

**Staatliche Leistungsfähigkeit
in globalisierter Gesellschaft**

Les prestations de l'Etat dans la société globalisée

Institut Libertas

2007

Staatliche Leistungsfähigkeit in globalisierter Gesellschaft

Les prestations de l'Etat dans la société globalisée

(Hrsg. / éd.)

Daniel Brühlmeier / Dieter Kläy

Editions Libertas Suisse
Biel / Bienne
2007

Institut Libertas
2007

© 2007, Institut Libertas,
Postfach/Case postale,
2500 Biel/Bienne

Gedruckt in der Schweiz
Imprimé en Suisse
ISBN 3-9521464-5-5

Inhaltsverzeichnis

Table des matières

Deutscher Wortlaut

<i>Daniel Brühlmeier</i>	
Vorwort	9
<i>Marcel R. Savioz</i>	
Ansätze zum Verständnis der Gegenwart	17
<i>Reiner Eichenberger und Mark Schelker</i>	
Leistungsfähiger Staat dank Markt für Staat	89
<i>Martine Brunschwig Graf</i>	
Verantwortung: ein nur mit Mühe verinnerlichter Wert	123
<i>Dieter Kläy</i>	
Nachwort	145
Verfasser	153

Textes français

<i>Daniel Brühlmeier</i>	
Préface	157
<i>Marcel R. Savioz</i>	
Clefs pour comprendre le présent	165
<i>Reiner Eichenberger et Mark Schelker</i>	
Un Etat productif grâce à un marché pour l'Etat	233
<i>Martine Brunschwig Graf</i>	
Responsabilité: une valeur difficile à assumer	263
<i>Dieter Kläy</i>	
Postface	283
Auteurs	293
Editions Libertas	297

Daniel Brühlmeier

Vorwort

Staatliche Leistungsfähigkeit in globalisierter Gesellschaft

Das Institut Libertas bleibt auch mit dieser neuen Publikation dem Anliegen treu, seinen Leserinnen und Lesern für eine aktuelle Fragestellung eine vertiefende Grundlagenreflexion anzubieten. Unser Thema ist die Leistungsfähigkeit des Staates angesichts einer immer stärker globalisierten und vernetzten Gesellschaft und Wirtschaft, und wir schätzen uns glücklich, hiezu vier äusserst kompetente Autoren vereinigt zu haben.

Eigentlich ist die Ausgangslage einfach. Die Leistungsfähigkeit des Staates ist, wie diejenige eines privaten Haushaltes, primär die Funktion zweier Variablen: die eine sind die verfügbaren Mittel, also die Einnahmen, die er mittels Steuern, Gebühren und anderer Einkünfte generiert. Die zweite Variable bilden die zu bewältigenden Aufgaben. Die beiden Variablen entwickeln sich relativ unabhängig voneinander, aber für die Aufgaben gibt es eine Reihe von idealtypischen Elementen, die über die wichtigen Schienen der Politik und des Rechts in einem Jahrhunderte langen Prozess zu jener Mischung von z.T. widersprüchlichen und im Streit stehenden Prinzipien des heutigen liberalen Rechts- und Wohlfahrts-, beziehungsweise Sozialstaats geführt haben.

Theorie...

Ausgangspunkt ist das Verständnis eines starken, aber liberalen Staates. Liberal heisst hier, dass der Staat – in Erinnerung an das, was Adam Smith das «System der natürlichen Freiheit» nennt – statt unter dem Einfluss mächtiger Gruppen einseitige und oft kontraproduktive Massnahmen zu ergreifen, sich strikt minimal auf drei Aufgaben beschränkt: die Verteidigung des Landes, den Rechtsschutz der Bürger und die Bereitstellung öffentlicher Güter¹. Stark heisst, dass es ihm auch gelingt, diese Aufgaben effizient und effektiv zu lösen.

Sehr bald wurde diesem Staat als zweites ein Element der Benevolenz zugeschrieben. «Benevolent» meint hier, dass der Staat das Gute kennt und das für den Bürger auch verwirklichen will. Dies ist nicht ohne Reibungsfläche zur gerade erwähnten liberalen Komponente, aber es ist ein ebenso konstitutiver Pfeiler des modernen Rechts- und Sozialstaates. Irgendwann kam dann als drittes das präzeptorale Element hinzu. Helmut Willke umreisst es in umfassender Weise als dritte Form des modernen Staates – und zwar in Anlehnung an Charles Lindblom –, in welcher die politischen Prozesse «in spezifischer Weise von modernen Prozessmustern des Kommunikationsmediums Wissen moderiert werden»². Der Staat erhält dann, oder gibt sich vielleicht auch einfach die Kompetenz, das zu tun, was in der privaten Marketing-Wirtschaft längst üblich und zur schwindel-, zuweilen gar ekelregenden Perfektion gebracht wurde, nämlich mittels Überredung und Belehrung das Handeln seiner Bürger und Bürgerinnen zu steuern.

...und Wirklichkeit, systemisch betrachtet

Das ist die schöne Theorie, die aber einer düsteren Wirklichkeit weicht, wenn man nur um sich blickt. Alle drei Elemente funktionieren nicht (mehr), und die einzelnen Elemente – und mehr noch deren Kombination – verkommen zur grossen Chimäre: ein Staat, der sich weit von seiner liberalen Bescheidung wegbewegt hat, der seine aktive

¹ Wealth of Nations, Oxford 1976, IV. ix.51. Die dritte Aufgabe ist die moderne Kurzformel für das, was Adam Smith die «Organisation bestimmter, für das Gemeinwohl notwendiger, Massnahmen und Einrichtungen, die die Möglichkeiten privater Investoren übersteigen», nennt.

² Ironie des Staates, Frankfurt a.M. 1992, S. 144. Lindbloms Klassiker ist: Jenseits von Markt und Staat, Stuttgart 1980. Lindblom beschränkte die dritte Form allerdings noch auf UdSSR, Kuba und China (S. 101ff.).

Rolle nicht mehr finanzieren und wohl auch die ihm einmal übertragene Aufgaben selbst mangels Einsicht und Verwirklichungsmacht nicht realisieren kann, und dessen Interventionen oft verpuffen. Gleichzeitig hat das politische System aber immer noch die paradoxe und widersprüchliche Tendenz, sich mit Aufgaben zu überladen und gleichzeitig die Entscheidungsfähigkeit in einem Geflecht von Druck und Blockade einzuschränken, wenn nicht gar lahmzulegen. Der Bürger unterstützt dies – wie Martine Brunschwig Graf weiter unten beredt zeigen wird – kräftig dadurch, dass er bei jedem wirklichen oder vermeintlichen Missstand danach fragt, was der Staat oder seine Träger tun könnten, ihm allerdings nicht selten die Mittel verweigernd, wenn er es dann auch wirklich tun will...

Gegen diese hier bewusst etwas pointiert vorgetragene Skizze eines partiellen, zunehmend aber auch generellen Staatsversagens werden je nach ideologischem Standpunkt partielle Lösungsvorschläge in Anschlag gebracht: ein Weniger-Staat, im besten Fall verbunden mit einem Appell an Selbst- oder Eigenverantwortung, immer öfter aber einfach mit einer Reihe populistischer Reflexe (z.B. dem Vorurteil fauler und ineffizienter Beamter, oder dem Vorwurf, es werde Gutmenschen-Politik betrieben) auf der einen Seite, oder ein (ebenso pawlowsches) Mehr-Staat auf der anderen Seite: mehr Geld für dies und das, mehr Gesetze, mehr Kontrolle der privaten Wirtschaft, vor allem der Banken.

Beide Antwortblöcke greifen zu kurz, weil sie nicht berücksichtigen, worin das Misslingen der Theorie dieses Rechts- und Sozialstaates wirklich begründet ist, nämlich in einer nur systemtheoretisch analysier- und begründbaren Entwicklung einer hochkomplexen und -differenzierten Gesellschaft mit heterarchisch, also horizontal angeordneten Teilsystemen. Die Politik ist darin nicht (mehr) der Königsweg zur autoritativen Realisierung von Eingriffen und gestaltenden Veränderungen der Gesellschaft, sondern ein gesellschaftliches Teilsystem unter anderen – und der viel zitierte Primat der Politik ein Teil der *Geschichte* der Moderne, aber sicher nicht mehr Teil heutiger Lösungen (vermehrt aber heutiger Probleme).

Diese Sachlage ist das Ergebnis der gleichzeitigen Steigerung zweier grundlegender Entwicklungen der Moderne, einerseits einer **Trennung** von Staat und Gesellschaft durch funktionale Differenzierung, andererseits einer **Konfusion** von Staat und Gesellschaft durch die Ubiquität des Problems organisierter Komplexität. Komplexität meint hier 1. die

semantische Vielfalt und Diskontinuität der Sprachen, Kenntnisse, Techniken, Werte etc. der funktionalen Codes mit tendenzieller Eigenständigkeit, und 2. eine zunehmende gegenseitige Abhängigkeit der verschiedenen Untersysteme, ein diffuser und polyzentrischer Verlauf ihrer Entwicklungen. Solches erschwert grundsätzlich und zwangsläufig Vorausschau und Eingriffsmöglichkeiten und erhöht stetig die Zahl unvorhergesehener und unerwünschter Ergebnisse des Eingreifens.

Politik ist also kein eigenständiges oder gar dominierendes Funktionssystem mehr, sondern ein Funktionssystem neben anderen. Hiermit müssen wir die Allmachtsphantasien staatlicher Kontrolle und Steuerung ein für alle Mal verabschieden, von welcher ideologischen Seite her wir uns an das Thema «Leistungsfähigkeit» auch immer annähern. Gefragt ist vielmehr eine neue Bescheidenheit der Politik, auf die wir gleich näher eingehen werden. Immer noch gültig bleibt allerdings die kollektivguttheoretische Grundidee der Legitimation staatlicher Eingriffe (oder Regulierungsschritte), wie wir sie bei Adam Smith gesehen haben: Auch systemtheoretisch verstanden und auf die Entwicklungen moderner Gesellschaften und ihrer Bedrohungen sensibilisiert besteht sie in der Verantwortlichkeit für die Produktion und Sicherung der für die *jeweilige* Gesellschaftsentwicklung unabdingbaren kollektiven Güter.

Der erste Text in unserem Band, jener von Marcel Savioz, liefert in subtiler Weise die ökonomische Erklärung dafür. Er ist etwas länger als die beiden anderen und hat auch eine etwas längere Erarbeitungsgeschichte. Wir fanden aber dessen Erkenntnisse, vor allem auch dessen offenen Fragen so wertvoll, dass wir ihn unbedingt in diesen Band aufnehmen und ihn dabei auch nicht auf Kosten seiner Hauptinhalte kürzen wollten. Savioz, seines Zeichens professioneller Ökonom, argumentiert in der heute fast vergessenen Tradition der «Wirtschaftsdenker» (oder «-philosophen»³) und versucht auf eine sehr persönliche Weise, den grossen und weiten Blick aufs Ganze zu werfen. Anhand seiner Idee des stratifizierten, mehrschichtigen Kapitals zeichnet er vier wesentliche Herausforderungsbereiche für das 21. Jahrhundert.

³ Zwei Autoren dieser Disziplin, die ökonomischen Sachverstand mit dem Blick fürs Grössere und Ganze verbindet, zitiert er selbst: Adam Smith und Jean Fourastié. Zu nennen wären weiter aus der Ökonomiegeschichte Malthus oder Marx, aus der Gegenwart etwa Robert Heilbroner. Originell ist vor allem, wie Savioz das bekannte Modell der drei Sektoren (insb. von Fourastié) um einen vierten erweitert und zu einem «modèle générique» vertieft.

Die Herausgeber des Institut Libertas schätzen sich glücklich, dass die Bedeutung der Demographie, die wir schon im letzten Libertas-Publikation mit Marie-Hélène Miauton herausgestrichen haben, hier bestätigt und ausgeweitet wird. Savioz tastet sich an eine Definition einer nachtertiären alternden Gesellschaft heran, die nicht bei den Aufgeregtheiten um die Finanzierung der Sozialversicherungen Halt macht, sondern nach allgemeinen und einschneidenden Veränderungen in unserer Kultur und unserer sozialen und wirtschaftlichen Verfasstheit ruft. Bemerkenswert ist auch, dass es gegen Schluss auch ein «Bürger-» oder «politisches Kapital» gibt: Es ist die aktualisierte Erkenntnis von Thomas Hobbes, dass ein weitgespanntes Geflecht «politischer *Kultur*», von Höflichkeitsregeln bis zu Verfassungsbestimmungen, uns erlauben, Macht- und Interessengegensätze gewaltfrei, oder zumindest gewaltdeskalierend, zu lösen – mit Betonung auf dem zweiten Wort Kultur, dass dieses Geflecht in seinem ganzen Umfang der ständigen Sorge und Pflege bedarf!

Mit Bezug auf unser Thema der Leistungsfähigkeit des Staates zeigt Savioz, dass weiterhin und verstärkt enorme Probleme auf die öffentliche Hand zukommen. Einerseits, weil mit der Einkommens(um)verteilung, der polarisierten und die mittleren Einkommensklassen schwächenden Tagespolitik und der vernachlässigten Vermögenspolitik (Stichwort: Kapitalisierung der 2. Säule) heutige Fragen auf der Tagesordnung bleiben und sich, wie letztere, aufgrund der skizzierten wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung noch verschärfen werden. Andererseits, weil die Lösungen vielleicht nicht so demokratisch und damit so konsensorientiert sein werden können wie wir es uns wünschen, oder dass ein so schlicht unabdingbarer Hauptfaktor wie «(der Motor des) Wachstum(s) wieder erfunden werden muss».

«Syndrom der schwachen Herrschaft»?

Also überall die drängende Frage nach der Leistungsfähigkeit des Staates, aber überall auch das «Syndrom der schwachen Regierung» (d.h. «Herrschaft», Danilo Zolo⁴)? Nahezu unbestritten ist auf alle Fälle, dass die

⁴ Demokratische Fürstenherrschaft, Göttingen 1997, S. 167.

NB: Ich möchte den Leser entschieden davor warnen, hinter meinen Gedankengängen konkrete (Anspielungen auf) Personen aus meinem Berufsalltag zu vermuten. Es gilt, was Adam Smith festhielt, als er seine schonungslose Kritik an der East India Company präzisierete: It is the system of government, the situation in which they are placed, that I mean to censure; not the character of those who have acted in it. They acted as their situation naturally directed, and they who have clamoured the loudest against them would, probably, not have acted better themselves. (aaO. IV. vii. c. 107)

Komplexität der Strukturen, Prozesse und Aktivitäten längst «in den modernen demokratischen Ländern», wie Robert Dahl feststellte, drei Dinge übertrifft: den Umfang an zur Führung notwendigen Informationen, die Fähigkeit des Systems, diese Informationen weiterzuleiten, und die Tauglichkeit der Politiker, diese Informationen zu verstehen⁵.

Was hier Not tut, ist die Idee eines ironischen Staates und einer ironischen Politik als adäquate Lösung. Ironie meint bekanntlich – weil Distanz und Wissen um eigenes Nichtwissen – eine höhere Form der Auseinandersetzung, und als Selbstironie, wie Theodor Fontane eine seiner Figuren sagen lässt, «den denkbar höchsten Standpunkt» darstellt. Damit einher geht eine andere Beschreibung der Möglichkeiten und der Notwendigkeiten des modernen Staates, und eine neue Bescheidenheit der Politik: Sie mag zwar neue Aufgaben erhalten, nimmt sich aber andere, kontextuelle Art der Aufgabenbewältigung vor.

Es ist das distanzierte Engagement des so genannten «Supervisionsstaates» (Willke), der nicht mehr Aufgaben direkt und in einem leichtfertigen Glauben seiner Allmacht angeht, sondern sein politisches Subsystem zu einer Instanz der Supervision oder Re-Vision grundlegender Entscheidungen anderer gesellschaftlicher Teilsysteme macht. Die Politik kann darin Probleme nur noch in Zusammenarbeit mit anderen gesellschaftlichen Subsystemen lösen, in denen dann der Lösungsprozess ablaufen muss. Oberstes Ziel der Politik bleibt weiterhin die Herstellung gesellschaftlicher Ordnung, aber Moderation ist heute ihre Kernkompetenz, und die Steuerung hat als Selbststeuerung im jeweiligen gesellschaftlichen System (Wirtschaft, Medien, Kultur usw.) zu erfolgen.

Die Aufgaben der Politik müssen gesellschaftsadäquat, d.h. als Aufgaben eines Funktionssystems der Wissensgesellschaft definiert werden. Nicht selten geht es auch darum, die Politik vor der, sei es von aussen an sie herangetragen oder in ihr selbst entstandenen, Zumutung nicht lösbarer Aufgaben zu schützen. Das heisst konkret etwa, dass die Politik selbst nie das im Subsystem Wirtschaft generierte und dort als gegen Angriffe von aussen immun isolierte Problem exorbitanter Managementaläre selbst lösen kann, dass sie aber durch ständiges Infragestellen Reflexionsprozesse initiieren und aufrecht erhalten soll, damit die Wirtschaft das Problem selbst in gesellschaftlich akzeptabler

⁵ zit. bei Zolo, S. 241, Fn. 48.

Weise löst. Sprechend ist auch das Beispiel Savioz' einer sich weitgehend im und durch den Markt selbstregulierenden Produktkontrolle, die dem Staat gewissermassen die Rolle eines moderierenden Regulators einräumt.

Das Gesamtbild hellt sich in den beiden Beiträgen von Reiner Eichenberger/Mark Schelker und von Martine Brunschwig Graf etwas auf. Wobei anzumerken ist, dass gerade Eichenberger/Schelker auch implizit von starken systemischen Voraussetzungen ausgehen: Der Status quo ist natürlich gewachsen und das Produkt vielfältiger vernetzter Entwicklungen. Ihre Lösungsvorschläge sind erfrischend und wohl realistisch zugleich: Meiner Meinung könnte die sowohl kartellistische als auch heimattümelige Bastion der einheimischen (Exekutiv)Politiker, die ja im übrigen, wenn man an die spätmittelalterliche, italienische Regierungsform des professionellen, von Aussen kommenden und gewählten podestà denkt, auch nicht gottgegeben ist, nicht zuletzt unter dem Druck Europas eher früher als später ins Wanken geraten.

Was bedeutet das für die Freiheit?

Eine globalisierte Wirtschaft und Gesellschaft ist grundsätzlich einmal freiheitsfördernd. Der Fall des Eisernen Vorhangs brachte, wie Savioz zeigt, die Entdeckung eines neuen Kontinents, und das in beide Richtungen! Der Wandel war gesellschaftlicher und politischer Art: Für viele Bürger der DDR und anderer sozialistischer Staaten erweiterte das Angebot im Konsumbereich. Sie erlebten einen neuen Freiheitshorizont nicht nur im hehren Sinn in Form von freien Wahlen oder der Reisefreiheit, sondern auch im alltäglichen als das «niederschmetternd Gewöhnliche» (Timothy G. Ash), im Kauf von etwas Früchten, einer Zeitung oder eines Kinderspielzeugs.

Heute erhöhen mehr Freizeit und längere Lebenserwartung ebenfalls das Potential an Freiheit als Erfahrungsmöglichkeiten. Und auch die Freiheit des Dahrendorfschen homo sociologicus steigt: Er hat immer mehr Möglichkeiten zur Übernahme von Rollen und von Rollenwechseln, wobei damit aber auch dringendere und riskantere Entscheidungen zwischen Alternativen anstehen, letztlich eine Last der Freiheit bei wachsender Entpersönlichung und Abstraktheit der gesellschaftlichen Beziehungen, was ja keiner so exemplarisch festgehalten hat wie Tocqueville. Zudem bündelt jedes Individuum sehr schnell – und

typisch für postindustrielle Gesellschaften – eine Vielzahl von (oft gegensätzlichen) Eigeninteressen und Solidaritäten; sein politisches Verhalten wird damit immer unberechenbarer und zufälliger. Ein für die Leistungsfähigkeit bereits angetöner offensichtlicher und wohl noch einfacher Konflikt ist der, dass er Konsument und, als Steuerzahler, Financier einer staatlichen Leistung sein kann. Martine Brunschwig Graf wird zeigen, welche grundlegende Bedeutung deshalb präzise der Verantwortung zukommt.

Die Publikation dieses Libertas-Bandes fällt in ein eidgenössisches (und in manchen Kantonen laufendes) Wahljahr. Die Versprechen hüben und drüben sind zumeist Versprechen auf Aufgabengenerierung und -erfüllung, und sie sind Legion. Wir sind der Meinung, dass die Leserinnen und Leser unseres Buches eine kritische Distanz zu solchen Versprechen nehmen können und dieses Buch ihnen hilft, ihre Entscheide so zu treffen, dass sie zu einer langfristig florierenden und der Freiheit verpflichteten Schweiz beitragen.

Marcel R. Savioz¹

Ansätze zum Verständnis der Gegenwart

«Nihil solidum nisi solum»

Kaspar Jodok Stockalper von Thurm

Zusammenfassung

In diesem Essay werden vier Herausforderungen für die Gegenwart untersucht: die Informatisierung (Kapitel 1), die Demographie (Kapitel 2), die Globalisierung (Kapitel 3) und die Herausforderung durch die autoritären Systeme (Kapitel 4). Für jede Frage erhalten die Leser einen Ansatz, mit dem sie das Verständnis für diese Herausforderungen vertiefen können. Vier Modelle werden eingeführt: das generische Sektorenmodell, das Modell des demographischen Übergangs, ein einfaches Modell der Weltwirtschaft und das Schichtenmodell. Diese vier Modelle stehen für ebenso viele Ansätze zum Verständnis der Lage der Länder des «alten Europa» zu Beginn des 21. Jahrhundert. Die ersten drei Kapitel können getrennt gelesen werden.

¹ Der Autor äussert in diesem Artikel seine eigenen Ansichten. Sie decken sich nicht notwendigerweise mit denjenigen seines Arbeitgebers und verpflichten Letzteren in keiner Hinsicht. Ich danke Enzo Rossi, Tamara Renaud, Michel Peytrignet und Markus von Allmen für ihre Verbesserungsvorschläge und andere geleistete Dienste. Allfällige Mängel des Textes sind ausschliesslich mir als Autor zuzuschreiben. Mein Dank geht besonders an Daniel Brühlmeier für seine Begleitung und seinen Zuspruch.

Einleitung

Das 21. Jahrhundert ist noch keine zehn Jahre alt und doch hat sich in dieser kurzen Zeit bereits eine Tatsache herauskristallisiert: Die Musterländer des alten «Westeuropa» sind mitnichten die Vorreiter des 21. Jahrhunderts! Ihr Wachstum enttäuscht, die öffentlichen Haushalte weisen chronische Defizite auf und die Verschuldung sowie die Steuersätze lasten schwer auf den Bürgern. Die Bevölkerung altert zusehends. Und damit nicht genug – diese Länder werden heutzutage als das «alte Europa» bezeichnet. Warum stottert der Wirtschaftsmotor gerade in den Ländern, die im letzten Jahrhundert zu den erfolgreichsten zählten? Was geht zu Anfang des 21. Jahrhunderts vor? Zahlreiche Entscheidungsträger stehen vor diesen Fragen. In diesem Artikel versuchen wir, eine Antwort zu skizzieren. Die letzten Jahre waren geprägt vom Zusammenspiel der grossen technologischen, demographischen und wirtschaftlichen Trends. Wir werden einen Teil dieser Trends beschreiben, da sie für das Verständnis des aktuellen Wirtschaftslebens massgeblich sind. So lassen sich einige Probleme einkreisen, denen sich die Politik und die öffentliche Hand heute stellen müssen.

Dieser Artikel ist ein Essay. Er reiht sich eher in den Bereich «Reflexionen über die Wirtschaft» als in den Bereich «Wirtschaftswissenschaften» ein und erhebt daher nicht zwingend Anspruch auf strenge Wissenschaftlichkeit. Die Wirtschaftswissenschaften bringen Hypothesen hervor, die zu falsifizierbaren Prognosen führen. Falls die Fakten diese Hypothesen trotz zahlreicher Tests nicht widerlegen, können sie provisorisch als wissenschaftliche Gesetze gelten. Reflexionen über die Wirtschaft setzen sich keine derart hoch gesteckten Ziele. Hier geht es darum, Fakten zu verstehen, anstatt sie vorauszusagen, und es gibt kein Kriterium, das Wahr und Falsch messerscharf scheidet. Die Suche nach möglichen Erklärungen bei neuen Phänomenen fällt in den Bereich der Reflexionen über die Wirtschaft. Die Verfasser derartiger Reflexionen verfügen über mehr Freiheiten als Verfasser wirtschaftswissenschaftlicher Abhandlungen. Daher sollten sie auch vorsichtiger und bescheidener auftreten. Der vorliegende Essay versteht sich in diesem Sinn und Geist. Der erste Schritt zum Verständnis eines Sachverhalts besteht darin, die Gedanken dazu zu ordnen. Auf den folgenden Seiten finden die Leserinnen und Leser ausschliesslich Lesehilfen, die ihnen beim Verständnis der Gegenwart nützlich sein können.

Wie bereits angedeutet, gliedert sich unser Essay in zwei Teile. Die ersten drei Kapitel befassen sich mit bestimmten grossen Trends in den Bereichen Technologie, Demographie und Wirtschaft. Kapitel vier geht anschliessend auf die Herausforderungen ein, die sich der Politik in den Ländern des «alten Europa» stellen.

Skizze der grossen technologischen, demographischen und wirtschaftlichen Trends

Allgemein datiert man den Beginn der Wirtschaftswissenschaften auf das Jahr 1776, d. h. das Erscheinungsjahr des Buches «An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations» von Adam Smith. Die erste Frage der Wirtschaftswissenschaften bestand daher in der Suche nach einer Erklärung für den Wohlstand der Nationen. Warum ist ein bestimmtes Land reich? Diese Frage dient uns als Leitlinie für die Einführung des ersten Ansatzes zur Aufschlüsselung der Gegenwart. Zählt dieses Land zu den wohlhabenden Ländern, weil es über ein hohes Kapital (Maschinen, Fahrzeuge, Computer etc.) verfügt? Wenn die durchschnittliche Lebensdauer dieser Anlagegüter einige Jahre beträgt, ist der Reichtum des betrachteten Landes die Folge von Investitionen, die vor einigen Jahren erfolgten. Zählt dieses Land zu den wohlhabenden Ländern, weil es über zahlreiche Immobilien verfügt, d. h. Güter mit einer Lebensdauer von einigen Jahrzehnten? Der Wohlstand des Landes wäre dann auf Investitionen vor einigen Jahrzehnten zurückzuführen. Lässt sich der Wohlstand eines Landes auch darauf zurückführen, dass es über eine gute Infrastruktur (Strassen- und Schienennetz, Wasser- und Elektrizitätsleitungen etc.) verfügt? Ohne zu übertreiben, kann davon ausgegangen werden, dass Infrastrukturen generationsübergreifende Werke sind. Der Wohlstand eines Landes lässt sich somit auf Investitionen zurückführen, die fast Jahrhunderte zurückliegen. Die Frage nach dem Wohlstand einer Nation führt demnach dazu, dass wir uns Kapital als Schichten vorstellen müssen. Wie die Steinschichten in der Geologie setzt sich auch das Kapital aus verschiedenen Schichten zusammen, deren Alter mit zunehmender Tiefe steigt: Anlagegüter, Liegenschaften und Infrastruktur. Was zeigt uns das Schichtenmodell des Kapitals? Es zeigt ganz einfach auf, dass es auf die langsamen Veränderungen in einer Volkswirtschaft ankommt. Um die Frage nach dem Wohlstand oder der Armut einer Nation zu beantworten, sind zunächst die Investitionen in langlebige Güter zu betrachten. Investitionen

in Anlagegüter haben nur Sinn, wenn zuvor in Liegenschaften investiert wurde. Die Investitionen in Liegenschaften werden wiederum durch die Infrastruktur aufgewertet. Die oberen Schichten fassen somit auf den grundlegenden Schichten.

Schichtenmodell des Kapitals

Natürlich befassen wir uns hier nicht mit dem Wohlstand der Nationen. Wir wollen nur einige Ansätze zum Verständnis der Gegenwart anbieten. Dabei bedienen wir uns des soeben eingeführten Schichtenmodells. Erweitert man dieses Modell, kann man eine Volkswirtschaft durch vier aufeinander folgende Zustände beschreiben. Der Zustand des politischen und sozialen Systems bildet in diesem Modell die Grundlage. Die Errungenschaften dieser Schicht zählen zum «Savoir Vivre» in einer Gemeinschaft – das staatsbürgerliche oder institutionelle Kapital. Die zweite Schicht repräsentiert den Zustand des wissenschaftlichen und technologischen Systems. Dazu zählt das berühmte «Know-how» – oder das technologische Kapital. Die dritte Schicht stellt das demographische System dar. Der Zustand dieses Systems ergibt sich aus der Menge, dem Alter, dem Geschlecht, aber auch der Zusammensetzung der Bevölkerung. Normalerweise bezieht sich das Konzept «Humankapital» auf die Ausbildung eines bestimmten Menschen. Was aber steht einer Bedeutungserweiterung auf eine ganze Bevölkerung entgegen? Die oberste Schicht ist die Volkswirtschaft im engeren Sinne. Das physische Kapital beschreibt ihren Zustand: Ländereien, Infrastruktur, Gebäude, Fabriken, Maschinen, Rohstoffe, Werkzeuge, Computerprogramme etc. Dieses Kapital lässt sich wie oben gezeigt seinerseits in Schichten gliedern.

Da die langsamen Veränderungen die fundamentalsten sind, wollen wir das Schichtenmodell zur Strukturierung unserer Diskussion verwenden. Zunächst gehen wir auf die Trends in der Technologie ein (Kapitel 1), danach auf die demographischen Entwicklungen (Kapitel 2) und zuletzt auf die Wirtschaft und ihre Entwicklung (Kapitel 3). Für jede dieser Schichten verwenden wir ein geeignetes Modell dazu. Zum Abschluss unserer Überlegungen diskutieren wir die politische Schicht (Kapitel 4).

1. Der technische Fortschritt

Wir wollen uns nun mit dem technischen Fortschritt befassen. Er verändert unsere Lebensweise und unsere Gesellschaft langsam und von Grund auf. Die entsprechenden Schlagwörter und Slogans wie ICT (Information and Communication Technology), New Economy, Informationsgesellschaft, Telematik etc. sind allgegenwärtig. Das Internet, E-Mails und Mobiltelefone haben unsere Lebens- und Arbeitsweise verändert. Ist dies aber wirklich etwas bahnbrechend Neues? Verändert der technische Fortschritt die Gesellschaft nicht bereits seit der industriellen Revolution?

Das herkömmliche Drei-Sektoren-Modell

Die Besonderheit der heutigen Situation lässt sich anhand des Drei-Sektoren-Modells erfassen. Wir alle kennen die Definition der drei Sektoren nach Allan Fisher und seinem Nachfolger Colin Clark. Der primäre Sektor umfasst die Landwirtschaft sowie den Abbau von Rohstoffen, der sekundäre Sektor die Produktion bzw. Industrie und der tertiäre Sektor die Dienstleistungen. Hierzu zählen unter anderem die Verwaltung, der Vertrieb und die Kommunikation. Diese drei Sektoren lassen sich aus den drei grossen Ständen der vorindustriellen Gesellschaften ableiten. Der primäre Sektor entspricht dem Bauernstand, der sekundäre den Handwerkern. Der Adel, der Klerus und der dritte Stand, die im Königreich Frankreich als einzige den Generalständen angehören durften, können heute mit dem tertiären Sektor verglichen werden. Im Jahr 1949 verknüpfte Jean Fourastié in seinem Buch «Le Grand Espoir du XX^e Siècle» die Definition dieser Sektoren mit dem technischen Fortschritt. Der primäre Sektor zeichnet sich durch einen durchschnittlichen, der sekundäre Sektor durch einen hohen technischen Fortschritt aus. Im tertiären Sektor ist der technische Fortschritt schliesslich schwach bis inexistent. Mit dieser Verknüpfung gelang Fourastié der Übergang von einer Taxonomie zu einem eigentlichen Modell. In einem ersten Unterkapitel (1.1) werden wir eine Weiterentwicklung dieses herkömmlichen Modells darstellen, die wir als das generische Modell der Wirtschaftssektoren bezeichnen werden. Danach befassen wir uns mit der Aufspaltung des tertiären Sektors (1.2) in einen Sektor, der in Zukunft durch eine Abwanderung der Arbeitskräfte charakterisiert wird (1.3), und einen weiteren Sektor, der diese Arbeitskräfte aufnimmt (1.4).

Nach dieser Diskussion können wir ein Fenster in die Zukunft öffnen und begreifen, weshalb das Wirtschaftsleben sich im 21. Jahrhundert grundlegend anders gestalten wird als in den beiden vorangehenden Jahrhunderten (1.5). Das generische Modell dient uns als erster Ansatz für das Verständnis des frühen 21. Jahrhunderts.

1.1 Das generische Modell der Wirtschaftssektoren

Unsere moderne Version des Sektorenmodells beruht auf folgenden beiden Prämissen: Erstens erfolgt der technische Fortschritt in Wellen, die jeweils nicht die ganze Volkswirtschaft gleich stark betreffen, sondern sich auf ganz bestimmte Produkte bzw. Produktionsprozesse konzentrieren. Zweitens gehen wir von einer zeitlichen Abfolge innerhalb des technischen Fortschritts aus. In einer ersten Innovationsphase bereichert er die Produktvielfalt. In einer zweiten Phase verlangsamen sich die Produktinnovationen, aber die Prozessinnovation setzt sich fort.

		Produktinnovation	
		Gering	Gross
Prozessinnovation	Gering	eingetauchter Sektor (geringer technischer Fortschritt)	aufstrebender Sektor hoher technischer Fortschritt
	Gross	Sektor im Tauchgang (durchschnittlicher technischer Fortschritt)	

Die Schlussfolgerungen ergeben sich automatisch aus diesen beiden Prämissen. Der vom technischen Fortschritt betroffene Sektor wandelt sich zu einem aufstrebenden Sektor (vgl. Tabelle 1). Neue Güter ziehen einen Teil der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage auf sich. Es steigt nicht nur der Umsatz, sondern auch die Arbeitsplätze und die Einkommen vermehren sich. Später fällt der betreffende Sektor zurück und wird zu einem «Sektor im Tauchgang». Das Angebot an Gütern standardisiert sich. Der technische Fortschritt setzt sich fort, bezieht sich nun aber grundsätzlich auf die Produktionsprozesse von neuen Gütern. Skaleneffekte werden genutzt, sodass der Preis der neuen Güter sinkt.

Der Umsatz bleibt hoch, da der Ausstoss steigt und so den Preisrückgang kompensiert. Dennoch führt der Kostendruck zu konstanten Rationalisierungsanstrengungen. Die Beschäftigung innerhalb des Sektors ist im Vergleich zur gesamten Beschäftigung rückläufig, daher auch die Bezeichnung «Sektor im Tauchgang». Die sonstigen wirtschaftlichen Aktivitäten sind nicht von dieser Welle technischen Fortschritts betroffen und werden in einem «Rumpelkammersektor», dem eingetauchten Sektor, zusammengefasst.

Das traditionelle Drei-Sektoren-Modell bezeichnet den sekundären Sektor als aufstrebenden Sektor. Das generische Modell verallgemeinert diesen Ansatz. Dabei wird zugelassen, dass auch ein anderer zum aufstrebenden Sektor wird.

Im Folgenden wollen wir uns mit einem Subsektor des eingetauchten Sektors befassen, der sich durch eine hohe Nachfrage auszeichnet. Mit dem technischen Fortschritt werden die Güter in diesem Subsektor im Vergleich zu den Gütern des im Tauchgang begriffenen Sektors und schliesslich auch des aufstrebenden Sektors zunehmend teurer. Innovationen lohnen sich somit in diesem Subsektor am meisten. Daher lässt er sich auch als neuer, potenziell aufstrebender Sektor klassifizieren. Wenn es uns gelingt, die Aktivitäten zu identifizieren, welche zu diesem Subsektor gehören, öffnet sich uns ein Fenster, um einen Blick in die Zukunft zu werfen.

Im vorliegenden Kapitel werden wir uns anhand des generischen Modells eingehender mit dieser Problematik befassen.

Phasen der wirtschaftlichen Entwicklung

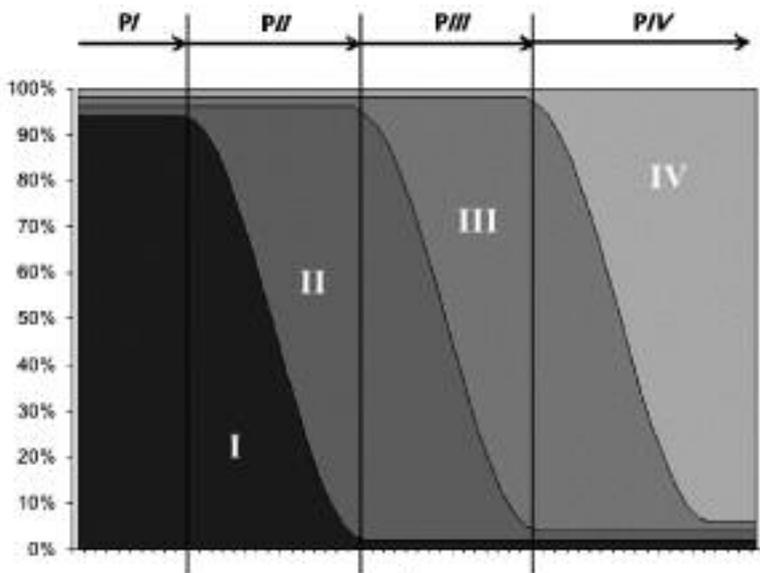
Die wirtschaftliche Entwicklung lässt sich anhand des traditionellen Sektormodells beschreiben. Danach verläuft die Entwicklung phasenweise. Der jeweils dominierende Sektor ist massgeblich für jede einzelne Phase; er leistet den grössten Beitrag zur Beschäftigung.

Die erste Phase (PI) zeichnet sich durch traditionelle Agrargesellschaften aus. Die meisten Menschen sind in der Landwirtschaft tätig. Der primäre Sektor dominiert.

Die zweite Phase (PII) prägt die Industrialisierung. Maschinen bilden ein neues Produktionsmittel neben der Arbeitskraft, die unterschiedliche Energiequellen (Wasser, Kohle, Erdöl etc.) in physische Arbeit

verwandeln. Sie führen zur Industrialisierung von Kunsthandwerk und Handwerk. Dank steigender Arbeitsproduktivität bietet die Industrie zunächst auch höhere Löhne als die Landwirtschaft. Immer mehr Bauern geben ihre Tätigkeit auf, um eine Stelle in der Industrie anzunehmen. Die Abwanderung der Arbeitskräfte zwingt die Landwirtschaft ebenfalls zur Mechanisierung. In dieser zweiten Entwicklungsphase der Volkswirtschaft dominiert der sekundäre Sektor. Die von uns beschriebene Landflucht lässt sich auch heute noch in bestimmten Ländern wie China beobachten.

Grafik 1: Phasen der wirtschaftlichen Entwicklung



Hinweis: Die Ordinate steht für den Prozentsatz der in einem bestimmten Sektor Beschäftigten. Die Abszisse ist die Zeitachse.

Die dritte Phase (P/III) umfasst die Tertiärisierung. Sie wird aber auch als Deindustrialisierung bezeichnet. In dieser Phase steigt der Anteil der Dienstleistungen an der Beschäftigung zu Lasten der Arbeitsplätze in

der Industrie. In den fortschrittlichen Gesellschaften stellt der Tertiärsektor den grössten Teil der Arbeitsplätze.

Das generische Sektorenmodell geht über diesen Ansatz hinaus. Es lässt eine vierte wirtschaftliche Entwicklungsphase identifizieren, die in Grafik 1 dargestellt ist. Zudem erhöht es das Verständnis für das Wachstum des Tertiärsektors.

Das Wachstum des Tertiärsektors

Es ist wichtig zu verstehen, dass der Anteil der Arbeitsplätze im Tertiärsektor aus zwei ganz unterschiedlichen Gründen steigt.

Erstens beruht das Wachstum des Tertiärsektors auf einem Kunstgriff. Innerhalb des herkömmlichen Drei-Sektoren-Modells stellt der Dienstleistungssektor konstruktionsgemäss eine Restkategorie dar: Alle Tätigkeiten, die nicht zum Primär- oder Sekundärsektor zählen, werden automatisch in den Tertiärsektor eingereiht. Bei konstantem Anteil des Primärsektors an der Beschäftigung und rückläufigem Anteil des Sekundärsektors infolge eines definitionsgemäss ausgeprägten technischen Fortschritts, nimmt der Anteil des Tertiärsektors zu. Die berühmte Prognose von Jean Fourastié aus der Mitte des 20. Jahrhunderts ist daher eine Tautologie: «In Zukunft wird der Tertiärsektor, der sich dem technischen Fortschritt widersetzt, die gesamte Wirtschaft umfassen; die Aktivitäten mit hohem technischem Fortschritt erweisen sich gerade durch ihren Erfolg als beschränkt und nehmen nur einen kleinen Teil der aktiven Bevölkerung auf.» Definiert man den Tertiärsektor als Auffangbecken, verwundert es nicht, dass er auch tatsächlich alles auffängt.

Ein als «Rumpelkammer» definierter Tertiärsektor ist heterogen. Selbst wenn diesbezügliche Wachstumsprognosen sich als exakt herausgestellt haben, lässt sich das Wachstum dieses Sektors auf Grund seiner Heterogenität nicht interpretieren. Versäumt man aus diesem Grund, die Lehren aus dem Drei-Sektoren-Modell für die heutige Wirtschaftslage zur Kenntnis zu nehmen? Wir glauben ja. Um dieses Problem zu umgehen, definieren wir im Folgenden die tertiären Aktivitäten genauer. Zudem teilen wir sämtliche nicht klassifizierbaren Aktivitäten in eine neue Restgruppe ohne Bedeutung ein: den Quartärsektor.

Das generische Modell führt zu einer anderen Erklärung des Wachstums im Tertiärsektor als das traditionelle Drei-Sektoren-Modell. Dank der Informatik erfasste der technische Fortschritt einen Grossteil

der Aktivitäten in diesem Sektor. Neue Güter traten auf und ein massgeblicher Teil der Nachfrage wurde zu den Dienstleistungen umgelenkt. Die Produktivität stieg und attraktive Einkommen führten zu einem Transfer der Arbeitskräfte aus dem industriellen Sektor zum Dienstleistungssektor. Diese «Industrieflucht» zeigt sich in der Geschichte der einzelnen Stadtviertel, wie etwa im East End in London oder in Zürich West, welche die Industrie aufgegeben und dann der Tertiärsektor beansprucht hat.

Zurück zu unserer Erklärung des Wachstums im Tertiärsektor: Genau wie sich der Sekundärsektor in der zweiten Entwicklungsphase zu einem aufstrebenden Sektor wandelte, so verhielt sich auch der Tertiärsektor in der dritten Phase. Die Analogie kann vervollständigt werden: Wie im Primärsektor in der zweiten Entwicklungsphase, so setzt auch im Industriesektor in der dritten Entwicklungsphase der Tauchgang ein. Bis anhin liefert uns das generische Sektoren-Modell – eingetauchter, aufstrebender und im Tauchgang begriffener Sektor – keine wesentlich überraschenden Einsichten.

Die vierte Phase der wirtschaftlichen Entwicklung

Die zentrale Frage für diesen Essay lautet: Wo stehen wir am Anfang des 21. Jahrhunderts? Im technologischen Bereich lässt sie sich genauer formulieren: Was lehrt uns das generische Modell für die Gegenwart? Vielleicht überrascht die Antwort: Das Modell lehrt uns, dass die von Jean-Fourastié propagierte «Tertiärgesellschaft» hinter uns liegt. Wir stehen am Anfang einer vierten Entwicklungsphase.

Analog dem Primär- und Sekundärsektor, die der Reihe nach in der zweiten und dritten Phase einen Niedergang erlebten, entwickelt sich auch der Dienstleistungssektor zu einem rückläufigen Sektor in der vierten Phase.

Da eine angemessene Bezeichnung fehlt, lehnen wir uns an den Begriff Deindustrialisierung an und benennen diese neu einsetzende vierte Phase als «Detertiärisierung». Heute, zu Beginn des 21. Jahrhunderts, könnten sich die fortschrittlichen Volkswirtschaften des «alten Europa» genau an dem Punkt befinden, wo der Tertiärsektor seinen Höchststand an Arbeitsplätzen erreicht hat und sein Niedergang beginnt.

Arbeitsplatzverlagerung als Problem

Zunächst möchten wir hervorheben, dass der Arbeitsplatzabbau im Tertiärsektor positiv zu sehen ist. Die Landflucht und danach die Industrieflucht stellten die Gesellschaft vor schwer wiegende Probleme, aber sie bedeuteten auch eine eigentliche Bereicherung. Die Gesellschaft war nunmehr in der Lage, zunächst die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen, danach auch die Nachfrage nach Industrieprodukten mit immer geringerem Einsatz von Arbeitskräften zu befriedigen. Als Gedankenspiel stelle man sich einmal das Gegenteil vor: Zur Befriedigung der zukünftigen Nachfrage nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen oder Industrieprodukten wären – bei gleicher Gütermenge und -qualität – immer mehr Arbeitskräfte nötig. In diesem Fall würden die Arbeitskräfte vom Tertiärsektor in den Primär- und Sekundärsektor verlagert. Dies bedeutete einen Verzicht auf bestimmte Dienstleistungen des Tertiärsektors. Die Gesellschaft würde insgesamt verarmen. Der Bedeutungsverlust des Tertiärsektors ist somit genau wie der vorangegangene Abbau von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft und in der Industrie grundsätzlich positiv.

Die Industrie kompensierte die Stellen, die im Primärsektor abgebaut wurden. Die Arbeitsplätze, die im Sekundärsektor verloren gingen, haben Dienstleistungen im Privatsektor bzw. der öffentlichen Hand ersetzt. *Wohin werden sich die Stellen nun verlagern?* Diese Frage wird uns in den nächsten drei Abschnitten beschäftigen und zur Präzisierung unserer Analyse beitragen.

Zunächst möchten wir eine einfache, aber falsche Antwort ausschließen. Man könnte auf die Idee kommen, die Freizeitgesellschaft löse die Tertiärgesellschaft ab. In der Freizeitgesellschaft verschwindet die Arbeitszeit wie Schnee an der Sonne. Die in einer äusserst produktiven Volkswirtschaft generierten Einkommen würden so umverteilt, dass die immer weniger arbeitende Bevölkerung über die Mittel verfügen wird, um sich stattdessen dem Sport, den Künsten und anderen schönen Seiten des Lebens zuwenden zu können. Der Arbeitsplatzabbau im Tertiärsektor würde mit einem Rückgang der Arbeitszeit einhergehen. Diese Erklärung hat allerdings einen Haken: Verkürzt man die Arbeitszeit um eine Stunde, gewinnt man nicht automatisch eine Stunde Freizeit. Jede zusätzliche Stunde Freizeit bedingt einen Ausbau des Dienstleistungsangebots (Verkehr, neue touristische Angebote, kulturelles Angebot u.a.m.). Zudem ist die Produktivität zur Erbringung

dieser Dienstleistungen oft gering und verlangt somit einen hohen Arbeitseinsatz. Zusätzliche Freizeit bedeutet daher auch zusätzliche Arbeitszeit! Die Freizeitgesellschaft, d. h. eine Gesellschaft, in der die Arbeitszeit gegen null tendiert (die man gelegentlich durch Senkungen der Wochenarbeitszeit erzwingen wollte), ist wahrscheinlich eine überholte Utopie. Sie ist keine Antwort auf unsere Frage. Vielmehr ist davon auszugehen, dass nur ein bescheidener Anteil der im Tertiärsektor nicht mehr gefragten Arbeitskräfte durch eine trendmässige Abnahme der Wochenarbeitszeit absorbiert wird.

Eine Rückwanderung in den Primär- und Sekundärsektor ist ebenfalls undenkbar. Somit verbleiben die Arbeitskräfte im Tertiärsektor. Die eigentliche Antwort auf unsere Frage lautet daher, dass es zu einer Verlagerung der Arbeitsplätze innerhalb des Tertiärsektors kommen dürfte, und zwar vom «eigentlichen Tertiärsektor», in dem die Stellen schwinden, zum «uneigentlichen Tertiärsektor», der die überschüssigen Arbeitskräfte aufnimmt. Diesen nennen wir im Folgenden Quartärsektor. Der Tertiärsektor spaltet sich auf, was uns zu einer Neudefinition veranlasst.

1.2 Die Spaltung des Tertiärsektors

Der Tertiärsektor umfasst in der Schweiz 73% der Beschäftigten. Er ist so gross, dass ein Verständnis der Wirtschaft einen Einblick in sein Inneres bedingt. Wir werden dabei den Tertiärsektor anhand zweier Kriterien in Subsektoren einteilen. (1) Besteht die Aussicht auf eine Rationalisierung der betreffenden Dienstleistungen oder nicht? (2) Besteht eine hohe oder eine niedrige Nachfrage nach diesen Dienstleistungen? Wie Tabelle 2 zeigt, führen diese beiden Kriterien – Intensität des technischen Fortschritts bzw. der Nachfrage – zur

Tabelle 2: Spaltung des Tertiärsektors			
		technischer Fortschritt	
		gross	gering
Nachfrage	gering	A	C
	hoch	B	D

Definition von vier Subsektoren, die der Einfachheit halber mit den ersten vier Buchstaben des Alphabets bezeichnet werden sollen: A, B, C und D.²

Diese zunächst noch abstrakt gehaltene Tabelle werden wir mit konkreten Geschäftszweigen belegen. Dazu ist eine umfassende Übersicht über die Aufgaben, die nicht in den Primär- oder Sekundärsektor fallen, erforderlich. Diese Übersicht lässt sich mit einer Rückkehr zu den historischen Wurzeln bewerkstelligen. Die primären Aktivitäten gehen wie bereits erwähnt auf die Landwirtschaft zurück, die sekundären auf das Handwerk. Mit etwas Phantasie lassen sich alle übrigen Arbeitsbereiche auf die früher vom Adel, dem Klerus und dem dritten Stand versehenen Funktionen zurückführen. Die Verwaltung, die Diplomatie usw. entsprechen den Funktionen des Adels. Die Wissenschaft, die Kultur, die Medien etc. gehen auf die Funktionen des Klerus zurück. Die freien Berufe (Lehre, Medizin, Recht etc.) haben ihren Ursprung im dritten Stand. Somit haben wir die reichhaltige Landschaft der heutigen, weder zum Primär-, noch zum Sekundärsektor zuzurechnenden Wirtschaftsbereiche kartiert. Diese Karte teilt die heutigen Dienstleistungen gemäss ihrer Ähnlichkeit mit den Dienstleistungen ein, die früher der Adel, der Klerus und der dritte Stand anboten. Wir nehmen im Folgenden an, dass auf dieser Karte der Bereich der Funktionen des Adels, und zwar die Verwaltungstätigkeiten, den eigentlichen Tertiärsektor darstellt.

Der eigentliche Tertiärsektor

Der Begriff Verwaltung (Administration) ist doppelt belegt. Die ursprüngliche Bedeutung umfasst die Verwaltung eines Gutes oder Vermögenswerts zur Steigerung seines Werts. Im Französischen ist diese Bedeutung bereits im 13. Jahrhundert belegt (Le Robert). Die modernere Bedeutung umfasst die Sicherstellung der Anwendung der Gesetze und des Funktionierens der staatlichen Dienstleistungen. Im Französischen ist diese Bedeutung seit Ende des 18. Jahrhunderts belegt. Wir arbeiten mit der ersteren und umfassenderen Bedeutung, wenn wir dem eigentlichen Tertiärsektor in erster Linie administrative Aufgaben zuweisen.

² Wir legen Wert auf das Gesamtbild. Daher wollen wir uns nicht mit unnützen Details belasten. Allerdings ist es vielleicht angebracht, die Einteilung in Subsektoren in zweierlei Hinsicht zu präzisieren. Erstens verstehen wir in diesem Zusammenhang unter technischem Fortschritt den Fortschritt im Produktionsprozess. Diese Art Fortschritt ist dann dominant, wenn der Tertiärsektor zu einem rückläufigen Sektor wird. Zweitens sprechen wir von geringer Nachfrage bei hoher Preiselastizität und geringer Einkommenselastizität.

