein zu sagen. Das Volk hat Verständnis dafür. Aber sobald man eine Morgenröte zu erkennen meint, bröckelt die Front ab.

Erst recht in einer Hochkonjunktur, wenn die Steuergelder reichlich in die Staatskasse fliessen, werden leichthin neue Ausgaben beschlossen, auch neue Investitionen, oft ohne ernsthafte Überlegungen bezüglich deren Folgekosten. Es fehlt an *Grundsätzen*, an klaren, von der Finanzlage unabhängigen Vorstellungen über Aufgaben, Möglichkeiten und Grenzen des Staates; an der Fähigkeit, nein zu sagen, obwohl es an Geld nicht zu mangeln scheint.

Staatsaufgaben überprüfen – wann, wenn nicht jetzt?

Sowohl in der Hochkonjunktur als auch in Rezession und Haushaltskrise besteht die Hauptursache falscher Entscheidungen in einer *kurzfristigen* Betrachtungsweise. Deshalb hat auch die gegenwärtige Haushaltskrise noch nicht zu einer Überprüfung der Staatsaufgaben geführt: Diesbezügliche Diskussionsbereitschaft flackerte zwar da

und dort (auch auf der Linken) auf, doch ein zielstrebigere Dialog kam bisher nicht in Gang. (Der im Zürcher Kantonsrat Ende 1993 unterlegene Antrag des Regierungsrats, auch die Steuerzahlenden geringfügig an der Haushaltssanierung zu beteiligen, wäre diesem Dialog zuträglich gewesen, weil er die Mitwirkungsbereitschaft derer, die auf staatliche Unterstützung verzichten sollten, gefördert hätte.)

Es stellt sich die Frage, ob – auch wenn es paradox scheint – eine grundsätzliche Überprüfung der Staatsaufgaben bei *guter Konjunktur* angepackt werden müsste. Jedenfalls wären dann Aufgabenstreichungen für die Betroffenen wegen der besseren wirtschaftlichen und sozialen Lage weniger bedrohlich. Die Erfahrung lässt allerdings erwarten, dass auch der nächste Aufschwung wieder einen *Aufschwung der Begehrlichkeiten* mit sich bringen wird. Dieser dürfte desto stärker sein, je grössere objektive Nachholbedürfnisse und subjektive Frustrationen jetzt durch Sparmassnahmen erzeugt werden.

Offenbar ist der Zeitpunkt für das Überprüfen und Neuaushandeln der Staatsaufgaben *nie* besonders günstig. Also gibt es keinen Grund, sie nicht *jetzt* in Angriff zu nehmen. Dies ist unumgänglich, denn die herkömmliche Sparpolitik zeigt immer deutlicher ihre Grenzen.

Der Staat kann nicht liquidieren

Jeder Unternehmer muss wissen, dass er auf der Ausgabenseite nur Massnahmen treffen darf, die die Fähigkeit des Unternehmens zur Hervorbringung wettbewerbsfähiger Produkte oder Dienstleistungen nicht in Frage stellen. Lässt sich sein Haushaltsgleichgewicht unter Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit nicht mehr herstellen, ist eine rechtzeitige Liquidation besser als ein kopfloses «Sich-zu-Tode-Sparen».

Der Staat kann nicht liquidieren. Aber er kann die Fähigkeit einbüßen, den von ihm erwarteten gesamthaft positiven Beitrag an die Entwicklung von Gesellschaft und Wirtschaft zu erbringen. Er kann zum Störfaktor degenerieren.

Überall weniger?

Herkömmliche Sparpolitik besteht weitgehend darin, *überall weniger* und *nichts Neues mehr* zu leisten. Das scheint relativ einfach und konsensfähig. Doch dieser Schein trügt.

«Linear» sparen? «*Opfersymmetrie*» üben? Damit strebt man nach

Gerechtigkeit, Akzeptanz und Mehrheitsfähigkeit. Aber *Gleichbehandlung* ist nur *zwischen Gleichem* gerecht und vernünftig. Da sich die sachliche Dringlichkeit der staatlichen Aufgaben im Laufe der Zeit verändert, ist es ungerecht und unvernünftig, sie ohne Neubeurteilung, ohne zeitgemässe und zukunftsgerichtete Prioritätensetzung gleich zu behandeln. Dies wird auch bald offenkundig, worauf auch Akzeptanz und Mehrheitsfähigkeit solcher Massnahmen verlorengehen.

Nichts Neues mehr?

Eine Privilegierung der bisherigen Staatsaufgaben gegenüber neuen wäre verheerend. Man stelle sich wiederum ein Unternehmen vor, das sich weigert, seine Produkte und Dienstleistungen zu überprüfen, obwohl die Nachfrage nach ihnen zurückgeht und neue Bedürfnisse auftreten! Allerdings ist mit der Notwendigkeit, das Angebot an eine veränderte Nachfrage anzupassen, oft auch ein Bedarf an Investitionen sowie an neuem oder anderem «Human Capital» verbunden.

Bei einem Unternehmen führt der Verzicht auf die Angebotserneuerung zum Ausscheiden aus dem Markt. Beim Staat führt er zu einer berechtigten Unzufriedenheit und zu *Folgekosten*, insbesondere zu Schadenbehebungskosten, wenn rechtzeitige Massnahmen zur Verminderung oder Ausschaltung von Schadensursachen unterlassen wurden. Dies gilt zum Beispiel für den Umweltschutz, für den Umgang mit den Arbeitslosen, für den Strassenunterhalt (was auch der bisher durchaus unterstützenswerten restriktiven Strassenunterhaltspolitik des Regierungsrates Grenzen setzen wird).

Das Rezept «nichts Neues mehr» ist nicht nur falsch, sondern – wie sich jetzt im Kanton Zürich zeigt – schlicht *unanwendbar*. Hierfür hat der Finanzdirektor des Kantons Zürich, *Eric Honegger*, ein einleuchtendes Beispiel genannt: Die beschlossene Senkung des Personalaufwands wird beeinträchtigt durch den *Mehrbedarf an Gefängnispersonal*.

Ansatzpunkte

Eine grundsätzliche Reform ist somit unumgänglich. Ansatzpunkte hierfür sind:

- *Selbstverantwortung*, aktivierbar durch vermehrten Einsatz finanzieller Anreize.
- *Subsidiarität* staatlicher Lösungen gegenüber privaten, kooperati-

ven und kommunalen (nicht zu verwechseln mit unbegründeter Lastenabwälzung).

- *Effizientere Instrumente* (Beispiel Arbeitslosigkeit: Kooperation von Staat und Wirtschaft zur Beschäftigung und Umschulung Arbeitsloser sowie Förderung der Teilzeitbeschäftigung statt tatenlose Hinnahme eines Anstiegs von Fürsorge- und Invaliditätskosten).
- *Neue Führungs- und Managementmethoden* – empfohlen im Bericht 1993 der Geschäftsprüfungskommission des Zürcher Kantonsrats –, mit Einbezug privatwirtschaftlicher Modelle, soweit übertragbar («wirkungsorientiertes Verwaltungsmanagement»).

Annäherung bezüglich der Einnahmenerwartungen

Die bestehenden, grossen Meinungsgegensätze über die mutmassliche Entwicklung der *Einnahmen* sowie über die Möglichkeiten und Grenzen ihrer Erhöhung *behindern* eine Verständigung über die Reform auf der Ausgabenseite. Wenn sie sie nicht *verhindern* sollen, muss auch die Diskussion über die Einnahmen überdacht und versachlicht werden. Einigkeit wird man dabei nicht anstreben können, weil sich unterschiedliche Werthaltungen auswirken. Aber es würde genügen, sich *prognostisch* auf eine *Bandbreite* politisch und wirtschaftlich möglicher Einnahmenentwicklungen zu verständigen. An deren *realistischer* Sicht wären eigentlich Links und Rechts gleichermassen interessiert. Je weniger die Sanierungsmöglichkeiten auf der Einnahmenseite *überschätzt* werden, desto grösser ist die Motivation für eine grundsätzliche Reform auf der Aufgaben- und Ausgabenseite.

Das Hauptmotiv

Das Hauptmotiv für eine Überprüfung der Staatsaufgaben ist allerdings *kein finanzielles*. Es besteht in der Erkenntnis, dass das Verhältnis zwischen Staat, Individuen und Gruppen in deren *umfassendem* Interesse immer wieder überprüft, immer wieder den gemachten Erfahrungen, den sich verändernden Umständen, Anforderungen und Möglichkeiten des Lebens angepasst werden muss.

Jedenfalls muss sich jede Generation ein neues *Bild* und ein neues *Leitbild* vom Staat machen. Sie muss sich darüber aussprechen und darauf Einfluss nehmen, was der Staat sein, wozu er dienen, auf welche Weise er Individuen und Gesellschaft beeinflussen soll.

Abgaben, Anreize – Umverteilung?

Die Auseinandersetzung um die Abgaben an die Zentralgewalt steht am Ursprung des Parlamentarismus: 1215 setzten die englischen Barone gegenüber König Johann das Recht durch, nur noch Abgaben bezahlen zu müssen, denen der «Allgemeine Rat» zugestimmt hatte. Dieses Recht wurde in der *Magna Charta* verurkundet.

Heute ist die Steuer- und Abgabepolitik von zentraler Bedeutung für jede Gesellschaft. Leicht einsehbar ist ihr Zusammenhang mit der Entwicklung des Wohlstands und der sozialen Sicherheit: Die Einnahmen des Staates müssen zur Finanzierung der hierfür notwendigen Rahmenbedingungen und Leistungen genügen. Andererseits darf er der Wirtschaft nicht im Übermass Investitionsmittel und Leistungsanreize entziehen. Doch kann die Bedeutung darüber hinauswachsen: Wird das politische Leben durch eine Verstaatlichungs-ideologie, durch persönliche oder gruppenweise Machtansprüche bestimmt, so wird die finanzielle Schwächung der Individuen und aller nichtstaatlichen, dezentralen Kräfte zum Selbstzweck, dessen Befriedigung einhergehen kann mit einem Abgleiten in ein autoritäres oder gar totalitäres System.

Mittelbeschaffung

Die Steuern- und Abgabepolitik steht unter dem Einfluss sehr unterschiedlicher Motive. Realpolitisch gesehen, steht die Beschaffung der Geldmittel zur Deckung der notwendigen Ausgaben im Vordergrund. Aus liberaler Sicht war dies lange das *einzigste* als legitim betrachtete Motiv. Und aus jeder an der Erbringung staatlicher Leistungen interessierten Sicht ist eine langfristige Sicherstellung genügender Staatseinnahmen zumindest ein *vorrangiges* Ziel der Steuer- und Abgabepolitik. Dazu gehört auch eine vorsorgliche Behandlung – wenn möglich eine Vermehrung – der steuerbaren Mittel, Wirtschaftssubjekte und Vorgänge.

Finanzielle Anreize

Neuer ist die Erkenntnis, dass der Staat viele Aufgaben, die er bisher durch Vorschriften und Leistungen zu lösen versuchte, besser mit *finanziellen Anreizen* erfüllt. Hauptanwendungsbereich ist bisher der Umweltschutz. Diese Erkenntnis verhilft nicht nur dem *Verursacherprinzip* zum Durchbruch, sondern führt sogar zu vielversprechenden Vorschlägen *neuartiger Abgaben*, welche überhaupt nicht mehr der Finanzierung staatlicher Tätigkeiten, sondern ausschliesslich der Verhaltensbeeinflussung dienen. Sie sollen deshalb der Bevölkerung *gleichmässig zurückerstattet* werden, so dass man um so günstiger fährt, je weniger abgabenbelastete Umweltgüter man zuvor konsumiert hat (Öko-Bonus).

Der ursprüngliche Anwendungsbereich des finanziellen Anreizes ist freilich die *Arbeit*. Diese hat ihren Preis. Im Normalfall lässt sich der Mensch nur durch einen *Lohn oder Gewinn*, den er für angemessen hält, zu einer Leistung bewegen. Seine Leistungsbereitschaft lässt sich durch Erhöhung des finanziellen Anreizes steigern, und sie schwindet mit dessen Rückgang. In der Rezession wurde gelegentlich festgestellt, dass Reallohnneinbussen die Leistungsbereitschaft beeinträchtigen, *obwohl* es nicht mehr selbstverständlich war, *überhaupt* noch eine Stelle zu haben.

Die Utopie des gerechten Lohns

Wahrscheinlich ist die Utopie des gerechten Lohns so alt wie die Ethik insgesamt. Weshalb handelt es sich um eine Utopie? Zwar ist es möglich und erstrebenswert, für Betriebe und öffentliche Verwaltungen sachlich begründete, möglichst willkürfreie Lohnsysteme und Besoldungsverordnungen zu erarbeiten. Dabei kann auch eine Arbeitsplatzbewertung eine Rolle spielen. Aber die *Durchsetzung* solcher Systeme stösst immer wieder auf Grenzen, wenn ein Betrieb oder eine Verwaltung zu den vorgesehenen, als gerecht erachteten Löhnen kein geeignetes Personal mehr findet oder bei den bereits angestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Leistungsanreize nicht mehr genügen. Vor allem letzteres liesse sich auch nicht beseitigen, wenn man einen nationalen Arbeitsmarkt zentral regeln und nach aussen abschliessen würde – was theoretisch entwerfbar ist, praktisch aber in «Plan»-Misswirtschaft führt.

Natürlich kommt auch nichtfinanziellen Arbeitsmotiven grosse Bedeutung zu, aber sie sind selten stark genug, um es auszugleichen,

wenn ein Mensch das Gefühl hat, seine Erwerbsarbeit werde zu schlecht entlohnt. Dazu kommt, dass nichtfinanzielle Leistungsmotive besonders bei Kader- und Vorgesetztenfunktionen durchaus auch negative Aspekte haben können (Ehrgeiz, Machthunger).

Je leistungsfähiger, intelligenter, gebildeter, *sozial stärker* jemand ist, desto grösser ist auch das Geschick, die Arbeitsleistung so teuer wie möglich zu verkaufen, und desto grösser ist meist auch die hierfür erforderliche soziale Mobilität. Je besser jemand ausgebildet ist, desto eher kann er oder sie sich vorstellen und sich dann auch dazu entschliessen, einen Teil des Lebens an einer gut bezahlten Stelle anderswo, gegebenenfalls auch im Ausland, zu verbringen und erst wieder zurückzukommen, wenn man zu Hause bereit ist, einen Lohn zu bezahlen, der mit Gerechtigkeit nichts zu tun hat.

Gleichheit im Mangel?

