

Vom 27. bis zum 30. September 2007 führte die Progress Foundation einen Workshop mit 14 Teilnehmern zum Thema "Gewaltenteilung: alte und neue Aspekte" durch. Dr. Gerhard Schwarz, Mitglied des Stiftungsrates der Progress Foundation und Leiter der Wirtschaftsredaktion der Neuen Zürcher Zeitung, hat in der NZZ einen Leitartikel veröffentlicht, der zum Teil von den am Workshop besprochenen Texten und den dort geführten Diskussionen inspiriert ist, aber selbstverständlich seine persönliche Sicht des Themas reflektiert. Wir geben diesen Aufsatz hier mit Genehmigung des Autors und der NZZ wieder.

Vom Sinn der Gewaltenteilung

Es ist dieser Tage in der Schweiz viel von Gewaltenteilung die Rede, zu viel vielleicht. Der Lärm ist jedenfalls gross. Hier soll nicht beurteilt werden, wie berechtigt die Entrüstung ist, die in der Causa Blocher - Roschacher hüben wie drüben zur Schau gestellt wird. Klar ist aber, dass das Mantra «Gewaltenteilung» den Blick für das Grundanliegen der Beschränkung jeglicher freiheitsbedrohender Gewalt getrübt, wenn nicht sogar verstellt hat. Charles-Louis de Montesquieu, auf den man sich in diesem Zusammenhang gerne beruft, hatte es ganz klar formuliert: Es geht um die Sicherung der Freiheit der Bürger. Gewaltenteilung schien ihm das geeignete Mittel dazu. Sein Hauptaugenmerk galt dem Monarchen, dem er zwar die exekutive Gewalt zukommen lassen wollte, dem jedoch die Legislative und die richterliche Gewalt entzogen werden sollten, um ihn so zu zähmen.

DIE GELDBÖRSEN DES VOLKES

Fixierung und Berufung auf den Baron de Montesquieu lassen leicht vergessen, dass sein Anliegen zwar einst höchst bedeutsam war, dass inzwischen jedoch die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger im Staatswesen anderen Bedrohungen ausgesetzt ist. Schon die amerikanischen Gründerväter, allen voran James Madison, haben betont, dass das Misstrauen des Volkes eher dem unternehmungslustigen Machtstreben der Parlamente gelten müsse, unter anderem, weil sie allein «Zugang zu den Geldbörsen des Volkes» hätten. Thomas Jefferson spricht mit Blick auf die gesetzgebende Körperschaft gar von 170 Despoten, die «mit Sicherheit so unterdrückerisch wie ein Einziger» seien, auch wenn sie vom Volk gewählt würden. Eine «Wahl-Despotie» (elective despotism) sei nicht das, wofür die Amerikaner gekämpft hätten.

Ohne Zweifel hat auch die Bürokratisierung der Politik die Gewaltenteilung konterkariert. In den Ministerien und Departementen kann zum Teil von Gewaltenteilung kaum die Rede sein. Es sind nicht nur die gleichen Institutionen, sondern zum Teil sogar die gleichen Leute, die zuerst beim Entwurf eines Gesetzes mitwirken und es dann auch selbst umsetzen. Zu den Tendenzen, die liberalen Bürgern Sorge machen müssen, zählt ferner, so paradox es klingen mag, die zunehmende Professionalisierung der Verwaltung. Niemand wünscht sich natürlich inkompetente Beamte, aber gleichzeitig kann das Expertenwissen der Verwaltung doch Bürger und Politiker zum Teil wie eine Dampfwalze überfahren. Wo immer argumentiert wird, die Bürger würden sich anders entscheiden, wenn sie nur mehr über eine Sache wüssten, ist jedenfalls Wachsamkeit am Platz.

MORALISCHE ANMASSUNG

Neue, andere Herausforderungen für die Freiheit sind im Laufe der Zeit dazugekommen, von anderen Gewalten, die sich zwar gerne als Kontrolle der drei Staatsgewalten gebärden, aber de facto oft mit diesen paktieren. Die Medien als vielbeschworene vierte Gewalt, diese selbsternannten, oft anmassenden Hüter der öffentlichen Moral, sind eine davon. Die meisten von ihnen werden direkt oder zumindest indirekt vom Staat unterstützt. Sie sind von niemandem beauftragt, geben niemandem wirklich Rechenschaft und unterstehen keiner Gewaltenteilungsregel. Exekutive wie Legislative orientieren sich häufig an der von den Medien veröffentlichten Meinung, die oft nicht die öffentliche Meinung reflektiert. In der direkten Demokratie können sich die Bürger dann noch halbwegs wehren und an der Urne gelegentlich gegen die Mehrheit von Medien und Politik stimmen, zur Empörung eben dieser «classe politique». In parlamentarischen Demokratien dagegen ist man gegen das Zusammenspannen von Politik und Medien oft chancenlos. Der Wettbewerb scheint hier – wie übrigens auf manchen anderen Märkten auch – nicht zu Vielfalt zu führen, sondern zu einem Kampf um die Mitte und zu einer Verstärkung des «Mainstream».