Das Wesen der administrativen Aufgaben erkennt man an den damit verbundenen Bezeichnungen wie Kartei, Register, Akte, Ordner, Korrespondenz, Mitteilung. Tatsächlich sind drei Tätigkeiten bzw. Schritte massgeblich für administrative Tätigkeiten: *Erfassen, Ordnen, Mitteilen*. Zunächst sind die einzelnen Fälle festzustellen, d. h. zu erfassen. Beispiele sind das Zivilstandsregister, in dem die Geburten verzeichnet werden und das Handelsregister, in dem die Unternehmen eingetragen werden. Im nächsten Schritt geht es um Entscheidungen, d. h. man ordnet oder klassifiziert. Tatsächlich wird anhand von Klassifikationen entschieden. Jeder Fall wird sorgfältig einer passenden Kategorie zugeordnet, aus der sich die administrativen Folgen ableiten lassen. Man denke etwa an die Ordner, die früher jedes Büro vom Boden bis zur Decke füllten. Im Deutschen werden sie als Ordner bezeichnet, da sie der Ordnung dienen, im Französischen als «classeurs» (zu «klassifizieren»). Nicht zuletzt sind die administrativen Entscheidungen zu kommunizieren, beispielsweise anhand von Boten, Kurieren, Postnetzen, Relaisstationen, Edikten, Communiqués etc.

Ein neuer «Verwaltungsapparat»

Mitte des 20. Jahrhunderts erfand man einen seltsamen Apparat. Zunächst diente er zur Unterstützung der Kalkulatoren («Rechner»), dann ersetzte er sie ganz. Die Kalkulatoren waren Menschen, deren Aufgabe darin bestand, arithmetische Operationen vorzunehmen, indem sie Lochkarten über Zahlentafeln führten. Durch die Lochkarten sah man einzelne Zahlen; die Karten selbst trugen Aufdrucke, welche die entsprechenden Zahlenoperationen darstellten. Die Ergebnisse mussten dann durch die entsprechenden Felder der Lochkarte auf die Zahlentafel übertragen werden. Sobald ein Kalkulator seine Operationen abgeschlossen hatte, gab er die betreffende Tafel an den nächsten Kalkulator weiter, der mit einer anderen Lochkarte die nächsten Operationen ausführte. Die Berechnungen für die erste Atombombe wurden noch auf diese Weise erstellt. So erklärt sich, weshalb der neue Apparat englisch als «Computer» bezeichnet wurde. Dieser Begriff bezeichnete nämlich auch die Person, die beruflich Rechenaufgaben löste.

Der Erfolg der Computer liegt aber nicht in seiner Rechenleistung. Diese eigentliche Anwendung trat bald in den Hintergrund. Sein Erfolg liegt vielmehr in der ausgezeichneten Bewältigung von administrativen

Aufgaben. Das «Erfassen» wird in der Informatik als «Speichern» bezeichnet. Die Ordnungsfunktion gab dem Computer seinen französischen Namen. Der Begriff «Ordinateur» deutet an, dass dieser neuartige Rechner sich ausgezeichnet zum Ordnen eignet. Die Mitteilungsfunktion zeigt sich im Begriff «Computernetz(werk)». Der Begriff «Netz(werk)» ist verwandt mit dem englischen «Net», das sich im Begriff «Internet» wieder findet. Mit der Vernetzung der Computer wurde deutlich, dass es sich auch um Kommunikationsinstrumente handelt. Speichern, Klassifizieren und Kommunizieren waren ursprünglich bloss Hilfsfunktionen für Berechnungen. Unterdessen sind sie das wichtigste Argument für die Benutzung von Computern geworden. Welch ein Fehlschluss! Anders als es die lateinische Wurzel des Namens erahnen liesse, ist ein Computer/Rechner keine Rechenmaschine, sondern ein «Verwaltungsapparat». Der französische «Ordinateur» ist so gesehen viel präziser als der englische «Computer». Der Begriff «Adminis-trator» entspräche den Tatsachen noch genauer. Die Textverarbeitungs- und Präsentationsprogramme, E-Mails und Datenbanken werden viel häufiger eingesetzt als Rechen- oder Simulationsprogramme.

Dass die Computer sehr früh für administrative Aufgaben eingesetzt wurden, ist Beweis dafür, dass diese Maschine für diese Aufgaben besonders geeignet ist. Ein unrühmliches Beispiel für einen solchen frühen Einsatz von Computern für administrative Aufgaben ist die Verwaltung der Konzentrationslagerlisten der Nazis mit Hilfe von Computern eines amerikanischen Herstellers.

Von der industriellen zur IT-Revolution

Nachdem die Prämissen festgelegt wurden, können wir zu den Schlüssen übergehen. Wie wird der industrielle Sektor im traditionellen Drei-Sektoren-Modell definiert? Ganz einfach: über die *Mechanisierung*. Die Maschine unterstützt die menschliche Arbeit, um sie später ganz zu ersetzen. Bei dieser menschlichen Arbeit handelt es sich um körperliche Arbeit, d. h. in Watt messbare Arbeit («Watt-Work»). Im sekundären Sektor unterstützen bzw. ersetzen die Maschinen die physische Arbeit der Menschen. Zunächst waren es Dampfmaschinen, welche die Maschinensäle der Fabriken füllten, dann elektrische Apparate etc. Der Tertiärsektor umfasst als Auffangbecken alle nicht mechanisierbaren Arbeiten.

Die Industrialisierung ist aber nicht das Ende der Geschichte. Das generische Drei-Sektoren-Modell führt uns zu einer Definition des Tertiärsektors analog zu derjenigen des Sekundärsektors. Während die Mechanisierung den Sekundärsektor kennzeichnet, steht die *Informatisierung* für den Tertiärsektor. Der Computer ist die Maschine, die Informationen verarbeitet, um die menschliche Arbeit zunächst zu unterstützen und dann zu ersetzen. Diese menschliche Arbeit lässt sich in Bytes messen und wird daher als «Byte-Work» bezeichnet. Hierbei handelt es sich in erster Linie um Verwaltung und Administration. Der eigentliche Tertiärsektor ist somit derjenige Sektor, in dem die Computer die von Menschen ausgeführte administrative Arbeit zunächst unterstützen und dann ersetzen. Die Arbeitsplätze im Tertiärsektor waren zunächst mit Schreibmaschinen, Hektographierapparaten, Adressiermaschinen etc. ausgestattet. Nach und nach traten Grossrechner, dann einzelne PCs und schliesslich PC-Server-Netzwerke an ihre Stelle. Der noch verbleibende Sektor umfasst die nicht mechanisierbaren Tätigkeiten und die nicht mit Hilfe der IT zu erbringenden Dienstleistungen, den wir wie oben erwähnt als Quartärsektor bezeichnen.

Nehmen wir Tabelle 2 wieder auf, können wir nun eine weitere Einteilung vornehmen, indem wir einen Teil der Felder dem eigentlichen Tertiärsektor, den andern Teil dagegen dem Quartärsektor zuordnen. Welche Felder gehören zum Tertiärsektor? Da sich diese Dienstleistungen informatisieren lassen, handelt es sich um die Felder A und B. Das entsprechende Angebot weist einen hohen technischen Fortschritt auf. Welche Felder sind Teil des Quartärsektors? Es handelt sich um die Felder C und D, die Tätigkeiten darstellen, die sich nur schwer informatisieren lassen und bei denen somit ein geringer technischer Fortschritt auszumachen ist.

1.3 Herkunft der Arbeitskräfte

Landflucht, Industrieflucht, Flucht aus dem Tertiärsektor! Zurück zu unserer Ausgangsfrage: Wohin werden sich die Stellen in der Zukunft verlagern? Diese Frage weist zwei Teilsaspekte auf. Einerseits geht es um die *Herkunft* der Arbeitnehmer, die in einen neuen Sektor wechseln (müssen) bzw. wo werden Arbeitskräfte freigesetzt? Andererseits geht es um ihre *Bestimmung*, nämlich wo werden sie hingehen? Wir sind nun in der Lage, die erste Frage zu beantworten.

Die Industrialisierung liess den Sekundärsektor anschwellen, während die Informatisierung zu einer Erweiterung des Tertiärsektors führte, da zahlreiche neue Dienstleistungen auf den Markt kamen. Danach bildete sich der Sekundärsektor zurück. Dieses Phänomen wird als Deindustrialisierung bezeichnet. Der Tertiärsektor wird eine vergleichbare Entwicklung nehmen. Wir stehen derzeit am Anfang der Detertiärisierung. Die Frage nach der Herkunft der freigesetzten Arbeitsplätze lässt sich wie folgt beantworten: Die Freisetzungen erfolgen im eigentlichen Tertiärsektor, d. h. bei den informatisierbaren Dienstleistungen. Demnach wird der Arbeitsplatzabbau in erster Linie in den Verwaltungs- und Administrationsdienstleistungen erfolgen, da sich hier eine Informatisierung geradezu anbietet.

Die Detertiärisierung zeigt sich bereits in den Statistiken. In der Schweiz stagnieren die pro Quadratmeter Bürofläche erhobenen Mieten, während sich der Anstieg der Wohnungsmieten ungebrochen fortsetzt. Zeigt sich hier bereits, dass wir weniger Papier benötigen, um Informationen zu speichern, sowie weniger Mitarbeiter, um sie zu bewirtschaften? Die pro Quadratmeter Ladenfläche erhobenen Mieten stagnieren ebenfalls, während sich die Häuser andauernd verteuern. Zeigt sich hier nicht, dass die Verteilernetze und die Filialen im Verkauf bestimmter Güter unterdessen eine geringere Rolle spielen?

Die Detertiärisierung wirkt sich jedoch nicht im ganzen Tertiärsektor gleich aus. Sie verläuft umso schneller, je geringer die Nachfrage nach bestimmten Dienstleistungen ist (Tabelle 2, Feld A). Dies ist der Fall bei standardisierten Dienstleistungen, bei denen Innovationen im Produktangebot begrenzt sind. Die Innovationskraft ist dann eingeschränkt, wenn der Staat die entsprechenden Dienstleistungen anbietet oder durch Vorschriften einschränkt. Der Verkehr, die Post, die Telekommunikation, die Elektrizitätsnetze, die Wasserversorgung etc. waren in unterschiedlichem Ausmass von diesem Phänomen betroffen. Das Angebot dieser Güter erfolgt oft anhand von Netzwerken, wie Eisenbahnlinien, Telefonnetze, Elektrizitätsnetze etc. Die Produktionskosten eines netzabhängigen Guts weisen abnehmende Grenzkosten auf. Daher ergibt sich im Markt eine Konzentration des Angebots und in Extremfällen ein entsprechendes Monopol. Dies erklärt wiederum, weshalb die öffentliche Hand derartige Dienstleistungen selbst erbringt bzw. einer öffentlichen Anstalt übergibt oder stark reglementiert. Eine geschickte Wirtschaftspolitik bestand darin, die eigentlichen

Dienstleistungen von Netzwerken zu reglementieren (sog. Transportdienstleistungen des Netzes, die sich durch abnehmende Grenzkosten auszeichnen) und die anderen mit dem Netz verknüpften Dienstleistungen (Produktion zur Speisung des Netzwerks, Verteilung aus dem Netzwerk heraus) zu dereglementieren. Diese Politik ermöglicht Produktinnovationen, welche die laufende Rationalisierung der Produktion abfedern. Mobiltelefone sind ein klassisches Beispiel für Innovationen, die durch Dereglementierung ermöglicht wurden. Haben sich unsere Leser schon einmal gefragt, warum das Wunder Nokia nicht in der Schweiz stattfand?

Die Detertiärisierung verläuft langsamer für Dienstleistungen, nach denen eine starke Nachfrage besteht (Tabelle 2, Feld B). Dies gilt für Branchen, in welchen die Informatisierung zu Produktinnovationen führte. Der Finanzdienstleistungssektor ist ein gutes Beispiel. Die Informatik ermöglicht ein immer raffinierteres Angebot an Finanzdienstleistungen. Innovative Firmen heimsen so lange eine Monopolrente ein, wie Nachahmer fehlen. Somit erklärt sich auch der weiterhin hohe Personalbestand in den Banken und Versicherungen. Die zunehmende Vielfalt an Produkten und Dienstleistungen (Finanzproduktinnovation) hat diesen Sektor trotz seiner riesigen Produktivitätsfortschritte bis anhin vor der Schrumpfung der Beschäftigten bewahrt. Doch Produktinnovationen erschöpfen sich – ein unumkehrbarer Vorgang. In jedem einzelnen Geschäftszweig lässt sich letztlich eine Standardisierung der Produkte beobachten. Man erwirbt nicht ein für allemal einen Platz auf Feld B in Tabelle 2! Auch wenn der Umsatz proportional gesehen konstant ist, könnten die Arbeitsplätze in Zukunft etwa bei Banken und Versicherungen deutlich zurückgehen.

Eine Revolution mit Anlaufschwierigkeiten

Die IT-Revolution hatte im Vergleich mit der industriellen Revolution mit Anlaufschwierigkeiten zu kämpfen. Trotz des intensiven Einsatzes von Computern nahm die Produktivität lange Zeit kaum zu. In den Vereinigten Staaten stellte man sogar eine Verlangsamung der Produktivität («Productivity Slowdown») fest, bevor man eine Beschleunigung beobachtete. Lange Zeit führte der Einsatz der Informatik auch nicht zum Abbau von Arbeitsplätzen. Die Erklärung

liegt auf der Hand: *Die Informatisierung betrifft administrative Tätigkeiten.*

Der Grossteil der administrativen Aufgaben entfällt auf die öffentliche Hand. Der Anreiz zu Effizienz steigernden Verfahren ist hier nicht immer so ausgeprägt wie andernorts. Die tatsächlichen Effizienzsteigerungen fanden zum Teil auch im Verborgenen statt, da die Leistungen der öffentlichen Hand nicht umsatzwirksam sind. Häufig wurden Deregulierungen bzw. Privatisierungen erst akzeptiert, als die Rationalisierungseffekte der Informatisierung derart deutlich zu Tage traten, dass man sich von Produktinnovationen einen gewissen Schutz erhoffte. Die Produktinnovation kompensiert indessen die Auswirkungen der Innovationen in den Herstellungsprozessen nur insofern, als kein Konkurrent Innovationen bereits vorweggenommen hat. Bill Gates hat keinen Zwillingbruder!

Auch der Privatsektor erledigt allerdings einen nicht vernachlässigbaren administrativen Aufwand. Wahrscheinlich verlief die Entwicklung hier nicht wesentlich anders als bei der öffentlichen Hand. In den grossen Unternehmen sind die Verwaltungsabteilungen marktfern und dem Marktdruck weniger ausgesetzt als andere. Deshalb waren bei vielen solchen Unternehmen eingreifende Personalbestandskürzungen notwendig, um die positiven Effekte der Informatisierung aufzuzeigen. Im Nachhinein muss man zugeben, dass die Deregulierungspolitik von Ronald Reagan und Margaret Thatcher einen positiven Einfluss auf die Wirtschafts- und Produktivitätswachstumsraten in den USA bzw. in Grossbritannien ausgeübt haben.

Vom Aussterben der Dienstleistungen

Es gibt keine einfachen Erklärungen. Soeben zeigten wir, dass die freigestellten Arbeitskräfte aus dem Tertiärsektor stammen. Dies trifft für die meisten zu. In geringerem Mass stammen sie auch aus dem Quartärsektor, und zwar aus dem Subsektor der Dienstleistungen, deren Erbringung sich kaum technisieren lässt und deren Nachfrage gering ist. Er entspricht dem Subsektor C aus Tabelle 2. Das Angebot an diesen Dienstleistungen versiegt allmählich. Wie hat man sich diesen Vorgang vorzustellen? Diese Dienstleistungen profitieren vom technischen Fortschritt nur wenig – wie übrigens alle Dienstleistungen im Quartärsektor. Sie lassen sich daher im Vergleich zu anderen Dienstleistungen

nur mit zunehmenden Kosten erbringen. Da nur eine geringe Nachfrage danach herrscht, führen steigende Preise zu einem Konsumverzicht. Die Leistungserbringer sind anderen Aufgaben zuzuführen.

Anders als bei der Freisetzung von Arbeitskräften im Tertiärsektor handelt es sich hier nicht um eine Frage der Detertiärisierung, d. h. die Informatisierung der Dienstleistungen ist hier bedeutungslos. Der Prozess ist uns bereits als Begleiterscheinung der Industrialisierung und der Tertiärisierung bekannt. Das Verschwinden bestimmter Berufe ist ein schlagendes Beispiel – Arbeit ist schliesslich ebenfalls eine Dienstleistung. So zeigt sich zum Beispiel, dass gerade in unserer immer wohlhabenderen Gesellschaft die Privathaushalte kaum noch Köche oder Chauffeure beschäftigen. Der wirtschaftliche Fortschritt bewirkt, dass die Gesellschaftsschicht, die sich Dienstboten leisten kann, immer schmaler wird. Zugegeben, die Schrumpfung des Subsektors C ist kein neues Phänomen, aber es ist brandaktuell. Es manifestiert sich immer in Epochen wie unserer, wo der technische Fortschritt – wie etwa heute dank der Informatisierung – rasch voranschreitet. Aus diesem Grund werden wir Zeugen des Wandels bzw. Aussterbens ganzer Dienstleistungsbranchen.

Zur Illustration wollen wir zunächst drei Beispiele aus dem Privatsektor anbringen. Das erste Beispiel ist die herkömmliche Restauration, in denen Mahlzeiten zu einem bezahlbaren Preis an Tischen serviert wurden. Nach und nach verschwinden diese Angebote. Die Bahnhofrestaurants, die Arbeiterkneipen und die Speisewagen sind bald Erinnerung. Überleben werden einerseits die Gourmetrestaurants und andererseits die Massenverpflegungsstätten: Selbstbedienung, Fast Food, Convenience Food. Die Gourmetrestaurants überleben dank ihren hochwertigen Dienstleistungen. Zwar lassen sie sich kaum rationalisieren, aber die Nachfrage bildet sich auch bei steigenden Preisen kaum zurück. Die Massenverpflegung arbeitet mit Kostensenkungen, auch wenn sie nicht so rasch rationalisieren kann wie andere Dienstleistungssektoren. Als zweites Beispiel sei die klassische Hotellerie genannt. Sie kämpft um ihr Weiterbestehen. Wiederum gibt es zwei Überlebensstrategien. Einerseits gibt es ein Segment, das weiterhin arbeitsintensive Dienstleistungen anbietet. Dies bedingt aber eine Konzentration auf nachfrageintensive Bereiche (Wellness, Kongresse/Seminare etc.). Hier steigen die Preise. Im anderen Segment werden auch in Zukunft traditionelle Dienstleistungen angeboten, aber die Hotels werden immer grös-

ser. Die Preise sind weiterhin erschwinglich, da Skalenerträge ausgenutzt werden. Diese Strategie lässt sich jedoch nur von Hotels praktizieren, die an einem verkehrsgünstigen Standort liegen. Das dritte Beispiel bezieht sich schliesslich auf die Tourismusbranche. Sie befindet sich in einem tief greifenden Wandel. Da die Produktivität gering ist, stellen sich hier dieselben Probleme wie den Restaurants und den Hotels: Soll ein gezieltes oder ein breites Publikum angesprochen werden? Da der Massentourismus aller Wahrscheinlichkeit nach keinen gangbaren Weg darstellt, müssen wir uns fragen, ob der rapide Aufbau eines Hochsegmenttourismus in der Schweiz auf genug Akzeptanz stossen wird, obwohl die meisten Einwohner sich dieses Angebot kaum werden leisten können.

Betrachten wir nun die öffentliche Hand. Einige ihrer typischen Dienstleistungen zählen zum Sektor C, so etwa die Sicherheit. Die Nachfrage nach diesem Gut ist insofern gering, als sich die Sicherheit erst dann bemerkbar macht, wenn sie nicht mehr gewährleistet ist.³ Eine hohe Polizeipräsenz wirkt abschreckend und ist daher ein passendes Mittel, um Sicherheit zu gewähren. Die Kosten einer hohen Polizeipräsenz steigen aber zunehmend. Der Grund ist, dass sich keine nennenswerten Produktivitätsgewinne erzielen lassen, wenn man die Sicherheit mit einer physischen Polizeipräsenz gewähren will. Entlang von Autobahnen wurden zwar vereinzelt schon Plastikpolizisten in Lebensgrösse gesichtet, doch ersetzen diese die echten Polizisten nicht. Eine Kerndienstleistung der öffentlichen Hand – der Erhalt der Sicherheit durch Prävention – verteuert sich zusehends. Wir kennen den Dorfpolizisten und den Quartierpolizisten auf seiner Runde noch aus alten Filmen. Heutzutage wäre eine derartige Dienstleistung viel zu teuer. Die Kosten für einen einstündigen Überwachungseinsatz verteuern sich gegenüber der Videoüberwachung zunehmend. Sie verteuern sich auch im Verhältnis zum Zusatzaufwand eines raschen Polizeieinsatzes. Die Kosten für die Sicherheit durch die Gegenwart von Polizisten, wie etwa bei den viel zitierten britischen Bobbies, nehmen mit der Zeit immer mehr zu. Um diesen Dienst aufrechtzuerhalten, müsste auf andere Massnahmen wie Videoüberwachung, raschere Interventionen etc. zunehmend verzichtet werden.

³ Andererseits handelt es sich bei der Sicherheit um ein typisches öffentliches Gut. Bei öffentlichen Gütern lässt sich das Angebot nicht auf die zahlungswilligen Konsumenten einschränken.

Wir haben uns eingehend mit der Frage der Sicherheit befasst, weil sie uns erlaubt, einen wichtigen Schluss zu ziehen: Es ist nicht so, dass sich ein Land den Dienstleistungsstandard, den es in der Vergangenheit genoss, mit zunehmendem Reichtum auch in der Zukunft leisten kann. Die Aussage, dass «die Schweiz ein reiches Land» ist, ist kein Argument für den Erhalt eines Dienstleistungsangebots, dessen Erbringung unveränderte oder gar rückläufige Produktivität aufweist. Dieser Punkt ist aus zwei Gründen von Bedeutung: Erstens zählen zahlreiche Dienstleistungen der öffentlichen Hand zum Typ C. Ihre Bereitstellung verteuert sich somit trendmässig. Zweitens wird der im Feld C tätige Privatsektor sich um staatliche Subventionen bemühen, um die Restrukturierung hinauszuzögern und Unternehmungen künstlich am Leben zu erhalten. So gelten etwa tiefere Mehrwertsteuersätze für Restaurants und Hotels; Hotels erhalten zudem Kredite zu Sonderkonditionen.

Ist es ein Unglück, wenn in Gehweite kein Bankschalter, kein Tante-Emma-Laden, kein Quartierrestaurant und kein Familienhotel mehr zu finden sind? Vermissen wir den Besuch des Versicherungsagenten bei uns zu Hause? Fehlen uns der Quartierpolizist, den man einfach nach dem Weg fragen konnte, der Schaffner, das Schwätzchen mit dem Briefträger, das Regionalspital, die Gemeinden mit überschaubaren Einwohnerzahlen? Aus diesen Fragen könnte man folgern, in der post-tertiären Gesellschaft würden die Dienstleistungen aussterben – einerseits durch Informatisierung (Typus A und B) und andererseits aus Kostengründen (Typ C). Im Gegenteil. Wir zeigen im Folgenden, dass in der post-tertiären Gesellschaft die Güter verschwinden und allesamt zu Dienstleistungen werden.

1.4 Wohin verlagern sich die Arbeitskräfte?

Wir haben gesehen, in welchen Sektoren Arbeitskräfte freigesetzt werden. Nun befassen wir uns mit der Frage, wohin sich diese Arbeitskräfte verlagern. Die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen wächst mit dem Fortschritt und dem Wohlstand einer Wirtschaft. Bestimmte Güter und Dienstleistungen werden sogar im Vergleich zum Wohlstandswachstum überproportional nachgefragt (superiore Güter). Die Bereitstellung dieser Güter und Dienstleistungen verlangt umso mehr Arbeitskräfte, als die Produktivität zu ihrer Erstellung gering ist. Somit wird der Subsektor D der Dienstleistungen, der durch eine starke Nachfrage und einen geringen technischen Fortschritt gekennzeichnet

ist, die überschüssigen Arbeitskräfte aus dem Tertiärsektor aufnehmen. Sowohl im Sektor C als auch im Sektor D verteuern sich die Dienstleistungen progressiv. Im Subsektor D bleibt das Angebot aufrecht, um die grosse Nachfrage zu bedienen. Dieser Subsektor dient somit als Auffangbecken für die Detertiärisierungsphase (PIV). In der Deindustrialisierung (PIII), erfüllte der Tertiärsektor dieselbe Funktion. An dieser Stelle möchten wir hervorheben, dass der Quartärsektor mit den Dienstleistungen des Typs D fast deckungsgleich ist, da die Angebote im Subsektor C trendmässig schrumpfen.

Unsere Kritik am Tertiärsektor als Restkategorie gilt auch dem Quartärsektor, den wir soeben ähnlich definiert haben: Gemäss unserer Definition ist der Subsektor D zum Wachstum verdammt. Die Antwort, dass sich die Arbeitskräfte in D verlagern, ist somit tautologisch. Sie wird substantieller, wenn wir einige konkrete Tätigkeiten dem Subsektor D zuordnen. Zu diesem Zweck greifen wir auf unsere Klassifizierung der Dienstleistungen nach deren Ursprung zurück. Sie erinnern sich? Sämtliche heutigen Dienstleistungen wurden in Anlehnung an die früher vom Adel, dem Klerus oder dem dritten Stand angebotenen Leistungen drei Bereichen zugewiesen. Wir schlugen diesen Weg ein, da die herkömmliche Klassifizierung nach Branchen für unsere Zwecke ungeeignet ist. Wir wollten zeigen, dass der eigentliche Tertiärsektor einem dieser Bereiche entspricht, dessen Dienstleistungen ursprünglich der Adel versah: Management, Verwaltung und sogar Kommunikation. Es zeigte sich, dass diese Tätigkeiten fast dazu prädestiniert waren, informatisiert zu werden. (1.2) Diese Einteilung erweist sich nach wie vor als nützlich: Sie zeigt uns, dass der Grossteil der Dienstleistungen ausserhalb des Tertiärsektors anzusiedeln ist. Die ursprünglich durch den dritten Stand und den Klerus erbrachten Leistungen, die wir dem Quartärsektor zugeordnet haben, bilden ein viel weiteres Feld an Dienstleistungen als der Tertiärsektor selber.

Zwei Angebote des Quartärsektors verdienen unsere besondere Aufmerksamkeit: der Ausbildungsbereich und die Medizin. Die Nachfrage nach diesen Dienstleistungen wäre bei freiem Spiel der Marktkräfte enorm. In den vergangenen ein bis zwei Jahrzehnten sind die durchschnittlichen Anforderungen an die Arbeitnehmer enorm angestiegen, ohne dass dies jedoch gross thematisiert worden wäre. Die Nachfrage nach Ausbildung steigt als Folge davon. Zudem verlangt die Bevölkerung neben der auf Heilung ausgerichteten Medizin mehr und

mehr Angebote zur medizinischen Steigerung des Wohlbefindens. Die Produktivität lässt sich indessen im Gesundheitssektor nicht beliebig steigern, da der persönliche Kontakt eine zentrale Rolle spielt.

Derzeit kann sich diese starke Nachfrage nach Ausbildung und medizinischen Dienstleistungen nicht monetär ausdrücken, da es keinen funktionierenden Markt gibt. Die öffentliche Hand hat sich noch nicht dazu durchgerungen, ihr Angebot auf eine für die ganze Bevölkerung unabdingbare Grundversorgung zu beschränken. Der Privatsektor genießt derzeit nicht genug Freiheit, um die Dienstleistungen zu übernehmen, die über diese Grundversorgung hinausgehen. Solange die private Nachfrage sich nicht entfalten kann, stellt sich bei der Bereitstellung der Dienstleistungen des Ausbildungs- und Gesundheitssektors ein ähnliches Finanzierungsproblem wie bei den Dienstleistungen des Typs C: Die Auswirkungen der zunehmenden Kosten werden zunehmend ersichtlich.

Die Nachfrage nach Ausbildungs- und medizinischen Dienstleistungen weist ein hohes Potenzial auf. Dazu kommt, dass die Produktivität bei der Erbringung dieser Dienstleistungen nur langsam wächst. Somit könnten langfristig Ausbildung und Medizin allein einen Grossteil der im Tertiärsektor frei werdenden Arbeitskräfte aufnehmen. Wir haben die Fragen, die wir uns im Zusammenhang mit der Flucht aus dem Tertiärsektor gestellt hatten, beantwortet. Wir haben sowohl die Frage nach dem Woher als auch die nach dem Wohin beantwortet. Bevor wir die Merkmale der post-tertiären Gesellschaft ausarbeiten (1.5) und die zweittiefste Schicht des Schichtenmodells, d. h. die Technologie, verlassen, wollen wir einen weiteren Gedankengang wagen. Was wäre, wenn der Subsektor D sich ebenfalls in einen eigentlichen Quartärsektor und einen Restbestandteil spaltete? Wir werden uns kurz fassen, denn dieser Gedanke führt in die Zukunft, während wir uns mit dem Verständnis der Gegenwart befassen.

Wo liegt die Zukunft?

Die Arbeitswelt erzeugt in hohem Masse Stress. Nicht wenige Menschen finden morgens vor dem Badezimmerspiegel zum ersten und einzigen Mal während des Tages Zeit, um nachzudenken. Hier lässt sich gut überlegen. Es gibt keine Telefonanrufe oder E-Mails, die den Fluss der Gedanken aufhalten können. Haben Sie schon einmal beim Rasieren oder beim Zusehen, wie sich Ihr Partner rasiert, über den Rasiervorgang an sich nachgedacht? Noch vor kurzem nahm man selbstverständlich die

Dienste eines Barbiers in Anspruch, genau wie heute noch die Dienste eines Coiffeurs beim Haarschneiden. Der technische Fortschritt macht vor beiden Dienstleistungen mehr oder weniger Halt, so dass sie im Vergleich zu anderen Gütern und Dienstleistungen immer teurer wurden. Heute kostet ein Haarschnitt so viel wie ein Taschenradio. Vor fünfzig Jahren lag das Verhältnis zwischen dem Preis des billigsten Radios und eines Haarschnitts eins zu mehreren Dutzend. Barbieri wurden immer teurer, die Erfindung des elektrischen Rasierapparats oder der Rasierklingen für den Privatgebrauch zahlten sich aus. Unser Subsektor D, d. h. der Sektor, in dem nur ein geringer technischer Fortschritt stattfindet bei starker Nachfrage, wird wichtige Innovationen erleben. Hier liegt die Zukunft. Könnte eine Teilprivatisierung des Gesundheitssektors Innovationspotenzial freisetzen? Etwa auf dem Gebiet der Biotechnologie? Oder liegt der Schauplatz zukünftiger Innovationen auf einem anderen Gebiet des Quartärsektors? Es kann jedenfalls festgestellt werden, dass die mit der Informatisierung verbundene Innovationswelle sich allmählich wandelt. Die Prozessinnovationen werden bedeutender als die Produktinnovationen. Der Wachstumsmotor der Tertiärisierung gerät ins Stottern. Die Detertiärisierung – das Schrumpfen des Tertiärsektors – wurde somit in Gang gesetzt; ihre Auswirkungen werden immer deutlicher zu Tage treten. Der Exodus aus dem Tertiärsektor ist einer dieser Effekte. Eine Welle neuer Güter und Dienstleistungen räte nunmehr not. Es geht darum, einen neuen Wachstumsmotor zu erfinden. Innovationen lohnen sich dort am meisten, wo die Produktion bei hoher Nachfrage teuer ist. Daher ist zu erwarten, dass sich das neue Wachstum im Quartärsektor ansiedelt.

1.5 Die post-tertiäre Gesellschaft

Solange wir nicht wissen, welche radikalen Innovationen zu einer Vielzahl neuer Güter und Dienstleistungen im Subsektor D führen wird, leben wir nicht in einer «quartären Gesellschaft». Der Exodus aus dem Tertiärsektor hat allerdings schon begonnen. Daher lässt sich unsere heutige Gesellschaft bereits als «post-tertiär» bezeichnen. Die post-tertiäre Wirtschaft weist zwei Hauptmerkmale auf: die Entmaterialisierung und die Individualisierung von Gütern und Dienstleistungen.

Anmerkungen zur Entmaterialisierung

Blicken wir kurz zurück: Die Industrialisierung beschränkte sich nicht auf den Sekundärsektor. Sie brachte in allen Sektoren einen Strukturwandel mit sich. Der Primärsektor wurde ebenfalls mechanisiert; man denke etwa an Traktoren, Mähdrescher, elektrische Pressen etc. Der Tertiärsektor verhielt sich ähnlich. Beispiele sind die Druckerpressen, die Hektographen und die Transportdienstleistungen (Lastwagen, Postautos, Züge etc.). Im Verlauf der Industrialisierung unterstützten allmählich die Maschinen das menschliche «Watt Work» – d. h. die körperliche, in Watt messbare Arbeit – im Sekundärsektor. Im Verlauf der Deindustrialisierung ersetzte maschinelle Arbeit die menschliche «Watt Work» in sämtlichen Sektoren. Kennzeichnend für die postindustrielle Gesellschaft ist somit nicht die Aufgabe der Maschinen, sondern ihre allgemeine Verbreitung. Maschinen kommen immer und überall zum Einsatz. Sie werden im sekundären Sektor hergestellt.

Bei der Informatisierung verhält es sich genau gleich. Sie beschränkt sich nicht auf den dritten Sektor, sondern wird auch im primären und sekundären Sektor eingesetzt. Ich erinnere etwa an die Automatisierung der Produktionsprozesse. Die menschliche «Byte Work» – d. h. die Verarbeitung und Verwendung von Daten – Erfassen, Ordnen, Steuern, Kommunizieren, Berechnen etc. – stützten im Verlauf der Tertiärisierung Computer und Programme. Im Verlauf der Detertiärisierung wird die menschliche «Byte Work» in sämtlichen Sektoren durch «Byte Work» von Computern und Programmen ersetzt. Früher waren die Dienstleistungen untrennbar mit ihren Anbietern verknüpft. Heute kann man Dienstleistungen ohne persönliche Kontakte absetzen. Ein gutes Beispiel ist der Verkauf von Software über das Internet. In allen Sektoren kommen Programme und Computer zum Einsatz. Sie werden meistens im Tertiärsektor hergestellt, wie etwa elektronische Spiele zeigen.

In der post-tertiären Gesellschaft geht das Angebot an Dienstleistungen nicht etwa zurück, sondern breitet sich im Gegenteil aus! Tatsächlich wandeln sich in dieser Gesellschaft sämtliche Güter zu Dienstleistungen. Wir erleben eine Entmaterialisierung der wirtschaftlichen Güter. Wer ein Gut erwirbt, legt mehr Wert auf die mit ihm verknüpften Dienstleistungen als auf das Gut selbst. Woran zeigt sich dies? Wenn Sie beispielsweise ein Auto kaufen, erwerben Sie nicht länger einen Motor, vier Räder und eine Karosserie. Sie kaufen auch Schutz – also eine Dienstleistung – für die Eventualität eines Unfalls. Sie kaufen die Verfügbarkeit der passen-

den Ersatzteile innert eines bestimmten Zeitraums. Ferner kaufen sie das Recht, bei Fabrikationsfehlern ihr Auto kostenlos reparieren zu lassen. Wenn Sie Milch kaufen, möchten Sie vielleicht wissen, ob die Kuh am Rande einer Autobahn geweidet hat oder nicht. Sie kaufen also ein Getränk mit einer Qualitätsgarantie – eine Dienstleistung – für dessen Herstellung. Wenn Sie in einem Restaurant einen Kaffee bestellen, mieten Sie einen Sitzplatz und das Recht, Zeitungen und Magazine einzusehen, eine Option für die Toilettenbenützung, Hintergrundmusik, Dekorationen etc. Das angebotene Gut ist nur noch Träger eines Pakets von Dienstleistungen. Fleisch ist eine weitere Illustration für unsere These. Zwei völlig gleiche Fleischstücke (Güter) können je nach den mit ihnen verknüpften Dienstleistungen ganz unterschiedliche Preise aufweisen: Herkunft, Zertifizierung der Haltungsbedingungen etc.

Häufig werden Güter vollkommen entmaterialisiert. Der Vertrieb von wissenschaftlichen Zeitschriften, Büchern etc. erfolgt elektronisch über das Internet. Man erwirbt effektiv keine physischen Güter mehr, sondern Zugriffe auf Daten. Ein Beispiel der Entmaterialisierung eines Gutes ist Musik. Diese Dienstleistung hing zunächst von der Verfügbarkeit eines Musikers oder eines Orchesters und Instrumente ab, dann eines Musikautomaten oder eines Grammophons samt einer Platte mit analogem Signal und schliesslich eines digitalen Codes, der auf verschiedenen Trägern abspielbar und per Internet übertragbar ist. Ein faszinierendes Beispiel sind Computerprogramme. Sie dienen unter anderem dazu, sämtliche sich wiederholende Verwaltungsarbeiten zu automatisieren. Sie stehen Tag und Nacht im Einsatz. Statistiken für Jahres- und Halbjahresberichte einer Firmenbuchhaltung aktualisieren sich von selbst. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sämtliche Güter in der post-tertiären Gesellschaft zu Dienstleistungen geworden sind. Die Unterscheidung zwischen Gütern und Dienstleistungen verwischt sich und verliert an Bedeutung.

Anmerkungen zur Aufweichung der Standards bzw. Individualisierung von Gütern

In traditionellen Gesellschaften konnten die Konsumenten die Machart der von ihnen nachgefragten Güter beeinflussen. Die Herstellung erfolgte im Auftrag und nach Mass. Jedes Bauernhaus hatte ganz eigene Möbel. Massstab für die ersten Automobile war die Grösse des jeweiligen Auftraggebers bzw. seines Portemonnaies. Die Standardisierung

ermöglichte die serienmässige Herstellung in grossem Stil sowie die Senkung der Produktionskosten. Allerdings sind industriell hergestellte Konsumgüter nicht länger individuell verschieden. Paradoxerweise ändert sich dies mit der Informatisierung. Die Automatisierung der Produktion ermöglicht Serienproduktionen unterschiedlicher Güter. Dies zeigt sich wahrscheinlich am deutlichsten in der Automobilindustrie. Beim Autokauf stehen dem Käufer zahlreiche Optionen offen: unterschiedliche Motoren, Ausrüstungen, Farben etc. Aus Kostensenkungsgründen (Lagerkosten!) wird jeder Wagen nach dem «Just-in-Time»-Ansatz hergestellt. Unterdessen werden die einzelnen Wagen sogar erst nach Eingang einer Bestellung gebaut. Und da die Käufer ihre Optionen ausgeübt haben, handelt es sich hier bereits um auftragsspezifische Produkte. Zuvor war der Trend zur Individualisierung bereits in der Vielfalt der Modelle und der immer rascheren Ablösung dieser durch neue Modelle ersichtlich. So versuchten die Produzenten, den Nachteil der Güterstandardisierung aufzufangen. Sie deckten die Vorlieben der einzelnen Konsumenten niemals vollkommen ab. In jüngster Zeit wird hingegen deutlich, dass die Automobilhersteller nur eine kleine Anzahl Grundmodelle herstellen, die sich aber viel mehr nach den einzelnen Kundenwünschen ausgestalten lassen. Tatsächlich liegt die Fliessbandherstellung von nicht standardisierten Gütern unterdessen im Bereich des Möglichen. Güter bündeln bestimmte Eigenschaften; diese Bündel werden auf individuelle Weise zusammengesetzt. Somit erleben wir gewissermassen eine Rückkehr zu den traditionellen Märkten, wo die Güter auf Bestellung hergestellt wurden und in denen man zum Beispiel beim Schreiner sein «eigenes» Möbelstück zu erschwinglichen Preisen in Auftrag geben konnte. Die Suche nach Vielfalt bei Gütern ist kennzeichnend für die post-tertiäre Gesellschaft. In ihr ist die Innovationsfähigkeit noch ein viel bedeutender Erfolgsfaktor als zuvor.

(In)Transparenz

Wie verändert sich die Rolle der öffentlichen Hand in der post-tertiären Gesellschaft? Aufgrund der Entmaterialisierung und der Individualisierung werden die Bestrebungen des Staats zur Regulierung der Produktionsprozesse, um die Qualität der Güter und Dienstleistungen zu kontrollieren, immer problematischer. Die Trends zur Entmaterialisierung und Individualisierung führen dazu, dass sich die Grenzen zwischen den einzelnen Branchen verwischen. Telefone fungieren heutzutage als

Uhren, Fotoapparate, Agenden etc. Sollen Bücher besteuert werden, um Autorenrechte abzugelten, dann sind Fotokopierer und im nächsten Schritt Multifunktionsdrucker, dann Computer-Bildschirme – da man Bücher lesen kann, ohne sie zu drucken – und Projektoren – da man Texte auf Leinwände projizieren kann – zu besteuern. Die zunehmende Produktvielfalt lässt sich auch als immer feinere Differenzierung der Wirtschaftszweige auffassen: Mobiltelefonbranche, Mobiltelefone mit Kameras, Kamerabranche etc. Setzt sich der Staat die Regulierung der Herstellungsprozesse zum Ziel, hat er ebenfalls immer mehr in die Details zu gehen. Da der Staat zu diesem Zweck Spezialisten in immer anspruchsvolleren Fachgebieten einsetzen muss, bildet die Verwaltung allmählich die Wirtschaft eins zu eins ab. Die Verwaltung wächst ins Unermessliche. Die Vielfalt der Güter führt zudem zu mehr Intransparenz. Preisvergleiche zwischen zwei «Gut-Dienstleistungen» bzw. «Bündeln von Diensten» sind nur mit Mühe möglich. Der Wirtschafts-nobelpreisträger von 2001, George Akerlov, hat darauf hingewiesen, dass Marktversagen auftreten kann, wenn die Konsumenten die Qualität eines Guts nicht beurteilen können. Die Entmaterialisierung und die Individualisierung der Wirtschaftsgüter können als Vorwand dienen, um immer tiefer in das Wirtschaftsgeschehen einzugreifen. Der Markt ist indessen selbst in der Lage, für Transparenz zu sorgen. Dafür entsteht ein Wirtschaftszweig, der sich darauf spezialisiert. Transparenz kann über die Schaffung von Labels, über Unternehmen, die Preis-/Leistungsvergleiche anbieten etc., hergestellt werden. Dieser Wirtschaftszweig funktioniert im Grossen und Ganzen wie eine «private Aufsichtsbehörde». Der Staat kann an Effizienz gewinnen, wenn er seine Aufsicht – vorausgesetzt, diese ist notwendig – auf die «privaten Aufsichtsbehörden» beschränkt. Zudem wird der Staat, wenn ein Eingriff angebracht erscheint, seine Tätigkeit auf die Kontrolle der Endprodukte und weniger auf die Produktionsprozesse konzentrieren müssen. Ein Beispiel wäre die Lebensmittelhygiene.

2. Demographische Entwicklung

Im vorangehenden Kapitel befassten wir uns mit dem technologischen Know-how. Obwohl dieses Know-how sinnvollerweise von Mensch zu Mensch weiterzugeben ist, entwickelt es sich sozusagen unabhängig von seinem Träger: der Bevölkerung. Das konstante Wachstum des

technischen Fortschritts im 20. Jahrhundert (gemessen an der Produktivität) ist eindrücklich. Die Katastrophen wie die Spanische Grippe im Jahr 1919 und die beiden Weltkriege hatten kaum Auswirkungen auf den technischen Fortschritt. Obwohl weniger grundlegend als der technische Fortschritt, ist die demographische Entwicklung ebenfalls sehr wichtig. Sie bestimmt die Gegenwart in hohem Masse im Voraus. Der zweite Ansatz zum Verständnis des frühen 21. Jahrhunderts liegt somit in der demographischen Entwicklung.

Dieser Ansatz steht im Zentrum dieses Kapitels, das unter anderem die geographische Dimension einführt, die uns im dritten Kapitel begleiten wird. Die Demographie ist bei der Analyse der Wirtschaftsschichten (Kapitel 3) und der politischen Schichten (Kapitel 4) allgegenwärtig. In einem ersten Abschnitt (2.1) geben wir einen Überblick über unser Instrumentarium, nämlich das Modell des demographischen Übergangs. Der zweite Abschnitt (2.2) zeigt zwei geographische Dimensionen der Bevölkerungsentwicklung auf. Es zeigt sich danach ganz eindeutig, dass die Demographie im letzten halben Jahrhundert weltweit die Geopolitik radikal verändert hat. Sie ist auch der Grund für die drastische Veränderung der geopolitischen Position Europas im Vergleich zu den unmittelbar an Europa angrenzenden Ländern. Der dritte Abschnitt (2.3) steht im Zeichen der Bevölkerungsentwicklung in den Ländern des «alten Europa». Wir beschränken uns darauf, das zentrale Problem der Überalterung zu beleuchten.

2.1 Der demographische Übergang

Die grossen demographischen Umwälzungen lassen sich anhand eines simplen Modells erklären. Hierbei handelt es sich um das «Modell des demographischen Übergangs». Es geht davon aus, dass der wirtschaftliche Fortschritt zunächst zu einem Rückgang der Sterblichkeit führt, während die Geburtenrate weiterhin hoch ist. Die Bevölkerung wächst somit. Mit einer gewissen Verzögerung sinkt dann auch die Geburtenrate. Die Bevölkerung stabilisiert sich, allerdings auf hohem Niveau. Dieses Modell ist sehr einfach. Es erklärt die Bevölkerungsexplosion durch eine verzögerte Reaktion der Geburtenraten im Vergleich zur Sterblichkeit. Die Bevölkerungsentwicklung lässt sich somit in drei Phasen gliedern: kleine Bevölkerung, Bevölkerungswachstum, grosse Bevölkerung. In der zweiten Phase findet der demographische Übergang statt.

Bei einer eher kühnen Auslegung lassen sich diese Phasen mit den Phasen der Wirtschaftsentwicklung aus dem generischen Sektorenmodell (Kapitel 1) verbinden. Daraus ergibt sich Tabelle 3. Die Agrargesellschaften mit einem dominanten Primärsektor weisen eine hohe Geburtenrate und eine hohe Sterblichkeit auf. Die Bevölkerung ist gering und lebt nicht sehr dicht beisammen. Die Industriegesellschaften weisen eine hohe Geburtenrate bei geringer Sterblichkeit auf; die Bevölkerung nimmt zu. In den postindustriellen Gesellschaften schliesslich dominiert der Tertiärsektor. Weder Geburtenrate noch Sterblichkeit sind sehr ausgeprägt. Eine grosse Bevölkerung lebt dicht zusammen.

Die Detertiärisierung setzte erst vor ein bis zwei Jahrzehnten ein; es ist noch zu früh, hieran eine vierte Phase der demographischen Entwicklung zu knüpfen. Es lässt sich indessen annehmen, dass die Bevölkerung schwindet. Dies bedingt eine äusserst niedrige Geburtenrate, da die Sterblichkeit weiter rückläufig ist. Trifft diese Annahme zu, kommt es zu einem inversen demographischen Übergang. Bevölkerung und Bevölkerungsdichte bilden sich erneut zurück.

Die Einwanderung wurde in diesen Betrachtungen ausser Acht gelassen. Ihr Einbezug erklärt jedoch, weshalb die Bevölkerung in den in der Detertiärisierung begriffenen Wirtschaften nicht abnimmt. Zudem legt die Geburtenrate in Ländern wie Schweden mit einer (bereits) geringen Bevölkerungsdichte erneut zu.

Tabelle 3: Demographie und Phasen der wirtschaftlichen Entwicklung				
Entwicklungsphase	PI	PII	PIII	PIV
Kategorie der Gesellschaft	traditionelle Gesellschaft	Industriegesellschaft	Tertiäre oder postindustrielle Gesellschaft	post-tertiäre Gesellschaft
Sterblichkeit	hoch	gering	gering	gering
Geburtenrate	hoch	hoch	gering	sehr gering
Bevölkerung	gering	zunehmend	gross	abnehmend
Dichte der Bevölkerung	gering	zunehmend	hoch	abnehmend

Liefert die Verknüpfung des Modells des demographischen Übergangs mit dem Sektorenmodell eine Erklärung für die Geburtenrate und die Sterblichkeit? Die übliche Erklärung lautet wie folgt: Der Rückgang der Sterblichkeit ist auf den medizinischen Fortschritt zurückzuführen, welcher wiederum Hand in Hand mit der Industrialisierung geht. Der Geburtenrückgang ist auf den kulturellen Wandel und die Zunahme des Pro-Kopf-Einkommens zurückzuführen, die ihrerseits mit der Deindustrialisierung einhergehen. Im Weiteren werden wir eine andere Hypothese skizzieren.

2.2 Zwei geographische Dimensionen der Bevölkerungsentwicklung

Das Modell des demographischen Übergangs ist eine valable Erklärung für die Bevölkerungsexplosion in Europa. Mit dem Beginn der Industrialisierung um 1750 geht die Sterblichkeit allmählich zurück. Die Geburtenrate sinkt aber erst mit der Entwicklung der Tertiär- und Freizeitgesellschaft im 20. Jahrhundert, so dass es in Europa zu einer eigentlichen Bevölkerungsexplosion kommt. Eine Auswanderungswelle in Richtung USA, Kanada und Australien ist die Folge. Die ersten europäischen Auswanderer stammen aus Nordeuropa, d. h. aus den Ländern, in denen die Industrialisierung ihren Anfang nahm. Die Südeuropäer bilden das Schlusslicht, da sie als letzte von der Industrialisierung erfasst wurden.

Der im Modell des demographischen Übergangs abgebildete Vorgang lässt sich auch für den Rest der Welt belegen. Sobald die wirtschaftliche Entwicklung in einem Land einsetzt, wächst auch dessen Bevölkerung, zunächst in Europa, dann auch im Rest der Welt. Sobald alle Länder ihren wirtschaftlichen Rückstand aufgeholt haben und die Tertiärisierung weltweit verbreitet ist, wird die Weltbevölkerung nicht weiter wachsen und sich auf einem hohen Niveau stabilisieren.

Warum ist die Einwohnerzahl eines Landes von Bedeutung? Man sollte die Grösse eines Landes nicht an Einwohnerzahlen messen. Was zählt, ist das Wohlbefinden jedes Einzelnen. Bei steigenden Bevölkerungszahlen kann es sogar abnehmen. Dies gilt etwa für arme Landstriche, wo die Produktion von Gütern und Dienstleistungen nicht mehr mit dem Bevölkerungswachstum Schritt zu halten vermag. Ein ähnliches Phänomen lässt sich in stark urbanisierten Gebieten beobachten, wenn

die störenden Einflüsse der Bevölkerungsdichte rascher zunehmen als die Vorteile, die mit der zunehmenden Produktion von Gütern und Dienstleistungen einhergehen. Es gibt allerdings zwei Gründe, weshalb man sich mit der Bevölkerungsgrösse eines Landes trotzdem befassen sollte. Erstens weisen Länder mit vielen Einwohnern einen grossen Binnenmarkt auf. Zweitens hängen die militärische und politische Macht eines Landes noch immer und grundsätzlich von der Einwohnerzahl ab.

Das Modell des demographischen Übergangs zeigt also, dass sich die Bevölkerungsgeographie verändert, da die Industrialisierung und Tertiärisierung nicht alle Länder gleichzeitig erreichen. Welcher Art sind diese Veränderungen? Wir werden zwei dieser Veränderungen beschreiben, die tief greifende Auswirkungen auf die Wirtschaftsgeographie und die Geopolitik haben können.

Verlagerung des Schwerpunkts der Welt in den indopazifischen Bogen

Die Welt hat einen neuen demographischen Schwerpunkt. Ein Blick auf die Liste der Länder mit über 100 Millionen Einwohnern genügt, um sich davon zu überzeugen (Tabelle 4). Zwölf grosse Länder – die Europäische Union wird hier als ein Land gezählt – umfassen 70% der Weltbevölkerung. Die Bevölkerung der vier politisch-wirtschaftlichen Grossmächte des 20. Jahrhunderts, d. h. der Vereinigten Staaten von Amerika, Europas, Russlands (früher UdSSR) und Japans, stellt weniger als einen Viertel der Bevölkerung dieser zwölf grossen Länder dar. Im Jahr 1960 war es noch ein Drittel.