Der Staat, der soziale Gerechtigkeit primär durch Sicherheit und Besserstellung der Schwächeren verfolgt und darüber hinaus noch andere ideelle Ziele (wie Bildung, Umweltschutz, Kulturförderung) anstrebt, ist grundsätzlich nicht daran interessiert, die materiellen Leistungsanreize der sozial Starken einzuschränken – jedenfalls solange die Besteuerung ihrer Leistungsergebnisse die Aufrechterhaltung und (bei Bedarf) eine Steigerung der staatlichen Leistungen ermöglicht.

Der Staat hingegen, der die *Umverteilung* in den Vordergrund stellt und ihr die Anreize zur wirtschaftlichen Leistung opfert, hat der Gesellschaft auf die Dauer wohl bestenfalls eine *Gleichheit im Mangel* zu bieten – aber wahrscheinlich überwuchert durch Auswüchse der Schattenwirtschaft und der nichtfinanziellen Leistungsmotive.

Ungenutzte Möglichkeiten

In einem Postulat von Dr. *Balz Hösly* (Zürich) und andern Mitgliedern der FDP-Kantonsratsfraktion wird ein «Bericht über eine verstärkte ökologische Orientierung der Finanzpolitik des Kantons Zürich» verlangt, «worin das diesbezüglich noch unausgeschöpfte Potential im Bereich der kantonalen Abgaben und Staatsbeiträge konkretisiert und analysiert wird sowie staatsquoten-neutrale Vorschläge für Massnahmen zur Realisierung dieses Potentials gemacht werden». Der Regierungsrat hat diesen Vorstoss entgegengenommen. Hängig ist auch eine Motion des ehemaligen grünen Kantons-

rats Dr. *Richard Gerster* (Richterswil), welche Massnahmen in dieser Richtung verlangt.

Ungenutzte Möglichkeiten gibt es aber auch anderswo. So könnten sinnvolle private Freizeit- oder Sozialzeit-Aktivitäten im sozialen und kulturellen Bereich durch *Steuerabzüge* gefördert werden. Dies kann auf die Dauer billiger und besser sein, als wenn der Staat oder die Gemeinden dieselben Dienste selbst erbringen oder subventionieren. Leider sind solche Vorschläge wiederholt an einer zu kurzfristigen Betrachtungsweise gescheitert: Die Regierung lehnte sie ab, weil sie lediglich die Gefahr eines Einnahmenausfalls sah. Dazu kam der unbegreiflich formalistische Einwand, Steuerabzüge seien nur bei Kosten für Erwerbstätigkeit vorgesehen.

Reservenbildung oder prozyklische Steuer- und Ausgabenpolitik?

Kehren wir zurück zur Hauptaufgabe: zur Finanzierung der Staatsaufgaben. Die Steuereinnahmen sind ausserordentlich konjunkturanfällig. Deshalb fielen in der Hochkonjunktur die Rechnungen oft viel besser aus als budgetiert. Und die Rezession stürzte die meisten Staats- und Gemeindehaushalte in eine Krise. Diese zwang die öffentliche Hand zu zwei prozyklischen (d. h. den negativen Konjunkturzyklus verstärkenden) und damit konjunktur- und beschäftigungspolitisch falschen Reaktionen: auf der Ausgabenseite zu einem Abbau, auf der Einnahmenseite zu einer stärkeren finanziellen Beanspruchung der ohnehin schon angeschlagenen Volkswirtschaft.

Das Bonmot, dass eher ein Hund ein Wurstlager anlege als dass der Staat in guten Zeiten Reserven bilde, wird verschiedenen Autoren zugeschrieben – darunter *Ulrich Bremi* (der jeweils sagt: «mein Hund»). Jedenfalls ist es realistisch. Aber dies ist kein Grund, ohne besseren Vorsatz in die nächste Aufschwungphase einzutreten. Zwar verfehlte eine Einzelinitiative des Winterthurer Sozialdemokraten und Gewerkschafters Dr. *Hans-Jakob Mosimann* für die Bildung eines Konjunkturreserve-Fonds kürzlich im Kantonsrat die zur vorläufigen Unterstützung nötigen 60 Stimmen. In der nächsten Aufschwungphase müsste zuerst die Bilanz des Kantons wieder verbessert werden, wurde eingewandt; die Pflicht zur Äufnung eines Fonds würde dies behindern und verzögern.

Dies ändert aber nichts an der ökonomischen und politischen Richtigkeit der Grundüberlegung, und es ist ermutigend, dass sie von sozialdemokratischer Seite vorgetragen wurde: In der nächsten Auf-

schwungphase ist an die nächste Rezession zu denken. Steigen die Steuereinnahmen wieder, so sollen sie nicht sofort durch Ausgaben oder undifferenzierte Steuersenkungen konsumiert, sondern vorerst für eine substantielle Haushaltverbesserung und dann eben doch für eine vernünftige Reservenbildung eingesetzt werden.

Innere Sicherheit, Freiheitsrechte und Humanität

Die wachsenden Anforderungen an den Staat zum Schutz der inneren Sicherheit stellen die liberalen Kräfte vor aussergewöhnlich schwierige Entscheidungen. Denn wichtige Errungenschaften des Liberalismus stehen zumindest in einem scheinbaren, vielleicht sogar in einem tatsächlichen Widerspruch zu Interessen der Verbrechensbekämpfung: Unschuldsvermutung, persönliche Freiheit (als Schutz vor willkürlicher Verhaftung), Prozessrechte des Angeschuldigten und seines Verteidigers, sozialisierender Strafvollzug, Asylrecht – um einige wesentliche zu nennen. Recht leichtfertig wird heute in Teilen der bürgerlichen Parteien davon ausgegangen, das Volk verlange – und es liege auch im Interesse des Volkes –, dass solche Errungenschaften rigoros zurückgedrängt würden.

Davor ist zu warnen. Wenn wir verkennen, wie sehr unser freiheitsgewohntes Volk bei allem Sicherheitsbedürfnis auch an seiner *Sicherheit vor Staatswillkür* und an einer *humanen Zivilisation* hängt, werden wir – vielleicht nach einigen trügerischen politischen Anfangserfolgen – zu Recht demokratisch «bestraft» werden: Dann nämlich, wenn skandalöse Freiheitsberaubungen an Unschuldigen, inhumane Übergriffe (vielleicht auf Ausländer) und krasse Verletzungen der Verhältnismässigkeit bekannt werden, welche auf eine unfreiheitliche Überreaktion der Politik zurückzuführen sind. Polizei und Justiz würden dann bald wieder zu Prügelknaben einer unsteten öffentlichen Meinung.

Ursachen behandeln

Wichtigste Zielrichtung liberaler Politik zur Förderung der inneren Sicherheit ist zweifellos die Ursachenbehandlung. Sie stellt die intelligenteste, menschlichste und in weitem Rahmen auch kostengünstigste Methode dar. Die *Möglichkeiten* der Ursachenbehandlung sind noch längst nicht ausgeschöpft. Bei der *Erziehung* durch Eltern und Schule einzusetzen, einschliesslich *Früherkennung* und *Therapie* von Gewaltneigungen Jugendlicher, ist auf der politischen Ebene kein Gemeinplatz, denn die damit verbundenen Ausgaben sind oft

umstritten. Zur Ursachenbehandlung gehört in diesem Zusammenhang auch die Sicherstellung genügender Erziehungsmöglichkeiten alleinerziehender Elternteile.

Ein zweiter Ansatzpunkt ist die *materielle Not*, einschliesslich derjenigen in den Herkunftsländern illegaler Einwanderer. Allerdings ist vor allem mit Bezug auf den Zusammenhang zwischen inländischer Armut und Kriminalität notwendig, nicht von blossen Hypothesen, sondern von Ergebnissen empirischer Forschung auszugehen, denn allfällige Lücken im sozialen Netz müssen *gezielt* geschlossen werden. Auch die Ursachenbehandlung durch Beiträge zur *Sinnggebung* ist wichtig, doch sie darf nicht zum Allerweltsargument verkommen, mit dem eine möglichst weitgehende Subventionierung jeder beliebigen Freizeitbeschäftigung verlangt und gerechtfertigt wird.

Ursachenbehandlung erfordert schliesslich eine *neue Drogenpolitik* (siehe nächstes Kapitel). In diesem Zusammenhang sei eine Äusserung des Chefs der Stadtzürcher Kriminalpolizei *Thomas Hug* aus einem Interview festgehalten, das anlässlich seines Wechsels in die Basler Staatsanwaltschaft am 16. April 1994 im «Zürcher Oberländer» erschien: «Früher oder später wird es zu einer Drogenfreigabe kommen. (...) Ohne das leidige Drogenproblem und die damit in engem Zusammenhang stehende kriminelle Ausländerszene würden wir hier in einer paradiesischen Phase leben.» Drogenhandel und -missbrauch seien zwar in Hugs Augen so verwerflich wie eh und je, doch der Pragmatiker müsse eingestehen, dass in Zürich der Damm gebrochen sei, ergänzte der Interviewer.

Realismus bezüglich Zeitverhältnissen und Erfolgserwartungen

Die Erfolgsaussichten von Ursachenbehandlungen sind jedoch unterschiedlich. Bereichsweise darf nur mit Teilerfolgen gerechnet werden. Überdies ist Illusionslosigkeit zu fordern bezüglich der Frage, wieviel Zeit vergeht, bis die erwünschte Wirkung, ein Rückgang bestimmter Kriminalitätsformen, eintritt.

Es ist deshalb verfehlt, wenn die Grünen und eine Minderheit der Sozialdemokratie die Ursachenbehandlung gegen notwendige Massnahmen zur Stärkung des Justiz- und Polizeiapparats, beispielsweise gegen notwendige Gefängnisbauten, ausspielen. Sie erreichen damit das Gegenteil dessen, was sie anstreben: Sie unterhöheln in weiten Kreisen der Bevölkerung das Verständnis für die Ursachenbekämpfung und tragen zu falschen Frontstellungen bei.

Bereit zur Konsequenz?

Auf bürgerlicher Seite ist bezüglich Bekämpfung des *organisierten Verbrechens* die Frage nach der Bereitschaft zu konsequentem Verhalten zu stellen. Der vormalige Tessiner Staatsanwalt *Paolo Bernasconi*, heute Anwalt und Lehrbeauftragter für Wirtschaftsstrafrecht, hat schon vor Jahren darauf aufmerksam gemacht, dass die *Geldwäscherei* die Achillesferse des organisierten Verbrechens darstelle. In einem Interview, das in der «Handelszeitung» vom 21. April 1994 erschien, sagt er: «Gegen die organisierte Kriminalität verabschiedete das Schweizer Parlament einen Papiertiger.» Gerichte und Polizei seien «überlastet und – mit einigen Ausnahmen – unerfahren und fachlich zu wenig ausgebildet». Bernasconi stellt in diesem Zusammenhang die rhetorische Frage: «Ist die Eigentums- und Handelsfreiheit von staatlichen Regulierungsmassnahmen oder von der Infiltration Mafia-ähnlicher Bestechungsorganisationen bedroht?»

Lebenslänglich

In der Diskussion des Zürcher Kantonsrats am 9. Mai 1994 über zwei Interpellationen betreffend Strafvollzug und Hafturlaub rückte die Frage in den Vordergrund, ob Straftäter, die zu lebenslänglichem Zuchthaus verurteilt wurden, *tatsächlich* lebenslang in Haft bleiben müssten. Die Frage ist zu bejahen bei Tätern, deren Freilassung eine erkennbare Gefahr für ihre Mitmenschen bedeuten würde. Doch soll es ein Ziel des Strafvollzugs bleiben, die Zahl dieser Fälle zu minimieren. Deshalb sind – trotz Kritik an einer offenbar vorgekommenen Überschätzung der Möglichkeiten der Psychotherapie – die Sozialisierungs- oder Resozialisierungsmassnahmen im Strafvollzug zu *fördern*. Dabei geht es nicht primär um Kostenvergleiche, sondern darum, dass es gefährlich und ethisch unakzeptabel wäre, die Therapie gemeingefährlicher Menschen zurückzustufen, statt dessen auf die (stets nur relative) *Ausbruchssicherheit* der Anstalten zu setzen und dem *Gefängnispersonal* den Umgang mit den Hoffnungslos-Lebenslänglichen zu überlassen.

Wahrscheinlich bleibt bei jeder Entlassung einer Person, die wegen eines schweren, nicht beziehungsbedingten Gewaltdelikts zu einer Freiheitsstrafe verurteilt wurde, ein *Restrisiko* bestehen. Dieses Problem lässt sich nicht lösen, indem man festlegt, dass Täter, die durch das *verurteilende Gericht* als gemeingefährlich eingestuft und zu lebenslänglichem Zuchthaus verurteilt wurden, in jedem Fall bis an ihr

Lebensende in Haft zu bleiben haben. Eine solche Regelung würde das verurteilende Gericht überfordern. Dieses würde sich – in eine so grosse Verantwortung für einen Menschen gestellt – ohne Zweifel verpflichtet fühlen, die Frage seiner *Sozialisierbarkeit* mit in die Urteilsabwägungen einzubeziehen. Diese lässt sich aber im Verlauf des Strafvollzugs, während und nach therapeutischen Massnahmen, viel besser beurteilen als zum Zeitpunkt des Urteils. Das Ergebnis wäre *weniger Sicherheit* als heute, da wegen dieses Missverhältnisses zwischen Tragweite und Entscheidungsgrundlage weniger lebenslängliche Zuchthausstrafen ausgefällt würden.

Drogenproblem: Grundsätze und Realpolitik

Gemäss liberaler Grundhaltung darf der mündige Mensch nicht zu einer bestimmten Lebensweise gezwungen werden. Gesellschaft und Staat dürfen nur den Auswirkungen der frei gewählten Lebensweise *auf Mitmenschen* Schranken setzen.

Schutz vor Selbstschädigung?

Der Liberalismus anerkennt auch ein Recht, das Individuum vor *Selbstschädigung* zu schützen, im Prinzip nur, wenn diese mindestens zu einer Gefährdung oder schweren Belastung *anderer* führt. Vorstellbar sind Verbote oder Beschränkungen im Bereich des extremen Alpinismus, weil eine Bergbevölkerung sich weigern darf, bei Unfällen zwischen Gewissensnot und Rettungsrisiken wählen zu müssen. Nicht grundsätzlich anders verhielte es sich mit einschneidenden Eingriffen zur Verminderung von Verkehrsunfallrisiken.

Ein absoluter, umfassender staatlicher Anspruch jedoch, die Menschen vor Selbstschädigung zu schützen, würde unweigerlich die freie Wahl der Lebensweise unterhöhlen. Ein bevaternder und bemutternder Staat wäre wohl unerträglich. Zudem vermöchte er gar keine wirklich vernünftige Lebensweise zu verordnen, weil der Motor des Fortschritts, der Ideenwettbewerb, behindert oder aufgehoben würde und die Eingriffsinstrumente dem Machtmissbrauch anheimfielen.