Ein wenig ins gleiche Kapitel gehören jene sogenannten Nichtregierungsorganisationen, die sich als Anwälte der Natur, künftiger Generationen und der Dritten Welt gebärden – und fast durchs Band sehr wohl finanziell irgendwie vom Staat profitieren. Was sie eint, ist, dass sich ihre Mandanten nicht äussern können, weil sie keine Stimme haben, noch nicht geboren sind oder weit weg leben. Die Gruppierungen dieser fünften Gewalt wirken oft unkontrolliert, werden vom Staat auch ohne demokratische Legitimation als wichtige Stimmen hofiert und drücken ihre Anliegen, obwohl politischer Natur, gerne auf dem Rechtsweg statt im demokratischen Meinungsbildungsprozess durch.

DER AUFSTIEG DER UNGEWÄHLTEN

Ambivalenter ist eine sechste Gewalt, die Frank Vibert in einem eben erschienenen Buch, «The Rise of the Unelected» (Cambridge University Press), als nicht gewählte Körperschaften bezeichnet. Gemeint sind damit jene staatlichen Funktionen und Kontrollbehörden, die autonomisiert und dem normalen Wahlrhythmus entzogen werden. Das bekannteste Beispiel sind unabhängige Notenbanken. Aber auch Wettbewerbs- und sonstige Regulierungsbehörden oder etwa Volksanwälte fallen in diese Kategorie. Spezifische

Fachkompetenz, eine starke Gewichtung von Langfristigkeit und Stabilität oder der Versuch, die klassischen drei Gewalten zusätzlich zu kontrollieren, stehen am Anfang solcher Auslagerung. Das kann durchaus der Sicherung der Freiheitsrechte der Bürger dienen, es geht aber zulasten der demokratischen Kontrolle durch den Souverän. Allzu sehr sollte man daher den Aufstieg der Nicht-Gewählten nicht fördern, denn auch Experten (bis hin zu Bundesrichtern) sind nicht ohne persönliche Interessen und stehen nicht per se über den politischen Kontroversen.

VERTIKALE GEWALTENTEILUNG

Wahrscheinlich ist vor diesem Hintergrund die klassische horizontale Gewaltenteilung ein relativ hilfloser Versuch, Macht zu entschärfen. Dafür stehen andere, bessere Mittel zur Verfügung, nicht zuletzt in der Schweiz. Zu nennen ist hier etwa die vertikale Gewaltenteilung, wie sie schon Benjamin Constant explizit gefordert hat. Die Arbeitsteilung zwischen verschiedenen Ebenen des Staates, die klare Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und als Folge davon der Wettbewerb zwischen vielen kleinen Einheiten, zwischen Gemeinden und Zweckverbänden, diszipliniert Legislative und Exekutive vermutlich mehr als jegliche Gewaltenteilung. Die permanente Drohung der Abwanderung zwingt die Politik zur Mässigung, setzt letztlich aber auch den anderen, neuen Gewalten gewisse Schranken. Ebenfalls ein Korrektiv gegenüber dem Machtstreben von Parlament und Regierung sowie gegenüber der Tendenz zum Richterstaat stellt die direkte Demokratie dar.

Die wohl wichtigste Sicherung gegenüber staatlichen Eingriffen in die Freiheit der Bürger ist jedoch die Umsetzung der Devise «so wenig Staat wie möglich». Je weniger man dem Staat überlässt, desto weniger muss man sich über die interne Organisation des Staates den Kopf zerbrechen. Die entscheidende Gewaltenteilung im Gemeinwesen ist daher nicht die zwischen den drei klassischen Gewalten, sondern jene zwischen Kollektiv und Individuum. Das gilt heute noch mehr als vor gut 250 Jahren, weil alle damals als freiheitssichernd gedachten klassischen drei Gewalten eine ungeahnte Eigendynamik entwickelt und weil in ihrem Umfeld – fast wie in einem Treibhaus – wenig kontrollierte neue Gewalten zu wuchern begonnen haben.

G. S.

NZZ, 6. / 7. 10. 2007