Bereits 1980 sagte Jean-Jacques Servan-Schreiber in seinem Buch «Le Défi Mondial» (dt. «Die totale Herausforderung», heute wohl eher mit «Die globale Herausforderung» wiederzugeben) eine Verlagerung der wirtschaftlichen Dynamik vom Atlantik an den Pazifik voraus. Wer könnte heute noch abstreiten, dass seine Prognose eingetroffen ist? Die Bevölkerungsentwicklung hat dazu beigetragen. China zählte 1960 schätzungsweise 600 bis 665 Millionen Einwohner. Bis heute hat sich die chinesische Bevölkerung verdoppelt. Sechs der zwölf Länder mit über 100 Millionen Einwohnern liegen im pazifischen Raum (China und Japan) bzw. verfügen über einen Zugang zum pazifischen Raum (USA, Mexiko, Russland und Indonesien). Diese dynamische demographische Entwicklung des pazifischen Raums war sicherlich mitverantwortlich

dafür, dass sich die Wirtschaftsdynamik innerhalb der USA von der Ost- an die Westküste verlagerte. In Russland dagegen gewinnt der Osten an Bedeutung, da bedeutende Ressourcen nahe bei den Grossabnehmern China und Japan liegen. Vor diesem Hintergrund lässt sich die Angst vor einem Bedeutungsschwund des Atlantiks und Europas verstehen.

Der neue Bevölkerungsschwerpunkt der Welt befindet sich aber nicht im Pazifischen Ozean. Er liegt irgendwo auf dem indopazifischen Bogen. Dieser Bogen besteht aus den Küsten Asiens und reicht von Pakistan über Vietnam bis nach China und Korea. Über die Hälfte der Weltbevölkerung lebt in Ländern, die an den asiatischen Küsten des Indischen bzw. Pazifischen Ozeans liegen. Sechs der zwölf Länder mit über 100 Millionen Einwohnern befinden sich in diesem Raum; insgesamt zählen sie über drei Milliarden Einwohner. In einem halben Jahrhundert hat sich die Bevölkerung dieser Länder mehr als verdoppelt. Die Verschiebung des Bevölkerungsschwerpunkts zum indopazifischen Bogen zieht Veränderungen der Wirtschaftsgeographie und der Geopolitik nach sich. Europa rückt trotz der Integration (Europäische Union) an den Rand der demographischen Weltkarten. Andere Länder wie der Iran, Afghanistan und Australien sind in die Nähe des Zentrums gerückt.

Europas neue Nachbarn im Süden

Die zweite Veränderung, die einschneidende Auswirkungen auf die Wirtschaftsgeographie und die Geopolitik des «alten Europa» haben wird, ist das Bevölkerungswachstum der südlichen Nachbarn. Die Lage lässt sich voll und ganz mit jener der USA vergleichen. 1960 betrug die Bevölkerung Mexikos weniger als einen Fünftel der Bevölkerung der USA. Seitdem ist sie auf über ein Drittel der Einwohnerzahl des grossen Nachbarn im Norden angewachsen. Dieselbe demographische Entwicklung lässt sich im Süden Europas beobachten (vgl. Tabelle 5). Mexiko weist heute dreimal so viele Einwohner auf wie 1960. Dasselbe gilt für Nordafrika, eine Region mit 50 Millionen Einwohnern im Jahr 1960, die heute 150 Millionen Einwohner zählt. Im Jahr 1960 war die Einwohnerzahl an den Nordküsten des Mittelmeers mehr als doppelt so hoch wie an den Südküsten. Jetzt haben beide Regionen fast gleichgezogen. Nigeria, das weiter südlich liegt, weist eine grössere Bevölkerung auf als Mexiko. Die Hauptstadt Nigerias, Lagos, zählt 10,1 Millionen

Tabelle 4: Länder mit über 100 Millionen Einwohnern (Stand: 2005) ¹⁾			
	1960	2005	Wachstum
Grossmächte des 20. Jahrhunderts			
USA	179,3	294,0	64%
Russland	220,0 ²⁾	143,2	-35% ⁵⁾
Europa	299,1 ³⁾	484,5 ⁴⁾	62% ⁵⁾
Japan	93,4	127,7	37%
China	665,0	1304,2	96%
Andere Länder im pazifischen bzw. indischen Raum			
Indien	440,0	1065,5	142%
Indonesien	82,0	219,9	168%
Pakistan	90,0	153,6	234%
Bangladesch		146,7	
Weitere Länder mit über 100 Millionen Einwohnern			
Brasilien	60,0	178,5	198%
Nigeria	36,0	124,0	244%
Mexiko	34,5	103,5	200%
Gruppen von Ländern mit über 100 Millionen Einwohnern:			
<i>Alle Länder mit über 100 Millionen Einwohnern:</i>	2199	4351,6	98%
Grossmächte ⁶⁾ :	791,8	1049,4	33% ⁵⁾
Pazifischer Raum ⁷⁾ :	758,4	1431,9	89%
Indischer Raum ⁸⁾ :	612	1585,7	159%
Zugang zum Pazifik ⁹⁾ :	433,8	540,7	25%
Pazifischer und indischer Raum ¹⁰⁾ :	1370,4	3017,6	120%
Weltbevölkerung:	3060	6301,5	106%
Anmerkungen: ¹⁾ Angaben in Millionen Einwohnern. ²⁾ Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken (UdSSR). ³⁾ 19 Länder Westeuropas, vgl. Tabelle 6. ⁴⁾ Europäische Union (27 Länder). ⁵⁾ Wachstumsrate von territorialen Veränderungen beeinflusst. ⁶⁾ Mit Ausnahme Chinas. ⁷⁾ China und Japan. ⁸⁾ Indien, Pakistan, Bangladesch und Indonesien. ⁹⁾ USA, Russland, Mexiko (mit Ausnahme Indonesiens). ¹⁰⁾ Mit Ausnahme der Länder mit Zugang zum Pazifik.			
Quellen: Pocket World in Figures, The Economist 2006 und <i>Le Quillet</i> Flammarion 1963.			

Einwohner. In Bälde wird Lagos grösser sein als Kairo, das seinerseits so gross ist wie Beijing (10,8 Millionen Einwohner). Prognosen zufolge ist Lagos im Jahr 2015 die drittgrösste Stadt der Welt mit 24 Millionen Einwohnern. Wir beschränken uns an dieser Stelle auf die Bemerkung, dass diese Entwicklungen die europäische Wirtschaftsgeographie und Geopolitik ändern werden. Sie stellen Herausforderungen und Chancen dar. Diese Prognosen sind nichts Neues. Wir möchten in diesem Zusammenhang einige Zeilen aus dem Buch «L'avenir en face» von Alain Minc (1984) zitieren: «Der Schwindel erregende Bevölkerungszuwachs in den uns am nächsten gelegenen armen Ländern führt seinerseits zu einem demographischen Schock. Die Nachbarn, die uns in wirtschaftlicher Hinsicht hinterher hinken, sind uns in demographischer

Tabelle 5: Südliche Nachbarn ¹⁾			
	1960	2005	Wachstum
Ländern von Nordafrika			
Marokko	11,6	30,6	164%
Algerien	9,0	31,8	253%
Tunesien	3,7	9,8	165%
Libyen	1,1	5,6	409%
Ägypten	25,0	71,9	188%
Südliche Nachbarn von Europa			
Nordafrika:	50,4	149,7	197%
Südeuropa ²⁾ :	132,9	169,6	28%
<i>Proportion:</i>	38%	88%	–
Südliche Nachbarn der USA			
Mexiko	34,5	103,5 (11)	200%
USA	179,3	294,0 (3)	64%
<i>Proportion:</i>	19%	35%	
Anmerkungen: ¹⁾ Millionen Einwohner. ²⁾ Vier grosse Länder an der Nordküste des Mittelmeers: Spanien, Frankreich, Italien und Griechenland.			
Quellen: Pocket World in Figures, The Economist 2006 und <i>Le Quillet</i> Flammarion 1963.			

Hinsicht überlegen. Der Maghreb, Schwarzafrika oder die Türkei spielen für uns dieselbe Rolle wie Mexiko für die USA.»

2.3 Bevölkerungsentwicklung in den Ländern des «alten Europa»

Wenden wir uns der demographischen Entwicklung des «alten Europa» zu. Die Schweiz ist ein typischer Vertreter dieser Region. Wie entwickelt sich die Bevölkerung hier? Zunächst ist zwischen zwei Phänomenen zu unterscheiden. Das erste umfasst die Folgen des Babybooms. Dieser Begriff bezeichnet eine hohe Geburtenrate, die wahrscheinlich auf den mit dem Wiederaufbau bedingten Optimismus nach dem Zweiten Weltkrieg zurückzuführen ist. Er setzt etwa 1945 ein und endet gegen 1965. Mit dem zunehmenden Alter der Babyboomer wächst auch das Durchschnittsalter der Bevölkerung. Diese Überalterung führt zu Problemen bei der Finanzierung der Sozialversicherungen, da die Babyboomer bald das Rentenalter erreichen. Es handelt sich um eine – in demographischer Perspektive – vorübergehende Erscheinung. Bleibt das Rentenalter bei 65 Jahren, dauert die zunehmende Überalterung etwa von 2010 bis 2030.

Von der Alterspyramide zum Obelisken

Das zweite Phänomen ist deutlich fundamentalerer Art. Es lässt sich nur fassen, wenn wir die Einwanderung und den Babyboom ausklammern. Es wird als «Babybust» bzw. Implosion der Geburtenrate bezeichnet. Mit dem Geburtenrückgang ab 1965 pendelte sich die Geburtenrate nicht einfach auf dem Vorkriegsniveau ein. Sie verzeichnete einen deutlichen und nachhaltigen Rückgang. Somit schrumpft die Bevölkerung allmählich. Zudem ändert sich ihre Alterstruktur: Die Alterspyramide wandelt sich zu einem Obelisken. Jede Generation ist ungefähr gleich gross wie die unmittelbar vorangehende. Dieses zweite Phänomen wollen wir im Folgenden untersuchen.

Schrumpft die Bevölkerung aus Notwendigkeit oder Zufall?

In einem Essay muss man den Mut haben, sich auch in unerforschte Gebiete vorzuwagen. Daher sei die Frage gestellt: Könnte es sein, dass die geringen Geburtenraten nach 1965 mit der Detertiärisierung in

Verbindung stehen? Eine derartige Frage setzt voraus, dass jede Phase der Wirtschaft eine «optimale Population» aufweist. In liberaler Hinsicht ist dieses Konzept einer «optimalen Population» allerdings problematisch. Diese optimale Einwohnerzahl sollte mittels individueller Entscheidungen zustande kommen. Keine leichte Aufgabe!

Unter zwei Bedingungen lässt sich das Konzept einer «optimalen Population» mit individuellen Entscheidungen im Einklang bringen. Erstens gibt es nach Ansicht eines beliebig ausgewählten Individuums «kritische Einwohnermassen», die notwendig sind, damit es in den Genuss von bestimmten Gütern kommen kann. Die Person X würde zum Beispiel lieber in einer Stadt mit zwei Millionen Einwohnern leben, weil diese Stadtgrösse notwendig ist, um ein Opernhaus zu unterhalten. Die zweite Bedingung ist, dass es sich bei der betreffenden Person um ein «repräsentatives Individuum» handelt. Das Konzept einer «optimalen Population» aus der Sicht eines bestimmten Individuums wird dann bevölkerungsübergreifend. Auf unser Beispiel bezogen heisst dies, dass alle Einwohner der betreffenden Stadt die Oper ebenso sehr lieben wie X. Sind diese beiden Bedingungen erfüllt, ist die optimale Bevölkerungsgrösse definiert. In unserem Beispiel beträgt die optimale Grösse der Stadt mindestens zwei Millionen, da alle Einwohner bezüglich der Oper derselben Meinung sind. Je kleiner die optimale Grösse, desto höher ist der Stellenwert des Nachbarn. Wenn die für die Errichtung eines Opernhauses notwendige Stadtgrösse von zwei auf eine Million sinkt, dann ist ein Individuum in den Augen eines anderen zweimal so viel wert. Dies ist eine bekannte Tatsache: Auf dem Lande weiss man seine Nachbarn mehr zu schätzen als in der Stadt.

Selbst wenn dieses Konzept einer «optimalen Population» an einem seidenen Faden zu hängen scheint, wollen wir es doch zwischenzeitlich verwenden und unsere Fragen fortführen. Kann es sein, dass die optimale Bevölkerung in der postindustriellen und posttertiären Gesellschaft abnimmt, weil die Mechanisierung und die Informatik die Zahl von Personen senken, die für die Erbringung bestimmter, der Allgemeinheit nützlicher Güter notwendig sind - die kritische Personenmassen? Sind die meisten Individuen der Ansicht, dass die ideale Bevölkerungsgrösse (und -dichte) mit der Deindustrialisierung und der Detertiärisierung abnehmen? Erklärt dies den Rückgang der Geburtenrate im Tertiärstadium und in der Gegenwart? Handelt es sich bei dem in der Detertiärisierungsphase beobachteten Bevölkerungsschwund um eine in jeder fortge-

schrittene Gesellschaft notwendige Phase? Oder ist er im Gegenteil eines der Probleme des «alten Europa»?

Abhängigkeitsquotient und Produktivität

Die Alterung der Bevölkerung führt bei den nach dem Umlageverfahren geregelten Sozialversicherungen zu einem Finanzierungsproblem, insbesondere bei der AHV. Der Abhängigkeitsquotient, d. h. das Verhältnis der unter 20- bzw. über 65-Jährigen zu den 20- bis 64-Jährigen, ist in diesem Zusammenhang von grosser Bedeutung. In der Schweiz liegt er bei etwa 60%. Betrachten wir die Definition des Abhängigkeitsquotienten. Im Zähler steht die Anzahl Personen, die ihren Konsum durch Transferzahlungen finanzieren. Im Nenner befindet sich die Anzahl potenziell berufstätiger Personen. Dieser Quotient ist demjenigen der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität sehr ähnlich. Bei Letzterem steht die Produktion (bzw. vereinfacht der Konsum) im Zähler. Im Nenner befindet sich die Anzahl berufstätiger Personen. Ein Vergleich dieser beiden Quotienten zeigt eindeutig, dass der Konsum der einzelnen abhängigen Personen zurückgehen muss, wenn die Produktivität weniger schnell wächst als der Abhängigkeitsquotient. Die zentrale Frage bei der Finanzierung der Sozialversicherungen ist also: Reicht die Arbeitsproduktivität aus? Diese Frage ist nicht nur für die Finanzierung der Sozialversicherungen wichtig, sondern auch für den Wohlstand der gesamten Bevölkerung. Allerdings lassen sich Überalterung und Produktivität nicht als getrennte Grössen betrachten. Vor allem die Überalterung der Bevölkerung ist ein möglicher Hemmschuh für das Produktivitätswachstum. Daher ist eine Neuformulierung unserer zentralen Frage am Platz: Kann die Produktivität ausreichend wachsen, obwohl die Bevölkerung immer älter wird?

Technischer Fortschritt, Innovation und Produktivität

Es steht ausser Frage, dass demographische Faktoren keinen Einfluss auf den technischen Fortschritt haben. Selbst wenn die Überalterung der Bevölkerung einen negativen Einfluss auf den technischen Fortschritt haben sollte, könnte er immer noch in anderen als den Ländern mit alternder Bevölkerung stattfinden. Beschränkt sich die Überalterung nicht in erster Linie auf Japan und auf Europa? Die Produktivität hängt von der Innovation und nicht vom technischen Fortschritt ab. Es reicht jedoch nicht, dass der technische Fortschritt ungehemmt seinen Lauf

nimmt; er muss auch umgesetzt und angewandt werden. Kurz: Er muss zu Innovationen führen.

Selbst wenn sich der technische Fortschritt fortsetzt, können Innovationen versiegen. Schottland und Argentinien sind Beispiele für Länder, die sich relativ gesehen zurückentwickelt haben. Sie waren nicht in der Lage, den technischen Fortschritt zu nutzen. In überalterten Gesellschaften könnte dasselbe eintreten.

Man muss zwei entgegengesetzte Effekte untersuchen, um festzustellen, ob die Überalterung der Innovation und der Wirtschaftsentwicklung entgegensteht. Der erste Effekt wirkt sich negativ auf die Innovation aus. Der Wert eines einzelnen Lebens steigt in einer Gesellschaft mit rückläufiger (optimaler) Bevölkerung. Die schädlichen Wirkungen des Rauchens, die Autounfälle etc. werden immer weniger toleriert. Die Risikoaversion nimmt zu. Eventuell führt diese Aversion zu einer Tendenz, alle möglichen Betätigungen zu regulieren: Verkehrsregeln auf den Skipisten, Verbot bestimmter traditionell hergestellter Käse aus hygienischen Gründen etc. Wenn aber keine Risikofreude und keine Risikokultur vorhanden sind, fehlt die Neigung für Innovationen. Es ist zweifelhaft, ob die Risikosportarten alleine ausreichen, um in einer alternden Gesellschaft die Risikokultur zu bewahren, in welcher Wirtschaftsinnovationen gedeihen können! Der zweite Effekt wirkt sich positiv auf die Innovation aus. Wir möchten unsere Überlegungen erneut mit der Feststellung einleiten, dass der Wert eines Individuums in einer Gesellschaft mit einer abnehmenden (optimalen) Population steigt. Derartige Gesellschaften investieren mehr in das Humankapital der einzelnen Personen und insbesondere der jungen Leute. Der Stellenwert der Individualität selbst nimmt zu. Somit ist es möglich, dass es einer solchen Gesellschaft gelingt, die für eine posttertiäre Gesellschaft notwendigen kreativen Geister hervorzubringen.

Wir hoffen, dass es uns mit diesen Überlegungen gelungen ist, den Lesern zu zeigen, dass die Überalterung des «alten Europa» eine Herausforderung darstellt, die über die Änderung der Parameter in der Sozialversicherung hinausgeht. Die Risikoaversion nimmt zu. Die Individualität erhält einen neuen Stellenwert. Wir sind zwar nicht auf den Wert der Arbeit, des Sach- und Humankapitals eingegangen; diese werden ebenfalls von der Alterung betroffen. Der Schluss liegt nahe, dass die Überalterung zu grundlegenden kulturellen und organisatorischen Anpassungen führt. Die zentrale Frage ist gestellt, bleibt aber

unbeantwortet: Kann eine Wirtschaft bei alternder Bevölkerung die in der posttertiären Phase notwendigen Innovationen hervorbringen?

3. Die wirtschaftliche Entwicklung

Die Wirtschaftsentwicklung ist die grosse Überraschung des frühen 21. Jahrhunderts. Es wurden Stimmen laut, welche den Tod des Wirtschaftszyklus verkündeten. Andere prognostizierten das Ende der Inflation. Die anscheinend neuen Entwicklungen wurden zunächst der «IT-Revolution» zugeschrieben. Nachdem in den Jahren 2000/01 die spekulative Blase an den Finanzmärkten geplatzt war, ersetzte man diese Erklärung durch eine neue, nicht weniger magische: die Globalisierung. Sie ist das Thema dieses dritten Kapitels.

Das Schichtenmodell soll uns auch hier zur Orientierung dienen. Nach der technologischen und der demographischen Schicht kommen wir nun in diesem Kapitel zur obersten Schicht: der Wirtschaftsschicht. Wir werden uns hier mit zwei Produktionsfaktoren befassen, der Arbeit und dem Kapital sowie den betreffenden Entgelten, dem Lohn und dem Gewinn. Unsere These lautet, dass zu Beginn des 21. Jahrhunderts ausserordentliche Anpassungen das normale Funktionieren der Marktwirtschaft verdecken. Aus diesem Grund nehmen die Löhne heutzutage, d. h. um die Jahrhundertwende, in den Ländern des «alten Europa» nur langsam zu.

In Abschnitt 3.1 werden wir zunächst unsere Auffassung des Begriffs Globalisierung klären. Wir arbeiten mit einer engen Definition, welche die Analyse ihrer Folgen vereinfacht. In Abschnitt 3.2 beschreiben wir die Entgeltung von Kapital und Arbeit in einer Marktwirtschaft unter normalen Umständen. In Abschnitt 3.3 führen wir ein einfaches weltwirtschaftliches Modell für das globale Angebot von Gütern und Dienstleistungen ein. Mit Hilfe dieses Modells zeigen wir, dass die Globalisierung seit 1989 die normale Funktionsweise einer Marktwirtschaft empfindlich stört. Die Entgelte für Produktionsfaktoren sind hier von besonders betroffen: Die Löhne sind unter Druck geraten, während die Rentabilität des physischen Kapitals (Maschinen, Programme etc.) gestiegen ist. Diese Verwerfungen sind zwar vorübergehender Art; wir wissen aber nicht, wie lange sie anhalten. In Abschnitt 3.4 gehen wir von der Analyse des Angebots zur Analyse der Nachfrage über. Wir werden sehen, dass die Globalisierung mit einem Rückgang der Entgelte

für Finanzkapital, d. h. der Zinsen, und einer geringeren Inflation einhergeht. Abschnitt 3.5 präsentiert einen subtileren Sachverhalt. Hier zeigen wir, wie die heutige in mancher Hinsicht besondere wirtschaftliche Lage zu einem Ende kommen wird, indem sich die Rentabilität des physischen Kapitals und des Finanzkapitals progressiv angleichen. Abschnitt 3.6 enthält die Schlussfolgerungen.

3.1 Was bezeichnet der Begriff Globalisierung?

Der Begriff «Globalisierung» kann etwas irritieren. Warum sollte die Wirtschaft zu Beginn des 21. Jahrhunderts globaler sein als im 20. bzw. 19. Jahrhundert oder sogar noch früher? Warum ist der Begriff Globalisierung heute in aller Munde? Im Ernst, die Wirtschaft ist ja seit langem global! Wir möchten nicht darauf verzichten, an dieser Stelle die Wirtschaftsgeschichte Europas zu skizzieren, um etwaige Zweifler zu überzeugen. Häufig stimmt die europäische Wirtschaftsgeschichte mit der Weltwirtschaftsgeschichte überein.

500 Jahre Globalisierung

Der Handel mit Asien ist der Ariadnefaden zur Orientierung innerhalb der europäischen Wirtschaftsgeschichte seit dem Ende des Mittelalters. Das Muster ist das folgende: Das Land, das diesen Handel beherrscht, wird zur bedeutendsten Wirtschaftsmacht. Der Handel mit Asien folgt zunächst entlang der Seidenstrasse. Seit der frühesten Antike ist China in der Lage, aus bestimmten Schmetterlingsraupen Seide zu gewinnen. Die Seidenraupenzucht wird aber erst im 15. Jahrhundert in Europa heimisch, so etwa um 1450 im Rhônetal. Auch Gewürze werden rege gehandelt. Sie sind kostbar, da sie nicht nur zur Verfeinerung von Speisen dienen, sondern auch zur Konservierung dringend benötigt werden. Sie sind so selten, dass man sie als Zahlungsmittel verwendet. Daher bezeichnet das Wort «épice» (Gewürz) in Frankreich das Honorar der Richter in einem Prozess. Die Seidenstrasse endet in Italien, genauer gesagt in Venedig. Die Stadt der Dogen erlebt eine bemerkenswerte wirtschaftliche Blüte, die im 14. Jahrhundert ihren Zenith erreicht. Ohne diesen Reichtum wäre die Renaissance undenkbar. Die Banken, das Bargeld und die Buchhaltung wurden in Italien erfunden. Die Verbindung zwischen Europa und Asien über das Mittelmeer bzw. auf dem Landweg wird durch die Eroberung Konstantinopels durch die Türken

im Jahr 1453 gekappt. Venedigs Niedergang beginnt. Man sucht nach einem neuen Weg nach Asien. Er führt über den Atlantik und stellt somit für die angrenzenden europäischen Länder einen Vorteil dar. Es gehört zu den seltsamen Wechselfällen der Geschichte, dass mit Portugal ein zuvor marginales Land zur erstrangigen europäischen Wirtschaftsmacht des 15. Jahrhunderts aufsteigt. Heinrich der Seefahrer fördert die Erforschung der Küste Afrikas. Im Jahr 1497 umsegelt Vasco da Gama als Erster das Kap der Guten Hoffnung und setzt seine Reise bis nach Indien fort (1498). Der Seefahrer wird zum Vizekönig dieses Landes ernannt. Im Jahr 1517 erreichen die Portugiesen China, dreissig Jahre später Japan. Christoph Kolumbus suchte den Westweg nach Indien und entdeckt 1492 Amerika. Spanien kommt diese Entdeckung zu Nutze. Es steigt zur ersten Wirtschaftsmacht des 16. Jahrhunderts auf. Die Kontrolle über die mediterranen See- und Landwege nach Asien ist weiterhin ein entscheidender Vorteil, daher erreicht auch das Osmanenreich im 16. Jahrhundert seinen Zenith. Die erste Belagerung Wiens erfolgte 1529. Nun sagen sich die Niederlande von Spanien los (1581) und übernehmen die Herrschaft über die Seewege nach Asien. Die Niederlande steigen im 17. Jahrhundert zur ersten globalen Wirtschaftsmacht auf. Der Grosshandel mit Asien verlagert sich nach Amsterdam, das zu einem eigentlichen Venedig des Nordens wird. Zwischen den Niederlanden und England entbrennen allerdings Handelskriege. Der niederländische Prinz Wilhelm III. und seine Gemahlin Maria von Oranien besteigen im Jahr 1689 den englischen Thron. Die Niederlande werden zu einem Ableger Englands; England übernimmt die Vorherrschaft über die Wege nach Asien. Ab dem 18. Jahrhundert ist England die erste Wirtschaftsmacht der Welt. Nicht zufällig setzt in diesem Land ab 1750 auch die Industrialisierung ein. Die Textilindustrie ist die erste eigentliche Industrie. Baumwollstoffe werden zunächst aus Indien importiert, danach werden sie in England gewebt. Die neuen Webstühle werden zunächst mit Wasserkraft und ab 1790 mit Dampf gespeist. Nach einem Krieg tritt China im Jahr 1843 Hong Kong an Grossbritannien ab. Im Jahr 1877 wird Königin Victoria zur Kaiserin Indiens ausgerufen. Der Niedergang des British Empire beginnt erst mit dem Ersten Weltkrieg. Im Jahr 1947 wird Indien unabhängig, Hong Kong wird im Jahr 1997 an China abgetreten.

Anzumerken ist, dass bereits die Öffnung des Suezkanals im Jahr 1859 den Vorteil der an den Atlantik grenzenden Länder wie etwa

Grossbritanniens etwas relativierte. Unser Ariadnefaden konnte uns nur bis zur industriellen Revolution helfen. Jetzt benötigen wir einen neuen. Von nun an ist die Vorherrschaft über die Energiequellen – zunächst Kohle, dann Öl – massgeblich. Bereits im Suezkrieg von 1956, in dem sich Grossbritannien, Frankreich und Israel einerseits und Ägypten andererseits gegenüberstanden, geht es mehr um die Vorherrschaft über die «Ölstrasse» als um die Kontrolle des Wegs nach Asien. Spätestens nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs steigen die Vereinigten Staaten zur ersten globalen Wirtschaftsmacht auf. Der Suezkrieg, wo die USA ihren Willen Grossbritannien und Frankreich aufzwingen, ist die Illustration dieses Weltmachtstatus.

Was lernen wir aus diesem kurzen historischen Abriss? Der Handel mit entfernten Ländern ist seit dem Ende des Mittelalters massgeblich für den Reichtum der europäischen Nationen. Seit Jahrhunderten ist der Preis von Handelsgütern eine weltweite Angelegenheit, da Angebot und Nachfrage in weit voneinander entfernten Regionen ihn bestimmen. Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts verbinden zunächst Telegrafien-, dann auch Telefondrähte die Kontinente über den Ozean hinweg. Diese Verbindungen reichen aus, um den Preis von Gütern wie etwa Gold (abgesehen von den Transportkosten) zwischen den Kontinenten auszugleichen. In wirtschaftlicher Hinsicht ist die Welt somit seit langem global!

Besonderheiten der aktuellen Globalisierungswelle

Welche spezifischen Entwicklungen unserer Zeit erklären einen derartigen intensiven Gebrauch des Begriffs «Globalisierung»?

Es kann nicht daran liegen, dass wir gerade in unserer Zeit die Welt als global wahrnehmen. Denn wir verstehen uns als «planetares Dorf» oder «Raumschiff Erde» seit Neil Armstrong im Jahr 1969 den Fuss auf den Mond setzte. Damals, als Millionen von Zuschauern im Fernsehen zusammen mit den Astronauten die Erde vom Mond aus betrachten konnten, verschob sich unsere Wahrnehmung. Die Fotos dieser Expedition zeigen die Erde als einen blauen, unendlich fragilen Planeten, der in einem unendlichen schwarzen Raum schwimmt.

Es muss also andere, objektivere Erklärungen für den modischen Gebrauch des Wortes «Globalisierung» geben. Folgende drei Gründe werden am häufigsten angeführt:

Erstens haben sich die Transportmittel weltweit weiter entwickelt und verbilligt. Hier ist in erster Linie der Luftverkehr zu nennen. Flugreisen wurden populär, nachdem sie lange Zeit den Geschäftsreisenden oder seltenen Privatferienreisen vorbehalten waren. Die Deregulierung gab Billigfluglinien einen Zugang zum Markt. Andere Entwicklungen im Transportwesen sind mindestens ebenso wichtig, selbst wenn sie weniger ins Auge fallen. Der Warentransport auf Frachtern und Zügen entwickelt sich dank der Containerindustrie spektakulär. Die «Just-in-Time»-Fertigung an mehreren Produktionsstätten verdanken wir der Verbesserung der Transportmittel und der Informatisierung der Verwaltung. Sie führte zu bedeutenden Einsparungen bei Lagern.

Zweitens haben sich auch die Telekommunikationsnetze entwickelt und verbessert. Das Internet schlägt breite Kreise in seinen Bann. Die Computer der Grossunternehmen und der Universitätsinstitute waren bereits vernetzt. Mit dem Internet wurde die Vernetzung durch Integration der PCs eine Stufe weitergetrieben. Wie die Radioprogramme werden nun auch die Fernsehprogramme weltweit über Satelliten und Kabel angeboten.

Und drittens wurden die Schranken für den internationalen Wirtschaftsverkehr im Rahmen des GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) gesenkt. Die Uruguay Runde führte 1994 zur partiellen Liberalisierung des internationalen Handels mit Agrargütern, Textilien und Kleidern. Die Auswirkungen sind progressiver Art, da bestimmte Vereinbarungen erst 2004 in Kraft traten. Das GATT, das nur eine Reihe von Vereinbarungen umfasste, löste die WTO (World Trade Organization), eine Organisation zur Förderung des Welthandels, ab. Während die Vereinbarungen im Rahmen des GATT nur den Warenhandel betrafen, befasst sich die WTO auch mit Dienstleistungen. Die Verfahren zur Durchsetzung der Vereinbarungen wurden verbessert. Leider endeten zwei Versuche, eine neue Verhandlungsrunde auf die Beine zu stellen (Seattle und Doha), ergebnislos.

Wir wollen auf diese drei Erklärungen etwas näher eingehen. Die Verbesserungen der interkontinentalen Transport- und Telekommunikationsnetze sind graduell und kontinuierlich. Nimmt man diese Entwicklungen als Kriterien, hätte man schon in den Siebziger- oder Achtzigerjahren von Globalisierung sprechen können. Die Beschleunigung dieser Entwicklungen lässt sich ebenfalls nicht als Grund anführen. Die Entwicklung des Transportwesens und der Telekommunikation verlief

exponentiell, sodass auch in der Vergangenheit eine Beschleunigung wahrzunehmen war. Die dritte Entwicklung, die Uruguay Runde, ist ein spezifisches Phänomen unserer Zeit, das mit Globalisierung gleichgesetzt werden könnte. Wir sehen davon ab, da wir beabsichtigen, den Begriff Globalisierung so weit einzuschränken, damit sich das Phänomen leicht untersuchen lässt.

Globalisierung als Absorption der Zweiten Welt

Wir werden den Begriff Globalisierung für eine vierte Entwicklung verwenden. Sie trat plötzlich auf und ist für die heutige Zeit kennzeichnend. Es handelt sich um die Verschmelzung der Weltwirtschaft zu einer einzigen Welt. Noch in den Achtzigerjahren war die Wirtschaft in zwei Welten geteilt. Die Marktwirtschaft war das Kennzeichen der Ersten Welt. Die Zweite Welt stand im Zeichen der Planwirtschaft. In den Neunzigerjahren löste sie sich auf und integrierte sich in die Marktwirtschaft. Infolge der dürftigen Qualität der Maschinenparks und der Infrastruktur trug die Zweite Welt nur wenig zum Kapitalstock der Marktwirtschaft bei. Bei der Arbeit verhält es sich allerdings anders. Wir verwenden den Begriff «Globalisierung» zur *Bezeichnung des Integrationsprozesses der Einwohner der Zweiten Welt in die internationale Arbeitsteilung der Marktwirtschaft.*

Definiert man die Globalisierung auf diese Weise, ist ihr Beginn auf das Jahr 1989 zu datieren. Gegen Ende dieses Jahres lösten sich die kommunistischen Systeme in Polen, Ungarn, der Deutschen Demokratischen Republik (DDR), der Tschechoslowakei und Rumänien auf. Die Berliner Mauer war gefallen. Diese Entwicklung war nur möglich, weil Michail Gorbatschow ab 1985 in der UdSSR versuchte, den Kommunismus zu reformieren. Im Jahr 1991 bricht die UdSSR auseinander. Es bilden sich 15 unabhängige Republiken, die sich vom Kommunismus abwenden. Das Jahr 1989 ist aber auch aus einem anderen Grund ein Schlüsseljahr. In diesem Jahr wurde eine Studentendemonstration für Demokratie auf dem Tiananmen-Platz in China mit Militärgewalt aufgelöst. Seit 1977 verfolgte China zunächst unter der Leitung von Deng Xiaoping eine Politik der wirtschaftlichen Öffnung und führte Elemente der Marktwirtschaft ein. Aber erst nach den Ereignissen auf dem Tiananmen-Platz entschloss sich Jiang Zemin, Präsident Chinas von 1993 bis 2002, zu einer konsequenteren Modernisierung der chinesischen Wirtschaft. Offiziell öffnete sich China im Jahr 1994 für die

Marktwirtschaft. Selbst wenn sich der Anfang der Globalisierung in unserem Sinn datieren lässt, sind Aussagen über ihr Ende nicht möglich. Die Zweite Welt ist noch nicht vollständig in die Marktwirtschaft integriert.

Bevor wir unsere Ausführungen fortsetzen, ist ein kleiner terminologischer Hinweis angebracht. Wir werden Regionen in diesem Essay weiterhin so bezeichnen, wie es vor 1989 üblich war. Dies vereinfacht historische Vergleiche. Wir sind uns dabei bewusst, dass das ehemalige Osteuropa heute als Mitteleuropa gilt.

Die Zweite Neue Welt

Die Globalisierung im Sinne einer Integration der Zweiten Welt in die Marktwirtschaft wirft lange Schatten. Nur schon die Bevölkerung Europas hat sich mit der Integration Osteuropas um mehr als 30% erhöht. Tabelle 6 zeigt, dass die Bevölkerung Europas ohne die Zweite Welt bei 392,4 Millionen läge. Tatsächlich beträgt sie heute 520,1 Millionen. Wohlgermerkt ist die Zweite Welt, die in die Marktwirtschaft zu integrieren ist, grösser als Osteuropa. Die Einwohner Russlands, der Ukraine, Weissrusslands, Kasachstans etc. sind ebenfalls einzubeziehen. Allein Russland ist mit 143,3 Millionen Einwohnern so gross wie Frankreich und Deutschland zusammen. Vor allem die Integration Chinas in die Marktwirtschaft sprengt die herkömmlichen Dimensionen. Ohne die Auflösung der Zweiten Welt würde der Kern der Ersten Welt heutzutage 814,1 Millionen Einwohner zählen. Diese Zahl ergibt sich aus der Summe der Einwohner der USA⁴ (294 Millionen), Westeuropas (392,4 Millionen) und Japans (127,7 Millionen). Schon China mit 1,3 Milliarden Einwohnern zählt bereits eine halbe Milliarde Einwohner mehr.

Ein Kontinent wird entdeckt

Hat die Globalisierung so wie wir sie verstehen einen Vorläufer? Allerdings, die Entdeckung Amerikas 1492! Die Globalisierung lässt sich mit der Entdeckung eines Kontinents vergleichen. Eine Zweite Welt integriert sich in die Erste. Anders aber als Amerika im Jahre 1492, zählt dieser «Kontinent» Millionen von Arbeitskräften, Konsumenten und

⁴ Die Vereinigten Staaten überschritten im Lauf des Jahres 2006 die Zahl von 300 Millionen Einwohnern.

Tabelle 6: Einwohnerzahlen in Europa ¹⁾				
	1960	2005	Wachstum	
Westeuropa (von Norden nach Süden)				
Island	0,17	0,3	76 %	
Finnland	4,3	5,2 ⁽¹⁾	21 %	
Norwegen	3,5	4,5	29 %	
Schweden	7,1	8,9 ^(EU)	25 %	
Dänemark	4,5	5,4 ^(EU)	20 %	
Irland	2,9	4,0 ⁽¹⁾	38 %	
Niederlande	11,1	16,1 ⁽¹⁾	45 %	
Grossbritannien	52,0	59,3 ^(EU)	14 %	
Deutschland (BRD und DDR)	71,0	53,4 ²⁾	82,5 ⁽¹⁾	16 %
		17,6 ³⁾		
Belgien	9,0	10,3 ⁽¹⁾	14 %	
Luxemburg	0,3	0,5 ⁽¹⁾	67 %	
Frankreich	46,5	60,1 ⁽¹⁾	29 %	
Österreich	6,9	8,1 ⁽¹⁾	17 %	
Schweiz	4,7	7,2	53 %	
Italien	48,6	57,4 ⁽¹⁾	18 %	
Spanien	29,3	41,1 ⁽¹⁾	40 %	
Portugal	8,9	10,1 ⁽¹⁾	13 %	
Griechenland	8,5	11,0 ⁽¹⁾	29 %	
Malta	0,32	0,4 ^(EU)	25 %	
<i>Total Westeuropa:</i>	<i>299,1</i>			
<i>(einschliesslich DDR)</i>	<i>316,7</i>	<i>392,4</i>	<i>24 %</i>	
Osteuropa (von Norden nach Süden)				
Estland	1,2	1,3 ^(EU)	8 %	
Lettland	2,1	2,3 ^(EU)	9 %	

Litauen	2,7	3,4 ^(EU)	26%	
Polen	29,7	38,6 ^(EU)	30%	
Tschechien	13,6 ⁽⁴⁾	-	15%	
Slowakei		3,5		5,4 ^(EU)
Ungarn	9,8	9,9 ^(EU)	1%	
Rumänien	18,6	22,3 ^(EU)	20%	
Slowenien	18,2 ⁽⁵⁾	1,5	2,0 ⁽¹⁾	33%
Kroatien		4,1	4,4	7%
Bosnien		3,1	4,2	35%
Serbien		6,98	10,5	43%
Montenegro		0,38		
Mazedonien		1,4	2,1	50%
Albanien	1,25	3,2	156%	
Bulgarien	7,6	7,9 ^(EU)	4%	
<i>Total Osteuropa:</i>	<i>104,8</i>	<i>127,7</i>	<i>22%</i>	
Türkei	26,1	71,3	173%	
Zypern	0,55	0,8 ^(EU)	45%	
Europa				
<i>Total Europa:</i>	<i>448,1</i>	<i>592,2</i>	<i>32%</i>	
wovon Eurozone (13 Länder):		315,3		
wovon EU (27 Länder):		484,5		
Anmerkungen: (EU): Mitgliedstaaten der Europäischen Union. () : Mitglieder der Eurozone. Bemerkungen: ¹⁾ Angaben in Millionen Einwohnern, ²⁾ Bundesrepublik Deutschland (BRD), ³⁾ Deutsche Demokratische Republik (DDR), ⁴⁾ Tschechoslowakei, ⁵⁾ Jugoslawien.				
Quellen: Statistics Pocket Book, Europäische Zentralbank 2006; Pocket World in Figures, The Economist 2006; <i>Le Quillet</i> Flammarion 1963.				

potenziellen Unternehmern. Hieraus ergeben sich zwei Konsequenzen. Erstens wird die Integration dieser Zweiten Welt in die Erste Welt einige Zeit brauchen. Sie dauert nun schon 15 Jahre. Vielleicht sind weitere zehn Jahre notwendig. Vor dem Hintergrund des Zeitaufwands für die Integration Ostdeutschlands erscheint dieser Zeitraum plausibel. Man denke auch an den enormen Arbeitsmarkt in China. Nach offiziellen

Quellen müssen jedes Jahr 20 Millionen Arbeitsplätze geschaffen werden, um die Arbeit Suchenden zu beschäftigen. Ein laufender Zustrom von 12 Millionen jungen Leuten speist den Arbeitsmarkt. Weitere 8 Millionen Arbeitsplätze werden benötigt, um die Landflüchtigen innerhalb Chinas aufzufangen. Zweitens wird deutlich, dass die Globalisierung in der Ersten Welt bedeutende Anpassungen zur Folge hat. Zunächst werfen wir einen Blick auf die normale Funktionsweise der Marktwirtschaft (3.2). Dann gehen wir auf die mit der Globalisierung einhergehenden Anpassungen ein (3.3). Zunächst ist aber ein kleiner Exkurs angebracht.

Manche Beobachter werden anmerken, dass vor 1989 drei Welten bestanden. Noch in den Achtzigerjahren bezeichnete man die Entwicklungsländer als «Dritte Welt». Mit dem Verschwinden der Planwirtschaften wurde diese Bezeichnung obsolet. Was spricht dagegen, diese Dritte Welt ebenfalls wie einen neuen Kontinent zu betrachten? Warum sollte die Integration der Dritten Welt nicht dieselben Folgen haben wie die der Zweiten Welt? Zwei Gründe sprechen dagegen. Erstens haben die Einwohner der Zweiten Welt ein hohes, wenn nicht gar äusserst hohes Ausbildungsniveau. Dies ist eine wichtige Voraussetzung, um im Wirtschaftsleben Fuss zu fassen, denn die Anforderungen an die Arbeitnehmer sind mit der Informatisierung dramatisch gestiegen. Zweitens verläuft die Integration der Dritten Welt schrittweise, während sich die Planwirtschaften rasch auflösten. Der Eiserner Vorhang wurde binnen Tagen aufgehoben. Nichts spricht jedoch gegen eine leichte Erweiterung unseres Konzepts der Globalisierung. Das Versagen der Zweiten Welt bedeutet auch ein Versagen der Länder, die einen dritten Weg zwischen den beiden Systemen suchten. Da keine eigentliche Alternative zur Marktwirtschaft bestand, konnte es auch keinen dritten Weg geben. Ein Teil der Entwicklungsländer verfolgte daher nach 1989 eine Wirtschaftspolitik, die sich eindeutiger an der Marktwirtschaft orientierte. Wer will, kann die Länder der Dritten Welt, die zur Einfluss-sphäre der nunmehr verschwundenen Zweiten Welt zählten, zu dieser hinzurechnen. Die Integration der Einwohner dieser Länder in die Marktwirtschaft wäre also ebenfalls ein Teil der Globalisierung. Gehört Indien zu diesen Ländern? Es sei jedem Leser überlassen, das Konzept der Globalisierung entsprechend zu erweitern. Wichtig ist, dass eine derartige Verwässerung unserer Definition von Globalisierung die nachfolgende Analyse nicht verändert.

3.2 Lohnwachstum

In einer Marktwirtschaft steigen die Stundenlöhne Jahr um Jahr. Dies gilt für jede historische Periode, in welcher keine Verwerfungen auftraten. Das dritte Viertel des 20. Jahrhunderts ist ein Beispiel dafür. Diese Phase setzt im Jahr 1950 ein und dauert bis zum ersten Ölpreisschock im Jahr 1974. Der Lebensstandard steigt von Jahr zu Jahr rasch an. Ein Schwarzweissfernseher ergänzt das Radio; bald tritt der Farbfernseher an seine Stelle. Fahr- und Motorräder dienen zunächst noch zur Fahrt zur Arbeit, bald aber werden sie durch Automobile ersetzt. Die Waschmaschinen verkürzen die Arbeitszeit der Hausfrauen in bedeutendem Masse. Alle diese Errungenschaften lassen sich auf kontinuierliche Lohnerhöhungen zurückführen, die sowohl die niedrigen als auch die hohen Einkommen erfassten. Es ist wahr, dass bestimmte Länder – in erster Linie Japan und Deutschland – in dieser Zeit durch den Wiederaufbau einen positiven Aufholeffekt erlebten. Die auf das dritte Viertel des 20. Jahrhunderts folgende Periode (1974-1989) fiel indessen ähnlich aus. Die Löhne und der Lebensstandard stiegen Jahr um Jahr rasch an.

Dieses ununterbrochene Lohnwachstum ist, was wir in einer störungsfreien Marktwirtschaft erwarten würden. Die Löhne wachsen mit dem technischen Fortschritt. Der Wirtschaftswissenschaftler Usawa bewies im Jahr 1960, dass ein ganz bestimmter technischer Fortschritt zur Sicherstellung eines nachhaltigen und ausgewogenen Wachstums nötig ist. Diese Art Fortschritt hat dieselben Auswirkungen wie eine Vervielfachung der arbeitenden Bevölkerung. Daher wird er als «labour-augmenting» bezeichnet (neutraler technischer Fortschritt im Harrod'schen Sinn). In den elementaren Wachstumsmodellen sind die besonderen Eigenschaften dieses technischen Fortschritts nicht auf den ersten Blick ersichtlich. Es gibt auch keine einfache Erklärung, weshalb der technische Fortschritt genau diese Gestalt annehmen muss, um ein ausgewogenes Wachstum sicherzustellen.⁵ Wie denn auch: Dies ist der in Marktwirtschaften zu beobachtende technische Fortschritt, dank dessen die Löhne kontinuierlich ansteigen.

⁵ Robert Solow, Spezialist für Wachstumsmodelle und Träger des Wirtschaftsnobelpreises: «It is not easy to explain why this special labour-augmenting form of technological progress is necessary for steady-state growth to be possible». *Growth Theory: An Exposition*, Oxford University Press, 1970, S. 35.

Interessanterweise nehmen die Vergütungen für Kapital im Gegenzug nicht stetig zu. Der Gewinn pro Kapitaleinheit, d. h. die Rentabilität, kann sich selbstverständlich ändern, doch es kristallisiert sich kein Trend heraus.

Das Bruttoinlandprodukt (BIP) wächst mit dem Arbeitsvolumen und dem technischen Fortschritt, wenn das Wachstum ausgeglichen ist.⁶ Die Wachstumsrate der Lohnsummen entspricht der Summe der Wachstumsrate des Arbeitsvolumens und der Wachstumsrate der Stundenlöhne, die mit dem technischen Fortschritt steigen. Somit wachsen sowohl das BIP als auch die Lohnsumme mit derselben Rate. Daraus folgt, dass der Anteil der Lohneinkommen am BIP konstant bleibt. Dies ist das Bowley'sche Gesetz, nach dem Ökonomen benannt, der in mehreren Aufsätzen zwischen Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts feststellte, dass der prozentuale Anteil der Arbeits- und der Kapitaleinkommen am Gesamteinkommen konstant ist.

Die Statistiken liefern noch keine eindeutigen Ergebnisse. Es scheint aber, dass seit Anfang der Neunzigerjahre in der ehemaligen Ersten Welt und insbesondere im «alten Europa» einige Veränderungen dieser Gesetzmässigkeiten eingetreten sind. Anscheinend wachsen nicht mehr alle Löhne im selben Mass. Vor allem die Niedriglöhne und sogar die mittleren Löhne kommen unter Druck. Dort, wo Mindestlöhne garantiert werden, steigt die Arbeitslosigkeit. Und schliesslich scheint es, als ob der prozentuale Anteil der Arbeitseinkommen – entgegen dem Bowley'schen Gesetz – gesunken ist. Eine statistische Überprüfung dieser Aussage würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Sie scheint indessen von einem Teil der Bevölkerung so wahrgenommen zu werden. Im folgenden Abschnitt werden wir dahingehend argumentieren, dass die Globalisierung eine Ursache für derartige Phänomene sein könnte. Sie verdecken möglicherweise zeitweilig die oben beschriebenen normalen Entwicklungen. Wir leben nun eben, was die wirtschaftliche Entwicklung betrifft, in einer historischen Störphase. Der nächste Abschnitt befasst sich mit diesem Thema.

⁶ Das Wachstumsmodell von Solow prognostiziert eine derartige Wachstumsrate des BIP für eine Wirtschaft mit ausgewogenem Wachstum («steady state»).

3.3 Eine historische Störphase

Wir haben die Globalisierung eng definiert: Relativ kurzfristige Integration einer umfangreichen Bevölkerung, die zuvor in einer Planwirtschaft lebte, in die Marktwirtschaft. Reduziert man die Globalisierung auf eine einzige Dimension, vereinfacht sich ihre Analyse. Wir wollen dazu ein äusserst einfaches Modell verwenden. Zunächst befassen wir uns ausschliesslich mit den Konsequenzen des Zustroms an Arbeitskräften (3.3). Danach beziehen wir die Tatsache in unsere Überlegungen ein, dass diese Arbeitskräfte auch konsumieren (3.4). Und schliesslich erwägen wir die Möglichkeit, dass diese neuen Märkte auch zusätzliche Investitions- und Anlagemöglichkeiten bieten (3.5).

Die Weltwirtschaft im Kleinformat

Hier also unser Modell: Es handelt sich um eine Weltwirtschaft im Kleinformat. In dieser Wirtschaft gibt es nur ein einziges Gut, das mit Hilfe von Arbeit und physischem Kapital (Maschinen, Computer, Programme etc.) produziert werden kann. Wenn die Arbeit im Vergleich zum Kapital überwiegt, ist sie dementsprechend billiger. Somit wird sie in der Produktion intensiver genutzt als das Kapital. Die Ausstattung mit Kapital und Arbeit bestimmt die Produktionsweise in der betrachteten Wirtschaft.

Zu Beginn ist unsere Miniwirtschaft in zwei Welten geteilt, die voneinander abgeschottet sind. Die Ausstattung an Produktionsfaktoren ist in beiden Welten unterschiedlich. In der ersten Welt ist die Arbeit im Vergleich zum Kapital knapp. In der zweiten verhält es sich genau umgekehrt - die Arbeit ist reichlich vorhanden, das Kapital spärlich. In der ersten Welt wird Arbeit daher besser vergütet als in der zweiten. Wir haben es hier mit einer vereinfachten Beschreibung der Lage vor 1989 zu tun: Die erste Welt umfasste die Markt- und die zweite die Planwirtschaften. Beide Welten waren durch den Eisernen Vorhang getrennt. Die Modellwelt deckt sich ferner mit der Beobachtung, dass die kommunistischen Länder wenig Kapital angehäuft hatten. Die Statistiken über die Traktoren, Mähdrescher, Lokomotiven etc., welche die Botschaften dieser Länder gratis zur Verfügung stellten, beeindruckten nur solange, wie keine Korrektur für die Qualität und den Nutzwert

dieser Güter vorgenommen wurde. Dies zeigte sich deutlich bei der Wiedervereinigung Deutschlands.

Der Zustrom an Arbeitskräften

Nun sind wir in der Lage, die Auswirkungen der Globalisierung zu untersuchen. Was geschieht, wenn der Vorhang zwischen den beiden Welten unserer Miniwirtschaft fällt? Die Ausstattung mit Arbeit verändert sich im Vergleich zu der Ausstattung mit Kapital. In der globalisierten Wirtschaft sind mehr Arbeitskräfte vorhanden als in der früheren ersten Welt. Ihre relative Anzahl ist aber geringer als in der früheren zweiten Welt. Welche Folgen hat diese Veränderung auf die Arbeitsentgelte? In der ersten Welt sinken die Löhne, in der zweiten steigen sie. Die Entschädigungen für das Kapital verhalten sich umgekehrt. Sie steigen in der ersten Welt und fallen in der zweiten.