Weitgehende Toleranz

Helfende oder gar mündigkeitsbeschränkende Massnahmen sollen nach liberaler Auffassung erst getroffen werden, wenn jemand hilfsbedürftig oder urteilsunfähig geworden ist. Anlass zur Massnahme ist der *konkrete Zustand des Individuums*, nicht dessen Verhaltensweise. Es gibt allerdings Zwangs- und Strafnormen, welche vor selbstschädigendem Verhalten schützen. Beispiele sind Versicherungsobligatorien, Gurten- und Helmtragspflichten. Solche Freiheitsbeschränkungen verfolgen zwar *auch* Gemeinschaftszwecke, bis hin zur Reduktion der Folgekosten, die die öffentliche Hand übernehmen muss. Das

primäre politische Motiv, sie zu schaffen, war aber wohl doch ein Bedürfnis, den einzelnen vor selbstschädigendem Verhalten zu schützen. Die Wirklichkeit zeigt indessen, dass Selbstgefährdungen und Selbstschädigungen weitgehend toleriert werden: Viele ungesunde, riskante und unvernünftige Lebensweisen sind erlaubt und bleiben unbehindert.

Vorbereitung auf ein Leben mit Versuchungen und Risiken

Deshalb muss die Erziehung die jungen Menschen weiterhin auf ein Leben mit Versuchungen und Risiken vorbereiten. Der Staat könnte ohnehin nie ein Leben ohne Versuchungen und Risiken garantieren. Aber er könnte durch den Aufbau einer «Schutz-vor-sich-selbst»-Gesetzgebung die *Illusion* eines solchen Lebens fördern: eine Illusion, die die individuellen Selbstbehauptungs- und Widerstandskräfte schwächt.

Schon heute ist der Irrtum allzu verbreitet, alles, was der Staat nicht unter Strafe stelle, werde durch die Gesellschaft positiv bewertet, sei ethisch einwandfrei, könne bedenkenlos betrieben und gefördert werden. Die Angst vor den gesellschaftlichen Auswirkungen dieses Irrtums hält wohl auch viele noch immer davon ab, zum Beispiel der Straflosigkeit des Schwangerschaftsabbruchs zuzustimmen, obwohl kaum mehr jemand die Bestrafung einer Frau, die eine Schwangerschaft abgebrochen hat, im Einzelfall für sinnvoll hält.

Deutliche Volksentscheide

1993 hat das Schweizervolk deutliche Entscheide gegen «Schutz-vor-sich-selbst»-Bestimmungen gefällt: Es hat die Zwillingsinitiativen für Verbote der Tabakwaren- und Alkoholika-Werbung verworfen und den Spielbankenartikel der Bundesverfassung aufgehoben.

Heroin- und Alkoholkonsum

Es entspricht diesen Grundsätzen, dass niemand zu einem Leben ohne Alkohol gezwungen wird. Es entspräche ihnen auch, dass niemandem der Konsum der verbreitetsten «harten» Droge, des Heroins, verboten würde. Heroinkonsum führt nicht notwendigerweise zu Krankheit und sozialer Entwurzelung. Hingegen kann der Konsum von Drogen, die *Aggressionen* hervorrufen, zum Beispiel von Kokain, als strafwürdige Gefährdung anderer betrachtet werden,

jedenfalls solange keine Sucht vorliegt, die als Krankheit zu betrachten ist.

Beim Alkohol werden Zwangsmassnahmen – wenn überhaupt – erst eingesetzt, wenn ernste Schäden eingetreten sind. Im übrigen begnügt sich der Staat mit *gefahrenbegrenzenden* Massnahmen, insbesondere gegen die Folgen des Alkohols am Steuer. Solche Massnahmen sollen verbessert, verschärft und selbstverständlich auf *alle Substanzen* angewandt werden, welche die Fahrtüchtigkeit beeinträchtigen. Dies ist freilich nicht erst bei einer allfälligen Legalisierung von Drogen nötig, denn trotz der Verbotsgesetzgebung besteht das Problem «Drogen am Steuer» heute schon.

Zwecke liberaler Drogenpolitik

Eine liberale Drogenpolitik verfolgt folgende Zwecke:

1. Drogenkonsumentinnen und -konsumenten sollen Mitmenschen weder bei der *Drogenbeschaffung* noch durch ihr Verhalten unter Drogeneinfluss gefährden oder schädigen.
2. Hilfsbedürftigen und urteilsunfähigen Drogenabhängigen ist dieselbe Hilfe (wenn möglich zur Selbsthilfe) anzubieten wie andern Hilfsbedürftigen.
3. Erziehung und Prävention sollen die Widerstandskraft gegen Suchtneigungen und den massvollen Umgang mit Genussmitteln aller Art fördern.

Die bisherige Drogenpolitik stand in krassem Widerspruch zu diesen Zwecken. Heroin, ja selbst Haschisch, sind nur bei Kriminellen erhältlich, zu Schwarzmarktpreisen, die die Konsumentinnen und Konsumenten zu Beschaffungskriminalität und Prostitution veranlassen. Abhängige geraten ins gesundheitliche, menschliche und soziale Elend und werden von einer brutalen Mafia ausgebeutet. Oft wird ihre Lage hoffnungslos, vor allem nach Ansteckungen mit dem HIV-Virus.

Furcht vor mehr Einstiegen

Diese zweckwidrige Drogenpolitik wird wohl im Grunde genommen vor allem wegen der Befürchtung fortgeführt, eine Gleichbehandlung von Heroin und Alkohol hätte eine starke Vermehrung der Einstiege in den Heroinkonsum zur Folge. Dabei wird offenbar von zwei

Annahmen ausgegangen: Erstens, dass zahlreiche Menschen eine Neigung zur Flucht in den Drogenrausch hätten, und zweitens, dass diese nur durch die Verbotsgesetzgebung davon abgehalten würden, heroinsüchtig zu werden. Die erste Annahme bezweifle ich; Beweis oder Widerlegung sind allerdings kaum möglich. Der zweiten Annahme ist zunächst entgegenzuhalten, dass stark suchtgefährdete Personen schon heute den Weg zum Heroin finden. Ferner ist anzunehmen, dass sich eine unbefriedigte starke Suchtneigung auf andere Weise – nicht minder zerstörerisch – auswirkt. Die Hauptaufgabe der Primärprävention besteht ja darin, die Ursachen von Suchtneigungen in einem *umfassenden Sinne* zu erkennen und zu vermindern.

Es ist nicht auszuschliessen, dass eine *völlige Freigabe* des Heroins eine Vermehrung der Einstiege – vor allem von Menschen mit *relativ schwacher* Neigung – zur Folge haben könnte. Das Ziel einer liberalen und humanen Drogenpolitik besteht aber nicht *nur* in der Minimierung der Einstiege, sondern es setzt sich zusammen aus Zahl, Zustand und Schicksal der Drogenkonsumentinnen und -konsumenten sowie aus den Auswirkungen auf die Mitmenschen. Wie stark die Verbesserung von Zustand und Schicksal der Abhängigen und der Rückgang der negativen Auswirkungen auf die Mitmenschen sein müssen, um das Risiko einer gewissen Vermehrung der Einstiege zu rechtfertigen, lässt sich kaum in Zahlen ausdrücken. Dennoch ist diese Abwägung notwendig.

«Vom Entweder-Oder zum Sowohl-Als-Auch»

Ein Strategiewechsel stösst vorerst auf nationaler wie auch internationaler Ebene auf hohe politische Hindernisse. Allerdings ist weltweit ein Umdenken in Gang gekommen. So sprach sich Anfang Februar dieses Jahres am zehnten Ministertreffen der aus 25 Staaten bestehenden «Pompidou-Gruppe zur Bekämpfung des Missbrauchs und Handels mit Drogen» der Generalsekretär von Interpol, *Raymond Kendall*, einerseits für eine Verstärkung der Zusammenarbeit im Kampf gegen den Drogenhandel aus, setzte sich andererseits für eine Entkriminalisierung der Drogensüchtigen ein. Er betonte, die von mehreren Ländern immer noch ausgeübte Repressionspolitik gegenüber Abhängigen sei aus polizeilicher Sicht ein Fehlschlag. Auch in der Schweiz, insbesondere im Kanton Zürich, erzielt die Realpolitik Fortschritte. Der Präsident der Freisinnig-Demokratischen Partei der Schweiz, Nationalrat *Franz Steinegger*, fasste sie kürzlich in die Worte:

«Vom Entweder-Oder zum Sowohl-Als-Auch» («Zürichsee-Zeitung» vom 11. Juni 1994). Dabei spielen die Versuche mit kontrollierter Abgabe von Heroin an Schwersüchtige eine zentrale Rolle. Da eine Freigabe politisch nicht durchsetzbar und im nationalen Alleingang unmöglich wäre, wird es wohl die ärztlich kontrollierte Abgabe sein, die in absehbarer Zeit viele Süchtige von der Abhängigkeit vom Schwarzmarkt befreien wird.

Zum «Sowohl-Als-Auch» gehören sodann Hilfsangebote, einschliesslich Tagesstrukturen und Arbeitsmöglichkeiten, für Abhängige. Es setzt sich die Einsicht durch, dass eine Bereitschaft zu einer Entzugstherapie am ehesten entsteht, wenn der oder die Abhängige durch einen geregelten, Lebenssinn vermittelnden Tagesablauf Selbstachtung und etwas Selbstvertrauen gewinnt. Andererseits müssen, wie die Erfahrungen mit der Rückführung über das Zentrum Hegibach zeigen, mehrwöchige Freiheitsentziehungen gesetzlich abgesichert werden, allerdings nur für Programme zur Entzugsmotivation. Entzugstherapien, welche etwa zwei Jahre beanspruchen, können nach Meinung der Fachleute nicht unter Zwang erfolgen.

Schliesslich gehören zum «Sowohl-Als-Auch» alle nötigen Massnahmen für eine – endlich! – wirksamere Bekämpfung der Händlerkriminalität, des organisierten Verbrechens und der Geldwäscherei.

Antirassismus: Keine Freiheit ohne Sicherheit

Liberalismen sind Ordnungsvorstellungen für Gesellschaft und Staat, in denen die Freiheit von zentraler Bedeutung ist. Gemeinsam ist all den vielfältigen liberalen Konzepten die Achtung vor Grundrechten und vor der Würde jedes Menschen sowie die Anerkennung, dass alle Menschen bezüglich gewisser Freiheiten gleichberechtigt sind. Niemand kann sich auf einen Liberalismus – auf welchen auch immer – berufen, um die Verweigerung dieser Grundrechte oder die Verletzung der Menschenwürde zu rechtfertigen oder auch nur zu tolerieren.

Liberalismus als Ordnungsidee verlangt, die Voraussetzungen für die Ausübung der grundlegenden Freiheiten zu *gewährleisten*. Es gibt *keine Freiheit ohne Sicherheit*: Wer Angst hat, wegen seiner Hautfarbe, seiner Rasse, seines Glaubens oder eines anderen schicksalhaften Persönlichkeitsmerkmals verhöhnt, verfolgt, misshandelt oder getötet zu werden, zieht sich meist zurück und verzichtet auf die Ausübung seiner Rechte. Für ihn oder für sie werden die liberalen Freiheiten gegenstandslos.

Den Anfängen wehren

Millionen von Menschen sind im Zweiten Weltkrieg im Kampf gegen Nationalsozialismus und Faschismus gefallen. Die Geschichte des Aufstiegs der totalitären, rassistischen Diktaturen ist auch eine Geschichte schwachen, ungenügenden oder sogar fehlenden liberalen Widerstands. Seither wissen wir, dass *den Anfängen* gewehrt werden muss.

Freiheitsfeindliche Bewegungen kennzeichnen sich meist dadurch, dass ihre *Anführer* und *Profiteure* zum Teil intelligent – oder mindestens schlau – sowie politisch und psychologisch geschickt sind; die *Mitläufer* sind geistig unselbständig, unkritisch, vor allem aber *erfolgsbedürftig*, weil objektiv oder subjektiv zu kurz gekommen. Eine solche Bewegung wird gefährlich, wenn es den Anführern gelingt, diesen Erfolglosen *Erfolgslebnisse* zu vermitteln. Dann vermehren sich die Mitläufer, werden frecher, schüchtern die Gegenkräfte ein und schaf-

fen sich dadurch neue Erfolgserlebnisse – ein Teufelskreis. Leider genügen hierfür auch «Erfolge», die den Mitläufern weder sozial noch moralisch von Nutzen sind: ungestrafte Aggressionen gegen Ausländer- oder auch Mitbürgergruppen, die zuvor verteufelt und zu Sündenböcken gestempelt wurden.

Der Staat als Ordnungsfaktor

Die Bekämpfung faschistischer Tendenzen erfordert Persönlichkeiten, die den Mut und die Fähigkeit haben, autoritäre Kraftprotze öffentlich in die Schranken zu weisen. Denn leider verstehen die Mitläufer solcher Figuren oft nur das Spiel von Kraft und Gegenkraft. Es gilt, ihren *An-* und *Verführern* überzeugende, unverkennbare *politische Niederlagen* beizufügen und dabei sichtbar zu machen, dass die freiheitlichen und humanen Kräfte fähig und willens sind, den Schwachen bei der Bewältigung ihrer *wirklichen* Probleme zu helfen, während die autoritären Popanze mit blossen Scheinlösungen locken. Aber auch der *Staat* ist gefordert. Dem demokratischen Rechtsstaat steht das *Gewaltmonopol* zu. Dieses hat er nicht nur *zu verteidigen*, sondern auch zum Schutz belästigter, eingeschüchterter und bedrohter Menschen *einzusetzen*. Rassistischen Umtrieben hat er rasch und entschlossen ein ruhmloses Ende zu bereiten. Wer dieser Forderung den Appell an die *individuelle* Widerstandsbereitschaft entgegenstellt, vertritt eine «Sozialromantik», die in den Wilden Westen führen würde.

Aus der Sicht der Opfer betrachten

Der liberale Staat ist verpflichtet, alle Mitbürgerinnen und Mitbürger vor Einschüchterung und Gewalt zu schützen. Wer dies verneint, bestreitet auch das gleiche Recht zur Ausübung der Grundrechte. Gelegentlich wird eingewendet, dies könne in einen Widerspruch zur *Opportunität* führen: Rassisten würden zu Märtyrern gemacht und daraus Nutzen ziehen. Die Möglichkeit solcher Effekte kann wohl nicht ausgeschlossen werden. Doch steht dem gegenüber, dass ein Gewährenlassen *auf jeden Fall* einen Erfolg für die Täter bedeutet, der verhindert werden muss: Diese sind sich durchaus bewusst, dass sie – zumindest auf der Gefühlsebene – *Gewalt üben*. Wer aber ungestraft Gewalt zu üben vermag, fühlt sich stark. Noch viel schlimmer ist ein weiterer Tätererfolg: die Einschüchterungswirkung auf die *Opfer*, die sich von Staat und Gesellschaft *im Stich gelassen* fühlen.