Arbeit ist weniger knapp in der globalen Wirtschaft, dafür ist Kapital knapper als in der ehemaligen ersten Welt. In unserer Modellwelt finden diese Veränderungen schlagartig statt, im Zeitpunkt der Öffnung des Vorhangs zwischen den beiden Welten. In Wirklichkeit geschieht alles viel langsamer und die Anpassungen sind nun schon mehr als ein Jahrzehnt im Gange. Unser Miniaturmodell prognostiziert einen Lohndruck in der ersten Welt. Da die Fülle an Arbeit sich nur allmählich bemerkbar macht und da wir ferner wissen, dass es in den Marktwirtschaften einen Trend zu kontinuierlichen Lohnerhöhungen gibt (vgl. 3.2), ist die Vorstellung einer Verlangsamung des Lohnwachstums eher angebracht. Dieses Phänomen wird mit dem Abschluss der Integration der zweiten Welt in die erste ein Ende finden. Zusammenfassend sagt das Modell, bei sorgfältiger Interpretation der Ergebnisse, eine *vorübergehende Dämpfung im Lohnwachstum* in der früheren ersten Welt voraus.

Wie steht es mit dem Entgelt für Kapital? Es erhöht sich so lange, bis die Übergangsperiode vorbei ist. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass wir von Entgelt für physisches Kapital, d. h. Computer, Fabriken etc. im Gegensatz zum Entgelt für Finanzkapital sprechen.

Ein einfaches, aber keinesfalls simplistisches Modell

Unsere Miniatur-Weltwirtschaft ist weiterhin sehr einfach. Man kann das Modell auf drei Arten erweitern.

Zunächst umfasst unsere Modellwirtschaft nur eine einzige Art von Arbeit. Es lässt sich nun leicht eine ganze Palette von nach Qualifikationen abgestuften Arbeitsarten einführen. Man kommt in diesem Fall zu dem Schluss, dass die Globalisierung zu einem reichen Angebot an unqualifizierten und durchschnittlich qualifizierten Arbeitskräften geführt hat. Hier zeigt sich in der ersten Welt der Lohndruck. Zudem wird auch ersichtlich, dass hoch qualifizierte Arbeitskräfte in einer globalisierten Welt seltener werden. Die Globalisierung führt auch in der ersten Welt zu höheren Arbeitsentgelten, aber die Lohnschere öffnet sich weiter. Diese Schlussfolgerungen mögen manchen Leser an die jüngsten Diskussionen über die Löhne der «Working Poor» oder der Spitzenmanager erinnern. Anzumerken ist, dass der technische Fortschritt – etwa die Informatisierung – vergleichbare Lohneffekte nach sich ziehen kann, wie die von uns der Globalisierung zugeschriebenen.

Zweitens sind die Arbeit und das physische Kapital in unserer globalisierten Wirtschaft mobil. Daher gleichen sich nach der Öffnung des Vorhangs die Lohnniveaus und die Kapitalrenditen an. Die Arbeitskräfte migrieren aus der zweiten Welt in die erste, solange ein Lohngefälle besteht. Somit steigen die Löhne in der zweiten Welt tendenziell an und geraten in der ersten unter Druck. Das Kapital verschiebt sich von der ersten Welt in die zweite, bis keine Renditeunterschiede mehr auszumachen sind. In Wirklichkeit ist die Mobilität der Arbeitnehmer keine realistische Hypothese. Trotz der Globalisierung ist die Arbeit innerhalb der Weltwirtschaft nicht mobil. Was bedeutet dies für die Gültigkeit der Prognosen in unserem Miniaturmodell der Weltwirtschaft? Sie gelten weiterhin. Tatsächlich gleichen sich die Renditen der Produktionsfaktoren an, selbst wenn diese Faktoren nicht mobil sind. Bedingung ist uneingeschränkter Güterhandel. Die Wirtschaftswissenschaftler Eli Heckscher und Bertil Ohlin haben dies in ihrem berühmten Modell für den Welthandel gezeigt (Bertil Ohlin erhielt 1977 den Nobelpreis für Wirtschaft).

Weshalb? Um dieses Phänomen zu verstehen, müssen wir mindestens zwei Güter in unser Modell einführen. Bis anhin zählte es nur ein Gut. Die Produktion eines dieser beiden Güter benötigt einen höheren Arbeitseinsatz, die des anderen ist kapitalintensiver. Die Erklärung liegt darin, dass die zweite Welt arbeitsintensive Güter exportieren wird, deren Produktion wenig Kapital verlangt, wie z. B. Spielzeuge. Mit einem

Kauf solcher Güter in der ersten Welt erhöht der Käufer die Nachfrage nach Arbeit in der zweiten. In der ersten Welt wird man im Gegenteil Arbeitskräfte freisetzen, da die Käufe in der zweiten Welt einen Verzicht auf Eigenproduktion bedeuten. Die Nachfrage nach Arbeitskräften sinkt somit in der ersten Welt und steigt in der zweiten. So kommt es zum Ausgleich der Arbeitsentgelte. Es ist so, als ob die zweite Welt nicht nur arbeitsintensive Güter, sondern auch die für ihre Produktion notwendige Arbeit exportierte.

Im Gegenzug wird die erste Welt kapitalintensive Güter exportieren. Und auch hier macht es den Anschein, als ob das in diesen Gütern enthaltene Kapital mitreise. Aus diesem Grund steigen die Entgelte für Kapital in der ersten Welt und nehmen in der zweiten ab. Der Welthandel wirkt somit als Ersatz für die fehlende Mobilität der Produktionsfaktoren.

Wer Zeit hat, möge einmal in einem Spielzeugladen einen Blick auf die billigsten Spielzeuge werfen. Fast alle stammen aus China. Die Prognosen des Heckscher-Ohlin-Modells sind faszinierend. Empirische Studien zeigen allerdings, dass der Ausgleich zwischen den Entgelten der Produktionsfaktoren kein vollständiger ist. Häufig ist der Warenhandel eingeschränkt. Wir können die Schlussfolgerungen unseres Modells der Weltwirtschaft dennoch beibehalten, wenn wir sie ein wenig abschwächen. In unseren Augen sagt das Modell die Einflussrichtung der Globalisierung auf die Entgelte für Arbeit und Kapital korrekt voraus, selbst wenn kein vollständiger Ausgleich erfolgt.

Rapides Wachstum des weltweiten Angebots

Drittens weist unser kleines Modell nur eine einzige Technologie auf. Gestalten wir es ein wenig realistischer und gehen wir davon aus, dass die Technologie in der ersten Welt weiter fortgeschritten ist als in der zweiten. Wenn wir den Vorhang zwischen unseren beiden Modellwelten öffnen, stellen wir fest, dass die veraltete Technologie der zweiten Welt aufgegeben wird zugunsten der fortschrittlicheren Technologie der ersten Welt. Die Öffnung des Vorhangs ändert nichts an der weltweiten Quantität der vorhandenen Produktionsfaktoren. Sie werden aber effizienter eingesetzt. Hieraus folgt, dass das Güterangebot in der globalisierten Wirtschaft in quantitativer Hinsicht über der Produktion der früheren ersten und zweiten Welt liegt. In Wirklichkeit steigt das Angebot nicht einfach über Nacht wie in unserem Miniaturmodell, sondern

nimmt mit hohen Zuwachsraten zu. Genau dies hat sich in den letzten Jahren gezeigt: Die Weltwirtschaft wuchs äusserst rasch. Derartige Wachstumsraten lassen sich auf einen Aufholeffekt und die Verbreitung der Technologie zurückführen. Somit sind sie zeitlich begrenzt, können aber durchaus ein, zwei oder drei Jahrzehnte andauern.

Die Steigerung des Güterangebots hat eine wichtige *direkte Folge*: *Mit der Globalisierung steigt der Wohlstand weltweit*. Selbst wenn es stimmt, dass ein höherer Ausstoss an Gütern und Dienstleistungen nicht immer mit einer Steigerung des Wohlstands gleichzusetzen ist, ist er doch meistens eine notwendige Bedingung dafür.

Im finanziellen und monetären Bereich der Weltwirtschaft treten bedeutende indirekte Folgen der erhöhten Produktion ein. Mit Hilfe unseres Miniaturmodells der Weltwirtschaft lassen sich diese analysieren. Darauf gehen wir im nächsten Abschnitt ein.

3.4 Niedrige Zinsen, mässige Inflation

Manchen Lesern dürfte Folgendes aufgefallen sein: Die plötzlich in der ersten Welt auf den Plan tretende Bevölkerung aus der zweiten Welt haben wir bis anhin auf einen «Zustrom an Arbeitskräften» reduziert. Diese bieten aber nicht nur Arbeitskraft an. Als Mitglieder eines Haushalts fragen diese Menschen Konsumgüter nach. Als Mitarbeitende von Unternehmen lösen sie eine Nachfrage nach Investitionsgütern (Software, Hardware, Maschinen etc.) aus. Die Globalisierung führt somit weltweit zu einer höheren Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen. Was lehrt uns unser kleines Modell, wenn wir zusätzlich auch die Nachfrage einbeziehen?

Wie im wirklichen Leben konsumieren die Wirtschaftssubjekte in unserem Miniaturmodell Güter.⁷ Die Nachfrage nach Gütern setzt sich aus zwei Bestandteilen zusammen. Der eine wird erworben und verbraucht, während der andere angesammelt wird. Die nicht konsumierten Güter erhöhen den Bestand an physischem Kapital; sie werden als Investitionsgüter bezeichnet. Im Allgemeinen sind die Haushalte die wichtigsten Konsumenten. Der Konsum wächst mit steigendem Einkommen. Die

⁷ Die Globalisierung im von uns definierten Sinne stellt einen «Angebotsschock» dar. Die Folgen lassen sich anhand des makroökonomischen IS-MP Modells für die Weltwirtschaft analysieren. Eine moderne Darstellung dieses Modells, verfasst von David Romer, findet sich im «Journal of Economic Perspectives», 2000.

Investitionen werden dagegen eher von Unternehmen getätigt. Da Investitionsgüter im Allgemeinen mit Krediten finanziert werden, gehen wir davon aus, dass die Investitionstätigkeit eine Funktion des Zinsniveaus ist. Tiefe Zinsen stimulieren die Investitionen. Im folgenden Abschnitt (3.5) besprechen wir einen weiteren wichtigen Einflussfaktor für die Investitionstätigkeit: die Rentabilität. Vorerst aber gehen wir davon aus, dass die Unternehmen noch nicht (oder zumindest nur teilweise) die erhöhte Rentabilität des physischen Kapitals als Investitionsmotiv berücksichtigen. Wie wir im vorherigen Abschnitt (3.3) gesehen haben, ist diese erhöhte Rentabilität des physischen Kapitals eine Folge der Globalisierung.

Der «Conundrum»

Wir stellten fest, dass die Globalisierung zu einem Anstieg der Produktion und, in ihrem Schlepptau, auch der Einkommen führt. Der Konsum wird sich seinerseits proportional zu den Einkommen entwickeln. Ein Teil der Einkommen wird nicht ausgegeben, sondern gespart. Die nicht ausgegebenen Einkommen steigen, selbst wenn ihr prozentualer Anteil am Gesamteinkommen nicht zunimmt. Der erste Bestandteil der Nachfrage – der Konsum – kann daher nur mit Mühe mit dem Wachstumsrhythmus der Einkommen und der Produktion Schritt halten. Dieses Manko wird durch die Zunahme des zweiten Bestandteils kompensiert: der Nachfrage nach Investitionsgütern.

Die Unternehmen finanzieren ihre Investitionen mit Ersparnissen. Diese Gelder fließen von den Haushalten zu den Unternehmen – entweder direkt über den Finanzmarkt oder indirekt über Bankkredite. Mit dem Kauf einer Anleihe, einer Aktie oder der Einlage von Mitteln auf ein Bankkonto stellen die Haushalte den Unternehmen Finanzkapital zur Verfügung. Das Finanzkapital besteht aus «Konsumanrechten», auf welche die Haushalte vorübergehend verzichten, um sie durch die Unternehmen nutzen zu lassen. Selbstverständlich verlangen die Haushalte eine Entschädigung für diesen Verzicht. Wir bezeichnen diese Entschädigung als «Kosten des Finanzkapitals» oder einfacher als «Zins». Mit «Zins» meinen wir ein gewichtetes Mittel aus Zinsen und Renditen diverser Anleihen und Aktien.

Je billiger Finanzkapital ist, desto mehr investieren die Unternehmen. Zur Steigerung des zweiten Nachfragebestandteils sind sinkende Zinsen vonnöten. Somit prognostiziert unser Miniaturmodell, dass die Zinsen

nachgeben müssen, damit die Gesamtnachfrage mit der als Folge der Globalisierung beschleunigt wachsenden weltwirtschaftlichen Produktion Schritt halten kann.

Zog die Globalisierung sinkende Zinsen nach sich? Genau dies hat sich in den letzten Jahren gezeigt. Kein Geringerer als Alan Greenspan, der Vorgänger Ben Bernankes an der Spitze der US-amerikanischen Zentralbank, bezeichnete im Jahr 2005 den Druck auf die Zinsen am langen Ende des Laufzeitenspektrums als ein Rätsel («Conundrum»).

Neue oder einfach andere Konsumenten?

Bis jetzt klassifiziert unser Modell die Konsumenten nicht nach ihrer Herkunft. Bei gleichem Einkommen entfällt auch gleich viel davon auf den Konsum, unabhängig, ob es aus der ersten oder aus der zweiten Welt stammt. Manche Beobachter neigen eher der Hypothese zu, dass die Konsumenten in der heutigen neuen Welt sich anders verhalten als diejenigen der ersten Welt, indem sie mehr sparen. Trifft dies zu, liegt hierin ein weiterer Grund für den Rückgang der Zinsen. Anzumerken ist allerdings, dass die Erklärung, weshalb die Globalisierung zu tieferen Zinsen führt, nicht von dieser Hypothese abhängt. Das Bevölkerungswachstum und der Produktionszuwachs sind Erklärung genug. Selbst wenn das Konsumverhalten in der zweiten Welt von dem der ersten abweichen sollte, würde es sich wahrscheinlich rasch an Letzteres angleichen.

Die globale Desinflation

Hebt man im Miniaturmodell den Vorhang, ist die Anpassung schon fast vollendet: Die Produktion springt sofort auf ihren neuen Höchststand. Realistischerweise sollte man davon ausgehen, dass die Wirtschaftstätigkeit schrittweise auf ihr potenzielles Niveau steigt. Es besteht ein empirisch belegtes Verhältnis zwischen dem Nutzungsgrad der Ressourcen und der Inflation: Tendenziell geht die Inflation so lange zurück, bis die Wirtschaft ihre potenzielle Kapazität ausgeschöpft hat. Das Miniaturmodell prognostiziert somit, dass die Globalisierung eine weltweite Desinflation bewirkt, d. h. einen Rückgang der Inflation.

Wird diese Prognose durch Beobachtungen bestätigt? Der Wirtschaftswissenschaftler Kenneth Rogoff stellte fest, dass die weltweite Inflation von 30% in der Zeit von 1990 bis 1995 auf 4% in der Periode von 2000

bis 2004 zurückging.⁸ In bestimmten Ländern ging in den letzten Jahren sogar das seit langem verdrängte Gespenst der Deflation (Rückgang des Preisniveaus) erneut um.

Die Inflation ist ein monetäres Phänomen. Ein allgemeiner Preisanstieg bedeutet eine Entwertung des Geldes aufgrund eines Überflusses an Zahlungsmitteln. Es ist somit äusserst verwunderlich, dass es zu einer weltweiten Desinflation im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts kam. In den meisten Ländern ging die Inflation tendenziell zurück, und zwar über die Währungsräume hinweg. Der beschriebene Rückgang der Inflation setzte in den Neunzigerjahren ein; er fällt mit dem Zusammenbruch der Planwirtschaften zusammen. Diese Tatsache bestärkt uns in unserer Vermutung, dass die jüngste Desinflation mit dem durch die Globalisierung wachsenden Angebot an Gütern und Dienstleistungen zusammenhängt. Dies umso mehr, als die Desinflation in den meisten Ländern mit einer expansiven Geldpolitik einherging.

Wie gestaltete sich der oben erwähnte Rückgang der Realzinsen? Einerseits trug das zunehmende Angebot an Finanzkapital dazu bei. Andererseits spielte auch die als Reaktion auf die Unterauslastung der produktiven Ressourcen zeitweise expansive Geldpolitik eine Rolle.

3.5 Neue Investitions- und Anlagechancen

Die Globalisierung führte nicht nur zu einer Ausdehnung des Angebots an Konsumgütern. Sie eröffnete zudem ungeahnte Investitions- und Anlagechancen. Bis anhin haben wir diesen Aspekt beiseite gelassen. Wir haben uns darauf beschränkt anzunehmen, dass die zunehmende Nachfrage nach Investitionsgütern auf den Rückgang der Finanzierungskosten zurückzuführen sei. Ein anderer Faktor, der neben dem Zins an Bedeutung gewinnen wird, ist die Rentabilität des physischen Kapitals. Der Entschluss zum Kauf eines Investitionsguts (Computerprogramm, Computer, Maschine, Fabrik etc.) hängt nicht nur vom Preis, sondern auch von der erwarteten Rendite ab. Dieser zweite Faktor wird die Zinsen in Zukunft in die Höhe treiben.

⁸ Kenneth S. Rogoff führt in «Globalisation and Global Disinflation», Federal Reserve Bank of Kansas City, «Monetary Policy and Uncertainty: Adapting to a Changing Economy», 2003, eine komplexere Erklärung für die Desinflation an als die im vorliegenden Essay.

Wie wir gesehen haben, hat die Globalisierung die Rentabilität des Kapitals erhöht. Der Grund hierfür liegt in der Tatsache, dass das physische Kapital aufgrund der Globalisierung knapper wurde im Vergleich zur Arbeit. Andere Faktoren, wie die Geschwindigkeit der Veränderungen und die Unsicherheiten hinsichtlich der politischen Stabilität in den Ländern, die neue Investitionsmöglichkeiten bieten, verdeckten die hohe Rentabilität des Kapitals. Letztlich werden die Unternehmen aber diesen Anstieg der Rentabilität bei ihren Entscheidungen, in Sachkapital zu investieren, berücksichtigen. Dann brauchen die Zinsen nicht tief zu bleiben, damit die Investitionen im Gleichschritt mit den Ersparnissen wachsen.⁹ Bei den Investitionsentscheidungen ersetzt die hohe Rentabilität des Kapitals die tiefen Finanzierungskosten als Motiv zu investieren. Somit steigen die (Real-) Zinsen erneut. Es ist sogar denkbar, dass sie sich auf ein im historischen Vergleich hohes Niveau bewegen.

Die Zentralbanken haben das Wachstum der Weltwirtschaft bis auf das Niveau, welches ihrem neuen Potenzial entspricht, mit einer expansiven Geldpolitik unterstützt. Setzt man diese Politik auch dann fort, wenn die Investitionstätigkeit durch Rentabilitäts- und nicht mehr Kostenüberlegungen getragen wird, geht man das Risiko einer Überauslastung der produktiven Ressourcen ein.

Die Rückkehr zur Normalität

In unserem Miniaturmodell hängt die Investitionstätigkeit der Unternehmen vom Verhältnis zwischen der Rentabilität des physischen Kapitals und den Kosten des Finanzkapitals ab. Dieser Quotient entspricht einer berühmten Kennzahl. Er wird nach dem Nobelpreisträger von 1981, dem Wirtschaftswissenschaftler James Tobin, als Tobins Q bezeichnet.¹⁰ Im vorletzten Abschnitt (3.3) haben wir gezeigt, weshalb die Rentabilität des physischen Kapitals mit der Globalisierung steigt. Im letzten Abschnitt (3.4) haben wir dagegen entdeckt, dass die Kosten

⁹ Leser, die mit dem IS-MP Modell vertraut sind, sehen, dass der Angebotsschock zunächst zu einer Bewegung entlang der IS-Kurve führt. Die Zinsen gehen zurück. In einer zweiten Phase verlagert sich die IS-Kurve nach aussen. Tatsächlich steigt die Rentabilität des Kapitals mit zunehmender Globalisierung. Diese Verlagerung führt zu einem Zinsanstieg.

¹⁰ Tobins Q wird zumeist als das Verhältnis der Bewertung einer Einheit an vorhandenem physischem Kapital durch die Finanzmärkte zu den Wiederanschaffungskosten definiert. Diese Definition ist mit der oben stehenden Definition gleichwertig. Die Bewertung einer vorhandenen Kapitaleinheit unterscheidet sich von derjenigen einer neuen Kapitaleinheit (Wiederanschaffungskosten), da sich der Kapitalstock nur langsam anpasst.

des Finanzkapitals gesunken sind, weil die Nachfrage mit dem Wachstumsrhythmus des Weltangebots Schritt halten musste. Somit sollte die Globalisierung Tobins Q in die Höhe treiben. Ist diese Aussage korrekt? Sie entspricht genau der Situation in den USA, d. h. dem Lande, für welches wir über Daten verfügen. Genau seit 1990 ist Tobins Q stark gestiegen.¹¹

Wir befassen uns grundsätzlich mit der Gegenwart. Mit einem Ausblick in die Zukunft wollen wir unsere Wirtschaftsanalyse abschließen: Hat Tobins Q einen hohen Wert, führt dies zu hohen Investitionen. Der Kapitalstock wächst. Kapital wird im Vergleich zur Arbeit wieder weniger knapp und seine Rentabilität wird sinken. Dies entspricht der Rückkehr zur Normalität und damit dem Abschluss der Globalisierung in wirtschaftlicher Hinsicht.

3.6 Die Übergangszeit zwischen den Jahrhunderten

Wir verlassen nun die Wirtschaftsschicht. Was haben wir gelernt? Wir haben uns auf die Analyse der gegenwärtigen Globalisierung konzentriert. In unseren Augen ist die Globalisierung nicht eine Frage der Wahrnehmung. Auch hat Globalisierung nichts damit zu tun, dass unser Planet auf Grund verbesserter Kommunikations- und Transportmöglichkeiten kleiner wird. Wir sind der Ansicht, dass die gegenwärtige Globalisierung in Wirklichkeit eine Integration der ehemaligen Planwirtschaften in die Marktwirtschaft darstellt.

Die Geschichte lehrt uns, dass eine Übergangsphase immer eine schwierige, häufig aber auch eine bedeutsame Zeit ist. Seit 1989 leben wir in einer Übergangsperiode. Jede Epoche verdient eine spezifische Bezeichnung. Für unsere ist die Bezeichnung «Zeit zwischen den Jahrhunderten» angebracht. Schon seit 15 Jahren leben wir nicht mehr im Jahrhundert, das vom Wettbewerb *wirtschaftlicher* Systeme geprägt war. Seit der Oktoberrevolution von 1917 bis zum Fall der Berliner Mauer im Jahr 1989 war die Welt geteilt in eine Erste Welt, die Marktwirtschaft, und in eine Zweite Welt, die Planwirtschaft. Die Übergangsphase, in der wir heute stehen, ist von der wirtschaftlichen Integration der früheren Zweiten Welt geprägt. Diese Phase wird erst

¹¹ Stephen Wright, «Measures of Stock Market Value and Returns for the US Nonfinancial Corporate Sector 1900-2002», Review of Income and Wealth, 2004.

dann enden, wenn die Aufhebung dieser Zweiteilung abgeschlossen ist. So lange werden wir auch nicht im 21. Jahrhundert leben, das im Zeichen des Wettbewerbs *politischer* Systeme stehen wird (vgl. Kapitel 4).

Je weiter die wirtschaftliche Integration der ehemaligen Zweiten Welt fortschreitet, desto deutlicher tritt zu Tage, dass die günstigen marktwirtschaftlichen Tendenzen, die von 1950-75 und von 1975-90 ersichtlich waren, nie an Gültigkeit verloren haben, sondern nur zeitweilig durch Anpassungsprozesse verdeckt wurden. Bis diese abgeschlossen sind, ist die Zeit zwischen den Jahrhunderten keine einfache Zeit für die Länder der ehemaligen Ersten Welt. Hierfür gibt es zwei Gründe, nämlich die Wachstumsaussichten und die ungleiche Verteilung der Einkommen.

Das Wachstum

In den Ländern der ehemaligen Zweiten Welt verläuft das Wachstum äusserst dynamisch. Sie erleben derzeit eine Wiederaufbauphase, die mit derjenigen Deutschlands und Japans nach dem Zweiten Weltkrieg vergleichbar ist. Entweder fehlen Ausrüstungsgüter und Infrastruktur oder sie sind veraltet und müssen ersetzt werden. Im «alten Europa» kann die Globalisierung sich sogar negativ auf das Wachstum auswirken. Tatsächlich sind Investitionen in der «Neuen Zweiten Welt» bzw. «Zweiten Neuen Welt» lukrativer als in der Ersten Welt. Das alte Europa, mit seinen tiefen Wachstumsaussichten, gleicht einem *Weltgeschichtsmuseum*. Es liegt auf der Hand, dass eine *Verlagerung* des Wirtschaftslebens in die «neue Welt» den besten Weg darstellt, von ihrem Wachstum zu profitieren. Diejenigen Unternehmen, welche in der «neuen Welt» Güter und Dienstleistungen absetzen, profitieren vom raschen Wachstum der Märkte für Konsum- und Investitionsgüter. Die Firmen, welche in dieser Welt direkt investieren, profitieren von der höheren Rentabilität des physischen Kapitals. Die Mitarbeitenden der genannten globalen Unternehmen profitieren. Die Rentner und Pensionskassen, die direkt oder indirekt diesen globalen Unternehmen Finanzkapital zur Verfügung stellen, werden entgeltet. Und nicht zuletzt profitieren die Haushalte und Privatpersonen von niedrigen Preisen der Güter und Dienstleistungen aus der «neuen Welt». Ein Teil der Wirtschafts- und politischen Kreise in der ehemaligen Ersten Welt vollzog den Übergang von einer kontinentalen Perspektive zu einer globalen Perspektive rasch. Andere halten sich immer noch in dem Teil des Feldes auf, aus dem sich das Spiel schon lange entfernt hat.

Die Verteilung der Einkommen

Möglicherweise steht die Frage nach der Einkommensverteilung wieder zuoberst auf der Tagesordnung. Wir haben gezeigt, dass die Löhne der wenig bzw. durchschnittlich qualifizierten Arbeitskräfte im «alten Europa» unter Druck geraten. Andererseits sind die Löhne der hoch qualifizierten Arbeitnehmer angestiegen, da sich die Rentabilität des Humankapitals analog dem physischen Kapital erhöht hat (vgl. 3.3). Die Lohnschere öffnet sich. Der «Mittelstand», die Grundlage der politischen Stabilität in der Nachkriegszeit, wird möglicherweise geschwächt. Eventuell erleben wir eine Zuspitzung der politischen Polarisierung. Wirtschaftsentwicklung ist nicht mehr wie in der Vergangenheit selbstredend synonym mit zunehmendem Wohlstand aller Arbeitskräfte, ungeachtet ihrer Qualifikation (vgl. 3.2). Dies könnte dazu führen, dass die Stärken der marktwirtschaftlichen Ordnung wieder vermehrt angezweifelt werden.

Mit der Globalisierung steigt der Wohlstand. Möglicherweise verdeckt die Einkommensverteilung diesen Effekt. Bestimmte Kreise werden sich fragen: «Was nützt mir die Globalisierung, wenn mein Lohn stagniert?»

In den Ländern, die ihre Altersversicherung im Kapitaldeckungsverfahren finanzieren, stellt sich diese Frage nicht wirklich. Hier sollten die Arbeitnehmer von der höheren Bewertung des Kapitals profitiert haben als dieses weltweit knapper wurde (also seit den Neunzigerjahren). Sie werden in Zukunft auch von der höheren Rentabilität des Finanzkapitals profitieren (vgl. 3.5). Die Gefahr sozialer und politischer Spannungen sinkt somit, vorausgesetzt, die betreffenden Versicherungen erfreuen sich gut durchdachter Konzepte. Transparenz ist das oberste Gebot. Die Versicherten müssen spüren, dass ihnen die höhere Rentabilität des Kapitals zu Gute kommt. Dafür sind die Altersguthaben auf individuellen Konten zu führen. Die zweite Bedingung ist, dass die Versicherten ein eigentliches Eigentumsrecht am gesamten oder mindestens einem Teil des obligatorischen Sparkapitals haben müssen. Dank dem Eigentümerschutz können die Versicherten durch Änderungen der Reglemente oder Gesetze weniger leicht ihr Vermögen verlieren. Zudem müssten die Versicherten sogar einen gewissen Einfluss auf die Anlageentscheidungen haben und eventuell vorhandene Aktienstimmrechte frei ausüben können. Je weniger diese Bedingungen erfüllt sind, desto weniger sind die Kapitalerträge in den Augen der Versicherten in der Lage, die Lohnentwicklung zu kompensieren.

Die Frage ist auch in jenen Ländern weniger problematisch, die das Sparen durch eine geringe Steuerbelastung gefördert haben. Man kann davon ausgehen, dass in diesen Ländern Vermögen und Aktienbesitz stärker verbreitet ist. Ein Teil des mit der Globalisierung einhergehenden Lohnrückgangs wird in diesen Ländern durch die zunehmenden Kapitalerträge wettgemacht. Somit ernten die Länder, die aus Gründen des Zusammenhalts und der sozialen Stabilität das Sparen gefördert haben, die Früchte ihrer weitsichtigen Politik.

Vermögenspolitik oder Umverteilungspolitik?

Es gibt Anlass zur Hoffnung, dass die Zeit zwischen den Jahrhunderten nicht allzu lange dauern wird. Das langsame Lohnwachstum bei den wenig bzw. durchschnittlich qualifizierten Arbeitskräften würde ernsthafte Probleme aufwerfen. Die Anforderungen an die Arbeitskräfte steigen laufend. Dies gilt auch für wenig qualifizierte Aufgaben. Wenn die Lohnentwicklung nicht mit der Entwicklung der Anforderungen Schritt hält, wäre dies negativ. Zudem würden damit die Finanzierungsprobleme bestimmter Sozialversicherungen vergrößert. Die «Wachstumsdividen- den» (Zunahme der Einkommen bei gleich bleibenden Beitragssätzen) der Lohnabzüge fallen seit 1989 weniger grosszügig aus. Sollte die Zeit zwischen den Jahrhunderten andauern, würden sich immer mehr Stimmen für eine Umverteilungspolitik erheben. Sie würden für eine zunehmende Besteuerung der Kapitalerträge zur Senkung der Besteuerung der Arbeitskraft eintreten. Diese Ideen fielen umso eher auf fruchtbaren Boden, je kleiner der Anteil derjenigen ist, die Vermögen besitzen. Es gibt zahlreiche Gründe, weshalb Bürger gleichzeitig Eigentümer und Vermögensbesitzer sein sollten. Dadurch dürfte etwa die Identifikation mit der Wirtschaftsordnung steigen und die Motivation, eine aktive Rolle in der Politik zu übernehmen, gefördert sowie der gesellschaftliche Zusammenhalt gestärkt. Die Förderung des Zugangs zur Vermögensbildung auch bei geringen Ressourcen und der Schutz dieser Vermögen kommen teuer zu stehen, wenn man sie vernachlässigt. Wir sind optimistisch. Die Marktwirtschaft ist unglaublich flexibel. Die Zeit zwischen den Jahrhunderten wird nicht lange dauern.

4. Die Herausforderung durch die autoritären Systeme

Wir greifen noch einmal auf das zu Beginn dieses Essays eingeführte Schichtenmodell zurück. Wir haben das «staatsbürgerliche Kapital» in die fundamentalste Schicht eingereiht. Somit hätten wir streng genommen zuerst die politische Schicht behandeln sollen. Wir haben diese Aufgabe jedoch absichtlich an den Schluss gestellt, um den ganz besonderen Stellenwert der politischen Schicht zu unterstreichen. Die Fäden, welche wir in den vorangehenden drei Kapiteln verfolgt haben, verflechten sich in diesem vierten Kapitel; es bildet das Ergebnis unseres Essays.

Das staatsbürgerliche Kapital umfasst sämtliche kulturellen Errungenschaften und sämtliche Institutionen, welche eine Gesellschaft zusammenschmieden und bewirken, dass die Lösung von Interessenkonflikten nicht zu existenzbedrohenden Eskalationen führt. Der Aufbau dieser Errungenschaften erfordert am meisten Zeit. Sie beginnen etwa bei der Gewohnheit, per Handschlag zu grüssen, den geordneten Interaktionen von Passanten auf der Strasse, den Anstandsregeln, den Usanzen zur Regelung von Nachbarschaftskonflikten und gehen bis zu den ausgefeiltesten politischen Institutionen wie der Verfassung, den Menschenrechten, der Gewaltenteilung und der Demokratie. Und schon sind wir auf der politischen Ebene angelangt. Wer würde bestreiten, dass es sich hier um die grundlegende Schicht handelt? Es ist tatsächlich nicht besonders sinnvoll, sich in erster Linie mit dem technischen Fortschritt, der Bevölkerungsentwicklung oder dem Wirtschaftswachstum zu befassen, wenn der Bürgerfrieden nicht sichergestellt ist.

Manche Leser mögen der Ansicht sein, dass Begrüssungskodizes, Interaktionen von Passanten und Anstandsregeln nichts mit Politik zu tun haben. Sie könnten sich irren! Ein Handschlag ist zunächst ein Zeichen für Gewaltverzicht und Eintritt in einen Dialog. Der Grund hierfür liegt wohl darin, dass man die Hand nicht frei hat, um etwa einen Degen zu ziehen. Anstandsregeln haben ebenfalls eine politische Dimension, da es darum geht, unnötige Konflikte zu vermeiden. Es ist zum Beispiel nicht höflich, Passanten anzurempeln, da man so unnötig Konflikte heraufbeschwört. Sind Unhöflichkeit und anstössiges Verhalten nicht ganz allgemein Anlass zu Irritationen und Konflikten? Diese Beispiele zeigen, dass unser staatsbürgerliches Kapital das Ergebnis von

derart alten und fundamentalen Anstrengungen ist, dass wir seine Errungenschaften nicht einmal mehr zu schätzen wissen.

Wir werden in diesem – kurzen – vierten Kapitel analog wie in den drei anderen vorgehen. Wir verwenden ein einfaches Modell. Weitere Einführungen erübrigen sich, da es sich um unser Schichtenmodell handelt. Während die technologischen, demographischen und globalen Herausforderungen täglich Schlagzeilen machen, wird die grösste Herausforderung zu Anfang des 21. Jahrhunderts zumeist verdeckt. Sie ist politischer Art. Dies wollen wir in diesem letzten Teil unseres Essays aufzeigen.

Der Wettkampf der Systeme

Im Rückblick zeigt sich das 20. Jahrhundert als Jahrhundert des militärischen und wirtschaftlichen Wettkampfs zwischen politischen Systemen und den entsprechenden Ideologien. Mit den folgenden Kriterien lassen sich vier grosse Systeme unterscheiden: demokratische oder autoritäre politische Institutionen sowie Markt- oder Planwirtschaft. Diese vier Systeme sind in Tabelle 7 dargestellt.

Diese Systeme wetteiferten im 20. Jahrhundert militärisch und wirtschaftlich miteinander. Selbstverständlich ist dies nur eine erste grobe Einteilung. Verzichtet man auf ihre Verfeinerung, zeigen sich die grossen Linien. Die USA waren der wichtigste Vertreter der Demokratie (Demokratie und Marktwirtschaft). Der Nationalsozialismus in Deutschland, der Faschismus in Italien und Spanien, die kaiserliche Autokratie in Japan standen für die autoritären Systeme (autoritäres System und Marktwirtschaft). Die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken (UdSSR) und die Volksrepublik China verschrieben sich dem

Tabelle 7: Politische Systeme			
		Politische Organisation	
Wirtschaftliche Organisation	Marktwirtschaft	Demokratie	Autoritäres System
	Planwirtschaft	«demokratischer» Kommunismus	Kommunismus

Kommunismus (autoritäres System und Planwirtschaft). Der demokratische Kommunismus (Demokratie und Planwirtschaft) existiert nur auf ideologischer Ebene, da es sich um eine unausgeglichene Idee handelt, die sich nicht in die Praxis umsetzen lässt.

Zwei klare Ergebnisse

Das 20. Jahrhundert zeigte zwei klare Ergebnisse im Wettkampf der Systeme. Es gab im Grossen und Ganzen zwei Etappensieger. Erstens beendete der Zweite Weltkrieg den Versuch der autoritären Regimes, sich *militärisch* gegen die Demokratie und den Kommunismus durchzusetzen. Zweitens zeigte die Nachkriegszeit, dass die Planwirtschaft nicht in der Lage war, *wirtschaftlich* mit der Marktwirtschaft mitzuhalten. Zunächst endete der Wettkampf auf militärischer Ebene (der Kalte Krieg) in einem Patt. Mit dem Auftreten von Kernwaffen erwiesen sich bewaffnete Konflikte als zu riskant. Als die wirtschaftliche Unterlegenheit klar zu Tage trat, setzte in der UdSSR eine Reformpolitik ein (Perestroika, Umstrukturierung), die letztlich zu ihrem Untergang führte. Die Wirtschaftsreformen (Uskorenie, Beschleunigung) waren ein bedeutender Teil der Reformpolitik. Auch in China wurde aus diesem Grund die Planwirtschaft aufgegeben und der Übergang zur Marktwirtschaft beschlossen. Somit wurden zunächst die autoritären Regimes und danach die Planwirtschaft im Lauf des 20. Jahrhunderts ausser Gefecht gesetzt. Man dachte, die Demokratien hätten den Wettkampf der Systeme gewonnen. Schliesslich gab es keine Alternativen mehr. In diesem Zusammenhang wurde sogar das Schlagwort vom «Ende der Geschichte» laut. Leider ist dies ein Trugschluss.

Demokratien und Herausforderungen

Tatsächlich herrscht zwischen den Systemen ein lebhafterer Wettkampf denn je. Die wichtigsten kommunistischen Länder gingen nicht zur Demokratie, sondern zu autoritären Systemen über. Dies zeigt sich in China. Russland steht noch immer im Zeichen des Autoritarismus. Zudem wurde diese Staatsform im 20. Jahrhundert nur auf militärischer Ebene besiegt. In wirtschaftlicher Hinsicht muss sich noch weisen, welches System wettbewerbsfähiger ist. Dies ist die eine grosse Herausforderung zu Beginn des 21. Jahrhunderts: Ein autoritäres Marktsystem wetteifert jetzt mit den Marktdemokratien.

Drei Anmerkungen zu den autoritären Systemen sind angebracht. Erstens können sie leicht zu Hegemonien werden. Der Nationalsozialismus und der Faschismus haben zu viele Tote gefordert, als dass man diese Lektion vergessen darf. Der Angriff auf die Falklandinseln oder auf Kuwait zeigen, dass diese Lektion noch immer brandaktuell ist. Zweitens sind autoritäre Systeme nicht naturgemäss instabil; sie können sich gegebenenfalls während Jahrzehnten halten. Das faschistische Italien oder in jüngerer Zeit der Iran belegen diese These. Die für eine funktionierende Marktwirtschaft notwendigen wirtschaftlichen Freiheiten sind nicht automatisch an individuelle politische Freiheiten gebunden. Zudem zeigen die jüngsten Erfahrungen, dass die neuen Kommunikationswege wie etwa das Internet oder das Satellitenfernsehen keine Bedrohungen für die Stabilität autoritärer Regimes darstellen. Drittens kann sich ein autoritäres System als wirtschaftlich äusserst erfolgreich erweisen, wie etwa in Singapur, einem Staat, dessen politische System eher autoritär als demokratisch ist. China stützt diese These ebenfalls.

Daher sei die verbotene Frage gestellt: Sind autoritäre Systeme möglicherweise in wirtschaftlicher Hinsicht erfolgreicher als Demokratien? Wir haben in unserem Essay Ansätze für das Verständnis der Gegenwart erarbeitet. Wir haben uns vor Spekulationen über die Zukunft gehütet und wollen weiterhin die Finger von der Futurologie lassen. Wir verzichten daher darauf, diese Frage zu beantworten. Es sei aber darauf hingewiesen, dass das 21. Jahrhundert in dieser Kernfrage zu einem Ergebnis kommen wird.

Mehrere beunruhigende Gründe lassen vermuten, dass die Antwort so einfach nicht ausfällt. Wir haben gesehen, dass einfache Erweiterungen des Tertiärsektors in fortschrittlichen Wirtschaften nicht ausreichen, um das Wirtschaftswachstum sicherzustellen. Der Wachstumsmotor muss somit neu erfunden werden. Ferner hat die Bevölkerungsentwicklung die Geopolitik wahrscheinlich zum Nachteil der Demokratien verändert. Zudem steht die Überalterung wirtschaftlichen Innovationen entgegen. Und letztlich geht die Globalisierung in den autoritären Ländern mit einem ausgeprägten Wirtschaftswachstum einher. Die Verteilung der Einkommen ist in Demokratien ungleichmässiger und der soziale Zusammenhalt schwieriger zu bewahren. Aus all diesen Gründen haben Demokratien schlechte Karten.

Die Welt steht Kopf

Es gibt jedoch noch einen weiteren, eher philosophischen Grund zur Beunruhigung. Wir greifen kurz auf ein zugegeben etwas skurriles Gleichnis zurück: «Stellt euch vor, dass ein Narr Himmel und Erde vertauscht. Er würde die Äste statt die Wurzeln in die Erde einstecken, um Bäume zu pflanzen! Natürlich würden die Bäume eingehen.» Dieses Gleichnis lehrt uns, dass menschliche Unternehmen auf dem echten Boden fassen müssen. Nichts ist so beständig wie Grund und Boden: «Nihil solidum nisi solum». Wir haben die Devise von Kaspar Stockalper und das Schichtenmodell an den Anfang unseres Essays gesetzt, um die Aufmerksamkeit auf diese Problematik zu lenken. Es gibt in gewissen politischen Strömungen in den Demokratien eine Neigung, auf Sand zu bauen. Es wird davon ausgegangen, dass politische Ziele sich am ehesten erreichen lassen, indem wirtschaftliche Gegebenheiten verändert werden. Zur Anpassung des Überbaus ist ein Eingriff in den Unterbau notwendig. Diese Auffassung stellt die Welt des Schichtenmodells auf den Kopf: Die Wirtschaft bildet die grundlegende Schicht und die Politik liegt auf der Oberfläche. Europa weist zahlreiche Beispiele «grosser Politik» auf, die auf dieser These beruhen. Die Montanunion (Wirtschaftsschicht) wurde errichtet, um militärischen Frieden zu gewährleisten (politische Schicht). Der europäische Binnenmarkt und die einheitliche Währung (Wirtschaftsschicht) sollen die politischen und demokratischen Institutionen Europas fördern (politische Schicht). Auch in der «kleinen Politik» wimmelt es von Beispielen. Massnahmen zur Beschäftigung von Immigranten (Wirtschaftsschicht) werden eingeführt, und man vertraut darauf, dass kulturelle und politische Integration automatisch folgen werden (politische Schicht). Diese Beispiele belegen, dass die Wirtschaft als die grundlegende und die Politik als die oberflächliche Schicht betrachtet werden. Implizit wird postuliert, dass Änderungen wirtschaftlicher Art notwendigerweise zu politischen Änderungen führen.

Wozu führt es, wenn die Politik das Schichtenmodell umkehrt? Es lassen sich drei Konsequenzen unterscheiden: Zum einen gelten Diskussionen, Dialoge, das Einstehen für Werte, die Vorgabe von Zielen und politischen Programmen per se als belanglose und ineffiziente politische Instrumente. Im Schichtenmodell kann eine echte politische Diskussion dagegen vervielfachte Auswirkungen entfalten. So kann etwa ein Parlament durch blosser Vertagung einer Debatte über einen wichtigen

politischen Entscheid (grundlegende Schicht) das Wachstum eines Landes (oberste Schicht) beeinträchtigen. Zum anderen werden Eingriffe in die Funktionsweise der Wirtschaft zur Erreichung politischer Ziele zum «Courant normal». Diese Ansicht führt zu immer mehr Eingriffen. Dies beeinträchtigt die Effizienz der marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaft. Schliesslich verfehlt man häufig die erhofften politischen Ziele. Eingriffe in die Wirtschaft reichen im Allgemeinen nicht aus, die gewünschten politischen Effekte auszulösen.

Zusammenfassend besteht der zweite, eher philosophische Grund zur Beunruhigung darin, dass die Demokratien in wirtschaftlicher Hinsicht ineffizienter sein könnten als die autoritären Systeme, da Demokratien mehr in das Marktgeschehen eingreifen könnten. Paradoxerweise beruht dieser demokratische Interventionismus auf einer Reminiszenz des Marxismus, nämlich der Vision einer Welt, in der das Wirtschaftliche als Unterbau und die Politik als Überbau angesehen werden. Sollte Europa die Wette verlieren, dass wirtschaftliche Integration automatisch die Entwicklung politischer Institutionen nach sich zieht, würde Europa die Anziehungskraft demokratischer Institutionen im Wettkampf der Systeme einbüßen. Wir kommen somit zu folgendem Schluss hinsichtlich der Rolle der öffentlichen Hand in diesem frühen 21. Jahrhundert: Sie besteht im «Primat der Politik», nicht im üblichen Sinne einer Dominanz der Politik über die Wirtschaft, sondern vielmehr im Sinne einer erneuten Priorität grundlegender Probleme in der Welt der Politik.

In diesem Essay haben wir vier Herausforderungen für die Gegenwart behandelt: die Informatisierung (Kapitel 1), die Demographie (Kapitel 2), die Globalisierung (Kapitel 3) und die Herausforderung durch die autoritären Systeme (Kapitel 4). Für jede Frage erhielten die Leser einen Ansatz, mit dem sie das Verständnis für diese Herausforderungen vertiefen können. Vier Modelle wurden eingeführt: das generische Sektorenmodell, das Modell des demographischen Übergangs, das Miniaturmodell der Weltwirtschaft und das Schichtenmodell. Diese vier Modelle stehen für ebenso viele Ansätze zum Verständnis der Lage der Länder des «alten Europa» zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Unser Text stand im Zeichen der Bescheidenheit. Andere Ansätze zum Verständnis der Gegenwart sind möglich. Und unsere Erläuterungen dieser komplexen Phänomene sind selbstverständlich nicht erschöpfend.

Reiner Eichenberger und Mark Schelker

Leistungsfähiger Staat dank Markt für Staat

Zusammenfassung

Mit fortschreitender Globalisierung hängt unser Wohlstand zunehmend von der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz ab. Diese wird vor allem vom Ausmass der wirtschaftlichen Freiheiten und der Leistungsfähigkeit unseres Staatswesens bestimmt. Diese wiederum werden von der Wirksamkeit des politischen Wettbewerbs geprägt – dem Wettbewerb von Politikern und Parteien um die Gunst der Wähler. Deshalb gilt es, den politischen Wettbewerb zu stärken. Fünf Aspekte politischen Wettbewerbs sind dabei besonders wichtig: Neben dem direkt-demokratischen Wettbewerb zwischen Ideen, dem repräsentativ-demokratischen Wettbewerb zwischen Politiker und Parteien um die legislative und exekutive Regierungsgewalt, sowie dem föderalistischen Wettbewerb zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften existiert ein vierter, bisher völlig vernachlässigter Aspekt des politischen Wettbewerbs, der Wettbewerb zwischen verschiedenen direkt vom Volk gewählten politischen Gremien. Schliesslich muss fünftens der politische Wettbewerb so angelegt sein, dass auch die Erbringung nationaler öffentlicher Güter gewährleistet ist. Dafür bedarf es nationaler politischer Institutionen, in denen die Politiker auch tatsächlich Anreize haben, sich für nationale Anliegen einzusetzen.

In diesem Beitrag werden zu allen fünf Aspekten konkrete Massnahmen zur Stärkung des Wettbewerbs entwickelt, die sich gegenseitig ergänzen:

1. die Stärkung des direkt-demokratischen Wettbewerbs durch den Ausbau der direkt-demokratischen Institutionen,
2. die Stärkung des föderalistischen Wettbewerbs durch die Entwicklung von funktionalem statt territorialem Föderalismus,
3. die Stärkung des repräsentativ demokratischen Wettbewerbs durch die Öffnung der lokalen politischen Märkte für auswärtige Politikanbieter,
4. die Stärkung des Wettbewerbs zwischen politischen Gremien durch die Ausweitung der Rolle von Rechnungsprüfungskommissionen,
5. die Schaffung besserer Anreize für National- und Bundesrat, im Interesse der gesamten Schweizer Bevölkerung nationale öffentliche Güter zu erbringen.

I. Zwischen Markt und Staat

Mit fortschreitender Globalisierung hängt unser Wohlstand zunehmend von der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz ab. Diese wird nicht nur vom Ausmass der wirtschaftlichen Freiheiten, sondern ganz entscheidend von der Leistungsfähigkeit unseres Staatswesens geprägt. Denn erstens kann nur ein gut funktionierender Staat für die Wirtschaft günstige Rahmenbedingungen bieten. Zweitens wird der Staat auch in Zukunft in vielen Bereichen eine entscheidende Rolle spielen, weil Privatisierung und wirtschaftlicher Wettbewerb keine Allheilmittel sind. Viele heute staatlich bereitgestellte Leistungen können kaum in einem freien Markt erbracht werden, weil Marktversagen infolge von Externalitäten, natürlichen Monopolen und asymmetrischer Information drohen. Viele Marktversagen können aber auch nicht in einfacher Weise durch staatliche Regulierung und öffentliche Ausschreibungen kuriert werden. Die Regulierung privatisierter Unternehmen erweist sich oft als sehr schwierig und aufwändig, und sie ist wie alle Staatstätigkeit durch Staatsversagen bedroht, um so mehr als die betroffenen Firmen grosse Anreize haben, die Regulierung zu ihren eigenen Gunsten zu beeinflussen. Wettbewerbliche Ausschreibungen

können für viele Leistungen nur schwer durchgeführt werden, weil sie oft sehr teuer sind und durch Absprachen und Bestechung ausgehebelt werden können. Die Gegenmassnahmen, etwa die Regel, Aufträge strikte an den billigsten Anbieter zu vergeben, drängen leicht andere Aspekte wie die Qualität und Zuverlässigkeit der Anbieter in den Hintergrund.

Die heute zur Überwindung dieser Probleme praktizierten Lösungsversuche und Vorschläge sind aus politisch-ökonomischer Sicht wenig befriedigend. Dies gilt für gemeinde- und kantonsgrenzenüberschreitende Verwaltungseinheiten zur Erbringung einzelner öffentlicher Leistungen (z.B. Verkehrsverbände) genau so wie für Aktiengesellschaften mit politisch dominierten Verwaltungsräten (z.B. für Kulturinstitute und Flughäfen) und für unabhängige, von der Regierung oder dem Parlament delegierte Regulierungsbehörden (z.B. für Post, Bahn oder Telekommunikation), aber auch für die Zentralisierung von Aufgaben bei einer Bundesbehörde (z.B. dem Bau und der Bewirtschaftung der Autobahnen) oder einer bundesnahen Anstalt (wie im Falle des Vorschlags einer Einheitskrankenkasse). All diese Konstruktionen leiden am gleichen schwerwiegenden Mangel: ihrem Demokratiedefizit. In all diesen wichtigen Behörden, Ämtern, Kommissionen, Verbänden und Anstalten ist die demokratische Legitimation nur sehr indirekt. In ihnen können die Bürger weder die wichtigsten Entscheidungsträger selbst wählen, noch direkt-demokratisch mitwirken. Die Entscheidungsträger unterliegen deshalb keiner wirksamen Wiederwahlrestriktion, und ihre Leistungen werden kaum systematisch gemessen. Deshalb erstaunt es nicht, dass sich die Bürger einerseits oft gegen weitere Privatisierungen mit entsprechenden Regulierungsmechanismen wenden, gleichzeitig aber auch zentralistischen Lösungen misstrauen. Sie befürchten zu Recht, dass bei diesen neuen Lösungen ihre Interessen wenig berücksichtigt und die gut organisierten Interessengruppen bevorteilt werden.