Wer Mühe hat, anzuerkennen, dass der Einsatz von Polizei und Strafjustiz gegen rassistische Hetze eine *zulässige** Einschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit darstellt, versuche, sich in die *Opfer einzufühlen*, und nehme sich die Zeit, hierüber mit jüdischen, moslemischen oder andersfarbigen Mitmenschen zu sprechen.

Die neuen Antirassismus-Artikel: kein Gesinnungsstrafrecht

Deshalb verdienen die neuen Antirassismus-Artikel des *Strafgesetzbuches* (Art. 261^{bis}) und des *Militärstrafgesetzes* (Art. 171c Abs. 1), gegen die das Referendum ergriffen wurde und die am 25. September zur Abstimmung kommen, *Unterstützung*. Sie lauten:

«Wer öffentlich gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion zu Hass oder Diskriminierung aufruft,

wer öffentlich Ideologien verbreitet, die auf die systematische Herabsetzung oder Verleumdung der Angehörigen einer Rasse, Ethnie oder Religion gerichtet sind,

wer mit dem gleichen Ziel Propagandaaktionen organisiert, fördert oder daran teilnimmt,

wer öffentlich durch Wort, Schrift, Bild, Gebärden, Tätlichkeiten oder in anderer Weise eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion in einer gegen die Menschenwürde verstossenden Weise herabsetzt oder diskriminiert oder aus einem dieser Gründe Völkermord oder andere Verbrechen gegen die Menschlichkeit leugnet, gröblich verharmlost oder zu rechtfertigen sucht,

wer eine von ihm angebotene Leistung, die für die Allgemeinheit bestimmt ist, einer Person oder einer Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion verweigert,

wird mit Gefängnis oder mit Busse bestraft.»

Ein «Komitee für eine liberale Gesetzgebung», das für die Verwerfung dieser Bestimmungen eintritt, behauptet unter anderem, es handle sich hierbei um Gesinnungsstrafrecht. Dies ist nicht der Fall,

* Hierzu Dr. Peter Müller, Vizedirektor des Bundesamtes für Justiz: *Die neue Strafbestimmung gegen Rassendiskriminierung – Zensur im Namen der Menschenwürde?*, «Zeitschrift des bernischen Juristenvereins», 130. Jahrgang (1994), Heft 5 (Verlag Stämpfli + Cie. AG, Bern).

denn es soll nicht eine blosse, untätig bleibende *Gesinnung*, sondern ein für die Betroffenen beängstigendes und schmerzliches *Verhalten* unter Strafe gestellt werden.

Die Schweiz – eine Insel?

Dasselbe Komitee schreibt: «Tatsächlich sind rassistische Tendenzen und daraus folgende Gewaltübergriffe in der Schweiz kein zentrales Thema. (...) Eine Notwendigkeit für ein solches Gesetz besteht nicht.» Für die Schweiz wird also – einmal mehr – ein Inseldasein beansprucht. Dies ist in diesem Zusammenhang eine Anmassung, vor allem gegenüber unseren Nachbarvölkern.

Ohne Selbstgerechtigkeit sollten wir es dankbar als *historisch bedingt* betrachten, dass es in der Schweiz bisher nicht zu starken Aufwallungen des Rassismus kam. So falsch es gewesen wäre, die Franzosen nach der Französischen Revolution oder die Briten nach einigen ihrer imperialistischen Feldzüge als besonders brutal zu betrachten, so falsch ist es, den Rassismus für ein deutsches, französisches, afrikanisches oder sonstwie begrenztes Phänomen zu halten. Er ist ein *Menschheitsproblem*. Und er wird auch bei uns gefährlich, wenn ihm die politische Entwicklung Entfaltungsmöglichkeiten bereitet.

Vom Inselstandpunkt aus wird das *grundsätzliche Gebot* missachtet, das von der jeweiligen politischen Einschätzung des Problems unabhängig ist: Der Staat muss absichtliche, systematische, bösartige rassistische Kränkungen und Einschüchterungen verfolgen, weil er die Opfer nicht im Stich lassen darf.

Und schliesslich wird verkannt, dass die Schweiz durch eine *Ablehnung* dieser politischen Pflicht *tatsächlich* zu einer Insel werden könnte: zu einem Eldorado für Rassisten aus aller Welt. Denn die Völkergemeinschaft hat sich in der *Rassendiskriminierungskonvention* darauf geeinigt, dass die Staaten rassistische Aktivitäten unter Strafe stellen. Gerade wenn die Schweiz Wert darauf legt, ein Land zu sein – und zu bleiben! –, das dem Rassismus keine Chance gibt, kann sie sich diesem Akt der tätigen Solidarität mit den Opfern des Rassismus nicht verweigern.

Umweltschutz als Fortschritt

Umweltschutz ist ein Teil des Fortschritts der Menschheit. Nichts ist Fortschritt, wenn dabei die Umwelt nicht geschützt wird. Und angesichts des erreichten Grades ihrer Zerstörung und Bedrohung ist fortschrittlich nur, was dazu beiträgt, dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten und sie umzukehren.

Das Hauptmotiv des Umweltschutzes ist ein *menschenrechtliches*: Jeder Mensch hat das Recht, sich gegen Übergriffe auf seine Gesundheit und schwere Beeinträchtigungen seines Wohlbefindens zu wehren. Die Ethik verlangt zudem, dass auch die Kinder, die kommenden Generationen, ja selbst die Tiere und Pflanzen und die Vielfalt ihrer Arten geschützt werden.

Gefahr für die Freiheit

Misswirtschaft – auch mit Umweltgütern – führt zu Unfreiheit. Sie engt die Lebensalternativen ein, leistet Zwangsmassnahmen und Verteilungsdirigismus Vorschub. Je knapper zum Beispiel die saubere Luft wird, desto mehr steigt der Druck, die verunreinigenden Vorgänge einzuschränken, Verschmutzungsrechte zu entziehen oder wenigstens restriktiv zuzuteilen. Führt die Umweltverschmutzung gar zu Gesundheitsschädigungen, ist der Staat in seiner ursprünglichsten Sicherheits- und Polizeifunktion herausgefordert und muss mit massiven Eingriffen retten, was zu retten ist. Solche können vielleicht nicht einmal auf die Verursacher beschränkt werden: Man denke etwa an die Notwendigkeit von Umsiedlungen. Es ist deshalb ein zentrales liberales Anliegen, Misswirtschaft – auch mit Umweltgütern – zu vermeiden.

Die Umweltökonomie muss sich allerdings vorwiegend die *Erhaltung* von Gütern zum Ziel setzen. Zwar kommen auch *Wiedervermehrung*, Sanierung, Wiedergutmachung von Schäden in Betracht. Doch gibt es Umweltschäden, deren Sanierbarkeit zumindest ungewiss, deren Sanierung unerschwinglich ist oder soviel Zeit beansprucht, dass das Ergebnis vielen Betroffenen nichts mehr nützt. Man denkt dabei an die Folgen schwerer Kernenergie-Unfälle, der Zerstörung der Ozon-

schicht und des Treibhauseffekts. Besonders hart mit der Unwiederbringlichkeit konfrontiert ist naturgemäss der *Artenschutz* – ein Teilbereich, der ohnehin vernachlässigt zu werden droht, soweit er «nur» ideell motiviert ist.

Fortschritt und Wachstum – auch Chancen

Libérale Umweltpolitik begreift den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt und das wirtschaftliche Wachstum nicht nur als Bedrohung, sondern auch als *Chance*. Ob solcher Fortschritt *genügt* oder ob zusätzliche, lenkende und beschränkende Massnahmen getroffen werden müssen, prüft und entscheidet sie allerdings *vorurteilslos*.

Der wissenschaftliche und technische Fortschritt ermöglicht eine bessere Erkennung der Schäden und ihrer Ursachen. So meldete die Nachrichtenagentur Agence France Presse am 16. April 1994: «Die Luftverschmutzung über der nördlichen Erdhalbkugel ist offenbar schlimmer als bisher angenommen. Wie die amerikanische Raumfahrtbehörde NASA in Houston, Texas, mitteilte, ermittelte die Besatzung der Raumfähre Endeavour bei ihren Messungen über der nördlichen Hemisphäre sehr hohe Kohlenmonoxidwerte. Nach Ansicht von NASA-Experten könnte es sich bei der hohen Luftverschmutzung um ein jahreszeitenabhängiges Phänomen handeln. Kohlenmonoxide sind für die Zerstörung der Ozonschicht verantwortlich und gelangen vor allem durch Industrieemissionen und Auspuffgase in die Atmosphäre.»

Dass der wissenschaftliche und technische Fortschritt im *Wettilauf mit der Zeit*, den die Menschheit bei der Reduktion der Schädigungen und bei der Sanierung der eingetretenen Schäden gewinnen muss, von entscheidender Bedeutung sind, bedarf keiner weiteren Erläuterung. Eine Umweltpolitik, die ökologische Fortschritte bei den Produkten und Prozessen fordert, ist deshalb auch eine *gute Wirtschaftspolitik*: Sie verschafft technologische Vorsprünge, die zu Wettbewerbsvorteilen werden. (In gewissen wirtschaftsnahen Stellungnahmen zur CO₂-Abgabe scheint dies vernachlässigt worden zu sein.)

Die Verhandlungen mit der Ukraine mit dem Ziel einer Abschaltung des Kernkraftwerks Tschernobyl, aber auch die Weigerung von Drittweltländern und der Volksrepublik China, entschädigungslos auf umweltzerstörende Praktiken zu verzichten, bekunden den *Mittelbedarf* des globalen Umweltschutzes. Dazu kommt die Notwendigkeit, Forschung und Entwicklung zu finanzieren. Hinzu tritt nun

auch die Erfahrung, dass die *Rezession* eine rasche und wohl noch einige Zeit anhaltende Verschiebung der politischen Prioritäten zu *Lasten* des Umweltschutzes zur Folge hatte.

Anders leben?

Umweltschutz darf keinesfalls als Instrument eingesetzt werden, um asketische Ideale *um ihrer selbst willen* durchzusetzen. Genügsamkeit ist ein achtenswertes Ideal; Philosophien und Religionen haben «Prasserei» und «Völlerei» zumeist eh und je verworfen. Aber die sittlichen Werte müssen sich ohne staatlichen Zwang behaupten. Mischen sich politische Kräfte ein, missbrauchen sie über kurz oder lang die moralische Autorität, die sie sich anmassen.

Nationaler und globaler Umweltschutz können nur Erfolg haben, wenn die leistungsfähigen und leistungswilligen Kräfte der Gesellschaft motiviert werden, dazu beizutragen. Dies ist nur möglich, wenn darauf verzichtet wird, von Staates wegen *aus Prinzip* bestimmte Lebensweisen und persönliche Neigungen in Frage zu stellen. Ebenso nachdrücklich ist aber auf der *Vorurteilslosigkeit* zu bestehen: Wenn Umweltschutz nur durch Verhaltensänderungen *möglich* ist, *müssen* die hierzu nötigen verhaltensbeeinflussenden Massnahmen getroffen werden. Je früher, desto milder können sie ausgestaltet werden.

Mehr Selbstverantwortung

Der Liberalismus setzt auf Selbstverantwortung. Das Zulassen, Ermöglichen und Anregen selbstverantwortlichen Handelns setzt ein Höchstmass an individueller Kreativität und Leistungsfähigkeit frei. Wichtigste Voraussetzung selbstverantwortlichen Handelns ist *Ein-sicht* in Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeiten. An deren Förderung und an die Förderung der diesbezüglichen *Meinungsbildung* wird noch viel zu wenig Energie verwendet. Insbesondere sind Grenzwerte schwache politische Argumente, wenn ihre *konkrete Bedeutung* für Gesundheit und Wohlbefinden nicht eindringlich und glaubhaft herausgearbeitet und offen diskutiert werden.

Selbstverantwortliches Handeln lässt sich sodann vor allem durch den Übergang von Verbots- und Gebotssystemen zu *Anreizstrategien* fördern. Dies ist längst erkannt und begründet. Doch die Umsetzung kommt nur schleppend voran. Liberale Parteien müssen sich vermehrt daran messen lassen, wie sie sich zu diesem notwendigen Systemwechsel konkret stellen und was sie dafür unternehmen.

Rezession der Umweltpolitik – wie lange noch?

Die wirtschaftliche Rezession hat auch die Umweltpolitik in eine Rezession gestürzt. In einem Gastreferat bei der Konferenz freisinnig-demokratischer Redaktorinnen und Redaktoren (abgedruckt in der «Zürichsee-Zeitung» vom 9. März 1994) legte *Vreni Müller-Hemmi*, die auch wirtschafts- und beschäftigungspolitisch kompetente Präsidentin der SP-Kantonsratsfraktion, dies eindrücklich dar. «Damit die Umweltpolitik aus der diagnostizierten Krise herauskommt», schloss sie, «braucht es vor allem auch weitsichtige bürgerliche Politikerinnen und Politiker, die die politische «Leadership» übernehmen – auch und gerade in diesen schwierigen Zeiten.»

Wer sich den Blick auf die *langfristige Entwicklung* nicht verstellen lässt, wird dies unterstützen. Eine Meldung der Deutschen Presseagentur vom 12. April 1994 macht deutlich, worum es geht: «Die Internationale Energie-Agentur (IEA) erwartet für die nächsten 16 Jahre einen starken Anstieg des Energieverbrauchs und damit zugleich der Umweltbelastung. Im Jahre 2010 werde der Energieverbrauch um 48% über dem des Jahres 1991 liegen, steht in dem soeben in Tokio veröffentlichten «Welt-Energieausblick 1994». Im gleichen Zeitraum werde der weltweite Ausstoss von Kohlendioxid um 50 % wachsen. (...) Für die IEA ist das Wirtschaftswachstum der entscheidende Faktor hinter der Zunahme des Energieverbrauchs. (...) In den Entwicklungs- und Schwellenländern würden sich die Kohlendioxid-emissionen mehr als verdoppeln, nimmt die IEA weiter an. Aber auch in den Industrieländern gebe es eine Zunahme der Umweltbelastung.»

Prioritäten setzen

Die Ökologie fordert zu Recht ein vernetztes Denken. Dazu gehört aber auch, die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Bedingungen und Grenzen des Machbaren zu erkennen und zu berücksichtigen. Es geht nicht darum, sich der Notwendigkeit energischer Massnahmen zu verschliessen. Aber die eigenständige Leistung der *Politik* besteht darin, *von der Einsicht zur Tat* und dann – das Entscheidende – *durch die Tat zur Wirkung* vorzustossen.