Was aber tun, wenn der freie wirtschaftliche Markt nicht funktioniert, die althergebrachten staatlichen Institutionen mit der Leistungserbringung und Regulierung überfordert sind, und die traditionellen politischen Lösungsansätze kaum befriedigen? Wir schlagen vor, Markt und Staat in einer neuen Form zu verbinden, die ihre jeweiligen Vorteile, nicht aber ihre Nachteile vereint: dem «Markt für Staat». Dieses Konzept überträgt die Leistungsfähigkeit von privaten Märkten auf den staatlichen Bereich. Es versucht aber nicht stereotyp, den wirtschaftli-

chen Wettbewerb zu stärken, sondern es anerkennt die Notwendigkeit und Vorteilhaftigkeit staatlicher Leistungserbringung, setzt aber den Staat systematisch politischem Wettbewerb aus – dem Wettbewerb der Anbieter von Politik um die Gunst der Nachfrager, den Bürgern. So wird zum einen die Effizienz der staatlichen Leistungserbringung gesteigert und damit der Bedarf an Privatisierung gemindert. Zum anderen werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass Regulierung und Auftragsvergabe vermehrt im Interesse der grossen, aber schlecht organisierten gesellschaftlichen Gruppen erfolgen, insbesondere den Konsumenten und Steuerzahlern. Damit wird gleichzeitig das Funktionieren der Politik und der Wirtschaft verbessert.

Im Folgenden werden zuerst die Grundzüge des Konzepts «Markt für Staat» entwickelt (Abschnitt II). Sodann werden die einzelnen Wettbewerbsaspekte und die Massnahmen zu Ihrer Stärkung diskutiert (Abschnitt III) und gezeigt, wie sie zusammenwirken. Schliesslich werden die Ergebnisse zusammengefasst (Abschnitt IV).

II. Markt für Staat: Ein breiteres Konzept politischen Wettbewerbs

Wie kann ein Markt für Staat geschaffen und der politische Wettbewerb gestärkt werden? Für die Beantwortung dieser Frage kann leicht Inspiration aus der Analyse wirtschaftlichen Wettbewerbs gewonnen werden, da politische und wirtschaftliche Märkte strukturell sehr ähnlich sind. Wie in einem wirtschaftlichen Markt tauschen in der Politik Nachfrager nach Politik (Bürger, Interessengruppen) mit den Anbietern von Politik (Politiker und Parteien) knappe Ressourcen aus (insbesondere Stimmen und Wahlkampfspenden), wobei der Tausch von beidseitiger Unsicherheit und Informationsknappheit geprägt ist und Institutionen den Tauschprozess und das -ergebnis entscheidend beeinflussen.

Politischer Wettbewerb findet wie wirtschaftlicher Wettbewerb nicht nur auf einem Markt statt. Wettbewerb kann *in* Märkten oder *um* Märkte herrschen, und die Effizienz wird nicht nur vom Wettbewerb auf den Produkte-, sondern auch den Faktormärkten und dem Markt für Eigentumsrechte bestimmt.

In der traditionellen Literatur zu politischem Wettbewerb können wenigstens drei Aspekte von politischem Wettbewerb unterschieden werden: (1) Dem direkt-demokratischen Wettbewerb zwischen Interessengruppen und Ideen, (2) dem repräsentativ-demokratischen Wettbewerb zwischen Politiker und Parteien um legislative und exekutive Regierungsgewalt und (3) dem föderalistischen Wettbewerb zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften.

Diese drei Aspekte politischen Wettbewerbs sind heute in allen Ländern nur sehr beschränkt entwickelt und haben zudem einige Schwächen. Dezentralisierung bringt zwar gegenüber einer zentralistischen Organisation grosse Vorteile, hingegen beruht föderalistischer Wettbewerb stark auf dem Mechanismus des «voting by feet». Dies ist ein träger und teurer Wettbewerbsmechanismus, da die Wanderungskosten für Individuen zumeist gross sind, insbesondere in einigermaßen funktionierenden Staatswesen, die den Bürgern ein Heimatgefühl vermittelt und Anreize für spezifische und gebundene Investitionen geben.

Das Konzept Markt für Staat beruht deshalb einerseits auf der Stärkung dieser drei Aspekte politischen Wettbewerbs durch den Auf- und Ausbau direkt-demokratischer Institutionen, die Entwicklung von funktionalem statt territorialem Föderalismus sowie der Öffnung der heute fast völlig geschlossenen lokalen und nationalen «Märkte für Politik», indem es Politikern und Parteien erlaubt, ihre Dienste gemeinde-, landes- und staatsgrenzenübergreifend anzubieten.

Gleichzeitig führt das Konzept einen vierten und besonders wichtigen Aspekt politischen Wettbewerbs ein: Wettbewerb zwischen der Regierung und direkt vom Volk gewählten politischen Gremien, die über politische Projekte informieren und in Konkurrenz zur Regierung den Bürgern alternative Politikvorschläge präsentieren. Während im wirtschaftlichen Bereich Wettbewerb im Produktmarkt von hervorragender Bedeutung ist, ist dieser Aspekt im politischen Bereich kaum entwickelt: Heute haben die Bürger (fast) nirgends eine Auswahl zwischen konkurrierenden Politikalternativen. Die direkte Demokratie kommt Produktwettbewerb noch am nächsten. Jedoch wird den Bürgern normalerweise nur eine Alternative zum Status quo geboten. Die Agendasetzungsmacht der Regierung und der Initiativkomitees ist deshalb beträchtlich. Da zudem die Erarbeitung von Initiativvorschlägen ein öffentliches Gut ist, sind die meisten Initiativen stark auf Partialinteressen ausgerichtet. Im repräsentativ-demokratischen

Wettbewerb können die Bürger typischerweise nur alle vier bis sechs Jahre wählen, und dann können sie auch nicht unter klar spezifizierten Produkten auswählen, sondern nur zwischen Parteiprogrammen, die oft wenig konkret und wenig glaubwürdig sind. Im föderalistischen Wettbewerb schliesslich gibt es zwar Auswahl, aber wie bereits erwähnt sind die Transaktionskosten zumeist sehr gross. Die Lösung für wirksamen Produktewettbewerb im politischen Bereich besteht darin, dass der Regierung eine zweite, demokratisch gewählte Institution gegenübergestellt wird, die durch alternative Vorschläge permanent mit ihr um die Gunst der Bürger wetteifert und so ein Wettbewerb zwischen politischen Gremien geschaffen wird.

Schliesslich müssen die vier Aspekte politischen Wettbewerbs so angelegt sein, dass die Erbringung nationaler öffentlicher Güter gewährleistet ist, wofür es nationaler politischer Institutionen bedarf, in denen die Politiker auch tatsächlich Anreize haben, sich für nationale Anliegen einzusetzen.

Im folgenden Abschnitt werden für all die fünf Aspekte politischen Wettbewerbs konkrete Massnahmen zur Stärkung des Wettbewerbs entwickelt, die sich gegenseitig ergänzen:

1. die Stärkung des direkt-demokratischen Wettbewerbs durch den Ausbau der direkt-demokratischen Institutionen,
2. die Stärkung des föderalistischen Wettbewerbs durch die Entwicklung von funktionalem statt territorialem Föderalismus,
3. die Stärkung des repräsentativ demokratischen Wettbewerbs durch die Öffnung der lokalen politischen Märkte für auswärtige Politikanbieter,
4. die Stärkung des Wettbewerbs zwischen politischen Gremien durch die Ausweitung der Rolle von Rechnungsprüfungskommissionen,
5. die Schaffung besserer Anreize für den National- und den Bundesrat, im Interesse der gesamten Schweizer Bevölkerung nationale öffentliche Güter zu erbringen.

III. Fünf Ansätze zur Stärkung des politischen Wettbewerbs

1. Wettbewerb zwischen Ideen: Stärkung der direkten Demokratie

Die direkt-demokratischen Institutionen – Referendums- und Initiativrechte der Bevölkerung gegenüber Parlaments- und Regierungsentscheidungen sowie Gemeindeversammlungen – und damit der Einfluss der Bürger auf Ausgaben, Steuern und Leistungserbringung haben nirgends auf der Welt eine so weit reichende Bedeutung wie in der Schweiz. Manche Länder kennen zwar eine lebendige direkte Demokratie auf Ebene der Gemeinden (z.B. Bayern, USA) und Gliedstaaten (USA), und andere führen regelmässig Abstimmungen auf nationaler Ebene durch (z.B. Irland). Aber in keinem anderen Land wird direkte Demokratie auf allen staatlichen Ebenen und in solcher Regelmässigkeit wie in der Schweiz geübt. Aber trotzdem weist die direkte Demokratie in der Schweiz verschiedene schwerwiegende Lücken auf. So existieren in der Schweiz auf Bundes- und Kantonsebene Referendums- und Initiativrechte nur in Verfassungs- und Gesetzesfragen, also gegen Parlamentsbeschlüsse. Hingegen gibt es kaum Referendums- und Initiativrechte gegen Verordnungen (Regierungserlasse). Zudem können auch nicht alle Parlamentsbeschlüsse direkt-demokratisch ausgehebelt werden. So legen in vielen Schweizer Kantonen alleine die Kantons- und Gemeindeparlamente die Einkommenssteuerfüsse fest, und das Finanzreferendum (Referendum gegen Ausgabenbeschlüsse) ist oft stark eingeschränkt.

Der erste Vorschlag zur Stärkung des politischen Wettbewerbs liegt deshalb auf der Hand. Es gilt, die direkte Demokratie auf allen Ebenen auszubauen, also auf Bundesebene das Finanzreferendum, auf Bundes- und Kantonsebene das Behördenreferendum, und in den Kantonen und Städten mit Parlament überall das Steuersatzreferendum einzuführen und das Finanzreferendum zu stärken. Zudem könnte die direkte Demokratie auf bisher zumeist nicht vom Volk getroffene Entscheidungen ausgeweitet werden, z.B. bei besonders umstrittenen Fällen der Vergabe staatlicher Aufträge. Dadurch würden die negativen Begleiterscheinungen der Vergabe durch die Exekutive und das Parlament abgeschwächt. Partialinteressen würden eine kleinere Rolle spielen, und das

Volk müsste nicht so wie die Regierung durch enge Vergabevorschriften eingeschränkt werden, sondern könnte frei zwischen preislichen, qualitativen und anderen, z.B. sozialen Aspekten abwägen.

Insgesamt ist heute wissenschaftlich gut belegt, dass umfassende Referendums- und Initiativrechte die Effektivität der staatlichen Leistungserbringung (Kirchgässner, Feld und Savioz 1999, Feld und Matsusaka 2003) und die Zufriedenheit der Bürger (Frey und Stutzer 2001) steigern. Denn direkte Demokratie stärkt durch verschiedene Mechanismen den politischen Wettbewerb und damit die Anreize der Politiker und Parteien, auf die Präferenzen der Bürger Rücksicht zu nehmen (Eichenberger 1999): Erstens öffnet sie die politische Agenda für Vorschläge von Oppositionsparteien und Gruppen, die im Parlament nicht vertreten sind. Damit schränkt sie die Möglichkeiten der Regierung und der Parlamentsmehrheit ein, von den Präferenzen der Bürger abzuweichen. Zweitens ermöglicht sie glaubwürdige Politikversprechen, denn die zur Abstimmung kommenden konkreten Gesetzes- und Verfassungstexte sind bindender als Wahlversprechen. Drittens stärkt sie den öffentlichen politischen Diskurs und verbessert so die Information der Bevölkerung über politische Fragen und Parteistandpunkte sowie die Information der Politiker über die Präferenzen der Bevölkerung. Denn in Abstimmungen kommen die reflektierten Präferenzen der Bürger zum Vorschein, wohingegen in Meinungsumfragen die Antworten zumeist oberflächlich und ohne vorangehenden gesellschaftlichen Diskurs gegeben werden. Viertens reduziert direkte Demokratie die Komplexität der Wahlentscheidung der Bürger. Während die Bürger bei Referenden und Initiativen nur über eine Sachfrage informiert sein müssen, müssen sie bei Parlaments- und Regierungswahlen über das gesamte Bündel aller Sachfragen der nächsten Legislaturperiode informiert sein und zudem die Standpunkte der verschiedenen Parteien kennen und ihr Abstimmungsverhalten im Parlament und Regierung erahnen.

Aufgrund der letzten Überlegung ist eine stereotypen Kritiken an der direkten Demokratie – sie überfordere die Wähler – hinfällig. Vielmehr trifft genau das Gegenteil zu: Nicht Sachabstimmungen, sondern Wahlen überfordern die Bürger. Natürlich kann dagegen und zugunsten von repräsentativer Demokratie argumentiert werden, dass die Bürger bei Wahlen nicht aufgrund des tatsächlich erwarteten Abstimmungsverhalten der Parteien in all den verschiedenen zukünftigen Sachfragen

entscheiden, sondern aufgrund von «informational shortcuts» wie der vergangenen Performance der Regierung (backward-looking voting) oder ihrer ideologischen Orientierung (z.B. Lupia 1994). Das ist aber schwieriger als zumeist vermutet. Denn Performancebeobachtungen existieren zumeist nur für die bisherigen Amtsinhaber, und die Performance der Regierung hängt stark von der Rolle der Opposition ab, die Anreize hat, die Regierung möglichst zu behindern. Aber auch die Beobachtungen zum vergangenen Abstimmungsverhalten in Parlamenten z.B. durch die verschiedenen Indizes zum Abstimmungsverhalten von Parlamentariern sind oft wenig aussagekräftig. Erstens unterscheiden diese Indizes nicht zwischen Abstimmungen mit klarem Ausgang, bei denen das Verhalten der einzelnen Parlamentarier keine Rolle spielt, mit solchen, bei denen eine einzelne Stimme einen Einfluss haben kann. Zweitens stellt das Abstimmungsverhalten nur einen (oft unwichtigen) Teil der Aktivitäten und Einflussnahme eines Parlamentariers dar. Falls jedoch solche «informational shortcuts» vernünftige Wahlentscheidungen erlauben, tun sie das umso mehr auch bei Sachabstimmungen. Denn auch bei Sachabstimmungen können die Wähler ihren Informationsaufwand verkleinern, indem sie sich an einzelnen Parteien oder Politikern orientieren. Dann können Sie den Abstimmungsempfehlungen der Parteien und Interessengruppen folgen. Dabei sind sie aber nicht gezwungen, ihre Stimme gleich für vier Jahre nur auf eine Partei zu setzen, sondern können je nach Sachgebiet verschiedenen «Beratern» vertrauen und auch innerhalb der Legislaturperiode ihre «Berater» wechseln. Offensichtlich ist ein solch flexibler (direkt-demokratischer) «Beratermarkt» weit wettbewerblischer als ein (repräsentativ-demokratischer) «Repräsentantenmarkt», auf dem die Bürger über viele Jahre ihre Repräsentanten nicht auswechseln dürfen.

Regelmässig wird eine «Verwesentlichung» oder ganz offen ein Abbau der direkten Demokratie mit dem Argument gefordert, sie gäbe den gut organisierten Interessengruppen übermässigen Einfluss und behindere Reformen, weil es für Reformen eine starke Führung brauche. Diese Kritik entspringt aber einem eigentlichen «Nirwana-Ansatz» und zielt deshalb völlig ins Leere. Die wichtige Frage ist nicht, ob direkte Demokratie absolut perfekt funktioniert, sondern ob sie verglichen mit anderen realistischen Alternativen besser oder schlechter funktioniert. Aus dieser strikte vergleichenden Perspektive schneidet direkte Demokratie sehr gut ab. Natürlich stimmt es, dass in der Schweiz vieles

langsam geht und die Steuerzahler und Konsumenten oft das Nachsehen haben. Aber im Vergleich mit den anderen Ländern schneidet das schweizerische System sehr gut ab. Das illustriert nicht nur der Vergleich mit Ländern wie Frankreich, Italien oder auch Deutschland, die weit stärker als die Schweiz an Reformstau leiden. Zuweilen argumentieren die Kritiker der direkten Demokratie auch, manche – vor allem nordische Länder oder auch Neuseeland – hätten dank Institutionen, die eine «starke Führung» begünstigen, mehr Reformen als die Schweiz durchgeführt (Straubhaar und Heiniger 2004). Bei genauem Hinsehen zeigt sich aber, dass die entscheidende Voraussetzung für Reformen zu- meist war, dass die betreffenden Länder in einer ernsthaften Krise steckten und einen wesentlich höheren Reformbedarf hatten als die Schweiz. Eine ausgewogene Analyse müsste deshalb zumindest erkennen, dass diese Länder mit (und wohl oft auch wegen) ihren Institutionen und ihrer «starker Führung» in diese Krisen gerieten.

Genau so ist auch die Vorstellung falsch, das Referendum habe grundsätzlich eine bremsende Wirkung. Natürlich ist es technisch eine Bremse. Aber jedes Kind weiss, dass man mit Autos, die gute Bremsen haben, schneller fahren kann und weniger oft im Graben landet. Mit einer guten Bremse kommt man also sicher schneller ans Ziel. Was die Kritiker immer vergessen ist, dass Bürger und Interessengruppen, die über keine wirksamen Referendumsmöglichkeiten verfügen, schon bei der Auswahl ihrer Politiker viel vorsichtiger sein und möglichst konventionelle und gut berechenbare Politiker wählen müssen, die nur ja kein «Innovationsrisiko» mit sich bringen. Wähler hingegen, die über gute Referendumsmöglichkeiten verfügen, können innovativere, originellere und mutigere Politiker wählen und sie freier nach neuen Ideen und Lösungen suchen lassen. Diese Interdependenz von Referendumsmöglichkeiten und Wahlverhalten schlägt sich sogar in institutionellen Regelungen nieder. Dass die Schweizer bisher mehrheitlich damit einverstanden waren, dass der Bundesrat nicht volksgewählt und kaum je abgewählt wurde, lässt sich gut damit erklären, dass sie ja über gute Referendumsmöglichkeiten verfügen und deshalb dem Bundesrat «freien Lauf» lassen können.¹

¹ Entsprechend den obigen Überlegungen greift auch das häufig gegen direkte Demokratie vorgebrachte Argument, dass damit ein weiterer «Veto-Spieler» in die Politik eingeführt würde (Tsebelis 1999, Moser 1996), zu kurz. Denn Volk, National- und Ständerat sind keine unabhängigen Veto-Spieler. Vielmehr sind sowohl der National- und der Ständerat vom Volk delegiert, um Politik zu machen. Und selbstverständlich hängt das Delegationsverhalten des Volks davon ab, wie gut es seine Delegierten kontrollieren kann.

2. Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen: FOCJ oder Zweckgemeinden

Die politischen Räume (definiert durch die Grenzen der Gebietskörperschaften) und die politischen und wirtschaftlichen Probleme klaffen zunehmend auseinander. Deshalb arbeiten die Gebietskörperschaften vermehrt mit anderen Gebietskörperschaften in Zweckverbänden, Konkordaten und anderen Partnerschaften zusammen. Diese Kooperationsinstitutionen spielen beim Angebot öffentlicher Leistungen mittlerweile eine bedeutende Rolle. Die Bürger verfügen jedoch nur in Ausnahmefälle über wirkungsvolle repräsentativ- und direkt-demokratische Instrumente zur Kontrolle ihrer Arbeit. Zumeist können die Bürger nur ihre Gebietskörperschaftspolitiker wählen, diese wählen Gebietskörperschaftsvertreter für die Verbandsversammlung, diese wählt die Verbandsvorstände, und diese schliesslich wählen einen Geschäftsführer für die laufenden Geschäfte oder schlagen ihn der Verbandsversammlung zur Wahl vor. Offensichtlich besitzen die Bürger in solchen Delegationspyramiden kaum Einfluss, und die Verbandsspitzen handeln entsprechend selbstherrlich. Noch schlechter sieht es für die Bürger in den oft als besonders modern und flexibel gepriesenen privatrechtlichen Vereinbarungen zwischen Gebietskörperschaften mittels Verträgen, Aktiengesellschaften oder Gesellschaften mit beschränkter Haftung aus, wo die Transparenz noch kleiner ist und oft unter Ausschluss der Öffentlichkeit entschieden wird.

Die heutigen Formen interkommunaler und interkantonaler Kooperation führen also kaum zu einer effizienten Bereitstellung öffentlicher Leistungen. Dadurch mag Privatisierung auf den ersten Blick als attraktiv erscheinen. Jedoch können die bürgerfernen Koordinationsinstitutionen weder öffentliche Aufträge wirklich wettbewerblich vergeben noch die private Erbringung öffentlicher Leistungen effektiv kontrollieren. Ohne starken Wettbewerb und effizienzorientierte Regulierung ist Privatisierung aber nicht unbedingt vorteilhaft. Das bewirkt, was heute in vielen Ländern beobachtet werden kann: Die Bürger lehnen neue Privatisierungsvorhaben und Produktionsarrangements ab und wünschen, dass die Aufgaben wie bisher von den Gemeinden und Kantonen erbracht werden, obwohl viele von ihnen aus rein technischer Sicht für die Aufgabenerfüllung zu klein sind und zwischen ihnen Spillovers vorherrschen.

Eine andere modische Alternative sind Gemeinde- und Kantonsfusionen. Wenn auch manche Fusionsprojekte wie etwa Rapperswil und Jona auch aus ökonomischer Perspektive durchaus sinnvoll sind, sind Fusionen als generelle Lösung ungeeignet, wie auch das Buch «Baustelle Föderalismus» von Avenir Suisse (Blöchlinger 2005) eindrücklich belegt.² Denn gleich wie die neuen Kantonsgrenzen gezogen würden: sie würden immer die Wirtschaftsräume und Wirkungskreise staatlicher Leistungen zerschneiden, da diese je nach betrachteter staatlicher und wirtschaftlicher Funktion völlig unterschiedlich sind.

Deshalb müssen neue institutionelle Bedingungen geschaffen werden, die den relevanten Entscheidungsträgern bessere Anreize und Möglichkeiten geben, die Leistungen effizient zu erbringen. Genau darauf ist das Konzept der FOCJ ausgerichtet (Frey und Eichenberger 1995, 1999; de Spindler 1998).³ FOCJ – von Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions – spezialisieren sich auf die Erbringung einzelner oder weniger staatlicher Funktionen. Ihre Grösse bestimmt sich nach ihrer Funktion, sie konkurrieren um Gemeinden und Bürger und verfügen über umfassende (direkt-) demokratische Institutionen sowie eine eingeschränkte Steuerhoheit. Damit sind sie eigentliche Zweckgemeinden. Mitglieder von FOCJ sind normalerweise Gemeinden und Kantone oder Teile davon, in speziellen Fällen auch Individuen. FOCJ können grösser oder kleiner als die heutigen Aufgabenträger sein. Als besondere Stärke können sie Aufgaben über die Grenzen der heutigen Gebietskörperschaften hinweg erfüllen. Dies gilt für Aufgaben, die heute von den Gemeinden (z.B. Grundschule, Polizeileistungen, Wasserversorgung), den Kantonen (z.B. Universitäten, Gesundheitswesen, Raumplanung) und dem Bund (z.B. Umweltvorschriften, nationale Infrastruktur) erbracht werden.

Die starken direkt- und repräsentativ-demokratischen Instrumente sowie die Austrittsoption helfen den Bürgern, ihre Präferenzen deutlich auszudrücken und die Entscheidungsträger wirksam zu kontrollieren. Die funktionale Konzentration erleichtert die Effizienzmessung. Die

² Dieses Buch wird von vielen als Plädoyer für Kantonsfusionen und die Schaffung von Grossregionen verstanden. Tatsächlich trifft genau das Gegenteil zu. Bei genauem Lesen insbesondere von S. 141 und ab S. 337 zeigt sich, dass das Buch wie in de Spindler 1998 ein Plädoyer für je nach der zu erfüllenden Aufgabe ganz unterschiedlich grosse, flexible, funktionale politische Einheiten ist.

³ Ausführliche Informationen über den Stand der Diskussion über FOCJ, bzw. Zweckgemeinde in der Schweiz finden sich auf <http://www.zweckgemeinde.ch>.

räumliche Flexibilität von FOCJ erlaubt, zunehmende Skalenerträge ausnützen. Ihre Steuerautonomie vermittelt den Politikern und Wählern starke Anreize, die Mittel sparsam einzusetzen. Weil FOCJ selbständige Jurisdiktionen sind, entscheidet die Mehrheit ihrer Gesamtbevölkerung. Die einzelnen «Mitgliedsgemeinden» haben typischerweise kein Veto, deshalb werden die Entscheidungswege kürzer und flexibler.

Gegen FOCJ werden ähnliche Einwände vorgebracht wie gegen den heutigen Föderalismus. Sie sind aber bei vergleichender Betrachtung nicht stichhaltig (dazu ausführlich Frey und Eichenberger 1999, S. 9ff.). Genau so wird regelmässig behauptet, das Konzept der FOCJ sei unrealistisch. Tatsächlich trifft das Gegenteil zu. Bezeichnenderweise haben einige Länder wie Finnland oder Schweden, die in den letzten Jahren vielenorts als Reformvorbilder gepriesen werden, in den 1990er Jahren FOCJ-ähnliche Institutionen im Bildungs- und Gesundheitswesen aufgebaut. Das Potential von FOCJ zeigt sich auch darin, dass es z.B. in der Diskussion um die Revision der Zürcher Verfassung im 2004 in der Form von «Zweckgemeinden» zwar noch nicht mehrheitsfähig war, aber doch starke politische Unterstützung gefunden hat (Walker Späh und de Spindler 2002). Besonders illustrativ ist auch das Beispiel des Kantons Zürich mit seinen mit FOCJ verwandten Schulgemeinden. Diese Spezialgemeinden erbringen ausschliesslich schulische Erziehung, oft für mehrere politische Gemeinden oder Teile von Gemeinden zugleich. Vielerorts gibt es voneinander unabhängige Schulgemeinden für die Unter- und die Oberstufe, die unterschiedliche geographische Gebiete abdecken, weil die Einzugsgebiete von Ober- und Unterstufenschulen unterschiedlich sind. Wie FOCJ verfügen die Zürcher Schulgemeinden über voll ausgebaute direkt-demokratische Institutionen sowie Steuerhoheit und erheben eigene Einkommens- und Vermögenssteuern (siehe auch Stadelmann 2005).

In internationaler Perspektive sind die Zürcher Schulgemeinden kein Einzelfall. Eine besonders wichtige Rolle spielen funktionale Körperschaften in den USA. Als «special districts» und «single purpose jurisdictions» erfüllen sie die unterschiedlichsten Funktionen, z.B. in den Bereichen Erziehung, Transport, Polizei oder Wasserversorgung. Wie wissenschaftliche Studien zeigen, sind special districts um so effizienter, je umfassender ihre demokratischen Institutionen sind, d.h. je ähnlicher sie FOCJ und je unähnlicher sie Zweckverbänden sind (Mehay 1984). Solche funktional spezialisierte Einheiten sind im Gegensatz zu

«all purpose jurisdictions» auch fähig, funktionsspezifische Grössenvorteile in der Produktion öffentlicher Leistungen auszunützen. Während ihre Gesamtkosten mit zunehmender Grösse sinken, steigen sie bei normalen Gemeinden, weil Grösse für viele Funktionen nachteilig ist und die Bürger die Kontrolle verlieren (Zax 1989).

Die Vorteile von FOCJ sollen an zwei Beispielen⁴ verdeutlicht werden:

a) Autobahn-FOCUS Schweiz +

Der Bau- und Unterhalt sowie die Verkehrsbewirtschaftung auf den Schweizer Autobahnen ist heute kaum sachgerecht organisiert. Während die Kantone die Autobahnen projektieren, übernimmt der Bund einen grossen Teil der Baukosten. Weil ein grosser Teil dieser Kosten im Kanton als Einnahmen anfallen, haben die Kantone Anreize, möglichst teure Autobahnen zu planen. Eine Alternative dazu wäre die in manchen Ländern umgesetzte Privatisierung der Autobahnen. Da aber für Autobahnen kaum ein wettbewerblicher Markt entsteht und die Betreibergesellschaften ihre Monopolmacht leicht ausnützen können, müssen ihre Preis- und Investitionspolitik staatlich überwacht und reguliert werden. Damit stellt sich wiederum die Frage nach der richtigen institutionellen Ausformung der Regulierungsbehörde.

Eine weitere Alternative ist die von Ökonomen immer wieder als Königsweg gepriesene Einführung von Road Pricing, d.h. von Strassenbenutzungsgebühren, die alle Kosten der Strassenbenutzung (Strassenbau-, Stau-, Unfall- und Umweltkosten) den Verursacher anlasten. Bisher aber ist der Widerstand der Bürger gegen dieses ökonomische Ideal gross. Die Ursache dafür ist aber wohl nicht, dass die Bürger das hehre ökonomische Modell nicht verstehen oder prinzipiell gegen das Verursacherprinzip sind. Ihr Widerstand dürfte vielmehr vor allem zwei Ursachen haben. Die Bürger befürchten, dass solche Strassenbenutzungsgebühren nicht durch andere Steuersenkungen kompensiert werden und sie so die Gesamtabgabenbelastung erhöhen. Zugleich besteht die Gefahr, dass Staugebühren zwar die Verkehrsnachfrage effizient regeln, aber der Regierung Anreize geben, den Verkehrsraum zu ver-

⁴ Für einen Vorschlag zur Anwendung des Konzepts der FOCJ auf den Schweizer Gesundheitsmarkt siehe z.B. Slembeck und Brügger (2006).

knappen, um so die Staus und damit die Einnahmen aus Staugebühren zu vergrössern (dazu Eichenberger und Schelker 2004a/b).

Als Alternative zur föderalistischen Kompetenzaufteilung sowie zur Privatisierung wird in der Schweiz die Zusammenlegung aller Kompetenzen beim Bund geplant. Doch die Anreize der Bundesverwaltung, die Autobahnen unter Abwägung aller Kosten und Nutzen zu planen und effizient zu betreiben, sind ebenfalls klein.

Als fruchtbare Alternative bietet sich die Gründung eines *Autobahn-FOCUS* Schweiz + an,⁵ der sinnvollerweise die Schweizer Autobahnen sowie einige dringend notwendige Anschlussstrecken an ausländische Netze umfassen könnte, etwa die noch zu bauende Zufahrt zum österreichischen Autobahnnetz im Rheintal. Ein solcher Autobahn-FOCUS wäre sowohl für Projektierung, Bau, Betrieb und Finanzierung der Autobahnen zuständig und könnte sich aus eigenen Einkommens- und Verkehrssteuern finanzieren. Die Autobahn-FOCUS Mitglieder könnten die einzelnen Automobilisten sein. Sie könnten die «Autobahn-Regierung» wählen und ihre Politik durch Referenden und Initiativen mitbestimmen.

Eine Autobahn-FOCUS-Regierung hätte viel stärkere Anreize als die Bundes- und Kantonsregierungen, die Autobahnen effizient zu betreiben. Insbesondere müsste sie die Zeitkosten der Bürger berücksichtigen und den Verkehrsfluss optimieren. Während heute die Automobilisten Staus hilflos ausgeliefert sind und sie die zuständigen Politiker und Beamten nicht zur Verantwortung ziehen können, wären in einem Autobahn-FOCUS Staus und die anderen, den Autofahrern besonders wichtigen Aspekte wie Sicherheit und durchgehend ausgebaute Verbindungen zentrale Wahlkampfthemen. Auch die Chancen von «road-pricing», dem aus ökonomischer Sicht geeignetsten Instrument zur Internalisierung der externen Umwelt- und Staukosten des Strassenverkehrs, hätte viel bessere Realisierungschancen. Denn all die oben diskutierten Probleme drohen in einem demokratischen Autobahn-FOCUS nicht. Da dieser nur für die Autobahnen zuständig ist, können die Bürger die Mittelverwendung einfach kontrollieren und eine kompensierende Senkung der anderen Steuern durchsetzen sowie eine Verknappung des Strassenraums verhindern.

⁵ FOCUS ist die Einzahl von FOCJ.

b) Regulierungs-FOCJ

FOCJ können nicht nur die Produktion und Bereitstellung staatlicher Leistungen, sondern insbesondere auch Regulierungsaufgaben übernehmen. Damit fördern sie die Bereitschaft der Bürger für Privatisierungen, weil sie darauf vertrauen können, dass sie die Regulierung und Auftragsvergabe demokratisch kontrollieren können. Beispielsweise könnten FOCJ für die lokale Elektrizitätsversorgung die Produktion der Leistungen zwar privatisieren, aber die Anforderungen an die Versorgungsqualität sowie die Preise regulieren, um das bei der lokalen Elektrizitätsversorgung drohende Monopolproblem zu lösen. Tatsächlich zeigen statistische Untersuchungen für die USA, dass direkt vom Volk gewählte Regulierungsbehörden – eigentliche Regulierungs-FOCJ – konsumentenfreundlicher entscheiden als von der Regierung oder dem Parlament delegierte Regulatoren (Besley und Coate 2003).

3. Wettbewerb zwischen Politikanbietern: Deregulierung der Politik

Als Inbegriff politischen Wettbewerbs gilt vielen der Föderalismus mit seinem Wettbewerb der verschiedenen Gebietskörperschaften um Steuerzahler, Kapital und Arbeitsplätze. Diese Art des Wettbewerbs ist aber volkswirtschaftlich teuer, weil er von der Wanderung von Bürgern und Firmen lebt. Zudem wirkt er asymmetrisch zugunsten der besonders mobilen Personen und Faktoren, also tendenziell zugunsten der finanziell Bessergestellten, von Alleinstehenden sowie von Kapital. Die Wanderung der Bürger von schlecht zu besser regierten Orten kann jedoch auf einfache Weise wirkungsvoll ergänzt werden: durch die Wanderung von Politikern in die Gegenrichtung.

Dies ist heute in fast allen Ländern per Gesetz verboten. Die lokalen politischen Märkte sind praktisch vollständig geschlossen. Politiker müssen ihren Wohnsitz nicht nur während ihrer Amtszeit, sondern schon vor dem Wahltag am Ort ihrer politischen Tätigkeit haben. Dadurch wird es erfolgreichen Amtsträgern verunmöglicht, in anderen Gebietskörperschaften zu kandidieren. Sie müssten zuerst ihr bisheriges Amt aufgeben und umziehen – auf die Gefahr hin, dass sie nicht gewählt werden und dann ohne Amt dastehen. Zudem verbietet die Wohnsitzerfordernis den Politikern, in mehreren Gemeinden oder Kantonen gleichzeitig

(Teilzeit-)Ämter zu halten. Dadurch wird nicht nur der politische Wettbewerb und die Spezialisierung der Amtsinhaber unnötig eingeschränkt, sondern die Probleme vieler Körperschaften verschärft, überhaupt einigermassen geeignete Kandidaten zu finden.

Damit liegt der Reformvorschlag auf der Hand und ist denkbar einfach. Der politische Prozess muss dereguliert werden, so dass ein nationaler, oder noch besser ein globaler Markt für gute Politik entsteht (Eichenberger 2001, 2003). Dazu muss die Wohnsitzpflicht am Wahltag aufgehoben werden. Sinnvoll wäre es auch, die Wohnsitzpflicht zur Amtsausübung aufzuheben, so dass Politiker in mehreren Gemeinden oder Kantonen gleichzeitig politische Ämter ausfüllen können. Als weiterer Schritt sollten die Entschädigungen so erhöht werden, dass Politiker stärkere Anreize haben, in anderen Gemeinden und Kantonen zu kandidieren. Schliesslich könnte auch die Direktkandidatur von juristischen Personen statt wie heute nur von Individuen zugelassen werden.

Die Deregulierung der Politik mit Aufhebung der Wohnsitzpflicht verändert den «Markt für Politik» nachhaltig. Insgesamt besteht eine gewisse Analogie zum Abbau protektionistischer Hürden in der Wirtschaft. Die Vergrösserung des Kandidatenangebots erhöht die Wahrscheinlichkeit guter Besetzungen und den Wettbewerbsdruck. Die Anreize der Politiker nehmen zu, sich an Wahlversprechen zu halten und die Politik an den Interessen der Bürger auszurichten, weil Ehrlichkeit und Erfolg in einer Gebietskörperschaft die Reputation und damit die Wahlchancen in anderen Körperschaften erhöhen.

Besonders fruchtbar ist die Deregulierung in kleinräumigen politischen Systemen. Immer mehr kleinen Gemeinden fällt es schwer, qualifizierte Kandidaten für alle Ämter zu finden. Kandidatenmangel ist sogar eines der wesentlichen Argumente hinter der Forderung mancher Kantonsregierungen nach Gemeindefusionen. Sobald hingegen Politiker in mehreren Gemeinden gleichzeitig Ämter übernehmen können und dafür auch angemessen entschädigt werden, dürfte der Mangel an qualifizierten Kandidaten verschwinden. Dann lohnt es sich für Politiker, ihr Wissen und Erfahrung mehreren Gemeinden anzubieten.

Auch ein Vergleich mit der Wirtschaft illustriert, wie einschneidend die heutigen Wohnortsvorschriften in der Politik sind. So darf heute eine Lokalpartei nur Politiker aufstellen, die schon in der betreffenden Gemeinde wohnen, und sie darf ihre Dienste nur einer Gemeinde anbieten. Auf private Unternehmen übertragen würde dies bedeuten, dass sie

nur Topmanager und Verwaltungsräte anstellen dürfen, die bereits am Ort des Firmensitzes wohnen, und dass sie nur einen Kunden haben dürfen. Vermutlich würde die Privatwirtschaft unter diesen Bedingungen sofort zusammenbrechen.

Gegen das Konzept der Deregulierung der Politik werden vielerlei Einwände vorgebracht. Sie werden von Eichenberger (2001) aus vergleichender Perspektive diskutiert und zurückgewiesen. Hier soll lediglich anhand zweier Beispiele gezeigt werden, dass die Öffnung der Politik ein realistisches Konzept ist und entgegen allen Einwänden bestens funktioniert.

Bürgermeister in Deutschland. Als Bürgermeister – den wichtigsten lokalen politischen Entscheidungsträgern – können auch Personen kandidieren, die nicht in der betreffenden Gemeinde oder Stadt Wohnsitz haben. Besonders liberal ist die Regelung in Baden-Württemberg, wo jeder Deutsche ohne spezielles Zulassungsverfahren kandidieren kann, insbesondere ohne formelle Unterstützung einer Partei oder einer Wählergruppe (siehe Wehling 2003). So ist es ganz normal, dass der Bürgermeister von aussen kommt. Die Bevölkerung schätzt an den auswärtigen Kandidaten vor allem ihre Neutralität («die sind nicht mit der falschen Hälfte per Du») und die hohe fachliche Kompetenz. Zum einen ist es üblich, dass erfolgreiche Bürgermeister in anderen, zumeist größeren Orten kandidieren und bei Wahlerfolg dann das neue Amt annehmen und umziehen. Zum anderen gibt der starke Wettbewerb den Kandidaten Anreize, sich fachlich aus- und weiterzubilden. So gibt es heute verschiedene umfassende Bürgermeisterausbildungsangebote, die von den angehenden und etablierten Bürgermeistern intensiv genutzt werden. Insgesamt wird diese Regelung heute von den Wählern und Politikern als sinnvoll und völlig normal betrachtet, obwohl für die Mitglieder der lokalen Parlamente die Wohnsitzpflicht zum Wahlzeitpunkt gilt.

Gemeindepräsidenten im Kanton St. Gallen. In einzelnen Schweizer Kantonen können auf Gemeindeebene auch Ortsfremde kandidieren. Zumeist wird der gesetzliche Spielraum aber kaum genutzt, weil die Gemeindepolitiker vergleichsweise schlecht bezahlt werden. Die Ausnahme bildet der Kanton St. Gallen, wo Gemeindepräsidien typischerweise Vollämter oder wenigstens gewichtige Teilämter sind. Tatsächlich werden mittlerweile viele St. Galler Gemeindepräsidentenstellen national ausgeschrieben, auch in der Tagespresse. Oft kandidieren

gleich mehrere auswärtige Kandidaten, und oft werden Auswärtige gewählt. Das System wird heute von den betroffenen Lokalpolitikern als völlig unproblematisch und vorteilhaft beurteilt (Egli 2002).

4. Wettbewerb zwischen demokratisch gewählten Gremien: Rechnungsprüfungskommissionen

Gegen die bisherigen Vorschläge gibt es verschiedene gewichtige Einwände. Gegen die Stärkung der direkt-demokratischen Institutionen wird regelmässig eingewendet, sie ermöglichen den gut organisierten Interessengruppen weiterhin einen übermässigen Einfluss, da nur diese fähig seien, Referenden gegen Parlamentsbeschlüsse und Initiativen für neue Gesetzes- und Verfassungsartikel zu lancieren. Gegen das Konzept funktionalen Föderalismus in der Form von FOCJ wird argumentiert, die Erbringung von staatlichen Leistungen durch verschiedene überlappende Körperschaften überfordere die Wähler, weil sie dann viele verschiedene Gremien wählen müssten.

Aus vergleichender Sicht sind diese Argumente zwar hinfällig. Schliesslich beruhen die Vorteile von direkter Demokratie und funktionalem Föderalismus nicht darauf, dass sie alle Übel aus der Welt schaffen, sondern darauf, dass sie verglichen mit den herkömmlichen Institutionen Vorteile bringen: So ist der Interessengruppeneinfluss in der direkten Demokratie immer noch beträchtlich, aber kleiner als in der repräsentativen Demokratie. Genau so sind FOCJ-Strukturen sehr komplex und für den Bürger wenig übersichtlich, aber eben übersichtlicher als die realen Alternativen wie grosse, hochkomplexe zentralisierte Verwaltungen oder traditionelle Zusammenarbeitsformen zwischen Gebietskörperschaften wie Zweckverbände und dergleichen.

Aber natürlich lösen die bisherigen Reformvorschläge nicht alle Probleme. Trotz all ihrer Vorteile dürfte eine bedeutende Asymmetrie zwischen den gut und schlecht organisierbaren Gruppen hinsichtlich Information und Einflussmöglichkeiten bestehen bleiben. Dagegen gibt es ein eigentlich ganz einfaches Mittel, das bisher in der öffentlichen Diskussion fast völlig vernachlässigt wurde: demokratisch gewählte Gremien, die die Regierungs- und Parlamentsarbeit kontrollieren, politische Projekte analysieren, die Bürger über die Auswirkungen und möglichen Alternativen informieren und eigene Vorschläge erarbeiten – aber

nichts selbst entscheiden dürfen. Solche «Kritik- und Beratungsgremien» haben besonders starke Anreize, die Interessen der gewöhnlichen Bürger zu vertreten, und ihr Tun stärkt auch die Anreize der Regierung und der Parlamentarier, ebenfalls vermehrt im Sinne der Bürger zu politisieren.

a) Stärker als Rechnungshöfe

In vielen Ländern existieren heute im Bereich der Finanzpolitik schon verwandte Gremien: die Rechnungshöfe. Während diese Kontrollorgane aus rechtswissenschaftlicher Sicht intensiv analysiert wurden (siehe insbesondere von Arnim 1978, 1988, 1989), wurden sie in der politisch-ökonomischen Literatur vernachlässigt und werden beispielsweise in den wichtigen Literaturübersichten von Kirchgässner (2001), Besley und Case (2003) und Mueller (2003) nicht thematisiert. In den wenigen einschlägigen ökonomischen Analysen (z.B. Frey und Serna 1990, Frey 1994, Forte und Eusepi 1994, Streim 1994) wird ihre Funktion in der Sammlung, Aufbereitung, Interpretation und Veröffentlichung von Informationen gesehen. Ihnen fehlen jedoch Sanktionsmöglichkeiten und Weisungsbefugnisse. Zudem haben ihre Entscheidungsträger nur schwache und oft verzerrte Kontrollanreize. Deshalb bleibt ihr Einfluss klein (z.B. Blankart 2003, S. 512ff.).

Wirklich starke unabhängige Kontrollinstitutionen müssten folgende Eigenschaften aufweisen: Ihre Mitglieder werden von den Bürgern gewählt, sie können die Projekte der Regierung und Verwaltung im Vorherein kritisieren, und sie können konkrete Änderungsvorschläge vorbringen und diese den Bürgern in Konkurrenz zu den Vorschlägen der Regierung zur Abstimmung vorlegen.

Die heutigen Finanzkontrollinstitutionen auf Bundes- und Kantons-ebene erfüllen diese Ansprüche nicht. Sie sind weder von den Bürgern gewählt, noch können sie Projekte und Politikvorschläge vor der Entscheidung durch Volk, Regierung oder Parlament auf ihre Wirtschaftlichkeit untersuchen und entsprechend Stellung nehmen sowie Verbesserungsvorschläge unterbreiten. Ganz anders sieht die Situation auf kommunaler Ebene aus: Tatsächlich existieren heute bereits in den Gemeinden einiger Schweizer Kantone solche Gremien: die sogenannten Rechnungsprüfungs-, Geschäftsprüfungs- oder Finanzkommissionen (im Weiteren nur noch RPK). Weil diese Institution in der Literatur bisher völlig vernachlässigt wurde und erstmals von Schelker (2002) und

Schelker und Eichenberger (2003) analysiert wurde, gehen wir folgend näher darauf ein.

b) Kommunale Rechnungsprüfungskommissionen (RPK)

RPK existieren zwar in allen Gemeinden aller Kantone, haben aber – je nach Kanton – sehr unterschiedliche Kompetenzen. Sie können sowohl die Ausgaben- wie auch die Einnahmenseite der Gemeindefinanzen mitgestalten. Dabei gilt es zu betonen, dass Schweizer Gemeinden eigene Hebesätze auf die kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuern festlegen können, die sich zwischen den Gemeinden sehr stark unterscheiden. Damit erheben sie nicht nur rund einen Drittel der gesamten Einkommens- und Vermögenssteuern, sondern erzielen höhere Einnahmen als der Bundesstaat. Die starke und unabhängige Stellung der RPK gilt insbesondere für direkt-demokratisch organisierte Gemeinden ohne Parlament, wo die Bevölkerung in der Gemeindeversammlung selbst über die Geschäfte entscheidet. Dort wird die RPK genau so wie die Regierung direkt vom Volk gewählt. Sie ist von der Regierung und der Verwaltung stets unabhängig, hat diesen gegenüber aber keine Weisungsbefugnisse. Sie kann immer nur über Vorschläge, Empfehlungen und Informationen zuhanden der Bürger auf die Politik einwirken. Dies ist aber keine Schwäche der RPK, sondern vielmehr die Grundlage ihrer Unabhängigkeit. Im Gegensatz dazu sind die finanzpolitischen Kontrollorgane in Gemeinden mit Parlamenten fast immer einfache Parlamentsausschüsse (Ausnahmen bilden die Städte Zug und Olten).

RPK und traditionelle Rechnungshöfe sind in mancher Hinsicht verwandt. Beide nehmen die ex post Prüfung der Bücher auf buchhalterische Richtigkeit vor und beurteilen teilweise Einzelgeschäfte im Nachhinein auf ihre Wirtschaftlichkeit, und beide haben keine Durchsetzungsbefugnisse und Sanktionsmöglichkeiten. RPK können aber im Unterschied zu Rechnungshöfen nicht nur die Verwaltungs-, sondern auch die Regierungstätigkeit kontrollieren und sind in politische Entscheidungen durch verschiedene ex ante Prüfkompetenzen involviert. RPK prüfen häufig den Budgetvoranschlag sowie Einzelgeschäfte im Vorherein und haben dazu ausgebaute Antrags- und Vorschlagsrechte.

Je nach kantonaler Gesetzgebung spielen die RPK die Rolle eines einfachen Rechnungsprüfungsorgans, eines Rechnungshofs, einer institutionellen Opposition oder fast einer Parallelregierung. So können sie in

manchen Kantonen ähnlich wie Vereinsrevisoren nur die Jahresrechnung im Nachhinein auf korrekte Verbuchung prüfen oder ähnlich wie traditionelle Rechnungshöfe nur im Nachhinein kritisieren. In anderen Kantonen können sie hingegen zu jedem einzelnen Vorschlag der Regierung an der Gemeindeversammlung und in Urnenabstimmungen im Vorhinein Kritik üben, konkrete Abänderungsanträge stellen und Abstimmungsempfehlungen zuhanden der Bürger erlassen. Hingegen ist die rechnerische und buchhalterische Prüfung der Jahresrechnung ex post schweizweit allen RPK gemein. Auch haben alle die Möglichkeit, die Rechnung den Bürgern zur Annahme oder Zurückweisung zu empfehlen.

Die Ausgestaltung der für die Finanzprüfung zuständigen RPK wirken sich über verschiedene Kanäle auf die öffentlichen Finanzen aus. Fünf Aspekte sind besonders wichtig:

1. *Die RPK informiert die Bürger über finanzpolitische Fragen.* Damit mindert sie die Informationsasymmetrie und damit das Kontrollproblem in der Prinzipal-Agenten-Beziehung zwischen Bürgern und Regierung sowie Verwaltung. Die Informationsleistung der RPK ist dann besonders gross, wenn sie im Vorhinein (und nicht nur im Nachhinein) zu Einzelgeschäften (und nicht nur zum Gesamtbudget) Stellung nehmen darf.
2. *Die RPK bricht das Agenda-Setzungs-Monopol der Regierung.* In vielen Ländern können die Regierungen und Parlamentsausschüsse die politische Agenda bestimmen und so die Politik- und Wahlergebnisse entscheidend beeinflussen (Weingast und Marshall 1988). Wenn die RPK das Antrags- und Vorschlagsrecht hat, kann sie die Agenda mitbestimmen und damit die Macht der Regierung zurückbinden.
3. *Die RPK steht im Wettbewerb mit der Regierung um die Bürgergunst.* Die Vorschläge der RPK werden den Regierungsvorschlägen in Abstimmungen gegenübergestellt und die Bürger können ihre Präferenzen direkt äussern. Dadurch entsteht zwischen der RPK und der Regierung Wettbewerb um den bürgernäheren Vorschlag. Die gute Messbarkeit des Erfolgs macht es für die RPK und die Regierung unabdingbar, die Interessen der Bürger zu berücksichtigen. Gleichzeitig würde die Sichtbarkeit der Bürgerpräferenzen verbessert und die Rückkoppelung dank vergleichender Abstimmungen klarer interpretierbar. Dadurch wird die

intrinsische Motivation (dazu Frey 1997) der Politiker gestärkt, sich für das Wohl der Bürger einzusetzen.

4. *Die RPK hat Anreize, gegen die Interessen der «classe politique» zu handeln.* Wenn es um die Bewahrung von Pfründen für die Politiker geht, haben Regierungs- und Oppositionspolitiker gleichgerichtete Interessen. Gerade die stärksten Oppositionsparteien können sich kaum glaubwürdig für Steuersenkungen einsetzen, weil solche ihren Interessen zuwiderlaufen, sobald sie selbst Teil der Regierung sind. Die RPK vertritt hingegen viel weniger als andere Gremien die Interessen der Regierungsmehrheit. Erstens kann die RPK selbst keine Entscheide treffen und deshalb nicht von den politischen Pfründen durch hohe Steuern profitieren. Zweitens entstammen die RPK-Mitglieder einer ganz anderen «Selektion» von Politikern. Weil das Mitarbeiten in einer RPK im Vergleich zu anderen politischen Ämtern zeitlich wenig belastend ist und spezifische berufliche Qualifikationen die Arbeit erleichtern, sind RPK-Mitglieder viel öfter als Regierungs- und Oppositionsmitglieder Quereinsteiger und «Politiker auf Zeit», die nach einer oder wenigen Wahlperioden wieder aus der Politik aussteigen, und deshalb auch weit weniger in die Netzwerke der Politiker eingebunden sind.
5. *Die RPK hat Anreize, konstruktiver zu politisieren als traditionelle Oppositionsparteien.* Es könnte argumentiert werden, dass manche angeführten Leistungen von RPK auch von Oppositionsparteien erbracht werden könnten. Oppositionsparteien haben jedoch starke Anreize, konstruktive Lösungen zu verhindern. Denn Problemlösungen werden von den Wählern der Regierung zugerechnet und schwächen die Wahlchancen der Opposition. Dieser Anreizverzerrung sind RPK-Mitglieder nicht ausgesetzt. Sie stehen hinsichtlich der Wiederwahl nicht direkt mit der Regierung in Konkurrenz und können deshalb ihre Wiederwahlchancen durch konstruktive Lösungsvorschläge erhöhen.

Die obigen Überlegungen deuten nicht nur darauf hin, dass die RPK selbst besonders bürgernah politisiert. Der mit ihrer Existenz zusammenhängende Wettbewerb stärkt auch die Anreize der Regierung, die Präferenzen der Bürger zu berücksichtigen. Gleichzeitig mindert die Abnahme des Regierungseinflusses die Anreize der gut organisierten Interessengruppen, direkt auf die Regierung Einfluss zu nehmen.

Folglich erwarten wir, dass eine Stärkung der RPK im Sinne eines Ausbaus ihrer Prüfkompetenzen und Antragsrechte zu einem sparsameren Umgang mit den knappen Ressourcen führt, was sich in verschiedenen fiskalischen Grössen äussern sollte, etwa dem Eigenfinanzierungsgrad, der Verschuldung, den Ausgaben, der Steuerbelastung, dem Zinsniveau für Staatsanleihen oder Bonitätsratings und anderen mehr.