Dies erfordert *Mehrleistung*. Denn einerseits wird die Bevölkerung der Industrieländer – solange sie nicht durch individuell berührende Katastrophen aufgeschreckt wird – nur eine Umweltpolitik akzeptieren, welche den Lebensstandard zumindest nicht wesentlich ein-

schränkt (*Frederic Vester* hat deshalb in sein faszinierendes «Ökopolopoly»-Spiel sehr zutreffend die Reaktionen auf der demokratischen und parlamentarischen Ebene miteinbezogen). Andererseits können die *Drittweltländer*, deren grosse Bedeutung im oben zitierten IEA-Bericht erwähnt wird, nur zur Mitwirkung an einer globalen Umweltpolitik bewogen werden, wenn der Norden ihre Entwicklung und eine wirksame Bekämpfung von Armut und Hunger stärker als bisher unterstützt.

Deshalb müssen Prioritäten gesetzt werden. Mit Sicherheit ist es für den Schutz der Umwelt kontraproduktiv, ja verhängnisvoll, jede Regung der Wirtschaft, jedes Infrastruktur- und Bauvorhaben, das zur Wiederankurbelung und Stützung von Konjunktur und Beschäftigung beitragen könnte, mit gleicher Verve zu bekämpfen, vor allem aber die *Elektrizitätsversorgung* ohne Rücksicht auf die realpolitischen Grenzen der Nachfragebeeinflussung verknappen zu wollen.

Was not tut, ist ein sachlicher, politisch wirkungsorientierter, zur Bildung von Mehrheiten führender Dialog über Ziele, Voraussetzungen, Mittel und Massnahmen, aber auch eine konsequente und glaubwürdige *Verwirklichung* des als notwendig Erkannten.

Zwiespältige Mobilität

Der öffentliche Verkehr steckt in einer Wachstumskrise. Sie zeigt sich in unannehmbaren Defiziten, in einer Flucht in den Dienstleistungsabbau, und selbst die Häufung von Eisenbahnunfällen muss – zumindest im Sinn einer Hypothese – in diesen Zusammenhang gestellt werden.

Diese Krise ist das Ergebnis eines Wachstumsschubs, der ausgelöst wurde im Bestreben, *konstruktiv und freiheitlich* das Wachstum des motorisierten Individualverkehrs zu begrenzen.

Mobilität als Lebenshaltung

Fritz Honegger, von 1977 bis 1982 Bundesrat und Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, verursachte einmal eine Kontroverse, indem er die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu *mehr Mobilität* aufrief. Mit Recht hielt er dies für nötig, um den Strukturwandel und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu fördern und der Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Mobilität ist in diesen Zusammenhängen als eine *Lebenshaltung* zu betrachten. Sie kann sich in Bereitschaft und Fähigkeit zur Ortsveränderung *konkretisieren*, aber sie *erschöpft* sich nicht darin.

Auch in der Verkehrspolitik darf Mobilität nicht mit geistlosem Zeitvertreib zu Lasten von Umwelt und Mitmenschen gleichgesetzt werden. Mobilitätsgeneigte Tatmenschen leisten der Gesellschaft wohl insgesamt nicht weniger wertvolle Dienste wie ruhebedürftige, in sich gekehrte Denker. Es braucht beide Typen. Anzustreben ist, dass sie sich zum allgemeinen Nutzen ergänzen.

Moralische Entrüstung kann denn auch durchaus fehl am Platz sein, wenn solche Tatmenschen ihre *Auto-Mobilität verteidigen* und Einschränkungen als *ernste* Einbussen an persönlicher Freiheit empfinden. So wie sich die Umweltpolitik nicht einem asketischen Ideal der Lebensführung unterordnen darf, so darf die Verkehrspolitik die Bekämpfung der Mobilität nicht zum Selbstzweck erheben. Die Mobilität *muss* begrenzt und geregelt werden, aber freiheitsbeschrän-

kende Massnahmen, die nicht überzeugend begründet und verhältnismässig sind, sind abzulehnen.

Notwendigkeit der Begrenzung

1990 entschied der Zürcher Regierungsrat beim Erlass des Massnahmenplans Lufthygiene, keine direkten Zwangsmassnahmen gegen die Zunahme der Mobilität zu treffen. In der «Zürichsee-Zeitung» vom 19. Mai 1990, eine Woche vor dem Start der Zürcher S-Bahn und des Verkehrsverbunds, kommentierte ich dies unter dem Titel «Darf die Mobilität unbegrenzt zunehmen?»*

«Die Regierung setzt auf eine weitere Förderung des öffentlichen Verkehrs, die allmähliche Beseitigung falscher und die Einführung zielgerechter Anreize sowie auf technischen Umweltschutz. Sicher kann dies nur dann das letzte Wort sein, wenn die gesteckten Ziele erreicht werden. Denn mit der Gesundheit der Atemwege von Kindern, Alten und Kranken lässt sich nicht spassen. Hierüber lässt auch Baudirektor (seit 1991 Finanzdirektor) *Eric Honegger* keinen Zweifel zu.

Dass ein weiterer Ausbau des öffentlichen Verkehrs die öffentliche Hand teuer zu stehen kommen wird, ist klar. Unbefriedigend bleibt, dass es nach ernstzunehmenden Überlegungen des Regierungsrates nicht möglich sein soll, dafür zu sorgen, dass diese Investitionen wirklich der Lufthygiene und nicht der Erhöhung der Mobilität dienen. Wenn es Leute gegeben hat, die wegen der Staus an der Stadtgrenze nur einen Teil ihrer Wunsch-Autofahrten unternommen

* Dass ich *nach* diesem Kommentar (und nach anderen, auf der gleichen Linie liegenden Stellungnahmen) 1991 auf der FDP-Liste in den Kantonsrat gewählt wurde, erklärt wohl, weshalb mir meine diesbezüglichen Stellungnahmen im Rat, zum Beispiel mein Votum in der Ratssitzung vom 8. Oktober 1991 gegen eine Machbarkeitsstudie für einen Zürichsee-Strassentunnel, *keinen* Widerspruch aus der Wählerschaft eintrug. (Im Mai 1992 vertrat ich meine Meinung zum Seetunnel vor dem FDP-Bezirksparteitag [nachzulesen in der «Zürichsee-Zeitung» vom 15. Mai 1992]. Der Parteitag entschied sich *für die Planungsoption* des Seetunnels, verband dies aber erfreulicherweise – auf Antrag eines Mitglieds – mit der Forderung, ihn einer sorgfältigen Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen. Unter dieser Voraussetzung braucht einer blossen planungsrechtlichen Linienfreihaltung nicht opponiert zu werden.)

haben, werden sie den andern Teil bald auch unternehmen: wenn sie nämlich merken, dass die Strassen etwas weniger überlastet sind, weil ein Teil der bisherigen Autopendler auf die S-Bahn umgestiegen ist. Da kann man nur hoffen, dass im Zuge der Förderungspolitik neue und sinnvolle Tram- und Busspuren angelegt werden können, welche als erwünschter Nebeneffekt verhindern, dass der Strassenverkehr parallel zu den S-Bahn-Linien wieder den Höchststand vor der S-Bahn-Eröffnung erreicht.»

Anreize statt Schleuderpreisen

«Beim künftigen Weiterausbau des öffentlichen Verkehrs wird aber auch zu bedenken sein, dass dieser nicht zu Schleuderpreisen angeboten werden darf. Denn es ist auch bei Bahn, Bus und Tram kein sinnvolles Ziel, Neuverkehr anzulocken. Sonst werden es wieder die überfüllten Wagen sein, welche die Leute dazu veranlassen, das Auto vorzuziehen.

Zur Verbesserung des Konkurrenzverhältnisses zwischen öffentlichem Verkehr und Privatauto ist es hingegen richtig, Steuern und Steuerabzüge im Sinne einer Anreizstrategie neu zu regeln. Wenn dadurch berufs- und gewerbsmässige Autofahrten verteuert werden, Arbeitgeber ihren Arbeitnehmern zusätzliche Spesen zu entschädigen haben, werden diese Mehrkosten – im Sinne des Verursacherprinzips – auf die betreffenden Produkte- und Dienstleistungskosten geschlagen: Wer bisher gewissermassen Umwelt-Dumping betrieben hat, erfährt dadurch eine gerechtfertigte Verschlechterung seiner Wettbewerbsstellung. So weit sind wir noch nicht so bald. Es wird zuvor – vorab auf der Bundesebene, auf der der Regierungsrat vorgehen will – eine schwierige Willensbildung stattfinden müssen. Aber es ist richtig, diesen Weg in Angriff zu nehmen.»

Gesamtverkehrspolitik – auch auf europäischer Ebene

Künftig werden Versuche, Wachstumsgrenzen des motorisierten Individualverkehrs durch einen weiteren Ausbau nichtkostendeckender Angebote des öffentlichen Verkehrs zu umgehen, wohl allein schon wegen Geldmangels in viel geringerem Umfang als bisher in Frage kommen – wenn überhaupt. Die Durchsetzung des *liberalen Prinzips der Kostendeckung* beim Individualverkehr wird nun *unumgänglich*. Sie begrenzt das Wachstum, und sie ermöglicht es, durch schrittweise, sozial ausgestaltete Tarifierhebungen die Defizite des

öffentlichen Verkehrs zu vermindern, ohne einen Rück-Umsteige-effekt aufs Auto herbeizuführen.

Nicht mehr leisten können wir uns künftig eine Verminderung des ökologischen Wirkungsgrades der Aufwendungen für den öffentlichen Verkehr durch Unterlassung der notwendigen Koordination mit den Massnahmen beim Strassenverkehr: Eine *Gesamtverkehrspolitik* ist nötiger denn je. Es liegt nicht nur im eigenen Interesse der Schweiz, sondern auch in demjenigen ganz Europas, einer Gesamtverkehrspolitik auch in den Verhandlungen mit der Europäischen Union zum Durchbruch zu verhelfen.

Lokale, regionale und überregionale Ebene

Im September 1989 verwarf die Stadt Zürich eine Einzelinitiative der heutigen Stadträtin *Kathrin Martelli* für einen sogenannten *Stadtentlastungstunnel*. Das Dilemma, auf das ich in einem Vorschau-Kommentar unter dem Titel «Mehr Lebensqualität oder Winkelried-Rolle?» in der «Zürichsee-Zeitung» vom 21. September 1989 hingewiesen hatte, scheint mir nach wie vor kennzeichnend für das allzu passive Verhältnis zwischen lokaler, regionaler und überregionaler Verkehrspolitik:

«Eine völlige oder teilweise Sperrung des Limmatquais für den Automobilverkehr würde die Lebensqualität in der Stadt Zürich erhöhen. Der Bau eines Stadtentlastungstunnels vom Seefeld zum Milchbuckeltunnel soll dies möglich machen. Sein Fassungsvermögen wäre mindestens zum Teil für Verkehr reserviert, der heute durch das Limmatquai und Quartierstrassen fliesst. Wir Seeanwohner wissen ja, auf welchen (Schleich-)Wegen wir die N 1 zu erreichen pflegen.»

Das nicht schlechthin unzutreffende Argument, neue Strassen erzeugten neuen Verkehr, ist also auf diese Vorlage höchstens teilweise anwendbar. Aber es ist bei Um- und Unterfahrungen aufgrund einer prinzipiellen Überlegung ohnehin meist abzulehnen: Es drängt nämlich die Städte und Gemeinden in die Rolle des Winkelrieds einer ungenügenden Verkehrspolitik. Bund und Kantone sollten Verkehrsvolumen und Schadstoffausstoss die nötigen Grenzen setzen. Den Verkehr statt dessen in Quartierstrassen und verhinderten Fussgängerzonen auflaufen zu lassen, bedeutet eine Herabminderung von Siedlungen zu Verkehrsmassnahmen – zu Lasten ihrer Einwohner.»

Die Verantwortung für den *Transitverkehr* durch eine Ortschaft, eine Stadt, eine Region, ein Land, zum Teil auch für den *Zielverkehr*, für

das *Verkehrsvolumen* in der Umgebung und für dessen *Verteilung* auf verschiedene Verkehrsachsen (einschliesslich allfälliger Verlagerungseffekte) obliegt den *übergeordneten Ebenen*: dem Kanton, dem Bund, der Europäischen Union. Sie haben mit flankierenden Massnahmen dafür zu sorgen, dass Umfahrungen und Tunnels gebaut werden können, die *entlasten*, ohne anderswo zu *belasten*, Investitionen in den öffentlichen Verkehr zu entwerten oder zu einer unerwünschten Mobilitätssteigerung beizutragen. Diese *vertikale Koordination* steckt bestenfalls in den Anfängen.

Direkte Demokratie und Leadership

Die direkte Demokratie hat vor allem in wirtschaftlichen Führungskreisen innert weniger Jahre viel von dem Wohlwollen verloren, das sie genoss, solange sie vor allem als Garantin für stabile politische Rahmenbedingungen und Damm gegen die Gesetzesflut betrachtet wurde. Heute käme der Entwurf einer «offenen Verfassung», den die Expertenkommission *Furgler 1977* vorstellte, vielleicht besser an als damals. Denn die Meinung greift um sich, dass die Art, wie die Initiativ- und Referendumsrechte heute ausgeübt werden, mit der *Leadership*, deren unser Land so dringend bedürfe, nicht mehr vereinbar sei. (Leadership ist zwar ein Modebegriff, aber ein nützlicher, weil er – viel eher als «Führung» oder gar «Führerschaft» – Liberalität und Fortschrittlichkeit assoziiert, was den Dialog über politische und soziale Grenzen hinweg erleichtert.)

Die Aktualität dieses Themas zeigte sich am 28. März 1994 im Zürcher Kantonsrat, als ein Versuch zur Neuregelung der Referendumsrechte im Kanton Zürich an einem Meinungswandel in den Fraktionen von SVP und FDP scheiterte: Deren Mehrheiten wollten sich nicht mehr mit einer *Verwesentlichung* der direkten Gesetzes- und Finanzdemokratie begnügen. Sie strebten zwar nicht deren Beseitigung, wohl aber deren Abbau an. Nachdem sie damit keine Mehrheit gefunden hatten, fügten sie sich in der Schlussabstimmung mit einer entgegengesetzten, radikal basisdemokratisch motivierten Opposition zu einer ablehnenden Mehrheit *gegen die Verwesentlichung* zusammen.

Handlungsfähigkeit bei unterschiedlichen Werthaltungen

Das Motto Leadership verbindet Menschen unterschiedlicher gesellschaftlicher und ideeller Herkunft, denen gemeinsam ist, dass sie sich den wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen und politischen Aufgaben *stellen*, sie vorurteilslos analysieren, Lösungen dafür erarbeiten und zu deren Verwirklichung *handlungsfähig* werden wollen. Es ist der berechtigte Drang nach *Handlungsfähigkeit* und *Handlungsfreiheit*, die einen Teil dieser Menschen der direkten Demokratie entfremdet.

Sie können sich auf eine politologische und staatsrechtliche Denkrichtung berufen, welche schon seit Jahrzehnten geltend macht, in der Schweiz seien die demokratischen *Verhinderungspotentiale* zu gross.

Die Infragestellung der direkten Demokratie kam in den siebziger Jahren vor allem (und abgesehen vom bedeutenden liberalen Staatsrechtsprofessor *Hans Huber*) von einer *sozial- und leistungsstaatlich* orientierten «linken Mitte» her. Nun aber hat diese Tendenz das bürgerliche Spektrum voll ergriffen. Dies ist vor allem auf den vermehrten Einsatz der direktdemokratischen Rechte auf allen Staatsebenen durch ökologische, kernenergie- und armeegegnerische Oppositionskräfte zurückzuführen. Das Nein zum EWR hat überdies das Vertrauen eines Teils der fortschrittlichen Liberalen in die Referendumsdemokratie erschüttert. Nun «fehlt» eigentlich nur noch, dass die basisdemokratische Linke durch «neokonservative» Volksentscheide irremgemacht würde.

Gerade diese Feststellungen machen aber deutlich, *welche Aufgabe* gelöst werden muss: Es geht darum, *im Werte-Pluralismus* Handlungsfähigkeit zu verwirklichen und Leadership zu üben.

Eine Scheinlösung

Ein Abbau der direkten Demokratie wäre eine Scheinlösung, welche diese Aufgabe erschweren würde. Die Vielfalt der Werthaltungen würde dadurch natürlich nicht vermindert. Hingegen würde die Auseinandersetzung darüber, welche Werthaltungen auf welche Weise in die Sachpolitik einfließen sollen, vermehrt auf die *Wahlen* konzentriert. Was durch schnellere Entscheide gewonnen würde, würde durch Kräfte zurückgestauter Ablehnung wieder gefährdet. Die Alternative zur direktdemokratisch legitimierten Sachpolitik ist nicht die befreite Leadership, sondern der sachdemokratische Entscheidungsstau vor den jeweils nächsten Wahlen, bei denen das Blaue vom Himmel herunter versprochen wird, aber letztlich doch viel weniger ein programmatisches Plebiszit als eine «Kanzlerwahl» stattfindet. Zu dieser wenig ansprechenden Alternative gehört auch die Wahrscheinlichkeit einer *Hüst-und-Hott-Politik*, wie sie in rein parlamentarischen Demokratien immer wieder festzustellen war.

Leadership in der direkten Demokratie

Leadership in der direkten Demokratie heisst, sich auf deren Vorteile zu besinnen und diese zu nutzen: Die direkte Demokratie gewöhnt

die politisch interessierten Volksteile an die Beschäftigung mit politischen Sachfragen. Und sie zwingt Behörden, Parteien, wirtschaftliche und ideelle Interessengruppen, sich um Lösungen zu bemühen, die in einer Volksabstimmung *mehrheitsfähig* sind. Gerade im Hinblick auf die Vielfalt der Werthaltungen ist dies von grösster Bedeutung: Egoisten wie Idealisten erfahren immer wieder die Nachteile eines «Alles-oder-Nichts»-Verhaltens. Aus dieser Erfahrung ergibt sich die Chance, dass trotz gegensätzlicher Werthaltungen immer wieder rechtzeitig eine Verständigung über Lösungen für die dringendsten Probleme möglich wird. Die direkte Demokratie führt nur dann zur Handlungsunfähigkeit, wenn diese Chance nicht genutzt wird. Wird sie genutzt, führt sie zur *Überlegenheit* gegenüber andern politischen Systemen.

Parlament – Regierung – Verwaltung

Der moderne Leistungsstaat ist durch Gesetzgebung und Ausübung der Budgethoheit nicht mehr hinreichend steuerbar. Vor allem seine sozial- und leistungsstaatlichen Funktionen, aber auch seine Sicherheitsaufgaben erfordern immer mehr und immer anspruchsvollere Einzelentscheidungen und Einzelmassnahmen.

Nach wie vor ist allerdings das *Parlament* dazu bestimmt, für *demokratische Legitimität* des Staatshandelns zu sorgen. Bei der Erfüllung dieser Aufgabe gewinnt die *Oberaufsicht* an Bedeutung. Die Rechtsetzung ist noch immer wichtig, doch da die meisten Erlasse weitgehend durch Regierung und Verwaltung vorbereitet werden, wird auch hierbei die Mitwirkung der Volksvertretung oberaufsichtsähnlich.

Regierungen müssten auf der Seite des Parlaments stehen

Das Parlament kann seine Aufgaben nur erfüllen, wenn die Nahtstelle zwischen dem professionellen Teil auf der einen, dem demokratischen, nichtprofessionellen Teil auf der andern Seite funktionsfähig organisiert ist. Es ist unmöglich, durch Steuerung und Kontrolle die demokratische Legitimität des staatlichen Handelns zu gewährleisten, wenn nicht ein Teil des *professionellen Potentials* des Staates auf die *Seite des Parlaments* geschlagen wird. Dabei müsste es sich in erster Linie um die *Regierung* handeln. Die Regierungsmitglieder sind die professionellen Vertreter von Parlament und Volk bei der Verwaltung, nicht die Anwälte der Verwaltung gegenüber den Kräften der Demokratie.

Dazu kommt, dass die Fähigkeit der Regierung und ihrer Mitglieder zur Führung der Verwaltung weitgehend auf einer überlegenen *politischen* Kompetenz der Regierungsleute beruhen muss, denn bezüglich *administrativer* Fachkompetenz sind sie den Verwaltungsspitzen höchstens in einzelnen Zufällen gewachsen.

Bedeutung von «Zauberformel» und Volkswahl der Kantonsregierung

Leider stellen sich aber Regierungsmitglieder in unserem Land und in unserem Kanton meist – sei es grundsätzlich, sei es von Fall zu Fall – auf die Verwaltungsseite. Solche Fehlentscheide werden gefördert durch unsere *Regierungssysteme*: Auf Bundesebene ist es die «Zauberformel», im Kanton die Volkswahl der Regierung, die die Formierung einer *starken Opposition* verhindern. Hätten sich die Regierungsleute mit einer *regierungsfähigen Opposition* zu messen, könnten sie es sich nicht leisten, ihre demokratische und parlamentarische Aufgabe zu verkennen.

Es kommt hinzu, dass das Fehlen einer starken Opposition die *Auswirkungen* eines solchen Selbst-(Miss-)verständnisses von Regierungsmitgliedern erschwert: Eine grosse Mehrheit der Parlamentarierinnen und Parlamentarier gehört ja zu einer Regierungspartei, so dass ihnen ein *Anreiz fehlt*, der Regierung konsequent und kompetent entgegenzutreten.

Grosse Regierungsmehrheit – hohe Verantwortung des Parlaments

Dabei wäre das Gegenteil richtig: Je grösser die Regierungsmehrheit, desto höher die Verantwortung auch der zu den Regierungsfractionen gehörenden Parlamentsmitglieder für die demokratische Steuerung und Kontrolle des staatlichen Handelns. Regiert eine «grosse Koalition» – und dies erst noch *auf Dauer* (was sich im internationalen Vergleich als fragwürdiger Sonderfall erweist) –, so obliegt, weil eine regierungsfähige Opposition fehlt, die Aufgabe der demokratischen Legitimierung durch Steuerung und Kontrolle fast ausschliesslich dem *Parlament als Institution*. Die Gewaltenteilung gewinnt an Bedeutung.

Allerdings beansprucht die *Sozialdemokratie* schon lange das Recht, zugleich Regierungs- und Oppositionspartei zu sein. Dasselbe nehmen sich heute faktisch Nationalrat *Christoph Blocher* und seine Anhängerschaft heraus. Grundsätzlich – und mit Augenmass ausgeübt – wäre eine solche Doppelrolle systemkonform und sinnvoll, ja sogar notwendig. Aber da die Oppositionspolitik auf Bundesebene nicht durch das Erfordernis bestimmt wird, sich vor dem Volk als bessere Alternative für die Regierung zu qualifizieren, kommt es bereichsweise zu Radikalisierungen. Diese bewegen die Mehrheit der Bürgerlichen, sich hinter den herausgeforderten Regierungen zusam-

menzuscharen: sich zu *gouvernementalisieren*. Das Ergebnis ist die grösste denkbare Schwächung der parlamentarischen Steuerung und Kontrolle.

Notwendige Stärkung des Parlaments

Eine Stärkung des Parlaments ist notwendig. Erstes Erfordernis hierfür ist, dass es seine Aufgabe wahrnimmt und erkennt, wie schwierig ihre Erfüllung unter den gegebenen *Rahmenbedingungen* – «Zauberformel», Volkswahl der Regierungsräte; dadurch bedingtes Fehlen einer regierungsfähigen Opposition; in den Regierungen vorherrschendes verwaltungs- statt parlamentsnahes Selbstverständnis – ist. Die Fraktionen müssen ihre *Fähigkeit zur Zusammenarbeit* fördern. Die Sozialdemokratie müsste hierfür weniger Opposition aus Prinzip treiben, die bürgerliche Mehrheit weniger *gouvernemental* politisieren. Die Zusammenarbeit in der Geschäftsprüfungskommission des Zürcher Kantonsrates ist ein Beispiel dafür, dass sich auf diese Weise Wirkung erzielen lässt.

Unter dieser Voraussetzung ist es sinnvoll, sich auch eine *organisatorische* Stärkung des Parlaments vorzunehmen. Was den *Zürcher Kantonsrat* betrifft: Hier müsste vermehrt in *ständigen Kommissionen* gearbeitet werden, um gegenüber Regierung und Verwaltung mehr Kompetenz und Autorität zu erlangen. Es müssten einzelne *neue* ständige Kommissionen geschaffen werden. Die ständigen Kommissionen müssten sich verwaltungsunabhängige *professionelle Unterstützung* zulegen. Das hierfür nötige Geld wäre gut angelegt, denn wenn das Parlament das Handeln der Exekutive nicht wirksam steuert und überwacht, sind Ineffizienz und Verschwendung gewiss. Allerdings sind die Unterstützungskräfte so zu konzipieren, dass die demokratisch Gewählten nicht von ihren Hilfskräften *geführt* werden. Eine parlamentarisch verbrämte Gegenverwaltung hätte keinen Sinn.

Reformbedürftig sind auch die *Methoden* der parlamentarischen Kontrolle und Führung. 1993 reifte während der Budget- und Finanzplanberatung bei vielen Beteiligten die Einsicht, dass sich das Parlament auf die *strategische Ebene* – die Bestimmung und Kontrolle finanzieller und nichtfinanzieller *Zielvorgaben* – konzentrieren und die operative Ausführung konsequent delegieren muss. Die bisherige, sich in unergiebigem Detailstreitigkeiten verlierende Methode der Budgetberatung hat es dem Kantonsrat jedenfalls nicht ermöglicht, einen wesentlichen eigenen Beitrag zur Sanierung des Staatshaushalts zu leisten.

Professionalisierung des Parlaments

Führt die Entwicklung zum Berufsparlament? Effektiv ist der Anteil der Mitglieder des Kantonsrats, die ihre politische Arbeit teil- oder vollberuflich leisten können, beträchtlich – und wird wohl noch wachsen. Dies wird unter anderem dadurch gefördert, dass Wiedereinsteigerinnen statt in ihren ursprünglichen Beruf in die Politik einsteigen. Als Berufspolitikern dürfen auch einige Senioren bezeichnet werden, die nach dem (gelegentlich frühzeitigen) Rückzug aus dem Berufsleben ein paar Jahre ausschliesslich der Politik widmen. Dazu kommen Vertreterinnen und Vertreter wirtschaftlicher und ideeller Interessenorganisationen sowie der Gewerkschaften, politische Journalistinnen und Journalisten und vielleicht noch andere, die gegenüber Politikerinnen und Politikern mit «unpolitischen» Berufen einen gewissen Vorteil haben.

Da in den bürgerlichen Fraktionen der Anteil reiner Milizmitglieder höher ist als in der sozialdemokratischen und der grünen Fraktion, fühlen sich bürgerliche Ratsmitglieder durch professionelle Parlamentsarbeit *bedrängt* – auch parteipolitisch. Eine gute Zusammenarbeit zwischen Politikerinnen und Politikern unterschiedlicher Professionalität ist jedoch geeignet, die Qualität der Parlamentsarbeit wesentlich zu erhöhen, sofern die höhere Arbeitskapazität der Voll- oder Teilprofessionellen *kollegial* eingesetzt, vor allem zu einer *Vertiefung* der parlamentarischen Arbeit, vor allem der *Kommissionsarbeit*, genutzt wird und nicht zu einer Erhöhung des allgemeinen Arbeitsrhythmus und Erweiterung der Traktandenliste.

Letztlich wird es der *Entscheidungsbedarf* sein, der bestimmt, wieviel professionelle Kapazität künftig auch auf bürgerlicher Seite der Parlamentsarbeit zugeführt werden muss. Niemand – schon gar nicht die Privatwirtschaft, die auf *kompetente* Erarbeitung und Kontrolle ihrer staatlichen Rahmenbedingungen angewiesen ist – kann ein Interesse daran haben, dass das Parlament den Anforderungen nicht gewachsen ist. Reine Milizparlamentarierinnen und -parlamentarier werden auch künftig durch das Einbringen ihrer *spezifischen Berufserfahrungen* wertvolle, ja unersetzliche Beiträge zur Parlamentsarbeit leisten können. Voraussetzung ist allerdings, dass Parlament und Fraktionen *in ihrer Gesamtheit* die anfallende Arbeit meistern, indem sie eine konstruktive Arbeitsteilung zwischen Miliz- und Berufspolitik verwirklichen.

Kollegialprinzip und Glaubwürdigkeit

Da sich die kantonalen und eidgenössischen Wahlen nähern, mehren sich Diskussionen über die Tragweite des Kollegialprinzips in den Regierungen. Soll es weiterhin so gelten, wie es bisher verstanden und meist auch hochgehalten wurde?