Unsere empirischen Untersuchungen zielen auf die Steuerbelastung und die Staatsausgaben. Für die anderen Grössen stehen keine genügend guten Daten, sondern lediglich rohe Schätzungen zur Verfügung. Tatsächlich erweist sich die Stärke der kommunalen Rechnungsprüfungskommission in unsere empirische Untersuchung für die Schweiz als die wichtigste der untersuchten Institutionen (siehe insbesondere Eichenberger und Schelker 2006). In Querschnitts- sowie in Panelanalysen mit Kantons- sowie mit Gemeindedaten hat sie eine robuste und ökonomisch höchst relevante steuer- und ausgabensenkende Wirkung. Die anderen wichtigen institutionellen Regelungen, Föderalismus im Sinne hoher Gemeindeautonomie und dezentraler Strukturen sowie insbesondere die direkte Demokratie auf lokaler und kantonaler Ebene zeigen in unseren Daten weniger Wirkung.

5. Bundesebene: Anreize zu guter Politik für alle Schweizer

Die bisherigen vier Vorschläge dienen alle dazu, den politischen Wettbewerb in der einen oder anderen Form zu stärken. Insgesamt zielen sie auf einen Ausbau des Föderalismus und der fiskalischen Dezentralisierung. Dabei darf aber die Bundesebene nicht vergessen werden. Sie wird auch in Zukunft eine entscheidende Rolle spielen. Sie ist aber – entgegen der traditionellen Kritik am Schweizer Föderalismus, die sich fast ausschliesslich auf die Gemeinden und Kantone eingeschossen hat – ganz besonders von politischem Marktversagen bedroht.

Viele Wissenschaftler setzen Föderalismus praktisch gleich mit fiskalischer Dezentralisierung, also mit starken Kantonen und Gemeinden. Richtiger Föderalismus ist aber viel mehr, nämlich starke Gemeinden und Kantone unter einem starken Bundesdach. In der Schweiz jedoch ist das Bundesdach zwar voluminös, aber gleichzeitig schwach. Mit anderen Worten: unser Föderalismus leidet an einem massiven Konstrukt-

tionsfehler. Den nationalen Entscheidungsträgern fehlen wirksame Anreize, im Interesse der gesamten Bevölkerung zu handeln. Deshalb werden die für einen föderalistischen Staat besonders wichtigen nationalen öffentlichen Güter, z.B. die Offenhaltung des Binnenmarktes oder eines effizienten Finanzausgleichs, nur unzureichend erbracht, hingegen Bauprojekte wegen ihrer lokalen Einkommenswirkung übermässig aufgebläht. Ein Beispiel dafür ist das Projekt der Neuen Alpentransversalen (NEAT). Obwohl ein Tunnel zur Bewältigung der Transportnachfrage vollauf genügt hätte, wurde das Projekt im Wettlauf der kantonalen Partialinteressen so ausgeweitet, dass die neu geschaffene Transportkapazität die Transportnachfrage auch langfristig weit übersteigt.

Im Folgenden werden drei Massnahmen vorgeschlagen, wie die Anreize der Politiker auf Bundesebene gestärkt werden können, sich für die Interessen aller Schweizer einzusetzen:

I. Nationale Nationalräte. Die Bezeichnung Nationalrat suggeriert zwar eine gesamtschweizerische Orientierung, und der Wettbewerb um Wählerstimmen zwingt Politiker und Parteien, einigermassen im Sinne ihrer Wähler zu politisieren. Da aber heute die Wahlkreise die einzelnen Kantone oder Teile davon sind, müssen Nationalräte kantonale Interessen und nicht das Wohl aller Schweizer vertreten. Mit Blick auf die Wahlen setzen sie ihre knappe Zeit besser für Kantonsinteressen ein. Deshalb kämpfen im Nationalrat nur wenige für allgemeine Sparsamkeit, aber viele für hohe Ausgaben und Gesetze, die dem eigenen Kanton besonders nützen. Somit wachsen die Bundesausgaben, gerade weil die nationalen Institutionen schwach und die Kantonsorientierung auf Bundesebene stark sind.

Die Kosten dieser föderalistischen Fehlkonstruktion belasten alle Schweizer, aber ganz besonders die Bürger grosser Kantone. Kantonale Beutejagd betreiben vor allem Politiker aus kleinen Kantonen mit wenigen Nationalratssitzen. Denn je weniger Nationalratssitze ein Kanton hat, desto grösser sind die Wähleranteile, die Kandidaten für ihre Wahl gewinnen müssen, und desto mehr müssen sie Positionen vertreten, die möglichst vielen Wählern nützen und möglichst wenigen Wählern schaden. Für diese Politiker ist Beutejagd in Bern das ideale Instrument, weil sie ihren kantonalen Wählern nur nützt und nichts kostet. In grossen Kantonen mit vielen Sitzen können hingegen auch Politiker in den Nationalrat gewählt werden, die sich auf die Befriedigung von speziellen Anliegen spezifischer Wählergruppen und weniger auf kantonale

Beutejagd spezialisieren. Deshalb werden die Interessen der grossen Kantone im Nationalrat weniger effektiv vertreten als die Anliegen kleiner Kantone. Im Gegensatz zur traditionellen Auffassung ist deshalb auch der Nationalrat eine Umverteilungsmaschine zugunsten kleiner Kantone.⁶

Das Reformrezept liegt auf der Hand. Wenigstens ein Teil der Nationalräte, z.B. ein Drittel, sollte in gesamtschweizerischen Wahlkreisen gewählt werden. Damit hätten die Kandidaten starke Anreize, kluge Lösungen für die Schweiz als Ganzes zu erarbeiten und zu vertreten. Partikularismus, der anderen Kantonen schadet, würde sich viel weniger lohnen als heute, weil mit einer gesamtschweizerisch vorteilhaften Politik in der ganzen Schweiz Stimmen gesammelt werden können.

II. Nationale Rechnungsprüfungskommission. Alternativ oder als Ergänzung zu «Nationalen Nationalräten» kann das Konzept starker Rechnungsprüfungskommissionen auf die Bundesebene übertragen werden. So könnte eine Bundesrechnungsprüfungskommission installiert werden, die vom Volk in Majorzwahlen mit landesweiten Wahlkreisen gewählt wird und zu allen Gesetzes- und Verfassungsänderungsvorlagen Kommentare verfassen muss und Änderungsanträge stellen darf, die dann im Parlament und bei Volksabstimmungen als konkurrierende Alternativen vorgelegt werden.

III. Bundesratswahlen mit BRAVO-SYMPA Verfahren. Auch der Bundesrat als nationales Entscheidungsgremium sollte gestärkt werden. Die Volkswahl würde ihn aufwerten und es erlauben, ihm mehr Kompetenzen zu übertragen. Zudem wäre die Regierungsbildung so weniger ein Zufallsergebnis von Strategiespielen und persönlichen Abrechnungen unter Politikern. Dagegen argumentieren viele Beobachter, die Volkswahl fördere den Einfluss von Medien und Geld auf das Wahlergebnis, und nur die Wahl durchs Parlament sichere den regionalen Ausgleich sowie das Kollegialitätsprinzip. Was also tun, wenn die Volks- und Parlamentswahl des Bundesrates je gewichtige Vor- und

⁶ Interessant ist der Unterschied zum Ständerat. Oft wird beklagt, im Ständerat sei der Einfluss der kleinen Kantone weit überproportional. Das ist aber nur in dem Sinne richtig, als dass jeder Vollkanton 2 Stimmen hat. Im Ständerat haben aber anders als im Nationalrat auch die Vertreter der grossen Kantone Anreize, sich voll für die Interessen ihres Kantons einzusetzen. Dadurch neutralisieren sich die kantonalen Beutejäger im Ständerat gegenseitig. Das mag mit ein Grund dafür sein, dass der Diskurs und die Entscheidungen im Ständerat zuweilen stärker auf nationale Interessen ausgerichtet erscheinen als im Nationalrat.

Nachteile haben? Die Lösung ist das BRAVO-SYMPA-Verfahren, die **Bundesratsauswahl** durch das **Volk in Symbiose** mit dem **Parlament**. Volk und Parlament wählen den Bundesrat gemeinsam. Zuerst entscheidet das Volk über die Zahl der Sitze pro Partei, dann bestimmt das Parlament die Personen für die Sitze. Oder mit anderen Worten: Das Volk bestimmt die Formel, das Parlament die Köpfe.

Diese Lösung vereint die Stärken der Volks- und der Parlamentswahl, unter Ausschluss ihrer Schwächen. Die Bürger können bestimmen, welche Parteien die Regierungspolitik prägen sollen. Das stärkt die Anreize der Parteien, im Sinne der Bürger zu politisieren. Gleichzeitig kann das Parlament mit der Auswahl der Köpfe den sprachregionalen Ausgleich und die Funktionsfähigkeit des Regierungsteams sichern. Besonders vorteilhaft ist schliesslich, dass die Bürger so den Einfluss der politischen Parteien in Exekutive und Legislative sowie Regierung und Opposition unabhängig steuern können. Im Parlament können sie dann die Parteien stärken, die aus ihrer Sicht die Oppositionsrolle besonders gut spielen, und in die Regierung können sie die besonders regierungsfähigen Parteien wählen. Heute ist das nicht möglich. Denn heute ist jede Stimme für eine Partei im Parlament auch automatisch eine Stimme für sie als Regierungspartei. Damit schwächt das heutige Wahlverfahren nicht nur die Gewaltenteilung, sondern es verzerrt auch den Volkswillen. Denn es ist nur zu offensichtlich, dass Parlaments- und Regierungsarbeit zwei völlig verschiedene paar Schuhe sind und deshalb viele Bürger den einzelnen Parteien im Parlament und der Regierung ein unterschiedliches Gewicht geben möchten.

Die Vorteile des BRAVO-SYMPA-Verfahrens bestehen nicht nur auf dem Papier, sondern ganz besonders in der Praxis. Bei den Bundesratswahlen würden die Parteien mit Spitzenkandidaten für die Bundesratssitze kandidieren. Da sie wissen, dass das Parlament die letzte Entscheidungsgewalt über die genaue Besetzung ihrer Sitze hat, würden sie möglichst Kandidaten vorschlagen, die dann auch für das Parlament wählbar wären. Umgekehrt würde es dann dem Parlament sehr schwer fallen, solche von ihren Parteien vernünftig ausgewählte und in der Volkswahl erfolgreiche Spitzenkandidaten nicht zu bestätigen. Das BRAVO-SYMPA-Verfahren gibt deshalb dem Volk mehr Macht, als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Weil es aber gleichzeitig auch dem Parlament das letzte Wort für die definitive Personenentscheidung gibt, gibt es Gewähr dafür, dass die Parteien kollegialitätssystemkompatible

Kandidaten portieren und dabei auch auf allgemein anerkannte Ziele wie den sprachregionalen Ausgleich Rücksicht nehmen.

Technisch ist das BRAVO-SYMPA-Verfahren einfach umzusetzen. Für die Bestimmung der Sitzzahl jeder Partei durch das Volk gibt es ein einfaches Verfahren. Jeder Bürger erhält sieben Stimmen, die er auf die Erst-, Zweit-, Dritt- und weiteren Sitze jeder Partei beliebig aufteilen kann. So kann er dann entweder dafür stimmen, dass seine Lieblingspartei sieben Sitze erhalten soll, oder er kann seine Stimmen auf verschiedene Parteien verteilen. Beispielsweise kann er so sieben Parteien je einen Erstsitz geben, oder er kann einer Partei einen Erst-, Zweit-, Dritt- und Viertsitz, einer anderen Partei einen Erst- und Zweitsitz und einer dritten Partei noch einen Erstsitz zuteilen. Als gewählt gelten dann die sieben Sitzbesetzungen mit den meisten Stimmen. Eine offensichtliche Stärke dieses Verfahren ist damit, dass es den Bürgern erlaubt, ihre Präferenzen für parteilich gemischte Regierungen differenziert auszudrücken. Selbstverständlich kann das Verfahren auch variiert werden, z.B. indem das absolute statt dem relativen Mehr zählt und, falls nötig, mehrere Wahlgänge abgehalten werden.

6. Die verschiedenen Aspekte politischen Wettbewerbs stärken sich gegenseitig

Jede der hier vorgeschlagenen fünf Institutionen hat schon für sich allein und einzeln eingeführt einen fruchtbaren Effekt. Noch vorteilhafter wirken sich diese Institutionen aber aus, wenn mehrere oder alle zusammen umgesetzt werden. Denn in vielfältiger Weise stärken sie ihre Wirkung und begünstigen sie ihre Einführung gegenseitig, wie folgende Beispiele illustrieren:

- Starke Rechnungsprüfungskommissionen fördern das Funktionieren von direkter Demokratie und funktionalem Föderalismus, indem sie die Informiertheit der Wahlbürger erhöhen.
- Direkte Demokratie schützt Dezentralisierung und Föderalismus (Eichenberger 1994, Schaltegger und Feld 2003). Denn gewählte Regierungen neigen dazu, den politischen Wettbewerb zu schwächen, insbesondere indem sie – ähnlich einem Kartell – die Steuern harmonisieren und so den Steuerwettbewerb aushebeln.
- Funktionaler Föderalismus erleichtert die Öffnung der politischen Märkte, weil der Widerstand gegen die Wahl auswärtiger Politiker in

traditionellen «all purpose» Gemeinden typischerweise viel grösser ist als der Widerstand in funktionalen Einheiten.

- Die Öffnung des politischen Marktes fördert funktionalen Föderalismus, denn wenn die Kandidaten vom nationalen oder gar internationalen Markt rekrutiert werden können, ist eher sichergestellt, dass genügend kompetente Kandidaten mit einer guten Reputation verfügbar sind (Eichenberger und Rossi 2005),
- Die Öffnung des politischen Marktes fördert die direkte Demokratie und funktionalen Föderalismus, weil mobile Politiker stärkere Anreize haben, die politischen Institutionen in einer Form zu reformieren, die gut für die Bürger aber nachteilig für die «classe politique» ist.
- Die direkte Demokratie erleichtert es den Bürgern, auswärtige Politiker zu wählen, weil sie sie im Notfall besser bremsen können.

IV. Zusammenfassung

Für viele bisher staatlich erbrachte Leistungen ist es schwierig, wirkungsvollen wirtschaftlichen Wettbewerb zu schaffen. Allzu gross sind die Probleme mit Externalitäten und natürlichen Monopolen sowie den deshalb notwendigen Marktregulierungen und öffentlichen Ausschreibungen. Deshalb braucht es eine dritte Art von Allokationsmechanismus, der weder traditioneller Staat noch Markt ist. Wir schlagen vor, dass diese Institution zwischen Staat und Markt ein Markt für Staat ist, d.h. dass weiterhin viele Leistungen durch kollektive Institutionen erbracht werden, der politische Wettbewerb in diesen Institutionen zwischen den Politikanbietern um die Gunst der Politiknachfrager aber intensiviert wird. Dafür besonders geeignet sind die Stärkung der direkt-demokratischen Mitwirkungsrechte, der Ausbau von funktionalem Föderalismus durch die Zulassung funktional spezialisierter, demokratischer Körperschaften mit Steuerhoheit (sog. FOCJ oder Zweckgemeinden), die Öffnung der politischen Märkte für auswärtige Anbieter, sowie die Schaffung direkten Wettbewerbs zwischen der Regierung sowie dem Parlament und einem zusätzlichen, volksgewählten Gremium, das ähnlich wie kommunale Rechnungsprüfungskommissionen kritisch-konstruktive Verbesserungsvorschläge entwickelt. Zudem muss auch die Bundesebene gestärkt werden, indem den

Bundespolitikern wirkungsvollere Anreize gegeben werden, gesamtschweizerisch vorteilhafte Projekte zu entwickeln und sich dafür einzusetzen. Durch die vorgeschlagenen Reformen steigt die Effizienz der öffentlichen Leistungserbringung. So werden weitere Privatisierungen nicht nur weniger dringend, sondern gleichzeitig auch erleichtert, weil die vorgeschlagenen Reformen die Effektivität der Regulierung sowie von Ausschreibungen erhöhen. Damit erweist sich die Stärkung des politischen Wettbewerbs sowohl für den politischen als auch den wirtschaftlichen Bereich als unverzichtbares Erfolgsrezept.

Literatur

- BESLEY, TIMOTHY und ANNE CASE (2003): Political Institutions and Policy Choices: Evidence from the United States. *Journal of Economic Literature* 41: S. 7-73.
- BESLEY, TIMOTHY und STEPHEN COATE (2003): Elected versus Appointed Regulators: Theory and Evidence. *Journal of the European Economic Association* 1 (5): S. 1176-1206.
- BLANKART, CHARLES B. (2003): Öffentliche Finanzen in der Demokratie. 5. Auflage, München.
- BLÖCHLIGER, HANSJÖRG (2005): Baustelle Föderalismus. Metropolitanregionen versus Kantone, Herausgegeben von: Avenir Suisse, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich.
- EGLI, ANDREAS (2002): Deregulierung der Politik: Interviews mit 15 Politikern im Kanton St. Gallen. Seminararbeit, Universität Fribourg. <http://www.unifr.ch/finwiss>.
- EICHENBERGER, REINER (1994): The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization. *Kyklos* 47 (3): S. 403-420.
- EICHENBERGER, REINER (1999): Mit direkter Demokratie zu besserer Wirtschafts- und Finanzpolitik: Theorie und Empirie. In: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.): Adäquate Institutionen: Voraussetzung für «gute» und bürgernahe Politik? Duncker & Humblot: S. 259-288.
- EICHENBERGER, REINER (2001): Bessere Politik dank Deregulierung des politischen Prozesses. *Analyse und Kritik* 23: S. 43-60.

- EICHENBERGER, REINER (2003): Towards a European Market for Good Politics. A Politico-Economic Reform Proposal. *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 22: S. 221-237.
- EICHENBERGER, REINER und MARK SCHELKER (2004a): Kostenwahrheit: Freie Fahrt, weniger Steuern. *Weltwoche*, 12. Februar 2004, Nr. 7.04: S. 14-15.
- EICHENBERGER, REINER und MARK SCHELKER (2004b): Bern-Bundeshaus: Wege aus dem Chaos. *Weltwoche*, 18. März 2004, Nr. 12.04: S. 20.
- EICHENBERGER, REINER und SERGIO ROSSI (2004): Die Deregulierung der Zentralbanken: Ein internationaler Markt für gute Geldpolitik. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 140 (3): S. 327-353.
- EICHENBERGER, REINER und MARK SCHELKER (2006): Competing Democratic Agencies: An Effective Way to Control Government. *Public Choice*, erscheint demnächst.
- FELD, LARS P. und JOHN G. MATSUSAKA (2003): Budget referendums and government spending: evidence from Swiss cantons. *Journal of Public Economics* 87: 2703-2724.
- FORTE, FRANCESCO und GIUSEPPE EUSEPI (1994): A Profile of Italian State Audit Court: An Agent in Search of a Resolute Principal. *European Journal of Law and Economics* 1: S. 151-160.
- FREY, BRUNO S. (1994): Supreme Auditing Institutions: A Politico-Economic Analysis. *European Journal of Law and Economics* 1: S. 169-176.
- FREY, BRUNO S. (1997): Markt und Motivation. Wie ökonomische Anreize die (Arbeits-) Moral verdrängen. München.
- FREY, BRUNO S. und ANGEL SERNA (1990): Eine politisch-ökonomische Betrachtung des Rechnungshofs. *Finanzarchiv* 48: S. 244-270.
- FREY, BRUNO S. und REINER EICHENBERGER (1995). Competition among Jurisdictions: The Idea of FOCJ. In Lüder Gerken (Hrsg.), *Competition among Institutions*. London: Macmillan: 209-229.

- FREY, BRUNO S. und REINER EICHENBERGER (1999): *The New Democratic Federalism for Europe: Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions*. Cheltenham: Elgar.
- FREY, BRUNO S. und ALOIS STUTZER (2001): *Happiness and Economics. How the Economy and Institutions Affect Human Well-Being*. Princeton University Press, Princeton.
- KIRCHGÄSSNER, GEBHARD (2001): *The Effects of Fiscal Institutions on Public Finance: A Survey of the Empirical Evidence*. CESifo Working Paper N° 617.
- KIRCHGÄSSNER, GEBHARD, LARS P. FELD und MARCEL SAVIOZ (1999): *Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*. Basel.
- LUBPIA, ARTHUR (1994): *Shortcuts Versus Encyclopedias: Information and Voting Behavior in California Insurance Reform Elections*. *American Political Science Review* 88: S. 63-76.
- MEHAY, STEPHEN L. (1984): *The effect of governmental structure on special district expenditures*. *Public Choice* 44: S. 339-348.
- MOSER, PETER (1996): *Why is Swiss Politics so Stable?* *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 132: S. 31-61.
- MUELLER, DENNIS C. (2003): *Public Choice III*. Cambridge.
- SCHALTEGGER, CHRISTOPH und LARS P. FELD (2003): *Die Zentralisierung der Staatstätigkeit in einer Referendumsdemokratie*. *Politische Vierteljahresschrift* 44 (3): S. 370-394.
- SCHELKER, MARK (2002): *Öffentliche Finanzen und Rechnungsprüfungsorgane: Eine empirische Studie*. Mimeo, Seminar für Finanzwissenschaft, Universität Fribourg.
- SCHELKER, MARK und REINER EICHENBERGER (2003): *Starke Rechnungsprüfungskommissionen: Wichtiger als direkte Demokratie und Föderalismus? Ein erster Blick auf die Daten*. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 139 (3): S. 351-373.
- SLEMBECK, TILMAN und URS BRÜGGER (2006): *Im Supermarkt der Gesundheit*. *Vorsorge* (02-06): 10-12.
- DE SPINDLER, JÜRIG, (1998): *FOCJ – Ein Konzept zur Neuordnung der Zusammenarbeit öffentlichrechtlicher Gebietskörperschaften*, Haupt, Bern.

- STADELMANN, DAVID (2005): Sind FOCJ effizienter als herkömmliche Gemeindestrukturen? Eine empirische Analyse. Bachelorarbeit, Seminar für Finanzwissenschaft, Universität Fribourg.
- STRAUBHAAR, THOMAS und YVONNE HEINIGER (2004): Ökonomik der Reform – Wege zu mehr Wachstum in der Schweiz. Herausgegeben von: Avenir Suisse, Orell Füssli Verlag, Zürich.
- STREIM, HANNES (1994): Agency Problems in the Legal Political System and Supreme Auditing Institutions. *European Journal of Law and Economics* 1: S. 117-191.
- TSEBELIS, GEORGE (1999): Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis. *American Political Science Review* 93: S. 591-608.
- VON ARNIM, HANS HERBERT (1978): Wirksame Finanzkontrolle bei Bund, Ländern und Gemeinden. Schriften des Karl-Bauer-Instituts des Bundes der Steuerzahler Nr. 49, Wiesbaden.
- VON ARNIM, HANS HERBERT (1988): Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip. Schriften zum öffentlichen Recht, Band 356, Berlin.
- VON ARNIM, HANS HERBERT (Hg.) (1989): Finanzkontrolle im Wandel. Berlin.
- WALKER SPÄH, CARMEN und JÜRIG DE SPINDLER (2002): Die «Zweckgemeinde» – Ein Weg der sanften Anpassung bisheriger Strukturen. *Neue Zürcher Zeitung* vom 9. Januar 2002: S. 43.
- WEHLING, HANS-GEORG (2003). Kommunalpolitik in Baden-Württemberg. In: Kost, Andreas und Hans-Georg Wehling (Hrsg.): *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung*, Wiesbaden.
- WEINGAST, BARRY R. und WILLIAM J. MARSHALL (1988): The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets. *Journal of Political Economy* 96: S. 132-163.
- ZAX, JEFFREY S. (1989). Is there a Leviathan in your neighborhood? *American Economic Review* 79: S. 560-567.

Martine Brunschwig Graf

Verantwortung: ein nur mit Mühe verinnerlichter Wert

1. Die Kinder von «Alles dem Staat»

Zur Einleitung eine allgemein gehaltene Überlegung zum Verhältnis dem Staate gegenüber, mit Hilfe einiger Beispiele.

John Kennedys berühmter Satz «Frag dich nicht, was dein Land für dich tun kann, sondern was du für dein Land tun kannst» hat sichtlich den Atlantik nie überquert! Er hat zwar gewiss bei Gelegenheit einem mutigen Politiker auf der Suche nach einem Zitat als Eingebung dienen können. Doch er ruft offensichtlich keinen besonderen Widerhall im Unbewussten unserer Mitbürger hervor.

Wir leben in einer Gesellschaft, die ihren Aufbau zunehmend in einem Konsens, auf Verantwortung sei zu verzichten, gefunden hat. Nimmt man alle Parteien zusammen, so hat diese Erscheinung allen reihum und je nach den Themen genützt. Zur Linken führt die herrschende Ideologie letzten Endes stets auf den Abweg, das System, die Verwaltungsorganisation eher mit Vorrechten auszustatten als das Vertrauen ins Individuum zu bevorzugen. Zur Rechten und in der Mitte schaffen die Schalmeienklänge der Wahlversprechen schliesslich Ausnahmen, die dazu neigen, zur Regel zu werden. Das Ganze bringt ein versicherndes, ja sogar schmerzlos machendes System des staatlichen Schutzes und Einsatzes hervor.

Im Jahre 2005 machte die «Lake Parade» in Genf von sich reden. Dies nicht etwa wegen der Musik oder infolge des übrigens starken Besuchs dieser Veranstaltung, sondern weil ein knappes Dutzend Personen sich nach Einnahme einer Substanz behandeln lassen musste, die als die «Droge des Vergewaltigers» identifiziert wurde. Kaum war das Ereignis den Medien bekannt, stürzten sich diese auf die Behörden, um zu erfahren, was diese zu unternehmen beabsichtigten, damit ein derartiger Zwischenfall sich nicht wiederhole. Die Journalisten haben nicht versucht zu wissen, was wirklich vorgefallen war – in der Folge sollte sich zeigen, dass keine berauschte Person unwissentlich in diesen Zustand geraten war –, sondern haben ganz einfach den famosen Reflex wiederholt: **Was tut die Polizei?**

Dies könnte zum anekdotischen Bereich gehören. Gleichwohl ist dem nicht so. Das Ereignis verdiente die Erwähnung nicht, würde es nicht bis zur Vollkommenheit dieses tiefe Verlangen nach Sicherheit darlegen, das in zahlreichen unserer Mitbürger spukt. Die Medien sind bei solchem Anlass lediglich die Spiegelung dieser Geistesverfassung, obschon sie nicht davon ablassen, diese zu nähren.

Weitere Fakten, die dieses «Alles dem Staat» illustrieren: Personen, die Wochen nach ihrem Hinschied entdeckt werden, verstorben in der vollständigsten Einsamkeit. Die Nachbarn wissen nichts, die Familie ist völlig ahnungslos, auf die Sozialdienste, die einzigen, die sich um sie kümmern, wird mit Fingern gezeigt. Also erwartet man alles vom Staat, der seine Leistungen zusichern möge, aber auch gleich den Solidaritätsmangel und den Verzicht zur Wahrnehmung jeglicher Verantwortung ausgleiche. Und dann kommt schliesslich, nachdem der erste Augenblick der Gefühlsaufwallung vorbei ist, aufs Neue die Frage: **Was macht der Staat?**

Was die Erziehung betrifft, so vermag sie für sich allein meine einleitenden Ausführungen zu veranschaulichen. Zahlreich sind jene, welche die Erziehungslücken beklagen, deren Folgen die gesamte Gesellschaft auf sich zu nehmen hat. Ebenso ruft jedes die Jugend betreffende Problem unterschiedslos nach einer Patentantwort. Ob man von Nikotinsucht, Fettleibigkeit, Unvorsichtigkeiten im Bereiche des Strassenverkehrs, von Drogen oder sogar Unfällen mit Hunden spricht, so taucht unweigerlich die bohrende Frage auf: **Was tut die Schule?**

Wir sind somit die Kinder von «Alles dem Staat». Stets besorgt, ihm das Höchstmass abzugewinnen, doch zugleich mit den ihm zuzubilligen-

den Mitteln geizend. Gewiss sind die Steuern nicht vernachlässigenswert, wenigstens für die besser situierten Bevölkerungsteile. Man wird stets eine Mehrheit finden, um sie zu senken, nimmt man die Steuerpflichtigen alles in allem, und dieselbe Mehrheit wird sich dann wieder zusammenfinden, um Erhöhungen abzulehnen, versteht sich. In guter ökonomischer Theorie ist dies verständlich und vertretbar. Logisch wohlüberlegt ist diese Reaktion fragwürdiger, so bald man fast immer Bürgermehrheiten findet, um neue Leistungen und damit Zusatzaufgaben gutzuheissen!

Wie könnte man den Widerspruch besser veranschaulichen, der will, dass man vom Staate alles in der Hoffnung erwartet, zu seinem Unterhalt so wenig wie möglich beizutragen, als mit dem Zitat aus dem nachfolgenden Aufsatz, der in der französischen Zeitschrift «Débats» erschienen ist... nämlich im Jahre 1848 :

Bürger, zu allen Zeiten waren zwei politische Systeme vorhanden, und alle beide lassen sich aus guten Gründen vertreten. Dem einen zufolge soll der Staat viel tun, doch hat er auch viel zu nehmen. Laut dem anderen hat sein doppeltes Handeln wenig spürbar zu sein. Zwischen diesen Systemen ist zu wählen. Was das dritte System betrifft, das an den beiden anderen teilhat und darin besteht, alles vom Staat zu fordern, ohne ihm auch nur etwas zu geben, so ist es trugbildhaft, unsinnig, kindisch, widersprüchlich, gefährlich. Jene, die es vorbringen, um sich das Vergnügen zu leisten, alle Regierungen der Unfähigkeit zu zeihen und sie so Euren Schlägen auszusetzen, die umschmeicheln Euch und täuschen Euch, oder zumindest täuschen sie sich selbst.

Der Verfasser ist ein französischer Ökonom aus der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, Frédéric Bastiat. Ein verkannter Autor, Träger des liberalen Gedankenguts und zwangsläufig weniger angesehen als die Anhänger des «Alles dem Staat».

Hat somit seit 1848 nichts geändert? Das lässt sich nicht bestätigen, doch ist festzustellen, dass der Geist unseres alten Erdteils von diesem zweiseitigen Verhältnis zum Staat durchwirkt ist, ebenso von dieser auf die Sicherheit bezogenen Priorität, viel eher als von der Verantwortung, durchtränkt also von dieser Art, die Solidarität als die Aufgabe des anderen aufzufassen und niemals als jene der eigenen Person.

2. Nach Kriegsende: Die Herausforderung des Wachstums

Wiederbetrachtung einer jüngsten Vergangenheit und der Geisteshaltung, die während der «üppigen Dreissiger» herrschte sowie der Art, in der die neue Beziehung zwischen dem Staat und seinen Bürgern zustande kam.

Es fällt uns allen recht schwer, sich vorzustellen, was das Empfinden der Frauen und Männer dieses Landes am Ende des Zweiten Weltkrieges gewesen sein muss. Gewiss, die Schweiz hat den Krieg nicht über sich ergehen lassen müssen. Doch hat sie die Rationierungen, die Planwirtschaft, die Zensur und all diese Reglementierung des Alltags gekannt, die bewirkte, dass die jedem belassene Freiheit auf den kleinsten gemeinsamen Nenner verringert war. Fünfzig Jahre später werden die damals Tätigen selten, und wir benötigen eine Anstrengung unseres Erinnerungsvermögens, um uns vorzustellen, was fortgesetzte Entbehrungen während sechs Jahren, Konsumrestriktionen und Beschränkungen der Bewegungsfreiheit samt einem Produktionssystem, das auf die wesentlichen Bedürfnisse und die Notwendigkeiten der Verteidigung konzentriert war, in dem Geistern hervorzurufen imstande gewesen sein mochte.

2.1 Der Übergang von einer planmässig gesteuerten Wirtschaft zum freien Markt

Wir sind, wie ich weiter oben gesagt habe, Kinder des «Alles dem Staat». Ich glaube indessen nicht, dass dies in den Genen festgeschrieben ist, und noch weniger, dass solches sich aus den Erfahrungen der Kriegsjahre herleitet. Die Missgeschicke jenes Zeitabschnitts haben das paternalistische Verhältnis, das der Staat aus seiner Verpflichtung und aus Gründen der Sicherheit völlig verständlicherweise zu seinen Bürgern unterhielt, nicht wünschenswert werden lassen. Jene Organisation war nicht aus demokratischen Abstimmungen und reiflich diskutierten Entscheiden hervorgegangen, sondern aus den Zwängen, welche die Notwendigkeiten auferlegten. Dennoch hatte sich jedermann so gut es ging darauf eingestellt.

Indessen ist es zweifellos leichter, ohne reiflich überlegten Beschluss in ein stark verstaatlichtes Vorsorgeregime einzugehen, als sich davon

wieder zu trennen! Der Staat ist in der Schweiz nicht tugendhafter als anderswo. Sich Macht aus Notwendigkeit anzueignen, gibt keine Gewähr dafür, dass diese wieder gerne abgegeben werde, wenn die Rechtfertigung für das Ergreifen verschwunden ist. Ebenso ertragen die Bürger ohne Zweifel die Bevormundungen schlecht; doch nichts besagt, dass sie mühelos zur Entledigung von den Zwangsmassnahmen übergehen.

Das ist der Grund, warum das Kriegsende auch Organisationen wie den «Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins» (jetzt «economiesuisse») entstehen sah, deren anfänglicher Auftrag darin lag, den Übergang von der geplanten Kriegswirtschaft zur Marktwirtschaft zu erleichtern und zu beschleunigen. Übrigens waren nicht alle für solches zu haben. So wurde eine sozialdemokratische Volksinitiative zu «Wirtschaftsreform und Rechte der Arbeit» geboren.

Es lohnt sich, vom vollständigen Wortlaut Kenntnis zu nehmen, denn man kann sich schwer vorstellen, dass dieselbe Partei sich heute in ein gleichartiges Unterfangen stürzen würde.

Der Text wurde am 18. Mai 1947 von zwei Dritteln der Stimmenden und sämtlichen Kantonen verworfen. Die Unterschriften waren schon 1943 gesammelt worden.

Volksbegehren betreffend «Wirtschaftsreform und Rechte der Arbeit»

Art. 31, Abs. 2 der Bundesverfassung wird durch folgende Bestimmungen ersetzt:

- 1. Die Wirtschaft des Landes ist Sache des ganzen Volkes.*
- 2. Das Kapital ist in den Dienst der Arbeit, des allgemeinen wirtschaftlichen Aufstieges und der Volkswohlfahrt zu stellen.*
- 3. Der Bund ist befugt, die zu diesem Zwecke erforderlichen Massnahmen in Aufbau und Organisation der nationalen Wirtschaft anzuordnen.*
- 4. Die Existenz der Bürger und ihrer Familien ist zu sichern.*
- 5. Das Recht auf Arbeit und deren gerechte Entlohnung sind zu gewährleisten.*
- 6. Die Arbeit ist in allen Zweigen der Wirtschaft zu schützen.*

7. *Zur Durchführung dieser Grundsätze und zum Zwecke der Verhütung von Krisen und Arbeitslosigkeit erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften, insbesondere über das Zusammenwirken von Staat und Wirtschaft.*
8. *Die Kantone und die Wirtschaftsorganisationen werden zur Mitwirkung herangezogen.*

Es lässt sich somit feststellen, dass bei Kriegsschluss die politischen Positionen zwischen den Anhängern der Rückkehr zum Liberalismus und den Parteigängern einer endgültigen Staatswirtschaft sehr gegensätzlich gewesen sein mussten.

Es ist überdies hervorzuheben, dass eine andere, vom Landesring der Unabhängigen ausgeheckte Initiative 1946 von mehr als 80% der Stimmenden verworfen worden war. Der Wortlaut ist ebenfalls aufschlussreich, da er dem Bunde den vollständigen Zugriff auf die Schweizer Wirtschaft in Aussicht stellt:

(...) Das Recht auf Arbeit ist jedem arbeitsfähigen Schweizerbürger nach folgenden Grundsätzen gewährleistet:

1. *Der Bund hat unter Heranziehung der Kantone, Gemeinden und Berufsorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer die dauernde Vollbeschäftigung der nationalen Arbeitskraft bei existenzsichernder Entlohnung mit allen Mitteln zu sichern.
Die Autonomie der Kantone bei der Verwirklichung des Rechts auf Arbeit ist weitgehend zu wahren.*
2. *Die private Initiative zur Bereitstellung und Durchführung ausreichender Arbeit ist zu fördern und durch eine planmässige Kredit- und Finanzpolitik zu unterstützen.
Soweit es die Erhaltung der Vollbeschäftigung erfordert, sind öffentliche Arbeiten und deren Finanzierung vorzubereiten.*
3. *Solange das Recht des Arbeitswilligen auf angemessene Arbeit nicht verwirklicht werden kann, hat er Anspruch auf ausreichenden Verdienstersatz. Damit kann die Verpflichtung zur Teilnahme an Fortbildungs- und Umschulungskursen verbunden werden.*

Wenn derartige Volksbegehren ans Tageslicht getreten sind und die zur Volksabstimmung notwendige Unterschriftenzahl auf sich vereinigten, so hängt dies zweifellos damit zusammen, dass Mitte der vierziger Jahre

eine genügend starke Beziehung zum Staate bestand, um die Linke zur Benützung dieser Bindungen mit dem Ziele zu veranlassen, dieselben dauerhaft werden zu lassen.

So haben die Nachkriegsjahre die Gesellschaft gezwungen, die unausweichlichen Richtungsentscheide für deren Entwicklung zu treffen. Zur gleichen Zeit, in der man die Alters- und Hinterlassenen-Versicherung (AHV) auf die Beine stellte, trat die Privatwirtschaft in ihre grosse Wachstumsphase – und zwar in einem solchen Ausmass, dass die Schweiz in den sechziger Jahren «Konjunkturbremungs»-Beschlüsse erlassen musste, um die konjunkturelle Überhitzung zu dämpfen. Es fällt schwer, sich heute eine derartige Situation vorzustellen, da wir mit einem auf die Wachstumsprozente fixierten Blick leben und schliesslich in ein Siegesgeheul ausbrechen, wenn dieses Wachstum 2% erreicht.

Als Zusammenfassung lohnt es sich, jene der Encyclopédia Universalis (1998) zu zitieren, die auf ihre Weise die Art kurz darstellt, wie unser Land der fünfziger bis siebziger Jahre den Pfad des Wachstums beschritten hat (Übersetzung aus dem Französischen):

Wirtschaftswachstum 1950-1970

Im Verlaufe der fünfziger Jahre hat die Schweiz ein Realwachstum ohnegleichen ihres BIP erlebt, im Ausmasse von durchschnittlich 4,6% im Jahr. Dieses vor allem quantitative Wachstum gründete auf dem Zuzug der ausländischen Arbeitskräfte und den hohen Investitionen zu Lasten der technologischen Erneuerungen. Diese Wohlstandsperiode trägt den Stempel eines Wirtschaftsliberalismus, der die Intervention des Bundes, der Kantone und der öffentlichen Körperschaften mit zwei Ausnahmen aufs Minimum reduzierte: einerseits das System der Sozialversicherungen, darunter die Krankenversicherung sowie die AHV (Alters- und Hinterlassenen-Versicherung), welche den wesentlichen Bedarf der betagten und invaliden Personen mittels eines auf das Arbeitseinkommen bezogenen Ausgleichsbeitrags deckt, und andererseits die Landwirtschaft, die sich eines ausgedehnten Schutzes erfreut und in den Genuss einer Indexierung der landwirtschaftlichen Einkommen gelangt, die entsprechend dem allgemeinen Wohlstand berechnet wird.

Die sechziger Jahre sind durch ein weiteres Wachstum zum mittleren Satz von 4,7% des BIP gekennzeichnet. Im Unterschied jedoch zur vorangehenden Periode erleidet jene von 1960 bis 1970 einen

Inflationsdruck in der Grössenordnung von 4%, was gleichzeitig auf die massive Einwanderung, auf die Ausdehnung der Produktion und das schnelle Wachstum der Liquiditäten auf dem Geldmarkt zurückzuführen ist. Obwohl der Bund Massnahmen zur «Konjunkturdämpfung» trifft, lässt er sich indessen massiv in Infrastruktur-Investitionen ein (Kommunikationen, Strassen, wissenschaftliche Forschung und Gesundheit): Seine Ausgaben werden sich im Verlaufe dieser Periode verdoppeln; Professor Peter Tschopp qualifiziert diese als Übergang vom optimistischen Liberalismus der fünfziger zum institutionalisierten Interventionismus der siebziger Jahre.

Peter Tschopp hat völlig Recht; man muss wirklich von «optimistischem Liberalismus» sprechen, um jene Jahre zu kennzeichnen. Das Wachstum stellte damals so gut eine Hoffnung auf besseres Leben dar wie eine wirtschaftliche Notwendigkeit.

2.2 Der Kult des Erfolgs

In einem solchen wirtschaftlichen Klima wird der individuelle wie der kollektive Erfolg zu einem Ziel, das an Kult grenzt. Man wird diese Periode allerdings verschieden beurteilen, je nach dem, ob man sie aus einem ländlichen oder städtischen Milieu, aus einer gut situierten oder sehr bescheidenen finanziellen Situation heraus beurteilt. Doch man kann sagen, dass – unabhängig von allen sozialen Kategorien – die «sixties» und «seventies» dieses Gefühl geweckt haben, alles sei möglich, und der Erfolg werde eine Generation nach der anderen begleiten. Es war somit die Zeit des Immer-Mehrs und Stets-Besseren.

Die beste Veranschaulichung dieses Geisteszustandes findet man in der Landesausstellung von 1964. Es ist, wie mir scheint, in der Schweiz nie besser gelungen, diese Periode einer wirklichen Euphorie besser darzustellen. Die Parallele mit der Expo 02 lässt die wesentlichen Unterschiede zwischen diesen beiden Perioden höchst unverblümt zu Tage treten. Die sechziger Jahre waren von der Idee des Wachstums und des ununterbrochenen Fortschritts durchdrungen. Der Gewinn, der Erfolg, die Industrialisierung, die wissenschaftliche Forschung und sogar die Armee kamen in den Genuss einer im Volke positiven Vorstellung, denn jedermann dachte damals, dass die Zukunft nur besser und für alle nützlicher sein könne. Damit ist gesagt, dass die Sorge um

die Umwelt erst schüchtern auf der Tagesordnung stand; noch keine politische Bewegung stützte sich auf diese Themen.

Gleichwohl waren die Sorgen jener Zeit, so wie man sie mit etwas Abstand nachlesen kann, nicht notwendigerweise weit von der Problematiken entfernt, die wir heute zu behandeln haben. Sie sind sehr gut durch den Architekten Bernard Meuwly, den Adjunkten des Chefarchitekten der Schweizerischen Landesausstellung von 1964 beschrieben (Übersetzung aus dem Französischen):

Die von der Expo eröffnete Debatte hatte das Verdienst, den Akzent auf eine Serie von Problemen zu legen, denen die Schweiz begegnen sollte, nämlich solche wie:

- *Die Raumplanung*
- *Die Öffnung auf Europa*
- *Die weltweite Solidarität*
- *Die Integration der Ausländer*
- *Die Umweltverschmutzung*

und jegliches Nachdenken über neue Gründe, zu glauben und zu schaffen...

Nichts Neues unter der Sonne, wäre man versucht zu sagen. Und gleichwohl doch! Es gab in jenem Zeitabschnitt einen Geisteszustand, welcher der Idee zugewandt war, dass man glauben und schaffen könne... Die Beziehung zum Staat konnte darum lediglich anders sein. Die Erwartungen in ihn waren zwingend begrenzter und die Verantwortlichkeit unserer Institutionen ebenfalls. Das war die Zeit, als die Fédération romande des consommatrices (FRC – 1959), der welsche Konsumentinnen-Bund, bis 1996 eine völlig private Initiative, das Licht der Welt erblickte, womit der Gedanke verbunden war, dass die Konsumkraft vor allem in weiblichen Händen lag. Das Unterfangen hat sich wenig verändert, selbst wenn die Themen wechseln konnten: die Konsumenten zu verantwortlichem Handeln anzuleiten, und ihnen ihre Macht bewusst machen. Es entsteht somit eine Form von gänzlich «privatisierter» Gegenmacht, die an die individuelle Selbstverantwortung einer jeden Person ebenso wie an deren kritischen Sinn appelliert. Dieselbe Erscheinung zeigte sich in der Folge in der Deutschschweiz.

Auf solche Weise stellt sich das Gleichgewicht ganz natürlich her, indem verantwortliches Verhalten der Konsumenten inmitten einer

Marktwirtschaft stattfindet, in der die Unternehmen ihre Tätigkeit in einem Rahmen grosser Freiheit ausüben. Damals äusserte sich das Verbraucher-Schutzbedürfnis noch nicht in erster Linie darin, auf kantonalen und eidgenössischer Ebene Gesetze zu erlassen. Immerhin lässt sich beobachten, dass sich das Konsumfieber in eine Explosion des Kleinkreditwesens überträgt, das trotz der parlamentarischen Vorstösse auf Bundesebene das für eine Reglementierung genügende politische Echo nicht finden wird.

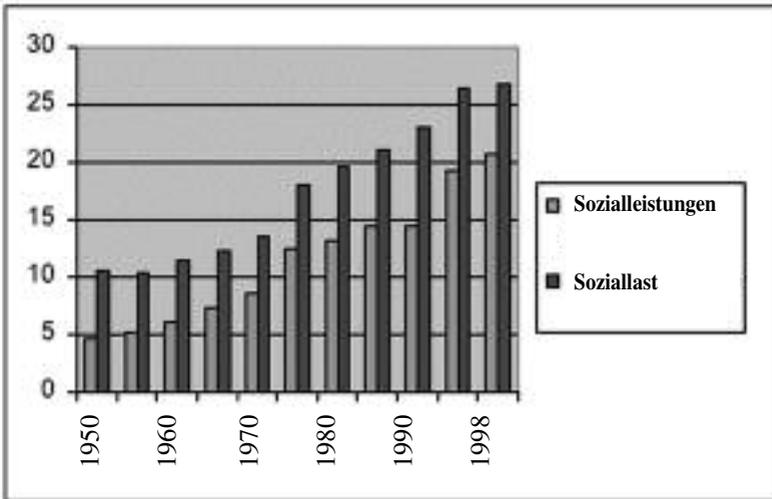
Man kann im Rückblick bedauern, dass die damaligen Bewegungen keinen dauerhaften staatsbürgerlichen Widerhall fanden, der die nachher folgende «akute Gesetzgebungssucht» hätte vermeiden lassen. Schliesslich hat damit die Schweiz mangels hinlänglich gepflegten Bürgergeists und Sinns für die Verantwortung den Zug zu einer voll verinnerlichten liberalen Gesellschaft verpasst.

2.3 Die wachsende Suche nach der Sicherheit

Das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenen-Versicherung (AHVG) vom 20. Dezember 1946 stellt eines der vorrangigsten Gesetze für soziale Sicherheit in der Schweiz dar. Seit 1948, dem Datum seiner Inkraftsetzung, hat diese Gesetzgebung zahlreiche Änderungen erfahren. Andere soziale Leistungen haben ihren Platz im System der schweizerischen Sozialvorsorge gefunden: die Invalidenversicherung, die Arbeitslosenversicherung, die betriebliche Altersvorsorge, die obligatorische Unfallversicherung, die obligatorische Krankenversicherung – dies ohne die Sozialleistungen zu zählen, welche die Kantone beschlossen haben. Die nachfolgende Grafik erlaubt, deren Anwachsen abzulesen.

Aus derselben wird das Gewicht dieser Leistungen einerseits und andererseits die Soziallast innerhalb des Bruttoinlandprodukts (BIP) von 1950 bis 1998 festgehalten. Es wäre übrigens opportun, wenn die Grafik vom Bundesamt für Statistik mit den neuesten Angaben ergänzt würde. Man kann indessen feststellen, dass in 48 Jahren der Anteil der Sozialleistungen von 5% auf mehr als 20% und die Soziallast von 10% auf mehr als 25% angestiegen ist.

Soziale Leistungen und Lasten in Prozenten des Bruttoinlandprodukts (BIP)



Man stellt bei der Lektüre dieser Grafik fest, dass die Entwicklung der sozialen Sicherheit mit einer fortschreitenden Einbusse des Verantwortlichkeitssinns, und zwar zugunsten des Wunsches nach Absicherung, einhergeht. Man bemerkt ebenfalls, dass das Anwachsen der sozialen Sicherheit nur wenig Spuren des Einflusses der Perioden konjunktureller Verlangsamung aufweist. Die Tabelle zeigt dagegen, dass die Finanzierung der Leistungen mehr oder weniger stark auf die Erzeugung von Wohlfahrt drückt, die in Funktion der konjunkturellen Perioden erfolgt. In den fünfziger bis siebziger Jahren ist das Gewicht der Soziallasten verhältnismässig begrenzt geblieben, während dem es jetzt deutlich wächst.

Die Sozialstatistik ist nur eines der Messinstrumente des Sicherheitsbedürfnisses, das sich während der Nachkriegsjahre und bis heute zur Geltung gebracht hat. Man könnte mit ebenso viel Nutzen die Zunahme des Umfangs der Gesetze und Verordnungen in Rechnung stellen, die in die Systematische Sammlung des Bundesrechts Eingang finden. Dies ist kein Zufallsergebnis und ebenso wenig die Frucht von Regierungsentscheiden diktatorischer Natur. Die politischen Behörden haben in

einem korrekten demokratischen Rahmen gehandelt. Man wird höchstens bedauern können, dass über die dem Referendum und damit dem möglichen Wahrspruch des Volkes unterstehenden Gesetze hinaus die solchem Verfahren entgehenden Vollziehungsregelungen häufig in eine Übersteigerung verfallen, ganz abgesehen von deren administrativer Umsetzung, die dann auch noch ihren zusätzlichen Beitrag an Interventionismus leistet.

Es steht somit weder Zufall noch eine geheime Macht hinter dieser Entwicklung. Sie ist das Ergebnis eines weitherum geteilten Geisteszustandes, in dem Komfort und Wohlstand nach und nach den Geschmack am Risiko, die Lust, zu unternehmen, und den Geist der Verantwortlichkeit atomisiert haben. Besitzt man nichts oder sehr wenig, so gibt es nichts zu schützen, und das Risiko bedeutet keine Bedrohung. Hat man ein gewisses Ausmass an Wohlstand erlangt, so geht der Schutz des Erworbenen der Übernahme von Risiko vor, und man neigt dazu, stets mehr zu fordern. Alles hängt letztlich von der Fähigkeit der Verantwortlichen ab, diesem Abdriften zu widerstehen, es einzudämmen oder es wenigstens in Grenzen zu halten.

Unser demokratisches System besitzt sicherlich manche Tugenden, doch enthält es ebenfalls einige Nachteile. Die Instrumente des Referendums üben einen konstanten Druck auf die Gewählten aus, ebenso natürlich auch die Anforderungen der Volkswahl. Die Parteien selber scheinen oft gegenüber Meinungsforschungen und Popularitätstests sensibler als gegenüber dem Aufrechterhalten einer bisweilen notgedrungen nicht volkstümlichen politischen Linie.

Der Durst nach Sicherheit ist schwierig zu löschen. Tatsächlich schläfert der Schutz seitens des Staates, so bald er gesichert scheint, die Geister mit dem Begriff des Nullrisikos ein, einem völlig virtuellen, keine wirkliche Grundlage besitzenden Begriff.

Ein trauriges, vor einigen Jahren vorgekommenes Ereignis in einer genferischen Gemeinde ermöglicht mir, das Argument zu veranschaulichen. Liegenschaften in einer als potenzielles Überschwemmungs-Gebiet bezeichneten Zone wurden... überschwemmt. Die Untersuchung scheint zu belegen, dass Wohnräume in Untergeschossen entgegen den gesetzlichen Bestimmungen eingerichtet worden waren. Es wäre zu kompliziert, hier auf die Einzelheiten der Verantwortlichkeits-Kaskade einzugehen, die aus der Untersuchung hervorging. Doch kann man gleichwohl eines hervorheben. Ein Jahr vor der 2002 zu beklagenden

Überflutung hatte eine erste Überschwemmung stattgefunden, ein Signal, das anscheinend keinen einzigen Eigentümer davon abgehalten hatte, Kinder im Untergeschoss wohnen zu lassen. Allerhöchstens hat man sich an die Behörden gewandt, um Schutzvorkehrungen zu verlangen, die dann allerdings verspätet in die Tat umgesetzt wurden.