«Wenig transparenter Mehrheitsentscheid»

Gottlieb F. Höpli schrieb am 28. April 1994 in einem Kommentar in der «Neuen Zürcher Zeitung» zum Entscheid des Bundesrates gegen eine Konzession für ein Schweizer Fernsehprogrammfenster bei RTL: «*Leichtgemacht* hat es sich unser Medienminister hingegen, wie man erfährt, mit dem Verzicht auf einen eigenen Antrag zu diesem Gesuch, was der Qualität der Auseinandersetzung im Siebnergremium sicher nicht dienlich war. Was die von Lobbyisten beherrschte Szene der letzten Tage befürchten liess, ist nun Tatsache geworden: ein keineswegs einhelliger, *wenig transparenter Mehrheitsentscheid*, der nicht auf überprüfbaren Argumenten, sondern auf zum Teil längst widerlegten Behauptungen, auf Gemeinplätzen und – so muss leider vermutet werden – auf individuellen Präferenzen zugunsten bestimmter Medienunternehmen beruhte.»

Damit wagt sich Höpli sehr nahe an eine Offenlegung des Stimmverhaltens einzelner Mitglieder des Bundesrates heran. Sein Kommentar ist aber nur ein Beispiel für einen Meinungsumschwung in liberalen Kreisen gegenüber dem Anspruch von Regierungen, die Haltung ihrer Mitglieder gegenüber ihren kollegialen Beschlüssen geheimzuhalten. So regte sich 1993 ein gewisses Interesse am Verhalten der einzelnen Mitglieder des Zürcher Regierungsrates gegenüber der Sanierung des Staatshaushalts, vor allem aber gegenüber einer Steuerfusserhöhung. Es wurde nicht befriedigt.

«Loyal die Meinung der Mehrheit zu vertreten»

1993 reichte ich im Kantonsrat folgende Anfrage ein: «Der Regierungsrat informiert in seinen Stellungnahmen und Antworten zu

parlamentarischen Vorstössen und Anfragen den Kantonsrat über die antragstellende Direktion. Ich bitte ihn, hierzu folgende Fragen zu beantworten:

1. Trifft meine Annahme zu, dass eine Direktion auch dann als antragstellend bezeichnet wird, wenn sie mit ihrem Antrag im Regierungsrat unterlag oder in wesentlichen Punkten in die Minderheit versetzt wurde?
2. Müsste, wenn dem so ist, nicht einer der folgenden möglichen Wege beschritten werden?:
 - a) Eine Direktion, die sich mit ihrem Gegenantrag durchgesetzt hat, wird zusätzlich oder ausschliesslich als antragstellend genannt.
 - b) Es wird (wie bei Gesetzen und anderen Regierungsvorlagen) auf die Nennung einer antragstellenden Direktion verzichtet.

(...) Das Kollegialprinzip verwehrt Kantonsrat und Öffentlichkeit den Einblick in die Mehrheitsverhältnisse im Regierungsrat. Dies soll nicht in Frage gestellt werden. Sollten aber die Protokollauszüge auf aktive Falschinformationen über die tatsächliche politische Verantwortung von Direktionen hinauslaufen können, wäre dies unannehmbar und liesse sich durch das Kollegialprinzip nicht rechtfertigen.»

Der Regierungsrat antwortete «nach Einsicht in einen Bericht des Staatsschreibers und auf Antrag seines Präsidenten»: «Nach § 38 Abs. 3 des Organisationsgesetzes des Regierungsrates legen die Direktionen ihre Anträge in Beschlussesform vor. Darauf nimmt der Ingress der Regierungsratsbeschlüsse Bezug. Die Formulierung bedeutet selbstverständlich nicht, dass ein Antrag unverändert zum Beschluss erhoben worden ist. Vielmehr ist der Regierungsrat berechtigt, an den Anträgen Änderungen vorzunehmen.

Dabei versucht er im Rahmen der Konsensfindung, bei der Änderung einzelner Worte, Sätze oder Abschnitte eine Lösung zu finden, die auch vom Vorsteher der antragstellenden Direktion vertreten werden kann. Gelingt dies mit Bezug auf einzelne Formulierungen nicht, verlangt das Kollegialitätsprinzip, dass solche kleinen Meinungsunterschiede nicht nach aussen zum Ausdruck gebracht werden; die Regierungsmitglieder haben vielmehr loyal die Meinung der Mehrheit zu vertreten. In diesem Zusammenhang von aktiver Fehlinformation zu sprechen ist unangemessen und mit aller Deutlichkeit zurückzuweisen.»

Worauf es ankommt

Regierungsmitglieder haben die Politik der Regierung zu vertreten, solange sie dieser angehören wollen. Darauf kommt es an. Die Durchsetzung dieses Prinzips wird durch die Volkswahl des Regierungsrats zwar begrenzt, aber keineswegs verunmöglicht, denn die politische Wirkkraft eines Mitglieds der Zürcher Kantonsregierung hängt unter anderem von seiner Unterstützung durch das Regierungskollegium und durch das Parlament ab. Die Mitglieder der Zürcher Kantonsregierung sind deshalb daran interessiert, sich so zu verhalten, dass sie im Regierungskollegium und im Parlament Anerkennung und Unterstützung finden.

Glaubwürdigkeit stärker gewichten

Das Kollegialprinzip soll aber die Regierungsmitglieder nicht dazu zwingen, ihre politische Identität zu verleugnen. Wer in der Regierung in die Minderheit versetzt wurde, soll dies seiner Partei, seiner Wählerschaft und damit der Öffentlichkeit bekanntgeben dürfen. Wer allerdings weiterhin der Regierung angehören will, muss alsdann deren Standpunkt anwaltschaftlich und mit den besten Argumenten *vertreten* – auch und gerade gegenüber der eigenen Anhängerschaft.

Die Möglichkeit eines unterlegenen Regierungsmitglieds, seine persönliche Haltung darzulegen und zur relativen Bedeutung – oder Bedeutungslosigkeit – der jeweiligen Differenz zur Regierungsmehrheit Stellung zu nehmen, bewahrt seine persönliche Glaubwürdigkeit. Das ist wichtig für seinen Einfluss in seinem «Lager». Dies *stärkt* das Regierungskollegium in der politischen Auseinandersetzung und fördert die Einsicht der «Basis» in die *Grenzen des Möglichen* in der Politik.

Die Konstruktion eines Gegensatzes zwischen Glaubwürdigkeit und Kollegialität ist ein verhängnisvoller Irrtum. Ein «Tun als ob» der unterlegenen Regierungsmitglieder lässt in ihren Parteien die Gegnerschaft der Regierungspolitik als glaubwürdiger erscheinen und gibt ihr Auftrieb. Bei wachsenden Differenzen zwischen den Regierungsparteien ist der Versuch, die Regierungsmitglieder zu einer ungläubwürdigen «Kollegialität» zu zwingen, kontraproduktive Symptomtherapie, die dazu beigetragen haben wird, dass die «Zauberformeln», obwohl zur besseren Integration bestimmt, heute die Polarisierung fördern. Durch übertriebene Kollegialitätsauflagen

werden die Regierungsmitglieder daran gehindert, sich über ihre politische Konsequenz auszuweisen. Dies schwächt ihre Kraft, für die Glaubwürdigkeit der *Regierungszugehörigkeit* der betreffenden Partei einzutreten. Freiwillig oder unfreiwillig üben sie immer weniger Einfluss auf ihre Parteien aus – und überlassen das Feld Demagogen und Populisten.

Umfassende Liberalität – wechselnde Partnerschaften?

Bemüht man sich um eine Anwendung liberaler Grundsätze und Einsichten auf *alle* Politikbereiche, ergeben sich unterschiedliche Möglichkeiten und Notwendigkeiten der politischen Zusammenarbeit, je nachdem, welche Bereiche zu einem bestimmten Zeitpunkt im Vordergrund stehen, und je nachdem, wie sich die verschiedenen politischen Kräfte entwickeln. Die deutschen Freien Demokraten haben in der Nachkriegszeit zweimal die Koalition gewechselt: von den Unionsparteien zur SPD und wieder zurück. Besonders interessant war die erste «Wende»: Voraussetzung für diesen Wechsel war, dass sich in der SPD die Bejahung der Marktwirtschaft und des westlichen Verteidigungsbündnisses durchgesetzt hatte.

Orientierungsschwierigkeiten

Liberalen Kräften können in Orientierungsschwierigkeiten geraten, wenn Politikbereiche in den Mittelpunkt rücken, die nach liberalen Grundsätzen nicht leicht beurteilbar sind oder sich ihnen gar zu entziehen scheinen. Zu nennen sind vor allem Aussenpolitik, Landesverteidigung und innere Sicherheit. Aber auch bei Sozial-, Umwelt- und Energiefragen braucht es oft einiges Nachdenken, wenn man liberale Prinzipien auf sie anwenden will, ohne den liberalen Standpunkt kurzschlüssig mit der Absage an jedes Handeln gleichzusetzen. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich allerdings, dass es sowohl eine liberale Verteidigungspolitik als auch eine liberale Politik der inneren Sicherheit, ja sogar liberale Kriterien für die Aussenpolitik gibt.

Wenn sich nun ein Teil des Parteienspektrums aus Prinzip gegen wichtige Erfordernisse der Landesverteidigung und der inneren Sicherheit stellt, kommt er dadurch in diesen Bereichen für eine Zusammenarbeit nicht mehr in Frage. Analog verhält es sich, wenn ein Teil des Parteienspektrums für eine isolationistische Aussenpolitik eintritt. In diesen Fällen stehen die liberalen Kräfte vor der Wahl zwischen dem Alleingang und dem Zusammengehen mit Partnern, von denen sie in andern Bereichen grosse Differenzen trennen.

Das schweizerische und das zürcherische Regierungssystem haben

den Vorteil, dass sie weder zu umfassenden Regierungskoalitionen noch zu grundsätzlichem Oppositionsverhalten zwingen, sondern *bereichsweise wechselnde* Unterstützungs- und Zusammenarbeitsbeziehungen ermöglichen. Allerdings kann die Nutzung dieses Vorteils auf emotionale Grenzen stossen und der Basis schwer vermittelbar sein. Wer einmal an ein «Heiligtum» gerührt hat, wird als Partner zunächst auch dort abgelehnt, wo eine Zusammenarbeit mit ihm möglich wäre. Dies ist verständlich, wenn auch mitunter zu bedauern, und es ist weder eine liberale Besonderheit noch besonders liberal. Es braucht dann viel guten Willen, Überzeugungskraft und Geduld, um alte Gräben zu überbrücken. Aber es kann sich lohnen. Und je grösser der Problemdruck oder der Druck neuer Gegnerschaft, desto leichter und schneller kann es gehen.

Liberalismus in Politik, Gesellschaft, Wirtschaft und Eigentum

Ein klassisches Thema ist das Verhältnis zwischen der Anwendung liberaler Prinzipien auf Politik und gesellschaftliche Fragen einerseits, auf Wirtschaft und Eigentum andererseits. Das liberale Schrifttum ist reich an Darlegungen, weshalb eine Ballung wirtschaftlicher Macht beim Staat auch die Freiheit in Politik und Gesellschaft bedroht. Es sei hier nur ein Beispiel für diese Beweisführungen herausgegriffen: *Friedrich A. von Hayek*: «Der Weg zur Knechtschaft». Tatsächlich war bisher kein Staat, der die Wirtschaft zentral steuerte, freiheitlich und demokratisch. Zwar waren die kommunistischen und faschistischen Wirtschafts-«Ordnungen» nicht die historischen Ursachen der jeweiligen Totalitarismen, wohl aber diesen förderliche Rahmenbedingungen.

In unterschiedlichem Umfang gefährdet allerdings *jede* Konzentration von Wirtschaftsmacht, auch privater, liberale Werte. Die *Ordo-Liberalen*, die nach dem Zweiten Weltkrieg eine noch heute überzeugende Theoriebasis der Marktwirtschaft legten, sprachen sich deshalb für starke Kompetenzen des Staates zur Kontrolle und Beschränkung kartellistischer und monopolistischer privater Wirtschaftsmacht und zur Verwirklichung von *Wettbewerb* aus. (Die Schweiz ist den ordo-liberalen Empfehlungen nur teilweise gefolgt.) Trotz diesen Zusammenhängen stehen gesellschaftlich liberale Kräfte keineswegs regelmässig auf derselben Seite wie jene, die für eine möglichst grosse Freiheit von Wirtschaft und Privateigentum eintreten. Es kommt vor, dass sich die Sozialdemokratie gesellschaftlich liberaler verhält als wirtschaftsliberale Parteien. Und in gewissen

wirtschaftsliberalen Kreisen finden Diskussionen über die Frage statt, ob – insbesondere in Entwicklungsländern – die liberale Demokratie überhaupt die ideale politische Ordnung für den erwünschten Aufbau einer Marktwirtschaft sei.

Der Frage, ob solche erstaunlichen Diskrepanzen durch eine bewusster und konsequentere Anwendung liberaler Prinzipien und Überlegungen aufgehoben werden könnten, ist nachzugehen.

Sicherheitspolitik ohne Tabus

Die sicherheitspolitische Diskussion war bisher allzu stark durch Tabus geprägt.

Linke Tabus: Ausgaben für Armee und Zivilschutz stehen in Alternative zur Finanzierung und zum Ausbau des Sozialstaats. Sofern Armee und Zivilschutz überhaupt bejaht werden, sind ihre Ansprüche zu bekämpfen oder mindestens in ihrer Höhe zu bestreiten. Militärdienst- und Zivilschutzdienstpflicht sind abzulehnen. Im Innern des Landes wurde die Armee bisher nur gegen linke Kräfte eingesetzt, also ist der militärische Ordnungsdienst zu verwerfen.

Rechte Tabus: Die allgemeine Wehrpflicht ist undiskutierbar. Sie bestimmt und begrenzt auch die Regelung des Zivildiensts für Militärdienstverweigerer – nachdem die Verfassung nun einmal einen solchen vorsieht. Am Milizsystem darf nicht gerüttelt werden.

Und über allem steht das historische, ja mythische Tabu *Neutralität*.

Ein Tabu widersetzt sich mit irrationaler Macht seiner Überprüfung. Dies ist der Grund, weshalb der Liberalismus auch in der Sicherheitspolitik keine Tabus anerkennen darf. Eine Maxime als Tabu abzulehnen, bedeutet freilich noch nicht, sie als unrichtig und unbeachtlich zu bezeichnen.

Allgemeine Grundsätze

Auch auf die Sicherheitspolitik sind Grundsätze liberaler Politik anzuwenden. An den Anfang sei die *Vorurteilslosigkeit* bei der Analyse von Lage, Aufgaben und Mitteln gestellt. Sodann stehen folgende Grundsätze im Vordergrund: Soviel Freiheit und Freiwilligkeit wie möglich, soviel Zwang wie unbedingt nötig; Respekt vor Würde und Mündigkeit der beanspruchten Menschen – auch um deren Kräfte und Fähigkeit optimal zur Wirkung zu bringen («menschenorientierte Führung» im Sinne Rudolf Steigers); Völkerrechts- und Menschenrechtskonformität, Verhältnismässigkeit und grösstmögliche Menschlichkeit beim Einsatz staatlicher Machtmittel.