Aber darum geht es mir hier nicht. Die uns interessierende Frage ist die folgende: Ist es nicht vernünftig, wenn man eine Wohnstätte zu erwerben wünscht, sich um die Gefahren zu kümmern, die der Wohnzone innewohnen, die man ausgewählt hat? Hat man sich nicht zu fragen, ob es sinnvoll ist, Kinder weiterhin im Untergeschoss des eigenen Hauses schlafen zu lassen, nachdem ein erstes Hochwasser die Alarmquote angezeigt hat, und eben dies auch in Zukunft zuzulassen unter dem Vorwand, der Staat müsse eingreifen? Tatsächlich vermag eine mit einer Gefährdung behaftete Zone es ohne Zweifel erlauben, Wohngelegenheiten zu günstigerem Preise anzubieten. Doch die Wahl, die man trifft, bringt auch Verantwortungen mit sich. Jene, im Rahmen der eigenen Mittel die eigene Sicherheit und diejenige der eigenen Familie sicherzustellen, ist eine. Diese Verantwortung verschleiert in keiner Weise jene des Staates, dessen Sache es ist, gewisse Massnahmen zu treffen. Für meinen Teil habe ich grosses Mitleid wegen des Ungemachs der von dieser Naturkatastrophe betroffenen Einwohner; doch denke ich, dass dies uns nicht davon entbindet, die Beziehung zu überdenken, die wir bezüglich des Risikos hegen, nämlich jene, das einzugehen wir bereit sind wie jenes, von dem wir verschont werden möchten.

3. Wieder zu belebende Werte

Freiheit und Verantwortlichkeit, im Stiche gelassene Begriffe; Individualismus ohne individuelle Verantwortlichkeit, Recht ohne Pflichten und masslose Erwartungen.

Für dieses Kapitel möchte ich den Überlegungen eines Philosophen breiten Platz einräumen, der mir das Wesentliche auszudrücken scheint, das ich zu schreiben wünsche. Fernando Savater behandelt in seinem Werk «Politique à l'usage de mon fils» eingehend den Begriff der Verantwortlichkeit. Er bemüht sich vor allem darzulegen, wie das Gewicht des Staates die Bereitschaft der Bürger belastet, ihre individuelle Verantwortlichkeit wahrzunehmen (Übersetzung aus dem Französischen):

*Wenn das Individuum bis zum Exzess vorherrscht, kann die Harmonie des gesellschaftlichen Gesamtgefüges zerstört werden; niemand kümmert sich darum, das Gemeinwohl zu verteidigen, die begabtesten Individuen benützen die schwächeren, ohne der Solidaritätspflicht die-
sen gegenüber Raum zu geben;... Doch wenn es der Staat ist, der eine zu grosse Bedeutung erlangt, dann werden die Individuen um ihre Initiative gebracht und fühlen sich nicht mehr als Meister ihres eigenen Lebens;... Die gouvernementale Bürokratie übernimmt es, die geringsten Einzelheiten der Arbeit, des Handels, der Gesundheit, der Künste, der sexuellen Verhaltensweisen, der Glaubensformen, der Freizeitbetätigungen usw. vorzugeben, und es findet sich immer eine Instanz, die besser als jedermann weiss, was für einen gut ist.*

Im Idealfall müsste man natürlich ein heikles Gleichgewicht herstellen. In der Wirklichkeit hat man Stellung zu beziehen und zu wissen, ob man sich auf die Seite des Individuums oder auf jene des Staates schlägt, wenn der Entscheid fällig ist. Wie das Individuum in die Lage kommt, seine Verantwortlichkeiten wahrzunehmen, kann auf recht viele Arten definiert werden. Doch ist es von Interesse, es gewissermassen «von der Hohlform her» anschaulich zumachen, indem man sich fragt, was denn ein verantwortungsloses Individuum ausmache. Für Fernando Savater heisst das: *«Es gibt zwei Typen von unreifen Verantwortungslosen: jene, die vor den anderen Angst haben, und die, welche sich vor sich selbst fürchten. Die letzte Konsequenz ist in beiden Fällen dieselbe: Je mehr Verbote es gibt, desto mehr wird man sich versichert und zufrieden fühlen.»* Soll man die Glücksspiele verbieten, weil einige Personen sich ihrer nicht enthalten können? Savater zitiert das Beispiel jener durch ein elektronisches Medium befragten Frau, wobei deren Abhängigkeit vom Spiel beschrieben und der Schluss gezogen wurde, diese «fatalen Geräte» seien zu verbieten. Die Vereinigten Staaten hatten nicht anders gedacht, als sie die nur allzu famose Prohibition bezüglich des Alkohols verhängten. Es wird immer Leute geben, die in den Zustand der Abhängigkeit von Drogen, Spielen, Sekten usw. geraten. Doch, so hebt Savater hervor, *«die einzige Sache, die wir unternehmen können, wenn wir eine erwachsene und nicht repressive Gesellschaft wollen, ist, freie Individuen Mässigung und Behutsamkeit zu lehren.»*

Es steht somit sehr wohl die Wahl eines Gesellschaftsmodells hinter dieser Debatte über das Wiedergewinnen von individuellen Werten wie die Freiheit und die Verantwortlichkeit. In Tat und Wahrheit haben wir

bis anhin keine wirkliche Wahl getroffen, sondern zu einer Entwicklung beigetragen, auf die wir nicht geachtet haben. Eigenartigerweise begünstigen die in der Schweiz so häufigen Volksabstimmungen die Bewusstwerdung nicht. Sie weisen zu sehr Wiederholungscharakter auf, sind zu sektoriell. Überdies finden wir keinen Geschmack an Debatten über Grundsatzfragen. Das erklärt, warum man zugleich wild entschlossen gegen Steuererhöhungen kämpfen und straflos für neue Leistungen stimmen kann.

4. Die Desillusionierung, der erste Schritt zu einer Erneuerung

Die Globalisierung als Anzeiger der Grenzen der Staatsmacht; Erneuerung des persönlichen staatsbürgerlichen und sozialen Einsatzes.

Die Globalisierung ruft zahlreiche Umwälzungen innerhalb unserer Daseinsweisen hervor. Tatsächlich durchwirkt sie unsere Leben schon recht lange, doch die gewaltige Entwicklung der neuen Technologien hat sie uns sehr viel besser wahrnehmbar werden lassen. Der Austausch jeglicher Art, von Produkten, Diensten, Informationen geschieht über den ganzen Planeten hinweg, und die Sicherung des Herkunftsnachweises fällt immer schwerer. Der schützende Staat behält, für sich, seine klassischen politischen Grenzen. Gewiss, die Europäische Union stellt in gewissem Ausmasse eine regelnde Instanz auf einer anderen Stufe wieder her. Doch deckt sie nur einen beschränkten Bereich der wirtschaftlichen Austauschvorgänge ab und vermag daher nicht vorzugeben, den Ansprüchen zu genügen, welche die Bürger gewohnt sind, in Dingen des Schutzes und der Kontrolle an den Staat zu stellen. Die Freihandelsabkommen verstärken die Notwendigkeit der Liberalisierung nur noch. Diese entspricht keiner Ideologie, zu der sich jedermann freiwillig bekannt, sondern einer schlecht verstandenen Unentbehrlichkeit. Daraus entsteht dieses grosse Missverständnis, das seit mehreren Jahren über den Beziehungen zwischen den Bürgern und der Politik schwebt. Sie erwarten vom Staat einen verstärkten Schutz, den dieser ihnen zu vermitteln nicht in der Lage ist. Der Weltstaat existiert nicht und kein institutioneller Organismus vermag die Rolle des universellen Regulators zu übernehmen. Die Welthandelsorganisation (WTO), die unter politischer Gleichgültigkeit entstanden ist, versammelt auf sich die Frustrationen derjenigen, die einen sterilen, doch überzeugungsfesten Kampf gegen die Globalisierung führen.

Wenn der Staat nicht fähig ist, in zufrieden stellender Weise einzugreifen, bleibt es dem Bürger, seine Verantwortung wahrzunehmen. Die Globalisierung öffnet tatsächlich die Türe zu allen Wahlmöglichkeiten und Risiken. Der Verbraucher sieht sich einer Pflicht gegenübergestellt, der er sich nicht entziehen kann: Die Freiheit zu konsumieren bedingt die Ausübung eines kritischen Sinnes, vernünftiger Auswahl, des Beherrschens der Information. Es ist letzten Endes diese Freiheit, die ängstigt; denn sie verweist jedermann auf die individuellen Rechte und Pflichten, die anspruchsvoll und daher oft vernachlässigt sind. Wir befinden uns schliesslich wieder am selben Punkt wie in den sechziger Jahren, in der Morgenröte einer Epoche, in der die Möglichkeiten immens, die Risiken notwendigerweise vorhanden sind.

5. Die Suche nach einem neuen Gleichgewicht

Die Theorien des öffentlichen Managements und der Begriff des Bürgers als Kunde/Nutzer. Das Band zwischen Staat und Bürger, eine Frage des Gleichgewichts zwischen den Erwartungen und den finanziellen Bemühungen; die besondere Frage der Verteilung der Steuern; die Rolle der Regierungen, der Parlamente und der Justiz.

5.1 Bürger – Staat: Ein zu erneuernder Vertrag des Vertrauens

Wieviel Staat benötigt der Mensch? Das ist eine Frage, die viele der Staatsführung gewidmete Seminarien stellen. Es ist im Grunde die wahre zu stellende Frage, um die in Dingen der öffentlichen Verwaltung, der staatlichen Leistungen oder der Fiskalrezepte einzuhaltende Politik zu umschreiben.

Ich möchte auf diesen Punkt Nachdruck legen: Man kann die Frage der Leistungen und der Lasten nicht angehen, ohne jene der Ressourcen zu behandeln. **Effektiv ist es derselbe Bürger, der als Nutzniesser der Leistungen und der Infrastrukturen auftritt, der gezwungen ist, die ihm abverlangten Steuern zu zahlen, aber auch argwöhnisch auf die gute Verwendung der öffentlichen Gelder achtet.** Können wir so, weil wir alle Menschenwesen sind, zu verschiedenen Zeiten veranlasst sein, Steuersenkungen gutzuheissen, vom Staat mehr Sicherheit und Vorteile

zu erwarten und gleichzeitig die Verschwendung zu tadeln, die man der öffentlichen Verwaltungen so sehr vorwirft?

Wir vermögen somit **eine glaubwürdige Politik auf weite Sicht nicht zu führen**, ohne dem Diskurs und den Erwartungen bezüglich der öffentlichen Verwaltung, sei dies nun im übrigen neu oder nicht, wieder Kohärenz zu verschaffen.

Im Grunde ist die erste Pflicht der Verantwortlichen die, **das Band des Vertrauens** zwischen dem Bürger und den Institutionen **zu erstellen oder wieder herzustellen**. Und dies hat sich auf mehreren Fronten abzuspielen:

- Die Fähigkeit des Staates, sich umzugestalten und eine rationelle Verwaltung zu praktizieren, ist zu erweisen.
- Eine **ausgewogene Fiskalpolitik** ist zu führen, welche die Grundsätze der Laffer-Kurve respektiert.
- Eine **Evaluation der Leistungen** ist durchzuführen, die jedermann gestattet, die gelieferten Leistungen, die Mittel, die ihm zugewendet werden, samt einigen qualitativen Indikatoren zu kennen.

Das Thema der Leistungen ist zweifellos das heikelste. Es gibt heute eine Verwirrung hinsichtlich der Leistungen, die vom Staate oder den von ihm finanzierten Institutionen erbracht werden sollten. Je höher die fiskalische Belastung ist, desto eher neigt der Bürger dazu, ein Mehreres vom Staate zu erwarten, gewissermassen als Gegenwert für seine eigenen Zahlungen. Die Auseinandersetzung gestaltet sich folglich immer weniger rational. Tatsächlich muss man, um sie gelassen anzugehen, akzeptieren, sich auf die wesentlichen Werte zu besinnen. Vor allem muss man fähig sein, tabufrei gewisse Vorteile in Frage zu stellen, so bald sie nicht mehr gerechtfertigt sind. Doch auch da bietet das demokratische System den Hauptwiderstand. Wie ist in einem Land, in dem die direkte Demokratie erlaubt, jedweden Entscheid der öffentlichen Gewalten wieder in Frage zu stellen, zu erhoffen, dass die Bürger sich selbst dazu bringen, Leistungen zu entsagen, aus denen sie Nutzen ziehen oder ziehen könnten?

Dies erfordert auf Seiten der Behörden Überzeugungskraft – die im voraus an eine starke kollektive Überzeugung gebunden ist –, um die Wähler von der Notwendigkeit einer Veränderung zu überzeugen, die ihnen einen gewissen Verzicht abverlangt. Eine solche Übung wird noch

zusätzlich erschwert, wenn der Staat dem Misstrauen ausgesetzt ist und infolgedessen die Qualität seiner Verwaltung angezweifelt wird.

Man verlangt heute recht viel mehr vom Staat, als man von ihm gestern erwarten konnte. Während mancher Jahre waren die über den Staat ausgeübte Kontrolle, seine Aktivitäten und seine Ausgaben nicht eigentlich Fragen oder Diskussionen unterworfen. Die Parlamente beriefen sich noch nicht auf ihre Machtlosigkeit sowie ihr Gefühl, übergangen zu sein, und die Medien behandelten die Verwendung der öffentlichen Gelder noch nicht auf der Frontseite.

Heutzutage werden indessen gewisse Dossiers, die den Staat betreffen, in der Öffentlichkeit verhandelt. Dies kann als bedeutender Fortschritt in Sachen Transparenz erachtet werden. Doch ermutigt solches wirklich die Tugend und Strenge der Verwaltung? Faktisch bringt das Praktizieren der Transparenz auch die Zusicherung mit sich, die Entgleisungen aufdecken und berichtigende Massnahmen vornehmen zu können, ohne auf öffentlichem Platze zu Schanden gemacht zu werden; andernfalls ist die Versuchung stark, Befunde verheimlichen zu wollen, um ihrer Mediatisierung aus dem Wege zu gehen.

5.2 Die wesentliche Rolle der drei Gewalten und das umstrittene Gewicht der vierten

Sich mit der individuellen und kollektiven Verantwortlichkeit abgeben bedeutet somit auch, sich zu fragen, wie die Bedingungen zu schaffen seien, welche dazu ermutigen, diese Verantwortung wahrzunehmen. Dies setzt voraus, dass jedermann seine Rolle übernehme. Die politisch Verantwortlichen sollten sich vor Augen halten, dass sie eine Macht verwalten, die ihnen von den ihnen anvertrauten Bürgern delegiert worden ist. Niemand verlangt von ihnen, jene zu bevormunden, für die sie im Namen des Gemeinwohls handeln. Dennoch ist sehr wohl von Bevormundung zu sprechen, wenn man die Art erwähnt, in der man die Gesetze ausarbeitet und in welcher man deren Vollzug organisiert. Jedesmal, wenn eines geschaffen wird, sollte man so weit als möglich die zeitliche Begrenzung und das Vorgehen zur Bewertung seiner Auswirkungen festlegen. Das Parlament des Kantons Genf hat ein Gesetz betreffend die versuchsweise Gesetzgebung mit folgendem Wortlaut erlassen (Übersetzung aus dem Französischen):

Einziges Artikel

Experimentelles Gesetz

1 Ein Gesetz kann zu experimentellem Zweck unter der Bedingung erlassen werden:

- a) dass es auf die streng für die Erprobung erforderliche Zeitdauer beschränkt werde;*
- b) dass es den Zweck der Erprobung und die Hypothesen, die es zu verifizieren sucht, festlegt;*
- c) dass seine Auswirkungen in einem dem Büro des Grossen Rates spätestens 3 Monate vor dem für seinen Ablauf vorgesehenen Datum vorzulegenden Bericht evaluiert werden.*

2 Das experimentelle Gesetz gemäss der Umschreibung in Absatz 1 hat den Typ der zu ermittelnden Angaben, das methodologische Vorgehen, die Kriterien des Bewertens der Erprobung und die für die Ausführung verantwortlichen Organe zu bestimmen.

Dieses Gesetz ist vollkommen, allerdings mit dem Vorbehalt, dass es nur selten angewendet wird. Tatsächlich muss das Parlament, damit es seine Wirkung entfalte, in der Folge die erprobungsweisen Gesetze in den interessanten Bereichen genehmigen, welche den sozialen Schutz oder soziale Leistungen betreffen. Wenn nicht, hat eine solche Bestimmung nur beschränktes Interesse. Nun sind es aber just diese Bereiche, in denen die Zurückhaltung am bedeutendsten ist. Lässt man es zu, einem Gesetz nur probeweise Tragweite zu verleihen, so akzeptiert man, dass die Leistungen des Staates zeitlich begrenzt werden, dass sein Schutz also auch limitiert sein kann. Diese Kultur erfordert einen langen staatsbürgerlichen Lehrgang, um anwendbar zu werden.

Die Regierungen und die Parlamentarier, die imstande sind, solche Bestimmungen zu beantragen, sind nicht Legion; denn sie sind nicht sehr volkstümlich. Allerdings hat sich kein Referendum ergeben, um die Genfer Bestimmung anzufechten.

Doch kein wichtiges Gesetz ist seither den Anforderungen des experimentellen Gesetzes unterstellt worden. Es ist somit ein längerer Weg zu gehen, und Parlamentariern auf der Suche nach Kontrollmöglichkeiten wäre da eine Gelegenheit in den Schoss gefallen, sich zu tummeln.

Denn wenn es stimmt, dass die Politik immer komplexer wird, dass die Dossiers einen Grad von Technizität aufweisen, der geeignet ist,

Milizparlamentarier zu entmutigen, so ist es ebenso zutreffend, dass unser derzeitiges demokratisches System alle Arten von Möglichkeiten bietet, damit die Parlamentarier zu einer besseren Definition ihres Auftrags zurückgelangen und sich mit den zu dessen Erfüllung nötigen Werkzeugen ausrüsten. Jedermann weiss, wie man ein Parlament unter einer Lawine von Informationen ertränken kann. Jede Verwaltung weiss, dass ihre technischen Kenntnisse dem guten Willen der Parlamentarier leicht entgegengestellt werden können. Doch eben diese Parlamentarier sollen sich dessen entsinnen, dass man ihnen nicht abverlangt, Techniker zu werden, und dass sie danach trachten müssten, das Wesentliche in den Griff zu bekommen, nämlich die Wirksamkeit der Politiken, die sie zu verwirklichen gewünscht haben. Diese Wirksamkeit ist in quantitativer wie qualitativer Beziehung messbar, sofern die nötigen Instrumente eingesetzt werden. Nicht die Mittel fehlen, sondern die politische Klarsicht, damit die gesetzgebende Gewalt ihre Rolle angesichts der politischen Macht, die notgedrungen die guten Karten hat, im vollem Ausmasse spielen kann.

Was die rechtsprechende Gewalt betrifft, so variiert deren Rolle bezüglich der staatlichen Leistung je nach Kanton. Doch stösst man hier ebenfalls auf einige Abirrungen, so wenn ein Verwaltungsgericht einem Mittelschüler Recht gibt in einem Streit, welcher nur die Schulbehörde etwas angehen sollte: Hat der Schüler das Recht, eine Klasse zu wiederholen, oder hat er es nicht? Gewiss, ich würde mich hüten, in dieser Angelegenheit ein Urteil über die Judikative zu fällen. Doch muss man gleichwohl feststellen, dass die Richter nicht notwendigerweise dazu ausgebildet sind, abzuschätzen, was der strikt schulischen Sphäre und der Würdigung der Lehrkräfte sowie der Leitung einer Lehranstalt zugehörig ist. Allerdings trifft es zu, dass heutzutage die Beziehung zum Staat oft jene eines Konsumenten ist, welcher der von ihm erwarteten Leistungen bewusst ist und bereit zu meinen, dass unter seine Ansprüche die automatische Beförderung der Schüler zählt.

Wir sind noch nicht so weit, zusehen zu müssen, wie Rechtsanwälte die Schüler, die von ihren Examen kommen, abwarten, um ihnen ihre Dienste anzubieten, doch kennen wir bereits das Phänomen der querulatorischen Eltern, die nicht zögern, die Justiz in Schulfragen in Gang zu setzen, die einzig zum Bereiche der Disziplin oder der Pädagogik gehören. An die Justiz appellieren, um eine Schulsanktion aufheben zu lassen – man hat kürzlich den Fall eines plagiatorischen Schülers in Genf

erlebt –, heisst, ein Vorgehen wählen, bei dem die Rolle der drei Gewalten nicht mehr säuberlich unterscheidbar ist und noch weniger, was wesensgemäss von der Justiz abhängt und was Sache der erzieherischen Domäne bleiben sollte. Freilich hat ein Dekan der Medizinischen Fakultät jüngst erzählt, elterliche Interventionen erlebt zu haben, welche die einem Studenten erteilten Noten in Frage stellten, also der Sache nach eines Erwachsenen! Ich weiss nicht, was aus diesem künftigen Arzt wird; es ist jedoch alles bezüglich seiner künftigen Selbstbestimmung zu befürchten!

Was nun die vierte Gewalt betrifft, jene der Medien, eines unentbehrlichen Instruments unserer Demokratie, so bekundet sie Mühe, in solchem Zusammenhang ihr Markenzeichen zu finden. Sie wird notgedrungen zum Resonanzboden für die hier angezeigten Absonderlichkeiten. Die Medien sollen keine Zensur üben und tragen keine Verantwortung für die Mittelmässigkeit gewisser Gewohnheiten und Vorgehen. Doch trifft es ebenfalls zu, dass sie ein Instrument der Diskussion und des Nachdenkens über die Rolle des Staates und die Erwartungen der Gesellschaft diesem gegenüber bilden. Sind sie in der Lage, dies umzusetzen? Wahrscheinlich nicht; denn hiezu braucht es Zeit, Freiheit gegenüber dem wirtschaftlichen Druck und Leute, die hiezu ausgebildet sind. Davon ist man heute weit entfernt.

6. Als Schlussfolgerung ein Vorschlag

Die Gesellschaft hat einen grösseren Bedarf nach Zukunft denn nach Gegenwart. Die Rolle des Staates ist stark an die kurzfristigen Erwartungen gebunden, obschon sie auf das Mittel- und Langfristige ausgerichtet sein sollte, um die richtigen Proportionen zu wahren. Es handelt sich infolgedessen um eine Neupositionierung, welche die politisch Verantwortlichen vornehmen müssen, falls sie dem Rechnung tragen wollen. Das Schielen auf die Wählergunst eignet sich wenig zu diesem Schritt, und die Zukunft wird jenen gehören, die sich von dieser Gunst zu lösen wissen.

Selten sind jene, welche dies zugeben; denn die politischen und medienmässigen Zusammenhänge verleihen dem Mut und den anspruchsvollen Diskursen keine Prämie. Die Theorie des «Weder-Noch» wird bei weitem vorgezogen. Das in der französischen Politikersprache

hiefür neuerdings aufgetauchte Wort «ninisme» bringt die Idee einer schmerzlosen Politik zum Ausdruck: Man legt weder («ni») Hand an die Steuern, noch («ni») an die Leistungen, und man verspricht, die öffentlichen Finanzen wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Man sagt jedermann die Sicherung eines maximalen Schutzes zu, ohne Übergriffe in die individuelle Freiheit.

Nun ist es Zeit, die Kunst, das Paradoxe zu kultivieren, beiseite zu stellen. Im Grunde sollte der wahre Diskurs ehrlicher Politik darin bestehen, darzutun, dass jeder Eingriff des Staates einen Verlust an Freiheit und Selbstbestimmung nach sich zieht. Man kann die Wahl treffen, sich dieser freiwillig zu entäussern, um einen besseren Schutz zu erzielen, um nach besseren Leistungen zu suchen. Doch möchte die Ethik, dass kein Gesetz oder kein Reglement angenommen werde, ohne dass die davon ausgehenden Folgen bezüglich der Verantwortlichkeit und der Freiheit offen gelegt werden.

Man baut in die die Gesetze begleitenden Botschaften wohl die finanziellen Auswirkungen ein; warum sollte es da nicht auch ein Kapitel geben, das die Wirkung des Gesetzes auf die Freiheit sowie die individuelle und kollektive Verantwortlichkeit behandeln würde? Dies würde jeder und jedem erlauben, darüber nachzudenken. Von der mit der Analyse der Folgeerscheinungen der Gesetze befassten Verwaltung bis zu den Parlamentariern, die versucht sind, diese Gesetze zu akzeptieren, könnte niemand vorgeben, er wisse nichts von den sich ergebenden Auswirkungen auf gewisse unserer Grundwerte.

Dieter Kläy

Nachwort

Wirtschaftspolitische Klischees in der Liberalisierungsdiskussion

Die Frage nach der besten Wirtschaftsordnung beschäftigt seit mehr als zwei Jahrhunderten Wissenschaft, Politik und Gesellschaft. Die Wirtschaftsordnung steht in Wechselwirkung mit den jeweiligen politischen Rahmenbedingungen. Ein marktwirtschaftliches System ist ohne demokratische Staatsverfassung nur schwer vorstellbar, eine zentralistisch geführte Planwirtschaft ist ohne die entsprechende Staatsgewalt nicht durchzusetzen.

Die Ordnungsfunktion des Staates ist eine unverzichtbare Voraussetzung einer liberalen Gesellschaft und einer funktionierenden Wirtschaft. Ohne staatliche Rahmenbedingungen und Infrastrukturen ist eine effiziente Marktwirtschaft nicht denkbar. Die wirtschaftspolitische Kernaufgabe des Staates besteht darin, Geldwertstabilität und ausgeglichene Finanzhaushalte sowie Rahmenbedingungen für eine prosperierende Wirtschaft sicherzustellen. Im Bereich der inneren und der äusseren Sicherheit steht ihm das Monopol zu. Zudem sorgt er für einen sozialen Ausgleich und, dessen Umfang von der Gesellschaft im demokratischen Prozess festzulegen ist. Ziel einer soliden Wirtschaftspolitik muss aber letztlich sein, dem Einzelnen die Chance zur freien Entfaltung zu geben und damit den individuellen Wohlstand zu mehren. Das ist kein Widerspruch zur Solidarität. Davon profitiert letztlich die ganze Gesellschaft.

Doch das Verhältnis zwischen Wirtschaft, Politik und Staat ist heute stark von Klischeevorstellungen geprägt. Die Klischees sind vielfältig, so zum Beispiel jenes in den letzten Monaten sehr aktuell gewordene des «ruinösen Steuerwettbewerbs». Die permanente Konkurrenz der Kantone und Gemeinden und der dauernde Vergleich der Steuern verbessern nicht nur das Preis-Leistungs-Verhältnis, was heute statistisch belegt ist, sondern zwingen die Gebietskörperschaften, über Finanzierungs- und Steuerstrategien nachzudenken und den Blick über den nächsten Wahltermin hinaus zu werfen. Ein massvoller Wettbewerb belebt. Ein weiteres Beispiel ist jenes der Globalisierung, die für fast alle Probleme verantwortlich gemacht und von weiten Teilen der Bevölkerung als Bedrohung empfunden wird. Die geographische und auf Produkte bezogene Expansion der Märkte gibt mehr Wahlfreiheiten. Die Globalisierung erhöht den Druck auf gewisse Länder, mehr Demokratie zuzulassen. Unbestritten ist, dass die Globalisierung auch Verliererinnen und Verlierer zählt. In den Industrieländern werden Arbeitsplätze für weniger qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vernichtet. Mit Umschulungs- und Weiterbildungsmassnahmen muss die Anpassungsfähigkeit erhöht werden. Notwendig sind auch neue sozialpolitische Lösungen.

Auf den Reformstau der 90-er Jahre hat die Schweiz seit 2000 zwar einige wichtige Schritte in Richtung Zukunft machen können. Nach der Ablehnung des EWR 1992 hat sie das Verhältnis zu Europa bilateral festsetzen können. Der Souverän hat in drei Volksabstimmungen diesen Weg wenn auch jeweils knapp bestätigt. Das Kartell- und Binnenmarktgesetz zielt seit seiner Inkraftsetzung 1996 und seit seiner Revision 2006 darauf ab, kommunale und kantonale Marktzutrittsschranken zu beseitigen und die Berufsausübungsfreiheit in der ganzen Schweiz zu gewährleisten. Damit richtet es sich gegen öffentlichrechtliche Marktzugangsbeschränkungen durch Kantone und Gemeinden. Eindrückliches Beispiel einer Liberalisierung in den letzten Jahren ist der Fernmeldemarkt. Sie hat nicht nur zu Preissenkungen, sondern auch zu neuen Angeboten mit breiten Wahlmöglichkeiten geführt. Trotzdem kennt die Schweiz immer noch gewichtige Monopole, teilweise im Postbereich oder das Salzregal oder andere.

Auf allen drei Ebenen des Staates, vor allem aber auf Bundes- und in kleinerem Masse auf kantonaler Ebene, neigen wir zu Überregulierungen. Zudem halten sich hartnäckig fehlerhafte Anreizsysteme wie zum

Beispiel der kantonale Zürcher Finanzausgleich, der Empfänger-gemeinden gerade dazu motiviert, nicht zu sparen. Wenn es nur schon mal gelingt, die fehlerhaften Anreizsysteme zu korrigieren, haben wir viel gewonnen.

Die politische Diskussion für eine liberalere Schweiz ist stark beherrscht von Arbeitsplatzängsten, regionalen Strukturförderungs-aspekten, der Behauptung, dass der Staat generell und der Sozialstaat im Besonderen kaputt gespart würden. Tatsache ist, dass Staat und Sozialausgaben im letzten Jahrzehnt nur gewachsen sind. Diesem Trend soll Einhalt geboten werden, nicht mehr. Bei näherer Betrachtungsweise geht es in der Regel um eine Plafonierung der Staatsausgaben, und nicht um das Todsparen des Sozialstaates, wie es von den Medien und gewissen Parteien kolportiert wird. Paradox dabei ist, dass Anstrengungen und Erfolge in politischen Bereichen, die in den letzten Jahren tatsächlich zur massgeblichen Sanierung des Haushalts beigetragen haben, wie z.B. die Armee und das ganze Departement für Verteidigung, Bevölkerung-schutz und Sport, nicht als solches zur Kenntnis genommen werden, sondern von derselben Gruppe, die das Todsparen des Staates immer noch und immer wieder kritisiert werden, zu viele Mittel zu ver-brauchen.

Die ganze Auseinandersetzung um die Frage ob mehr oder weniger Staat oder Markt ist letztlich eine Frage des Umgangs mit der Freiheit. Mit der Freiheit steht und fällt unser Selbstverständnis als verantwortlich handelnde Person. Doch Freiheit haben ist anstrengend. Ohne die Eigenverantwortung kann sie nicht gelebt werden. Freiheit kann zum Scheitern führen, dann wenn sich das Individuum in einer unüberblick-baren Fülle von Möglichkeiten, sei es im beruflichen Bereich, in der Aus- und Weiterbildung, im Alter etc. etc. sich nicht mehr entscheiden kann und durch die Menge an Wahlmöglichkeiten paralysiert wird. Institutionen wie z.B. die Kirche oder Gesellschaft geben heute nicht mehr so viel vor, wie früher. Auch der soziale Spielraum ist grösser ge-worden. Die Familie, die Rolle des Geschlechts und jene der sozialen Schicht haben viel von ihrer prägenden Kraft verloren. Früher gesell-schaftlich klar vorgegebene Grenzen gelten heute nicht mehr. In der mo-dernen liberalen Gesellschaft hat sich die Verantwortung von der Gesell-schaft auf den Einzelnen verlagert. Die neu gewonnene Verantwortung erfordert jeden Tag Entscheidungen, was zur Überforderung führen kann. Die Folge davon ist, dass sich viele neue Normen und Werte

suchen und Einschränkungen der Freiheit in Kauf nehmen, weil die herkömmlichen Institutionen die Identität, ein sicheres Wertgefüge und Geborgenheit nicht mehr vermitteln können (Beispiel: Mitgliederverlust bei den traditionellen Landeskirchen versus Zulauf bei freikirchlichen Organisationen).

Wie viel oder wie wenig Staat für den Bürger?

Das Verbindende an den drei Beiträgen von Martine Brunschwig Graf, Marcel Savioz und Reiner Eichenberger ist die Frage nach dem gesunden Mass an staatlicher Tätigkeit. *Savioz* stellt dies in den Kontext der Entwicklung des «alten» vor der Wende 1989 etablierten Europa gegenüber den neuen mittelosteuropäischen Ländern, die in den bald 20 Jahren seit dem Fall des eisernen Vorhangs eine ungeahnte Dynamik durchlebt haben und fast alle Mitglieder in Europäischer Union und Nato sind. Dem «alten» Europa wird kein gutes Zeugnis ausgestellt, da ihre wirtschaftlichen Wachstumszahlen enttäuschend, die Defizite und Staatsverschuldung belastend seien.

Brunschwig Graf stellt fest, dass wir heute in einer Gesellschaft abnehmender Verantwortung leben. Man fragt zuerst, was der Staat für einen tun kann, nicht was man selbst tun muss, um einen störenden Zustand zu ändern. In diesem Sinne sind wir nach Brunschwig Graf heute ganz «alles dem Staat – stets besorgt, ihm das Höchstmass abzugewinnen» und fragen letztlich immer mehr Leistung und Sicherheit nach. Sie plädiert für ein neues Gleichgewicht und einen neuen Vertrauenspakt zwischen Bürger und Staat (*citoyen-Etat: un contrat de confiance à renouveler*). Der gleiche Bürger ist einerseits Begünstigter von staatlicher Infrastruktur, andererseits ist er in der Rolle des Steuerzahlers und Finanzierers dieser Infrastruktur.

Mehr Markt für Politik

In die Kritik geraten ist auch das korporatistische Staatsverständnis. Der Korporatismus wird als Gegner des Wettbewerbs angesehen, der der Rückbesinnung auf die Kernaufgaben des Staats – die innere und äussere Sicherheit – im Wege steht. Korporatistisch ist eine Politik dann,

wenn der organisierte Wirtschaftsvertreter mit Vertretern der Behörden Interventionen und Forderungen abspricht, die letztlich zu einer Mischform von staatlich gelenkter und marktwirtschaftlich offener Wirtschaft führen. Vereinbarungen und Absprachen beeinflussen oder ersetzen den marktwirtschaftlichen Prozess. In letzter Konsequenz kommt es zum «Verbandsstaat». Interessenverbänden wird eine Markt verzerrende Funktion unterstellt. Dabei wird vielfach verkannt, dass Verbände den Staat entlasten, in dem sie staatliche Aufgaben wie z.B. berufliche Grundbildung qualitativ besser und günstiger organisieren können und gleichzeitig über die privatwirtschaftlich organisierten und ausgehandelten Gesamtarbeitsverträge zur Sicherung des Arbeitsfriedens beitragen. Im modernen Sinn der Sozialpartnerschaft erhält der Korporatismus ein neues Gewicht.

Eichenberger und Schelker sehen einen leistungsfähigeren Staat dank der Schaffung eines Marktes für Staat und plädieren für einen Ausbau des Wettbewerbs durch (1) die Stärkung des direkt-demokratischen Wettbewerbs durch den Ausbau der direktdemokratischen Institutionen, (2) die Stärkung des föderalistischen Wettbewerbs durch die Entwicklung von funktionalem statt territorialem Föderalismus, (3) die Stärkung des repräsentativ demokratischen Wettbewerbs durch die Öffnung der lokalen politischen Märkte für auswärtige Politikanbieter, (4) die Stärkung des Wettbewerbs zwischen politischen Gremien durch die Ausweitung der Rolle von Rechnungsprüfungskommissionen und (5) durch die Schaffung besserer Anreize für National- und Bundesrat, im Interesse der gesamten Schweizer Bevölkerung nationale öffentliche Güter zu erbringen. Dadurch würde gleichzeitig auch die Demokratie gestärkt.

Der korporatistischen Idee treten sie mit dem Gedanken entgegen, «die direkte Demokratie auf allen Ebenen auszubauen, auf Bundesebene das Finanzreferendum, auf Bundes- und Kantonsebene das Behördenreferendum und in den Kantonen und Städten mit Gemeindeparlament das Steuersatzreferendum einzuführen und das Finanzreferendum zu stärken». Markt und Staat sollen in einer neuen Form verbunden werden, die ihre jeweiligen Vorteile, nicht aber ihre Nachteile vereint. Die Bürger hätten heute fast nirgends Auswahl zwischen konkurrierenden Politikalternativen, stellen die Autoren fest.

Auch die heutigen Zusammenarbeitsformen zwischen Gemeinden und unter Kantonen führen nach Ansicht der Autoren kaum zu einer

effizienten Erbringung öffentlicher Leistungen. Neue, funktional ausgerichtete Organisationen, die nicht an den Grenzen der Gemeinden oder Kantone halt machen, sind gefragt.

Die Wahlergebnisse in die Legislative der letzten Jahre auf allen drei Ebenen Staates zeigen hingegen eine klare Polarisierung hin zu mehr SP und Grüne auf der einen und zu mehr SVP auf der anderen Seite. Kleinere Parteien am rechten Spektrum (z.B. Autopartei, Schweizer Demokraten) sind von der SVP regelrecht aufgesogen worden. CVP und FDP haben auf Bundes-, kantonaler Ebene und in den kommunalen Parlamente Federn gelassen. Das Wählerverhalten stützt die These der fehlenden Auswahl zwischen konkurrierenden Politikalternativen nicht unbedingt. Es gibt auch keine Anzeichen, dass die Phase der Polarisierung zwischen den politischen Polen zu Ende sei. Der These hingegen, dass die Wahlen die Bürger zunehmend überfordern, kann zugestimmt werden. Dabei handelt es sich aber nicht um ein Informationsproblem, sondern eher um die Frage ob und wie politische Akteure die Komplexität reduzieren und die Zusammenhänge einfach und für den Wähler und die Wählerin nachvollziehbar darstellen können. Im Zeitalter der Informationsflut hat der interessierte Bürger oder die Interessierte Bürgerin grenzenlosen Zugang zu Informationen über Parteiprogramme, das Abstimmungsverhalten in den Legislativen und anderes mehr. Die Frage stellt sich viel mehr, was von Relevanz ist und was nicht. Mit zunehmender Komplexität der Geschäfte und allgemein steigender Informationsflut hat die Stimm- und Wahlabstinenz in den letzten Jahren und Jahrzehnten zugenommen. Damit einher gehen der Rückzug in die eigenen vier Wände, die Atomisierung der Gesellschaft und der stark abnehmende Bürgersinn für die Gemeinschaft.

Dass der Markt auch für die Politik gestärkt werden soll, leuchtet ein. In gewissen Bereichen findet er nämlich gar nicht mehr statt oder hat nie richtig stattgefunden. Nimmt man z.B. im Kanton Zürich auf der kommunalen Ebene Schul-, Kirchenpflegen oder Kommissionen, auf Bezirksebene die Bezirkskirchenpflege oder auf kantonaler Ebene die Wahlen in die reformierte Kirchensynode, so kann der Wähler oder die Wählerin in der Regel nicht auswählen. Tritt eine Vakanz ein, sind die politischen Parteien oder die von der aktuellen Vakanz betroffenen Behörden froh, jemanden zu finden, der die Lücke schliessen kann. Von der Qualität sprechen wir gar nicht erst. Aus diesem Grund finden zumindest im Kanton Zürich aber auch in anderen Kantonen für diese

Ämter gar keine eigentlichen Wahlen mehr statt. Die Parteien und Behörden sind froh, so viele Kandidatinnen und Kandidaten stellen zu können, wie es freie Listenplätze hat, um so die betroffene Behörde vollzählig in die neue Legislatur schicken zu können. Das gilt freilich nicht für Wahlen in die Legislative oder in attraktive Positionen von Gemeinde- und Kantonsexekutive. Doch bereits in kleineren Gemeinden kann es schwierig werden, die (exekutiven, nebenamtlichen) Gemeinderäte zu bestellen. Nur schon von der personellen Situation her drängen sich in den kommenden Jahren Gemeindegemeinschaften oder die Delegation der Aufgaben an Fachgremien (z.B. der Ersatz der Bezirksschulpflege durch eine kantonale Fachstelle) auf.

Die Idee der Marktöffnung für politisches Personal ist zu begrüßen. Mit der Öffnung des Marktes rücken Prämissen wie Wohnsitzprinzip und anderweitige künstliche Verknappungen in den Hintergrund. Wie bei einer privaten Firma soll die berufliche und politische Eignung des Kandidaten oder der Kandidatin ausschlaggebend sein. Es versteht sich von selbst, dass auch die Wahlfähigkeit gegeben sein muss, wobei die Praxis in den Kantonen St. Gallen und Thurgau die das Modell der vollamtlichen Gemeindepräsidenten(-ammänner) kennen, zeigt, dass auch Auswärtige wählbar sind, die nicht über Jahre hinweg die politische Ochsentour vom Stimmzähler aufwärts absolviert haben müssen.

Der Vorschlag der Stärkung der Rechnungsprüfungskommissionen als konstruktiv wirkendes Kontrollorgan in den Gemeinden ist auch begrüßenswert und funktioniert dann, wenn sich genügend sachkompetente Personen finden lassen. Die Stärkung der kommunalen Rechnungsprüfungsgremien soll jedoch nicht auf Kosten der Wirkung der Oppositionspolitik gehen. Opposition aus politischen Gründen braucht es, um einen politischen Dialog zwischen den verschiedenen Wähler- und Anspruchsgruppen aufrechterhalten zu können. Die Politik soll nicht «entpolitisiert» werden.

Auf kantonaler und eidgenössischer Ebene nehmen die entsprechenden Kommissionen der Parlamente diese Funktionen wahr. Hier herrscht sowohl bei der Wahl in die Parlamente als auch bei der Entsendung in die jeweiligen Kommissionen Wettbewerb. Zusätzliche Rechnungsprüfungskommissionen hätten einen Legitimationsbedarf. Die landesweite Majorzwahl einer nationalen Rechnungsprüfungskommission, wie sie die Autoren vorschlagen, würde nicht nur das Parlament schwächen, sondern hätte die Folge, die Behörden aufzublähen. Es ist die klassische

Pflicht und Aufgabe des Parlaments, die Kontrollfunktionen über die Exekutive wahrzunehmen.

Schlussüberlegungen

Zur Sicherung des Wohlstands braucht es Wachstum und Impulse für Reformen. Die Schweiz kann mittel- und langfristig nur gewinnen. Die Entwicklungsmöglichkeiten, die eine liberale Gesellschaft bietet, müssen gefördert werden, was überhaupt nicht heissen muss, dass soziale Errungenschaften abgebaut oder über Bord geworfen werden müssen. Wesentlich ist, die Reformfähigkeit nicht zu verlieren. Genau das aber ist die grosse Gefahr, in der wir uns heute befinden. Reformen selbst müssen durch einen demokratisch abgestützten und transparenten Prozess erfolgen. Voraussetzung dazu ist der Konsens, der zuerst gefunden werden muss. Mit der zunehmenden politischen Polarisierung zwischen links und rechts liegt hier die Hauptherausforderung, aber auch die grösste Hürde, dass zukunftssträchtige Vorschläge vorzeitig am kleinräumerischen Parteiengestirn scheitern. Für diese Entwicklung sind insbesondere die beiden Regierungsparteien zur rechten und linken verantwortlich. Sollen neue Wettbewerbsformen die Politik und direkte Demokratie beleben, müsste zuerst in diesen beiden Polen ein Umdenken stattfinden.

Verfasser

Daniel Brühlmeier, geboren 1951, Bürger von Wettingen und wohnhaft in Baden, lic. ès lettres der Universität Genève (1975) et Dr. oec. HSG (1988). Forscher und Lehrbeauftragter an der Universität St. Gallen von 1987 bis 1994. Seit 1993 in Diensten des Kantons Zürich, zuerst als persönlicher Mitarbeiter von Dr. Eric Honegger, Regierungsrat und Finanzdirektor, und seit 1999 in der Staatskanzlei. Heute Leiter der Koordination der Aussenbeziehungen. Vizpräsident des Beirates des Instituts Libertas.

Marcel Savioz, geboren in 1955, Primarschule in Sierre und Gymnasium in Sion. Lizenziat und Doktorwürde in Wirtschaftswissenschaften der Universität Basel. Forschungsaufenthalt an der HEC-Hochschule in Paris. Berater für empirische Wirtschaftsforschung an der volkswirtschaftlichen Abteilung der Universität St. Gallen bis 1999. Seit 2004 Leiter der Forschung der Schweizerischen Nationalbank (SNB). Lehrbeauftragter für Ökonometrie an der Universität St. Gallen.

Reiner Eichenberger (*1961) ist ordentlicher Professor für Finanzwissenschaft an der Universität Fribourg und Forschungsdirektor von CREMA (Center for Research in Economics, Management, and the Arts). Dissertation 1990 und Habilitation 1997 an der Universität Zürich. Forschungsschwerpunkte sind Finanz- und Wirtschaftspolitik und die ökonomische Analyse der Politik. Er ist Verfasser von zwei Büchern, über 80 wissenschaftlichen Aufsätzen und vielen nicht-akademischen Publikationen. U.a. ist er Mitherausgeber von *Kyklos* und Mitglied der Eidgenössischen Kommunikationskommission (ComCom).

Mark Schelker (*1977) ist Diplomassistent an der Universität Fribourg, wo er Volkswirtschaftslehre studiert und schliesst unter der Leitung von Prof. Reiner Eichenberger seine Doktorarbeit 2007 abschliesst. Die Arbeit untersucht den Einfluss unabhängiger Finanzkontrolle (Rechnungshöfe, Rechnungsprüfungskommissionen, etc.) auf die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors. Im akademischen Jahr 2004/05 war er Gastforscher an der Harvard University in Cambridge, USA. Er ist (Mit-) Verfasser verschiedener wissenschaftlicher Artikel sowie auch nicht-akademischer Aufsätze.

Martine Brunshwig Graf ist Ökonomin und war von 1975-78 welsche Redaktorin der Schweiz. Bankpersonalverband (SBPV/ASEB) in Bern. Ab Juli 1978 arbeitete sie für die Gesellschaft zur Förderung der schweizerischen Wirtschaft (wf, heute: Economiesuisse), für die sie ab September 1991 die welsche Zweigstelle in Genf führte. Mitglied der Liberalen Partei, war sie Mitglied des Grossen Rates des Kantons Genf von 1989 bis 1993 und Staatsrätin von 1993 bis 2005, wo sie zuerst dem Erziehungs- und dann dem Finanzdepartement vorstand. Seit 2003 ist sie Mitglied des Nationalrates.

Dieter Kläy (*1963) ist Dr. phil. I, exec. MBA HSG, Mitglied der Geschäftsleitung Viscom, Mitglied des Zürcher Kantonsrates, Präsident FDP Winterthur, Mitglied des Beirates des Instituts Libertas.

Die Herausgeber verdanken die Übersetzungs- und Korrektorenunterstützung von Roberto Bernhard, Christiane von der Weid, Nelly Sellenet Moré und Chantal Lienert.

Um die Idee der Freiheit in unserer Gesellschaft zu entwickeln, zu erneuern und zu bestärken, hat die

VEREINIGUNG LIBERTAS SCHWEIZ

diese Kollektion geschaffen.

Sie beabsichtigt auch, Ihnen regelmässig

- überlegungen
- Meinungen
- Stellungnahmen

anzubieten, welche den wahren Wert unserer Demokratie illustrieren.

Daniel Brühlmeier

Préface

Les prestations de l'Etat dans la société globalisée

Avec cette nouvelle publication, l'Institut Libertas demeure fidèle à son souci de proposer à ses lectrices et ses lecteurs une réflexion approfondie autour d'un questionnement contemporain. Notre sujet porte sur les prestations que l'Etat est à même de fournir dans une société et une économie de plus en plus mondialisées et dont les maillages sont de plus en plus serrés. Nous sommes heureux d'avoir pu réunir trois auteurs très compétents à ce sujet.

Au fond, la situation de départ est simple. A l'image de ce qui se passe dans un ménage, les prestations que l'Etat est à même de fournir dépendent de deux variables. La première se rapporte aux moyens disponibles, c'est-à-dire aux recettes qu'il génère par le biais d'impôts, de taxes et d'autres sources de profit. Les tâches à accomplir constituent la seconde. Les deux variables évoluent de manière relativement indépendante l'une de l'autre. Mais en ce qui concerne les tâches, il existe une série d'éléments caractéristiques qui se sont développés au fil des siècles, par le truchement de la politique et du droit, pour déboucher sur ce mélange de principes partiellement contradictoires et controversés, constitutifs de l'Etat de droit libéral et social moderne.

Théorie...

Ce que l'on entend par un Etat fort, mais libéral, constitue le point de départ. Libéral signifie ici que l'Etat – en mémoire de ce qu'Adam Smith nommait le «système de la liberté naturelle» – au lieu de prendre des mesures unilatérales et souvent contre-productives sous l'influence de groupes puissants, se limite strictement à trois tâches: la défense du pays, l'ordre juridique qui protège le citoyen et la mise à disposition de biens publics¹. Etre fort signifie qu'il parvient effectivement à accomplir ces tâches, et ceci de manière efficace.

Rapidement, un deuxième élément a été ajouté à cette compréhension de l'Etat: celui de la bienveillance. La bienveillance signifie ici que l'Etat connaît le bien et souhaite le réaliser pour le citoyen. Ceci ne va pas sans frictions avec la composante libérale évoquée précédemment, mais il s'agit tout autant d'un pilier constitutif de l'Etat de droit et de l'Etat social moderne. A un moment donné s'est ajouté un troisième élément attribuant un rôle de précepteur à l'Etat. Prenant appui sur Charles Lindblom, Helmut Willke y voit la troisième forme de l'Etat moderne au sein duquel les processus politiques sont «arbitrés de manière spécifique par les processus modernes relevant du médium de communication que constitue la connaissance»². L'Etat reçoit alors, ou s'attribue peut-être tout simplement la compétence de faire ce que le secteur privé et le marketing moderne pratiquent depuis longtemps et maîtrisent avec une perfection vertigineuse, voire écœurante, c'est-à-dire de guider l'action des citoyens par le truchement de la persuasion et en donneur de leçons.

... et réalité, d'un point de vue systémique

Cette belle théorie cède cependant rapidement le pas à un tableau plus sombre lorsqu'on regarde autour de soi. Les trois éléments ne fonctionnent pas (plus), et pris individuellement – c'est encore pire lorsqu'on les combine – ils ne tiennent plus que de la chimère. L'Etat s'est largement éloigné de sa vocation libérale, il ne parvient plus à financer son rôle

¹ Richesse des nations (1776), IV.ix.51. La troisième tâche est un résumé moderne de ce qu'Adam Smith nomme: «L'organisation de certaines institutions et ouvrages utiles pour le bien de tous, mais qui dépassent les possibilités des investisseurs privés».

² Ironie des Staates, Frankfurt a.M. 1992, S. 144. L'ouvrage classique de Lindbloms est : *Jenseits von Markt und Staat*, Stuttgart 1980. Pour Lindblom toutefois, la troisième forme ne s'appliquait qu'à l'URSS, à Cuba et à la Chine (p. 101 ss).

actif, ni à réaliser les tâches qui lui ont été confiées par le passé faute de vision et de pouvoir de concrétisation, et ses interventions sont fréquemment inopérantes. Simultanément, le système politique cultive toujours la tendance paradoxale et contradictoire de se surcharger de tâches, tout en restreignant la capacité décisionnelle dans un enchevêtrement de pressions et de blocages, sinon de la paralyser. Comme le montrera plus loin Martine Brunschwig Graf de manière éloquent, le citoyen abonde vigoureusement dans le même sens, en demandant ce que l'Etat ou ses représentants pourraient faire chaque fois qu'un problème réel ou supposé se pose, tout en leur refusant fréquemment les moyens d'intervenir lorsqu'ils souhaitent le faire...