Milizsystem: Wirkliche und scheinbare Vorzüge...

Dass Enttabuisierung nicht gleichbedeutend mit einer negativen Beurteilung ist, trifft besonders auf das Milizsystem zu. Wenn man davon ausgeht, dass sich das Volk nicht gegen seine eigenen Rechte einsetzen lässt, darf man annehmen, dass ein Milizheer die beste Gewähr dafür bietet, dass es nicht undemokratisch eingesetzt wird. Es zeugt von demokratischem und freiheitlichem Geist, dass fast jeder Militärdienstpflichtige eine persönliche Waffe mit nach Hause bekommt. Ferner trifft zu, dass das Milizsystem die – wohl vor allem bei den «einfachen Soldaten» noch längst nicht in vollem Umfang genutzte – Chance gewährt, im Zivilleben erworbene Fähigkeiten in den Dienst der Landesverteidigung zu stellen.

Abzulehnen sind dagegen die Argumente, durch die grossen Mannschaftsbestände der Miliz könnten Bewaffnungs-, Ausrüstungs-, womöglich sogar Ausbildungsmängel und eine unterbleibende Sicherheitszusammenarbeit mit andern Staaten wettgemacht werden. Denn mit Blick auf einen Kriegsfall läuft dies auf die Bereitschaft hinaus, mehr Soldaten zu opfern, als bei einer andern Sicherheits- und Militärpolitik eingesetzt werden müssten.

...und Grenzen

Heute zeigen sich auch Grenzen des Milizsystems. Der technische Fortschritt zwingt zu einem vermehrten Einsatz professioneller Kräfte. Gleichzeitig muss die Ausbildung der Milizsoldaten verbessert werden, was nur mit einem raschen, kostspieligen Ausbau des Instruktionkorps und der technischen Ausbildungsmittel möglich ist. Die im Rahmen des Konzepts «Armee 95» vor allem aus Gründen der Bevölkerungsentwicklung beschlossene Reduktion der Truppenbestände verbessert zwar die Zahlenrelation zwischen Auszubildenden und professionellen Instruktoren, aber dies genügt bei weitem nicht.

Immer engere Grenzen werden dem Milizsystem auch durch eine im internationalen Wettbewerb stehende, international verflochtene Wirtschaft gezogen, deren Bereitschaft und wohl auch Fähigkeit schwindet, qualifizierte Mitarbeiter für Vorgesetztenfunktionen in der Armee zur Verfügung zu stellen.

Vielleicht wird sich das Milizsystem dennoch behaupten, aber jedenfalls nur, wenn es nicht tabuisiert, sondern frei darüber nachgedacht, argumentiert und nach Lösungen gesucht wird.

Was schuldet das Individuum dem Staat?

Das Milizsystem braucht grosse Truppenbestände. Diese Feststellung befreit aber nicht von der Beantwortung der ethischen Frage, was der Staat in Krise und Krieg vom Individuum verlangen *darf*, und der nutzenorientierten Frage, ob er alles, was er darf, vernünftigerweise auch verlangen *soll*.

Die Antwort auf die Frage nach dem *Dürfen* muss mit Anforderungen an die Legitimität des betreffenden Staates und seiner Regierung, an die Rechtmässigkeit und ethische Qualität seines Handelns verknüpft werden. Ein Staat, der diesbezüglich höchsten Anforderungen genügt, darf nach meiner Überzeugung auch höchste Anforderungen an das Individuum stellen: bis hin zur Bereitschaft, im Dienst an der Gemeinschaft und deren Gliedern sein Leben einzusetzen. Doch hat der Verfassungsgeber zu Recht die Grundlage für einen zivilen Ersatzdienst gelegt. Denn der Respekt vor dem Gewissen verbietet dem Staat den Zwang zum Töten oder zur Teilnahme an kollektiven Handlungen, die das Töten bezwecken. Dazu kommt, dass ein Mensch, der gezwungen wird, gegen sein Gewissen Soldat zu sein, wahrscheinlich ein schlechter Soldat ist, weil er im entscheidenden Moment die in ihn gesetzten Erwartungen nicht erfüllt. Letzteres spricht an sich auch gegen einen prinzipiellen Ausschluss «politischer» Motive für den zivilen Ersatzdienst, zumal «politische» Armeegegner dazu neigen dürften, die Dienstmotivation ihrer Kameraden zu beeinträchtigen.

Solange es unerlässlich ist, um der Armee die erforderlichen Milizbestände zur Verfügung zu stellen, muss die allgemeine Wehrpflicht beibehalten und leider auch durch ein Prüfungsverfahren abgesichert werden, das es erschwert, sich ihr mit blossen Ausreden zu entziehen. «Politische» Ausreden fände eben fast jeder. Dass sich viele mit fragwürdigen ärztlichen Gutachten militäruntauglich erklären lassen, ist kein Grund dafür, einen zweiten Missbrauchsweg zu eröffnen. Und der Ersatz der Motivprüfung durch einen Tatbeweis in Form der Leistung eines Zivildiensts, der viel länger dauert als der Militärdienst, wäre erstens ungerecht gegenüber jenen, die wirklich aus Gewissensnot keinen Militärdienst leisten können, und zweitens dürfen die Möglichkeiten sinnvoller Zivildienstleistung nicht überschätzt werden in einer Zeit, da auch Arbeitslose gemeinnützige Arbeit leisten möchten.

«Armee 95» – neues Tabu?

Bundesrat *Kaspar Villiger* hat es mit einer liberalen Gesetzgebungsmethode – der Ausgliederung und getrennten Behandlung wichtiger Streitpunkte – und einem wesentlich durch ihn geprägten toleranten Diskussionsklima zustande gebracht, dass die «Armee 95» auf Anfang 1995 eine gesetzliche Grundlage bekommt. Um so bedauerlicher sind Tendenzen, diese «Armee 95» nun ihrerseits zu tabuisieren. Sie zeigen sich in geradezu allergischen Reaktionen gegen das Diskussionspapier «Sicherheitspolitik der Armee nach 1995», an dem unter anderen die FDP-Ständeräte (und Offiziere) *René A. Rhinow* und *Otto Schoch* sowie SP-Ständerat *Gian-Reto Plattner* mitgearbeitet haben.

Dieses Papier mag – und darf – unausgereift sein und Schwächen haben. Es ist ein Produkt von *Milizpolitikern* und *Milizmilitärs*. Bürokratie-Papiere sind professioneller, haben aber mitunter andere Schwächen. Dass die «Armee 95» nicht zu einem blossen Provisorium werden darf» (wie es im Positionspapier «Äussere Sicherheit» der FDP des Kantons Zürich heisst), trifft insofern zu, als jede Reform ihre Umsetzungszeit braucht. Aber es wäre aussichtslos, die Umsetzung durch einen Bann gegen weiterreichende konzeptionelle Ideen, Vorschläge und Diskussionen abschirmen zu wollen – «die Gedanken sind frei». Und ein solcher Versuch könnte kreative Kräfte in destruktive umwandeln. In einem Klima der Intoleranz gedeiht die Armeegegnerschaft am besten. Deshalb ist auf neue Vorschläge mit aufrichtigem, wenn auch kritischem Interesse einzugehen. Mit ihren Urhebern ist ein Dialog zu führen, es darf aber von ihnen Verständnis dafür erwartet werden, dass Reformen nur in realistischen Umsetzungsschritten verwirklicht werden können. Allerdings gilt dies nicht absolut. Staatliche wie privatwirtschaftliche Grossorganisationen können durch einen raschen Wandel ihres Umfelds und ihrer Aufgaben dazu *gezwungen* werden, eine angelaufene Reform durch eine nächste zu überlagern.

Grenzen der Neutralität

Die Neutralität der Schweiz soll nicht abgeschafft, sondern realistisch verstanden werden. Sie entstand als Grundlage der Aussen- und Militärpolitik gegenüber europäischen Mächten, die einander mit Gewalt drohten und gegeneinander Kriege führten; Mächten, die als gleichwertig zu betrachten und weit davon entfernt waren, an den

Aufbau eines Systems der *kollektiven Sicherheit* auch nur zu denken. Sollte Europa wieder in Verhältnisse zurückfallen, wie sie bis zum Ersten Weltkrieg herrschten, könnte die schweizerische Neutralität wieder ihre damalige Bedeutung erlangen.

Darüber hinaus enthält die Neutralität eine Selbstverpflichtung, Interessen gegenüber andern Ländern nicht durch Bündnisse mit gewalttätigen Mächten zu verfolgen. Diese wird zu allen Zeiten aktuell und anwendbar sein. Dasselbe gilt für den *aktiven* Aspekt der Neutralitätspolitik: den Einsatz für den *Interessenausgleich* zwischen zerstrittenen Staaten und für den *Frieden*. Wenn die Schweiz Blauhelm-Truppen für friedenserhaltende Operationen zur Verfügung stellt, *belebt sie* ihre Neutralitätspolitik, zumal wenn sie, wie die abgelehnte Gesetzesvorlage verlangte, solche Verbände nur entsendet, wenn alle Konfliktparteien damit einverstanden sind.

Die Neutralität kann jedoch nicht gegen Massnahmen angeführt werden, die zur Wahrung der äusseren Sicherheit des Landes unerlässlich sind, wie etwa gegen die Koordination der Luftverteidigung mit einer internationalen Luftraumüberwachung und Raketenabwehr oder gegen die Mitwirkung an einer Organisation der kollektiven Sicherheit. Ein Ausspielen der Neutralität gegen die Anforderungen, die die äussere Sicherheit heute und morgen stellt, wäre absurd, denn die Neutralität selbst verpflichtet die Schweiz, ihr Territorium und ihren Luftraum zu sichern.

Zur Problematik des Ordnungsdiensts

Aus historischen Gründen wird die Frage, ob Armeetruppen nötigenfalls zum Ordnungsdienst im Landesinnern eingesetzt werden dürfen, politisch überbewertet. Jede Regierung der Welt *versucht*, Truppen einzusetzen, wenn sie mit Unruhen oder einem Aufstand konfrontiert und die Polizei überfordert ist. Es stellt sich nur die Frage, ob diese Regierung loyale und einsatzfähige Truppen *findet*. Ob sie sich auf eine gesetzliche Grundlage stützen kann, ist in einer derart dramatischen Lage für ihr *tatsächliches Vorgehen* von geringer praktischer Bedeutung. Sie wird sich mit Selbstverständlichkeit auf Notrecht berufen, wenn ihr eine gesetzliche Grundlage fehlt. Hingegen kann sich ein vernünftiges Gesetz, welches auch eine am Verhältnismässigkeitsprinzip orientierte Schulung und Ausrüstung ermöglichte, positiv auf Führung und Begrenzung eines solchen Konflikts auswirken.

Schlusswort

Die Kapitel dieses Buches entstanden als Folgen einer Artikelreihe. Sie erschienen vom 26. Februar bis 18. Juni 1994 jeden Samstag in der «Zürichsee-Zeitung». Der Titel «*Aspekte* des Liberalismus in der politischen Praxis» weist darauf hin, dass ich keine Vollständigkeit anstreben konnte. Da ich mich *kurzfristig* entschloss, *rasch* einen Beitrag zur Liberalismus-Diskussion zu leisten, musste ich mich auf Bereiche beschränken, zu denen mir eine Stellungnahme auf der Grundlage meiner bisherigen politischen und publizistischen Arbeit reif schien. Wichtige Gebiete mussten unberücksichtigt bleiben oder konnten nur gestreift werden, zum Beispiel im Kapitel «Mehr Selbstverantwortung». Dem Erziehungs- und Bildungswesen zum Beispiel messe ich grösste Bedeutung zu, doch liess ich es beiseite, weil ich mich bisher nicht vertieft damit beschäftigt habe. Beim Gesundheits- und Sozialwesen verhält es sich umgekehrt: Gerade *weil* es einen Schwerpunktbereich meiner politischen Arbeit darstellt, war mir klar, dass ich in der verfügbaren Zeit noch keine vertretbare Gesamtbetrachtung zustande bringen würde; die Thematik ist zu gross im Verhältnis zu Dauer und Tiefe meiner Beschäftigung damit. Ausser Betracht fiel – mit Ausnahmen – auch die *nationale* Politik, da ich mich im wesentlichen auf konkrete politische Erfahrungen seit meiner Wahl in den Zürcher Kantonsrat im Jahr 1991 abstützen wollte. Doch zog ich da und dort Nutzen aus Erinnerungen an meine Tätigkeit im Generalsekretariat des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes in den Jahren 1984 bis 1987. Alle meine politischen Auffassungen entwickeln sich im Dialog mit meiner Frau, Dr. *Ursula Gut-Winterberger*, mit unserern *Familien* und unserem *Freundeskreis*. Ihnen allen bekunde ich meine tiefe Dankbarkeit; hierbei gedenke ich meines verehrten Schwiegervaters Dr. *Gerhard Winterberger*, der leider am 17. Oktober 1993 diese Welt verlassen musste.

Ulrich E. Gut

Personenverzeichnis

	Seite		Seite
Bernasconi Paolo	39	Landert Heinrich	21
Blocher Christoph	64	Martelli Kathrin	58
Bolli Rudolf	28	Mosimann Hans-Jakob	35
Bremi Ulrich	35	Mühlemann Fritz	24
Furgler Kurt	60	Müller-Hemmi Vreni	53
Genner Ruth	14	Ogi Adolf	24
Gerster Richard	35	Plattner Gian-Reto	77
Gut-Winterberger Ursula	79	Renschler Walter	25
Hayek Friedrich August von	72	Rhinow René A.	77
Honegger Eric	30, 56	Schawinski Roger	27
Honegger Fritz	55	Schlumpf Leon	24
Höpli Gottlieb F.	67	Schoch Otto	77
Hösly Balz	34	Steiger Rudolf	74
Huber Hans		Steinegger Franz	44
(Staatsrechtsprofessor)	61	Vester Frederic	54
Hug Thomas	38	Villiger Kaspar	77
Hunziker Bruno	25	Winterberger Gerhard	79
Kendall Raymond	44		

Hinweise auf weitere Publikationen:

- *Ursula Gut-Winterberger*: «Der Anteil von Bundesversammlung, Bundesrat und Bundesverwaltung am Rechtssetzungsverfahren», Verlag Rüegger, 1986.
- *Ulrich E. Gut*: «Grundfragen und schweizerische Entwicklungstendenzen der Demokratie», Schulthess Polygraphischer Verlag, 1983.