Ce tableau volontairement quelque peu exacerbé de l'impuissance partielle – et de plus en plus généralisée – de l'Etat appelle différentes propositions de solution partielle, selon le point de vue idéologique. D'un côté, l'on trouve un « moins d'Etat » qui, dans le meilleur des cas, est combiné avec un appel à la responsabilité individuelle, mais, de plus en plus souvent l'est avec une série de réflexes populistes (p. ex. le préjugé sur les fonctionnaires paresseux et inefficaces ou le reproche d'une politique empreinte d'angélisme). De l'autre côté, l'on trouve un « plus d'Etat » (tout aussi pavlovien), exigeant plus d'argent pour ceci ou pour cela, plus de lois, plus de contrôle du secteur privé et avant tout des banques.

Les deux approches sont insuffisantes parce qu'elles négligent l'origine réelle de l'échec de cette théorie de l'Etat de droit et de l'Etat social; c'est-à-dire le développement d'une société qui s'est hautement complexifiée et différenciée, qui se subdivise en systèmes juxtaposés dans un rapport hétérarchique et qui ne saurait être analysée et expliquée autrement que dans une approche systémique. La politique n'y est pas (plus) la voie royale pour intervenir d'autorité et la modifier, mais un sous-système social parmi d'autres. Et le primat du politique, abondamment invoqué, appartient à l'histoire de la modernité, mais ne participe plus des solutions contemporaines (en revanche, il participe des problèmes contemporains).

Cette situation résulte du développement simultané de deux tendances fondamentales des temps modernes, d'une part la **séparation** entre l'Etat et la société par différenciation fonctionnelle, d'autre part la **confusion** entre l'Etat et la société en raison de l'ubiquité du problème de la complexité organisée. Par complexité, nous entendons ici,

premièrement, la diversité sémantique et la discontinuité des langues, connaissances, techniques, valeurs, etc. des codes fonctionnels qui tendent à l'autonomie et, deuxièmement, une dépendance mutuelle croissante des divers sous-systèmes et leurs développements diffus et polycentriques. Par conséquent, l'anticipation et les possibilités d'intervention sont rendues par essence et nécessairement plus difficiles et, de plus en plus fréquemment, les interventions produisent des résultats imprévus et non désirés.

La politique n'est dès lors plus un système fonctionnel autonome, voire dominant, mais un système fonctionnel parmi d'autres. Nous devons donc prendre congé une fois pour toutes des fantasmes de toute puissance du gouvernement et du contrôle de l'Etat, quelle que soit la position idéologique à partir de laquelle nous considérons la question de ses prestations. Bien plus, une nouvelle modestie du politique s'impose que nous préciserons plus tard. Cependant, l'idée de la légitimité des interventions (ou régulations) de l'Etat dans la perspective du bien collectif, comme nous l'avons vue chez Adam Smith, demeure valable. Même dans une approche systémique et sensible aux développements des sociétés modernes et aux menaces qui planent sur elles, elle demeure en vertu de sa responsabilité de garantir et de produire les biens collectifs indispensables pour *un développement donné* de la société.

Le premier texte de ce volume, signé par Marcel Savioz, explique ceci de manière subtile sur le plan économique. Il est un peu plus long que les deux autres et sa genèse a également été un peu plus longue. Cependant, nous avons estimé que ses conclusions, et surtout les questions qu'il posait, apportaient un éclairage si précieux que nous voulions absolument l'inclure dans ce volume sans y apporter des coupures au détriment de ses contenus principaux. Savioz, économiste professionnel, argumente dans la tradition aujourd'hui presque oubliée du « penseur de l'économie » (ou « philosophe de l'économie »)³ et tente, de manière très personnelle, d'apporter une vision globale. A l'aide de son idée du capital stratifié, présentant plusieurs couches, il dessine quatre défis majeurs pour le XXI^e siècle.

³ Il cite lui-même deux auteurs de cette discipline qui placent l'approche économique dans une vue d'ensemble: Adam Smith et Jean Fourastié. Dans une perspective historique, on pourrait également citer Malthus ou Marx, ou au présent Robert Heilbroner. L'originalité de la démarche de Savioz réside surtout dans le fait qu'il ajoute un quatrième secteur au modèle des trois secteurs (notamment de Fourastié) et en fait un modèle générique.

Les éditeurs de l'Institut Libertas s'estiment heureux que le rôle de la démographie, que nous avons déjà souligné dans la dernière publication avec Marie-Hélène Miauton, soit confirmé et développé ici. Savioz tente une définition d'une société post-tertiaire et vieillissante qui ne s'arrête pas sur l'agitation au sujet du financement des assurances sociales, mais qui appelle des changements radicaux sur le plan culturel et sur ceux de nos composantes sociale et économique. Qu'il conclue sur l'existence d'un «capital bourgeois» ou «capital politique» est aussi remarquable. Il s'agit d'une mise à jour de la thèse de Thomas Hobbes, selon laquelle un vaste tissu de «culture politique», qui va des règles de courtoisie jusqu'aux règles constitutionnelles et qui nous permet de résoudre des conflits de pouvoir ou d'intérêt sans violence ou, du moins, en la limitant, exige d'être cultivé et soigné dans toute son étendue, l'accent étant mis ici sur la notion de culture.

En se rapportant à la question des prestations de l'Etat, Savioz montre que la main publique va sans doute, de plus en plus, être confrontée à des problèmes énormes. D'une part, parce qu'avec la (re)distribution des revenus, une politique au jour le jour polarisée et affaiblissant les classes moyennes et en négligeant la politique de gestion des avoirs (nous pensons à la capitalisation du deuxième pilier), des questions d'actualité demeurent à l'ordre du jour et iront en s'accroissant en raison de l'évolution démographique et économique déjà évoquée. D'autre part, parce que les solutions ne pourront peut-être pas être aussi démocratiques et consensuelles que nous le souhaitons ou qu'un facteur principal indispensable comme «(le moteur de) la croissance» doit être réinventé.

«Le syndrome du gouvernement faible» ?

Donc, partout la question pressante des prestations de l'Etat mais partout également «le syndrome du gouvernement faible» (Danilo Zolo⁴) ? Ce sur quoi presque tout le monde semble tomber d'accord est que,

⁴ Demokratische Fürsteherrschaft, Göttingen 1997, S. 167.

NB: Je souhaite mettre en garde le lecteur afin qu'il ne pense pas que je fais allusion à des personnes concrètes issues de mon quotidien professionnel. Ce que précisait Adam Smith lorsqu'il critiquait sans ménagement la Compagnie des Indes orientales s'applique ici aussi: «C'est le système du gouvernement, c'est la position dans laquelle ils se trouvent placés que j'entends blâmer, et non pas le personnel de ceux qui ont eu à agir dans cette position et dans ce gouvernement. Ils ont agi selon la pente naturelle de leur situation particulière, et ceux qui ont déclamé le plus haut contre eux n'auraient probablement pas mieux fait à leur place» (Richesse des nations, IV.vii.c.107).

comme le constate Robert Dahl dans «les pays démocratiques modernes», la complexité des structures, des processus et des activités dépasse depuis longtemps trois choses : le volume d'informations nécessaires pour gouverner, la capacité du système de transmettre ces informations et l'aptitude des politiciens à comprendre ces informations.⁵

Ce qui s'impose ici est l'idée d'un Etat ironique et d'une politique ironique comme solution appropriée. Parce qu'elle implique la distance et la connaissance de sa propre ignorance, l'ironie permet une forme supérieure du débat. Et comme Theodor Fontane le fait dire à l'un de ses personnages, l'ironie appliquée à soi-même constitue «le point de vue supérieur entre tous». Ceci entraîne une description différente des possibilités et des nécessités de l'Etat moderne et une nouvelle modestie du politique. Si de nouvelles tâches lui sont attribuées, il les résoudra sur un mode contextuel, différent.

Il s'agit de l'engagement distancé de «l'Etat superviseur» (Willke), qui n'aborde plus les tâches de manière directe, dans une croyance naïve à sa toute puissance, mais qui fait de son sous-système politique une instance de supervision ou de révision des décisions fondamentales prises par d'autres sous-systèmes de la société. Dans ce contexte, le politique ne peut résoudre des problèmes qu'en collaboration avec d'autres sous-systèmes de la société au sein desquels la solution se déploiera. L'arbitrage est au cœur de sa compétence alors que le sous-système concerné (économie, médias, culture, etc.) se chargera lui-même de la mise en œuvre.

Les tâches du politique doivent être définies en adéquation avec la société, c'est-à-dire comme les tâches d'un système fonctionnel de la société de la connaissance. Fréquemment, il s'agit également de préserver le politique de tâches insolubles, qu'elles lui soient attribuées depuis l'extérieur ou qu'il les génère lui-même. Cela signifie concrètement par exemple, que le politique ne pourra jamais résoudre lui-même le problème isolé, créé au sein du sous-système économique et immunisé contre les attaques extérieures, des salaires managériaux exorbitants. En revanche, par des questionnements permanents, il peut lancer et alimenter la réflexion afin que l'économie trouve elle-même une solution acceptable pour la société à ce problème. L'exemple de Marcel Savioz

⁵ Cité chez Zolo, p. 241, note 48.

d'un contrôle de la production des biens largement autorégulé dans et par le marché, accordant en quelque sorte à l'Etat le rôle de régulateur et modérateur du marché est également éloquent.

Le tableau est un peu moins sombre avec les contributions de Reiner Eichenberger et de Martine Brunschwig Graf. Relevons cependant qu'Eichenberger/Schelker aussi partent de prémisses systémiques implicites fortes. Le statu quo est le fruit d'une croissance naturelle et le résultat du maillage d'évolutions diverses. Leurs propositions de solutions sont rafraîchissantes et réalistes à la fois. A mon avis, le bastion de politiciens (exécutifs) cartellisé et «bien de chez nous» – qui, par ailleurs, en pensant à la réforme gouvernementale italienne du haut Moyen Age par le podestà professionnel, venu de l'extérieur et élu, n'est pas de droit divin – pourrait vaciller plus tôt que prévu sous la pression de l'Europe.

Qu'est-ce que cela signifie pour la liberté?

Une économie et une société mondialisées sont fondamentalement propices à la liberté. Comme le montre Savioz, la chute du Rideau de fer a permis la découverte d'un nouveau continent, et ceci dans les deux sens! La transformation a été de nature sociale et politique. Pour de nombreux citoyens de l'Allemagne de l'Est et d'autres Etats socialistes, l'offre dans le domaine de la consommation s'est élargie. Ils perçurent la nouvelle liberté non seulement au niveau supérieur sous la forme d'élections libres ou de la liberté de voyager, mais également au niveau quotidien, celui de «l'anéantissante normalité» (Timothy G. Ash), en achetant des fruits, un journal ou un jouet.

Aujourd'hui, l'augmentation du temps consacré aux loisirs et de l'espérance de vie multiplient également les possibilités d'expérimenter la liberté. Et la liberté du homo sociologicus de Dahrendorf aussi est à la hausse. Il dispose de plus en plus de possibilités d'endosser des rôles et d'en changer, ce qui implique toutefois des choix plus urgents et risqués entre alternatives et, finalement, un poids de la liberté dans un contexte de dépersonnalisation et d'abstraction des relations sociales que nul n'a décrit de manière aussi exemplaire que Tocqueville. En outre, chaque individu regroupe très rapidement – ce qui est typique pour les sociétés post-industrielles – un grand nombre d'intérêts propres (souvent contradictoires) et de solidarités, ce qui rend son comportement politique de plus en plus imprévisible et aléatoire. Un conflit déjà évoqué, évident, et

sans doute relativement simple par rapport aux prestations de l'Etat est qu'il en est à la fois le consommateur et, en sa qualité de contribuable, le financier. Martine Brunschwig Graf montrera quelle importance fondamentale revêt la responsabilité précisément pour cela.

La publication de ce volume de Libertas coïncide avec une année électorale fédérale (et parfois cantonale). Ici et ailleurs, les promesses évoquent des tâches à générer et leurs solutions, et elles sont légion. Nous pensons que les lectrices et les lecteurs de notre ouvrage pourront prendre une distance critique à l'égard de ce type de promesses et que ce livre les aidera à prendre des décisions favorables à la prospérité à long terme d'une Suisse fermement engagée sur la voie de la liberté.

Marcel R. Savioz¹

Clefs pour comprendre le présent

*«Nihil solidum nisi solum»
Kaspar Jodok Stockalper von Thurm*

Résumé

Nous discutons dans cet essai quatre défis du présent: l'informatisation (chapitre 1), la démographie (chapitre 2), la mondialisation (chapitre 3) et l'autoritarisme (chapitre 4). Pour chacun d'entre eux, nous offrons au lecteur une clef de compréhension qui donne un éclairage sur la question. Quatre modèles seront introduits: le modèle générique des secteurs, le modèle de la transition démographique, un modèle simple de l'économie mondiale, et le modèle stratigraphique. Il s'agit d'autant de clefs pour comprendre la situation dans laquelle les pays de la «vieille Europe» se trouvent en ce début de XXI^e siècle. Les trois premiers chapitres (informatisation, démographie, mondialisation) peuvent être lus séparément.

¹ L'auteur s'exprime dans ce document en son nom propre. Son opinion n'engage pas l'institution dans laquelle il est employé. Mes remerciements vont à Tamara Renaud, Michel Peytrignet, Enzo Rossi, et Markus von Allmen pour les améliorations qu'ils ont proposées ou d'autres services rendus, les imperfections du texte étant de la responsabilité de l'auteur. Je remercie particulièrement Daniel Brühlmeier pour son accompagnement et ses encouragements.

Introduction

Le XXI^e siècle ne compte pas encore une décennie. Quelques années ont cependant suffi pour que le constat s'impose: les pays modèles de l'ancienne «Europe de l'Ouest» ne sont pas les champions de ce nouveau siècle! La croissance y est décevante, les déficits publics y sont chroniques, l'endettement et l'imposition y sont pesants. La population est vieillissante. Et pour couronner le tout, l'ensemble de ces pays est désormais désigné comme la «vieille Europe»! Pourquoi la machine économique a-t-elle des ratés précisément là où elle était des plus performantes au siècle passé? Que se passe-t-il en ce début de XXI^e siècle? Ce sont des questions que beaucoup de décideurs se posent. Cet article tentera de donner quelques éléments de réponse. La conjonction de grandes tendances technologiques, démographiques et économiques est une caractéristique majeure de ces dernières années. Nous décrirons certaines d'entre elles, qui seront comme autant de clefs pour comprendre la vie économique contemporaine. Il sera alors possible d'esquisser quelques défis que pose la situation actuelle au monde politique et au secteur public.

Cet article est un essai. Il appartient au domaine de la «pensée économique» par opposition à celui de la «science économique». L'ambition de la science économique est de formuler des hypothèses aboutissant à des prédictions falsifiables. L'espoir est que, malgré de nombreux tests, les prédictions restent non réfutées par les faits et que ces hypothèses reçoivent le statut – toujours provisoire – de lois scientifiques. La visée de la pensée économique est plus restreinte. Il s'agit de comprendre et non de prédire. Elle offre des explications sans en tirer de prédictions. Elle ne peut donc pas discriminer les fausses des vraies. L'exploration du champ des explications possibles pour un nouveau phénomène est du domaine de la pensée économique.

L'auteur d'un ouvrage de pensée économique dispose d'une plus grande liberté que celui d'un travail scientifique. Cette liberté devrait se payer d'une plus grande humilité. C'est bien l'esprit dans lequel est écrit cet essai. Organiser la pensée face à un problème est le premier pas de la compréhension. Dans les pages qui suivent, vous ne trouverez rien de plus que des grilles de lecture et des clefs de compréhension, qui vous seront peut-être utiles pour penser le présent.

Notre essai est divisé en deux parties. Nous présenterons d'abord, en trois chapitres, certaines grandes tendances technologiques, démographiques et économiques. Nous discuterons ensuite, dans le quatrième chapitre, le défi principal qui se pose au monde politique des pays de la «vieille Europe».

Quelques grandes tendances technologiques, démographiques et économiques

La date de naissance de la science économique est communément fixée en 1776, l'année de parution du livre «Recherche sur la nature et les causes de la richesse des Nations» d'Adam Smith. Expliquer la richesse des nations a été la première question de la science économique. Pourquoi un pays est-il riche? Nous introduirons, à l'aide de cette question, notre première grille de lecture du présent. Un pays est-il riche parce qu'il dispose de beaucoup de capital (machines, véhicules, ordinateurs, etc.)? Si la durée moyenne de tels biens d'équipement se compte en années, la richesse du pays est le fruit d'investissements datant de quelques années. Un pays est-il riche parce qu'il dispose d'un grand parc immobilier? Il s'agit là de biens qui durent plusieurs décennies. La richesse du pays serait alors le résultat d'investissements datant de plusieurs dizaines d'années. Ou bien la richesse vient-elle des bonnes infrastructures dont dispose un pays (réseaux routier et ferroviaire, distribution d'eau et d'électricité, etc.)? Il n'est pas exagéré de penser que les infrastructures prennent des générations à être mises en place. La richesse d'un pays serait ainsi le résultat d'investissements dont l'âge se mesure en fractions de siècle. La question de la richesse d'une nation nous a donc conduits à nous représenter le capital comme stratifié. Il serait à l'image des matériaux en géologie, à savoir composé de couches superposées, les couches les plus profondes étant les plus anciennes: biens d'équipement, biens immobiliers, infrastructures. Mais que nous enseigne ce modèle? Tout simplement que ce sont les mouvements lents qui sont déterminants. Pour répondre à la question de la richesse ou de la pauvreté d'une nation, il faut d'abord s'intéresser aux investissements dans les biens de longue durée. Les couches supérieures reposent sur les couches fondamentales: les investissements dans les biens d'équipement n'ont de sens que si les investissements immobiliers ont eu lieu. De même, les investissements immobiliers sont valorisés par l'infrastructure.

Le modèle des capitaux stratifiés

La question que nous adressons ici n'est bien sûr pas celle de la richesse des nations! Nous nous proposons seulement de jeter quelques éclairages sur le présent, en faisant appel au modèle stratigraphique introduit ci-dessus. Selon une extension de ce modèle, une économie se laisse décrire à chaque époque par quatre états superposés. Au niveau le plus fondamental, on trouve l'état du système politique et social. Les acquis de cette strate sont de l'ordre du «savoir-vivre» en commun. C'est le capital civique ou institutionnel. L'état du système scientifique et technologique forme le deuxième niveau, dont les acquis sont de l'ordre du «savoir-faire», le fameux «know-how». C'est le capital technologique. La troisième strate est celle du système démographique. L'état de ce système est décrit par la quantité, l'âge, le sexe mais aussi la formation de la population. Pourquoi ne pas utiliser le terme de capital humain pour désigner cet état, en élargissant un concept qui d'habitude se rapporte à la formation d'une personne en particulier? La couche en superficie est celle de l'économie au sens étroit du terme. Le capital physique – terres, infrastructures, bâtiments, usines, machines, matériel, instruments, logiciels, etc. – constitue l'état de cette strate. On peut se représenter le capital physique lui-même en couches superposées, comme nous l'avons vu précédemment.

Les mouvements lents sont les plus fondamentaux. Utilisons donc le modèle stratigraphique pour structurer notre discussion. Dans un premier temps, nous discuterons les tendances technologiques (chapitre 1). Nous passerons ensuite aux développements démographiques (chapitre 2), puis aux évolutions économiques (chapitre 3). Pour chacune de ces strates, nous nous aiderons d'un modèle approprié. La discussion de la strate politique, parce qu'elle constitue l'aboutissement de nos réflexions, est reportée à la fin (chapitre 4).

1. Le progrès technique

Venons-en au progrès technique. Il transforme lentement et profondément nos modes de vie et notre société. Les manchettes et les slogans sont connus: «ICT» (Information and Communication Technology), nouvelle économie, société de l'information, télématique, etc. L'internet, le courrier électronique, le téléphone mobile ont changé nos manières de vivre et de travailler. Mais qu'y a-t-il au juste de vraiment nouveau?

Le progrès technique ne transforme-t-il pas la société depuis la révolution industrielle?

Le modèle traditionnel des trois secteurs

La spécificité de la situation actuelle peut être comprise à l'aide du modèle des trois secteurs. Nous connaissons bien la définition des trois secteurs donnée par Allan Fisher, puis Colin Clark. Le secteur primaire comprend l'agriculture ainsi que l'extraction des matières premières. Le secteur secondaire regroupe les activités de production, soit l'industrie. Le secteur tertiaire est celui des services. Il comprend, entre autres, l'administration, la distribution et la communication. On peut reconnaître dans ces trois secteurs une descendance des trois grands Etats des sociétés préindustrielles. Le secteur primaire correspond à la paysannerie et le secondaire à l'artisanat. La noblesse, le clergé et le Tiers Etat, qui dans le royaume français avaient tous les trois le privilège de participer à l'assemblée des Etat généraux, correspondent aujourd'hui au secteur tertiaire. Jean Fourastié, dans son livre «Le Grand Espoir du XX^e siècle», paru en 1949, a lié la définition des secteurs au progrès technique. Le secteur primaire est celui du progrès technique moyen. Le secondaire est le secteur à progrès technique fort. Enfin, le progrès technique est faible, voire nul, dans le tertiaire. Ce faisant, il a transformé une taxinomie en un modèle. Dans une première sous-section (1.1), nous donnerons une interprétation moderne de ce modèle, que nous désignerons par modèle générique des secteurs économiques. Nous parlerons ensuite de l'éclatement du tertiaire (1.2) en un secteur qui va perdre de la main-d'œuvre (1.3) et un secteur qui va l'absorber (1.4). Nous serons alors à même d'ouvrir une fenêtre sur l'avenir et de comprendre pourquoi la vie économique du XXI^e siècle sera très différente de celle des XIX^e et XX^e siècles (1.5). Le modèle générique des secteurs économiques sera notre première clef pour comprendre ce début de XXI^e siècle.

1.1 Le modèle générique des secteurs économiques

La version moderne que nous allons donner du modèle des secteurs se base sur les deux prémisses suivantes. Premièrement, le progrès technique procéderait par vagues qui ne touchent pas uniformément toute l'économie, mais qui se concentrent spécifiquement sur certains produits

ou processus de production. Deuxièmement, une séquence temporelle existerait quant à la nature du progrès technique. Dans une première phase, il enrichit la variété des produits. Dans une deuxième phase, les innovations quant aux produits tarissent, mais les innovations quant aux processus de production continuent.

Tableau 1: Modèle générique des secteurs économiques

		Innovation quant aux produits:	
		Faible	Forte
Innovation quant aux processus de production:	Faible	Secteur immergé (progrès technique faible)	Secteur émergeant (progrès technique fort)
	Forte	Secteur immergeant (progrès technique moyen)	

Les conclusions découlent naturellement des deux prémisses. Le secteur touché par le progrès technique devient le secteur «émergeant» (voir tableau 1). L'apparition de nouveaux biens détourne la demande vers ce secteur. Non seulement le chiffre d'affaires y croît, mais aussi l'emploi et les revenus. Plus tard, le secteur recule et devient le secteur «immergeant». La palette des biens offerts se standardise. Le progrès technique continue mais se rapporte désormais principalement aux processus de production des nouveaux biens. Grâce à l'exploitation des rendements d'échelle, le prix des nouveaux biens baisse. Le chiffre d'affaires reste à un haut niveau, parce que l'augmentation des quantités compense la baisse des prix. Cependant, la pression sur les coûts conduit à des efforts de rationalisation continus. Relativement à l'emploi total, l'emploi du secteur se met à baisser, d'où le terme de secteur «immergeant». Les autres activités économiques, qui, elles, ne sont pas concernées directement par la vague du progrès technique, sont classées dans un secteur fourre-tout, le secteur «immergé».

Dans le modèle traditionnel des trois secteurs, c'est le secteur secondaire qui est émergeant. Le modèle générique le généralise: le rôle de secteur émergeant n'est pas réservé au secteur secondaire!

Un sous-secteur du secteur immergé va retenir notre attention par la suite. C'est celui où la demande est forte. Avec l'avance technique, les biens de ce sous-secteur deviennent de plus en plus chers, relativement

aux biens des secteurs émergeant et immergeant. C'est dans ce domaine qu'il sera le plus rentable d'innover. Ainsi ce sous-secteur est potentiellement le nouveau secteur émergeant. Une fenêtre s'ouvre sur l'avenir si nous arrivons à repérer les activités économiques qui en font partie.

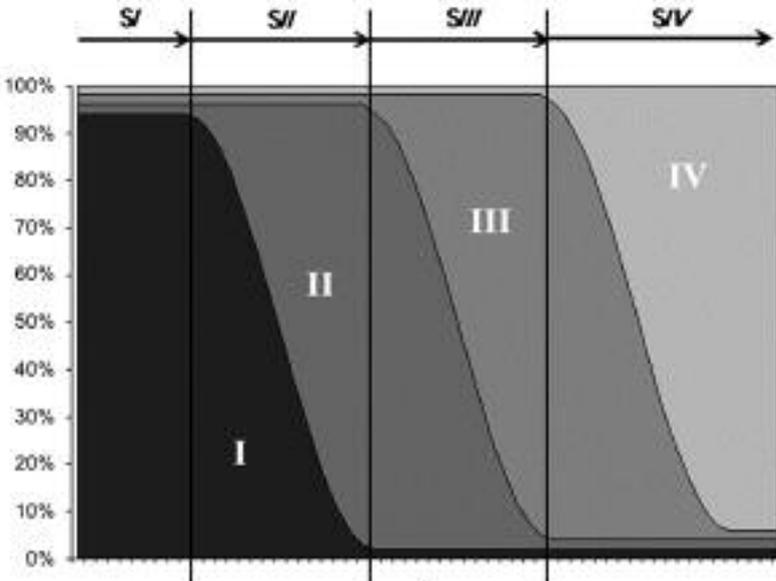
Nous allons, dans ce premier chapitre, à l'aide du modèle générique, examiner tous ces aspects plus en détail.

Stades du développement économique

On peut décrire le développement économique à l'aide du modèle traditionnel des secteurs. Le développement procéderait alors par stades. Chaque stade est caractérisé par le secteur dominant dont la quote-part à l'emploi est la plus fortement croissante.

Le premier stade (SI) est celui des sociétés traditionnelles. La plus grande partie des personnes trouvent leur occupation dans l'agriculture. Le secteur primaire est donc le secteur dominant.

Graphique 1: Stades du développement économique



Commentaire: l'ordonnée représente le pourcentage de personnes occupées dans un secteur. L'abscisse est l'axe du temps.

Le deuxième stade (SII) est celui de l'industrialisation. Un nouveau type de biens fait son apparition: les machines. Elles transforment diverses sources d'énergie (eau, charbon, pétrole, etc.) en travail physique. Les machines permettent à l'artisanat et à la manufacture de muter en industrie et augmentent la productivité du travail. De ce fait, les salaires dans l'industrie sont d'abord plus élevés que dans l'agriculture. De plus en plus de paysans quittent leur occupation pour trouver un emploi dans l'industrie. La fuite de la main-d'œuvre contraint l'agriculture à se mécaniser à son tour. C'est le secteur secondaire qui est dominant dans ce deuxième stade du développement économique. L'exode rural que nous venons de décrire peut encore être observé de nos jours dans certains pays comme la Chine.

Le troisième stade (SIII) est celui de la tertiarisation. Mais on utilise aussi le terme de désindustrialisation pour le désigner. Dans cette phase, la quote-part des services dans l'emploi se met à croître au détriment de celle de l'industrie. Dans les sociétés avancées, une majorité des employés est occupée dans le secteur tertiaire.

Le modèle générique va plus loin: il permet de définir un quatrième stade du développement économique, comme indiqué dans le graphique 1. En outre, il permet d'approfondir notre compréhension de la croissance du secteur tertiaire.

La croissance du secteur tertiaire

Il est important de comprendre que la quote-part de l'emploi du secteur tertiaire croît pour deux raisons fort distinctes.

D'abord, la croissance du tertiaire est due à un artifice. En effet, le secteur des services est défini par défaut dans le modèle traditionnel des trois secteurs. Toutes les activités qui ne peuvent pas être classées dans le primaire et le secondaire sont automatiquement assignées au secteur tertiaire. Si la quote-part à l'emploi du secteur primaire est constante et celle du secteur secondaire décroissante, puisque le progrès technique y est fort par définition, alors la proportion du tertiaire croît nécessairement. La célèbre prédiction de Jean Fourastié, faite au milieu du XX^e siècle, est ainsi tautologique: «L'avenir verra en effet le secteur tertiaire, qui résiste au progrès technique, envahir toute l'économie; les activités à grand progrès technique, limitées par leur succès même, n'absorberont plus qu'une faible partie de la population active». Si l'on

définit le secteur tertiaire comme un secteur-éponge, il n'est pas étonnant de constater que celui-ci absorbe tout.

Un secteur tertiaire défini par défaut est hétérogène. Même si la prédiction de sa croissance se révèle être exacte, il est, du fait de l'hétérogénéité, difficile de donner une quelconque interprétation à ce phénomène ! Est-ce cette problématique qui a occulté les enseignements du modèle des trois secteurs quant à la situation présente ? Nous le pensons. Pour y échapper, nous définirons ci-après plus précisément ce que nous entendons par activités tertiaires. De plus, nous placerons toutes les activités que nous ne pouvons pas classer, dans une catégorie résiduelle sans signification : le quaternaire.

Le modèle générique met en évidence une autre explication pour la croissance du tertiaire : une grande proportion des activités du tertiaire est devenue, grâce à l'informatique, l'objet du progrès technique. De nouveaux biens sont apparus et une part importante de la demande a été détournée vers les services. La productivité a augmenté et des revenus attractifs ont conduit à un transfert de la main-d'œuvre du secteur industriel vers les services. Cet «exode industriel» est visible dans l'histoire de quartiers, comme ceux d'East End à London ou de Zürich West, tour à tour délaissés par les activités secondaires, puis réoccupés par des activités tertiaires.

Résumons notre explication de la croissance du tertiaire. Exactement comme le secondaire est devenu un secteur émergeant au deuxième stade du développement, le tertiaire est lui aussi devenu un secteur émergeant au troisième stade. L'analogie ne s'arrête pas là : de même que le secteur primaire était le secteur immergeant au deuxième stade du développement, le secteur secondaire est devenu le secteur immergeant du troisième stade du développement. Jusque-là le modèle générique des secteurs – secteur immergé, émergeant et immergeant – ne nous livre aucune conclusion bien surprenante.

Le quatrième stade du développement économique

Revenons-en à la question de départ : où en sommes-nous en ce début de XXI^e siècle ? Nous pouvons la préciser pour le contexte technologique : que nous enseigne donc le modèle générique sur le présent ? La réponse surprendra peut-être. L'enseignement du modèle est le suivant : «la civilisation tertiaire», chère à Jean Fourastié, est derrière nous. Nous entrons dans un quatrième stade du développement (SIV). De même que

les secteurs primaire, puis secondaire, sont devenus des secteurs immergents aux deuxième et troisième stades du développement, le secteur des services est en train de devenir un secteur récessif au quatrième stade. Faute de terme adéquat, et en analogie à celui de « désindustrialisation », le quatrième stade dans lequel nous entrons devrait être celui de la « dé-tertiarisation ». On peut soutenir que nous nous situons, en ce début de XXI^e siècle, dans les économies avancées de la « vieille Europe », précisément au point où le tertiaire a atteint sa quote-part maximum en termes d'emploi et va commencer son déclin.

La question du transfert de l'emploi

Il faut souligner d'entrée le caractère éminemment positif de la baisse de l'emploi dans le secteur tertiaire. L'exode rural, puis l'exode industriel, ont posé de graves problèmes sociaux, mais ils signifiaient aussi que la société devenait plus riche. Elle était à même de couvrir la demande en biens agricoles, puis industriels, avec moins d'emplois. Imaginez un instant que le phénomène s'inverse : il faudrait pour couvrir la demande future en biens agricoles ou industriels – à même quantité et qualité de ces biens – de plus en plus de main-d'œuvre. Nous serions amenés à transférer de la main-d'œuvre du secteur tertiaire vers les secteurs primaire et secondaire. Ainsi nous devrions renoncer à certains services offerts par le tertiaire : ce serait là une société qui s'appauvrit ! L'implosion du tertiaire sera donc, comme l'a été la décroissance de l'emploi dans les secteurs agricole et industriel, foncièrement positive.

La main-d'œuvre libérée dans le secteur primaire a été absorbée par l'industrie. Celle qui a quitté le secondaire a été époncée par les services privé et public. Où le transfert de main-d'œuvre va-t-il s'opérer à présent ? La question du transfert nous occupera dans les trois sections qui vont suivre. C'est en y répondant que nous préciserons petit à petit notre analyse.

Excluons pour commencer une réponse facile, mais fautive. On pourrait penser que c'est la société des loisirs qui succède à la société tertiaire. Il s'agirait d'une société où le temps de travail disparaîtrait comme peau de chagrin pour être progressivement réduit à zéro. Les revenus générés dans une économie ultra-productive seraient redistribués de telle manière que la population travaillant de moins en moins puisse se consacrer aux sports, aux arts, et autres belles choses... La baisse

d'emploi dans le secteur tertiaire serait accompagnée d'une baisse du temps de travail. Le hic de cette explication est qu'une heure de travail en moins n'est pas équivalente à une heure de loisir en plus. Chaque heure de temps libre supplémentaire exige la production de services additionnels (transport, hôtellerie, offre culturelle, nouvelles offres touristiques, etc.). De plus, la productivité dans l'offre de ces services est souvent faible et exige de ce fait beaucoup de travail. Davantage de loisirs signifient donc aussi davantage de temps de travail! La société des loisirs, dont l'avènement a parfois été forcé par un abaissement de la durée de travail hebdomadaire, est probablement une utopie du passé. Elle ne sera pas la réponse à notre question. Vraisemblablement seule une partie de la main-d'œuvre surnuméraire dans le tertiaire va être résorbée par une baisse du temps de travail.

L'emploi dégagé dans le tertiaire ne va pas non plus revenir dans les secteurs primaire et secondaire. Il va donc rester dans le tertiaire! La réponse véritable à notre question est donc que le transfert va s'opérer à l'intérieur même du tertiaire, d'un «tertiaire proprement dit», qui perd de l'emploi, à un «tertiaire au sens impropre du terme», qui l'absorbe. En somme, le tertiaire éclate en deux et nous allons devoir le redéfinir!

1.2 L'éclatement du tertiaire

La quote-part à l'emploi du secteur tertiaire est de 73% en Suisse. Ce secteur est si grand qu'on ne peut plus comprendre l'économie sans jeter un coup d'œil à l'intérieur. Commençons donc par diviser le tertiaire en sous-secteurs selon deux critères. (1) Les services sont-ils susceptibles d'être rationalisés, oui ou non? (2) La demande est-elle forte ou faible? Comme le montre le tableau 2, ces deux critères – intensité du progrès technique et de la demande – conduisent à définir quatre sous-secteurs, qu'il sera commode de désigner par les quatre premières lettres de l'alphabet: A, B, C et D.²

² Nous nous attachons à peindre un tableau d'ensemble. De ce fait, nous ne nous embarrassons pas de subtilités inutiles. Deux précisions concernant la classification en sous-secteurs peuvent cependant être mentionnées. Premièrement, le progrès technique dont nous parlons ici est celui qui se rapporte aux processus de production. En effet, c'est le type de progrès qui domine lorsque le tertiaire devient récessif. Deuxièmement, nous parlons indifféremment de demande faible si: i) la demande se contracte de manière élastique lorsque les prix augmentent, et ii) la demande s'accroît de manière inélastique lorsque les revenus augmentent.

Tableau 2: Eclatement du secteur tertiaire			
		Progrès technique:	
		fort	faible
Demande:	faible	A	C
	forte	B	D

Notre tableau est encore un peu abstrait. Nous allons progressivement remplir chacune des cases d'activités concrètes. Pour ce faire, il nous faut un survol exhaustif des tâches qui ne peuvent être subsumées ni dans le secteur primaire, ni dans le secteur secondaire. Un retour aux origines historiques fera l'affaire. Nous l'avons déjà relevé: les activités primaires remontent à l'agriculture, les tâches secondaires à l'artisanat et à la manufacture. Avec un peu de fantaisie, on peut faire remonter toutes les activités restantes à celles exercées d'antan par la noblesse, le clergé et le Tiers Etat. L'administration, la diplomatie, etc. correspondent aux fonctions de la noblesse. La science, la culture, les médias, etc. remontent aux fonctions du clergé. Enfin, les professions libérales (enseignement, médecine, droit, etc.) ont pour origine les fonctions du Tiers Etat. Ainsi nous avons une carte décrivant le paysage foisonnant des activités économiques contemporaines qui ne peuvent être classées ni dans le primaire, ni dans le secondaire. Sur cette carte on distingue trois territoires selon l'origine historique présumée de l'activité. Nous allons prétendre que c'est le territoire des activités de la noblesse, et plus particulièrement les tâches administratives, qui sont représentatives du secteur tertiaire proprement dit.

Le tertiaire au sens propre du terme

Le mot administration a deux sens. D'abord, il y a le sens ancien de gestion d'un bien, d'un patrimoine, pour le faire-valoir. Il remonte au XIII^e siècle en langue française (Le Robert). Ensuite, il y a le sens plus moderne d'assurer l'application des lois, la marche des services publics. Il date de la fin du XVIII^e siècle, toujours pour la langue française. C'est au premier sens de gestion que nous pensons lorsque nous affirmons que le secteur tertiaire au sens propre du terme est constitué principalement de tâches administratives.

L'essence des tâches administratives se laisse saisir par le vocabulaire utilisé pour les accomplir: la fiche, le registre, le dossier, le classeur, le courrier, le communiqué. En fait, tout se résume à trois maîtres activités: *enregistrer*, *classifier*, *communiquer*. Le processus administratif se déroule en trois étapes. D'abord, il faut constater les cas, c'est-à-dire enregistrer. Pensez au registre de la population, à l'aide duquel sont constatées les naissances, ou au registre du commerce, où sont inscrites les sociétés. Dans la deuxième étape, il faut décider, c'est-à-dire classer, ordonner. En effet, dans le monde administratif, les décisions se font par classification! Chaque cas est soigneusement assigné à sa catégorie et les conséquences administratives en découlent. Pensez aux classeurs qui remplissaient les bureaux. En allemand on les appelle «Ordner», parce qu'ils servent à mettre en ordre. Enfin, il faut communiquer les décisions administratives. Pensez aux porteurs de dépêches, aux courriers, aux réseaux postaux, aux relais, aux édits, aux communiqués, etc.

La machine à administrer

Au milieu du XX^e siècle est née une machine étrange. Avant de les remplacer, celle-ci assistait les calculateurs, qui effectuaient des opérations arithmétiques en appliquant des masques sur des tables de chiffres. A travers les trous des masques apparaissaient des chiffres. Sur les masques étaient indiquées les opérations à effectuer avec ces chiffres. Les résultats étaient à inscrire sur la table des chiffres, à travers des trous réservés à cet effet dans le masque. Une fois qu'un calculateur avait effectué ses opérations, il passait la table des chiffres au suivant qui avait un autre masque. Les calculs nécessaires pour développer la première bombe atomique ont encore été effectués de cette manière. En anglais, cette machine a reçu le nom de «computer», qui désignait aussi une personne dont le métier était d'effectuer des calculs.

Mais l'ordinateur ne doit pas son succès à sa capacité d'effectuer des calculs. Il a été détourné de son utilisation première! Son succès vient du fait qu'il excelle aux tâches administratives: enregistrer, classer, communiquer. La fonction administrative d'enregistrer s'appelle «mémoriser» en langage informatique. La fonction de classification a donné le nom de cette machine en français. Le terme «ordinateur» trahit que la nouvelle calculatrice excelle dans la fonction de classer, d'ordonner. La fonction de communication est liée à l'expression «réseau d'ordinateurs». L'origine du mot «réseau» est le filet, la même que le terme

anglais «net», que l'on trouve dans «Internet». Depuis que les ordinateurs sont mis en réseau, il est devenu évident qu'ils sont aussi des outils de communication. Des fonctions qui n'étaient qu'auxiliaires pour effectuer des calculs, à savoir mémoriser, classier et communiquer, sont devenues le principal attrait des ordinateurs. Non ! L'ordinateur n'est pas la machine à faire des calculs, mais bel et bien la machine à administrer ! Dans ce sens, le terme «ordinateur» est plus précis que «computer», mais «administrateur» serait encore plus adéquat. Les logiciels de textes, de présentations, de courrier, de banques de données sont les plus utilisés. Les logiciels pour calculer et simuler le sont bien moins.

Il est frappant de constater combien tôt les capacités des ordinateurs à effectuer des tâches administratives ont été reconnues. Une des premières utilisations des ordinateurs a malheureusement été l'administration des registres des camps de concentration par les Nazis, à l'aide d'ordinateurs livrés par une firme américaine.

De la révolution industrielle à la révolution informatique

Voilà ! Les prémisses sont en place, il nous reste à conclure. Comment le secteur industriel est-il défini dans le modèle traditionnel des trois secteurs ? Tout simplement par la mécanisation. La machine est cet engin qui domestique l'énergie pour assister puis se substituer au travail humain. Le travail humain dont il est question est le travail physique, en somme le travail mesurable en watts, le «watt-work». Le secteur secondaire est celui où les machines assistent et remplacent le travail physique humain. Les fabriques industrielles sont d'abord remplies de machines à vapeur, puis électriques, etc. Le tertiaire est le secteur résiduel comprenant toutes les activités non mécanisables.

Mais l'industrialisation n'est pas la fin de l'histoire. Le modèle générique des trois secteurs nous conduit à définir le tertiaire d'une manière analogue au secondaire. Tout comme la mécanisation caractérise le secteur secondaire, l'informatisation fixe le tertiaire. L'ordinateur est cet engin qui traite l'information pour assister puis se substituer au travail humain, mesurable en octets, le «byte-work». Le travail humain dont il s'agit ici est principalement la gestion, l'administration. Le secteur tertiaire à proprement parler est donc celui où les ordinateurs assistent et puis remplacent le travail administratif humain. Les bureaux tertiaires sont remplis de machines à écrire, de machines à ronéotyper, de machi-

nes à adresser les enveloppes, etc. Elles vont peu à peu être remplacées par les grands ordinateurs, suivis des micro-ordinateurs d'abord isolés, puis mis en réseaux. Le secteur résiduel qui comprend les services non informatisables sera nommé secteur quaternaire.

Revenons au tableau 2. Nous pouvons maintenant effectuer une partition et classer une partie des cases dans le secteur tertiaire (au sens propre du terme) et l'autre dans le quaternaire. Quelles cases sont à compter au tertiaire? Comme le secteur tertiaire est celui des services informatisables, il s'agit des cases A et B, qui comprennent les services dont l'offre est soumise à un progrès technique fort. Quelles cases sont à situer dans le quaternaire? Ce sont les cases C et D, qui comprennent les activités ne se prêtant pas facilement à l'informatisation et donc à progrès technique faible.

1.3 La provenance de la main-d'œuvre transférée

Exode rural, exode industriel, exode tertiaire! Revenons à notre question: comment le transfert de main-d'œuvre va-t-il s'effectuer désormais? Cette question peut être divisée en deux. D'une part celle de la provenance de la main-d'œuvre transférée: d'où la main-d'œuvre sera-t-elle libérée? D'autre part celle de la destination: où cette main-d'œuvre ira-t-elle?

Nous connaissons désormais la réponse à la question de la provenance. L'industrialisation a conduit à un gonflement du secteur secondaire. De même, l'informatisation a conduit à une dilatation du secteur tertiaire, grâce à l'invention d'innombrables nouveaux services. Le secteur secondaire s'est ensuite contracté. Il s'agit de la désindustrialisation. Le même destin guette le secteur tertiaire. C'est la phase de «dé-tertiarisation» que nous amorçons désormais. La réponse à la question de la provenance est la suivante: la main-d'œuvre va être libérée du tertiaire proprement dit, à savoir le secteur des services informatisables. Nous en savons plus: l'emploi va surtout fondre dans les services de gestion et d'administration, parce qu'ils se prêtent naturellement à l'informatisation.

La dé-tertiarisation est déjà visible dans les statistiques. En Suisse, le bail d'un m² de surface de bureau stagne, alors que les loyers des appartements ne cessent d'augmenter. Peut-être est-ce là le signe qu'il faut dorénavant moins de papier pour stocker les informations et moins

d'employés pour les gérer? Le prix d'un m² de surface commerciale stagne lui aussi, alors que le prix des maisons est en constante augmentation. Cela ne reflète-t-il pas le fait que les réseaux de distribution et les filiales soient devenus moins importants pour la vente de certains biens?

Mais le secteur tertiaire n'est pas touché de manière uniforme. La détertiarisation est plus rapide pour les services dont la demande est faible (case A du tableau 2). Il s'agit de services standardisés où l'innovation quant à la variété des produits est limitée. L'innovation quant à la variété des services est freinée lorsque l'offre est publique ou réglementée. A divers degrés, c'est ou cela a été le cas pour les transports, la poste, la télécommunication, la distribution de l'électricité, de l'eau, etc.

L'offre de ces biens et services est souvent facilitée par la création d'un réseau: réseau ferroviaire, réseau téléphonique, réseau électrique, etc. Les coûts de production d'un bien nécessitant un réseau sont le plus souvent décroissants. C'est la raison pour laquelle le marché conduit à une concentration de l'offre et à l'extrême à un monopole. Ceci à son tour explique que l'offre de ces biens est souvent effectuée par le secteur public lui-même, déléguée à une régie, ou fortement réglementée. Une politique habile a consisté à limiter la réglementation à la seule offre des services de réseau (service de transportation) et à déréglementer les autres activités liées au réseau (production pour alimenter le réseau, distribution à partir du réseau). Cette politique rend possible l'innovation quant aux produits, qui compense la rationalisation continue de la production. Le téléphone mobile est l'exemple même d'une innovation rendue possible par une telle déréglementation. Vous êtes-vous déjà demandé pourquoi le miracle Nokia n'a pas été possible en Suisse?

La détertiarisation est plus lente pour les services dont la demande est forte (case B du tableau 2). C'est le cas dans les branches où l'informatisation a conduit à une démultiplication des produits. Les services financiers sont un bon exemple. Des «produits financiers» de plus en plus sophistiqués sont mis au point grâce à l'informatique. La firme innovatrice bénéficie d'une rente monopolistique tant qu'un produit concurrent n'est pas développé. Cela explique pourquoi l'emploi reste important dans les banques et les assurances: la démultiplication des services et des produits continue de cacher les gains prodigieux d'efficacité pour les produire. Mais l'innovation quant à la variété des produits s'épuise inéluctablement. On finit par observer dans chaque branche une standardisation

des produits. On ne peut indéfiniment se maintenir dans la case B du tableau 2! L'emploi pourrait à l'avenir diminuer sensiblement dans des branches telles que les banques et les assurances, bien que celles-ci gardent leur taille relative en termes de chiffre d'affaires.

Une révolution qui a d'abord fait long feu

La révolution informatique, si on la compare à la révolution industrielle, est une révolution qui a d'abord fait long feu. Longtemps la productivité statistique n'augmentait pas, bien que les ordinateurs soient utilisés intensivement. Avant d'observer une accélération, on a même constaté aux Etats-Unis un ralentissement de la productivité, le «*productivity slow down*». On n'a pas non plus immédiatement discerné de dégageement de main-d'œuvre dû à l'informatique. La raison est simple: *l'informatisation touche les activités administratives.*

Une grande partie des tâches administratives est effectuée dans le secteur public. La motivation pour y introduire des procédures destinées à accroître l'efficacité y est parfois moindre. Si des gains d'efficacité ont lieu, ils ne sont pas toujours observables, puisque les prestations ne sont pas mesurées en prix. Souvent dérégulation et privatisation n'ont été acceptées qu'une fois que les effets de la rationalisation dus à l'informatisation étaient devenus évidents. L'espoir était qu'une dérégulation ou une privatisation – même tardives – atténuent les effets de rationalisation de l'informatisation par le développement de nouveaux biens et services. Mais l'innovation quant aux produits ne compense les effets de l'innovation quant aux processus de production uniquement lorsque les innovations n'ont pas encore été effectuées par d'autres. Bill Gates n'a pas de frère jumeau! En matière d'innovation, un retard ne se rattrape pas!

Une autre partie des tâches administratives est accomplie dans le secteur privé. Des phénomènes analogues à ceux observés dans le secteur public y ont probablement eu lieu. Dans les grandes firmes, les administrations sont éloignées des impératifs du marché. Pour plusieurs d'entre elles, des coupes sombres dans le personnel administratif semblent avoir été nécessaires pour faire apparaître les effets positifs de l'informatisation. Il faut reconnaître rétrospectivement que les politiques économiques de dérégulation de Ronald Reagan et de Margaret Thatcher ont eu

une influence bénéfique sur le taux de croissance de la productivité dans leurs pays respectifs.

Les services en voie de disparition

Rien n'est simple ! Nous venons d'expliquer que la main-d'œuvre dégagée provient du secteur tertiaire à proprement parler. C'est vrai pour la plus grande partie. Mais elle provient aussi, dans une moindre mesure, du quaternaire, et plus précisément du sous-secteur des services dont la production résiste au progrès technique et dont la demande est faible, soit le sous-secteur C du tableau 2. L'offre de ces services disparaît peu à peu. Le mécanisme est le suivant : ces services – comme tous ceux du quaternaire – ne bénéficient que peu du progrès technique. Leur production devient donc de plus en plus onéreuse relativement à celle des autres biens et services. Comme la demande de ces biens et services est faible, on renonce à leur consommation lorsque le prix s'élève. La main-d'œuvre consacrée à leur production va devoir être affectée à d'autres tâches.

Contrairement au dégageement de main-d'œuvre du secteur tertiaire, il ne s'agit pas d'un phénomène lié à la dé-tertiarisation ; en d'autres termes, il ne résulte pas de l'informatisation des services. Il s'agit d'un processus qui avait déjà accompagné l'industrialisation et la tertiarisation. L'illustration la plus frappante de ce phénomène est la disparition de certains métiers ; n'oublions pas que le travail est un service. Par exemple, bien que notre société soit de plus en plus riche, les métiers de cuisinier particulier, de chauffeur privé, etc. se font rares. En fait, avec le développement économique, la frange de la population qui a les moyens de s'offrir les services de domestiques devient de plus en plus étroite ! Même si le phénomène de la décroissance du sous-secteur C n'est pas nouveau, il revêt une grande actualité. En effet, il se manifeste lorsque l'innovation technique, comme c'est le cas aujourd'hui avec l'informatisation, est rapide. Aussi sommes-nous les observateurs de la mutation, voire de la disparition, de branches entières de services.

Mentionnons d'abord trois exemples issus du secteur privé. Le premier est la restauration traditionnelle, où l'on servait le repas à table à un prix abordable. Elle s'évanouit peu à peu. Les restaurants de gare, les restaurants ouvriers, les wagons-restaurants ne seront bientôt plus que des souvenirs. D'une part, il va subsister la restauration haut de gamme et d'autre part, la restauration de masse : le «self-service», le «fast-

food», le «convenience food». La restauration haut de gamme persiste en offrant des services de haute qualité – peu rationalisables soit – mais dont la demande ne s’effondre pas lorsque des prix élevés sont exigés. La restauration de masse subsiste en diminuant les coûts, bien qu’elle ne puisse pas tenir un rythme de rationalisation aussi élevé que celui qui existe pour la production des autres services. Le deuxième exemple est l’hôtellerie traditionnelle, qui est en train de fondre comme peau de chagrin. Une division en deux segments peut également y être observée. Le premier segment assure sa survie en continuant d’offrir des services intensifs en main-d’œuvre, mais en se concentrant sur ceux dont la demande est forte («hôtellerie de wellness», hôtellerie de congrès, etc.). Cette hôtellerie va devenir de plus en plus chère. L’autre segment va continuer d’offrir les services traditionnels, mais dans des hôtels de plus en plus grands. Les prix restent abordables, parce que ces hôtels bénéficient de rendements d’échelle croissants. Cette deuxième voie n’est ouverte que pour des hôtels se situant à des endroits où la fréquence de passage est suffisamment élevée. Enfin, le troisième exemple est celui de l’industrie touristique elle-même. Elle est en profonde mutation. Elle est confrontée, parce que la productivité y est faible, au même dilemme que la restauration ou l’hôtellerie: le luxe ou la masse. Le tourisme de masse n’étant probablement pas une option, acceptons-nous l’avance rapide en Suisse d’un tourisme haut de gamme, probablement inaccessible à la plupart des habitants du pays?

Venons-en aux exemples du secteur public. En fait, certains des services les plus caractéristiques du secteur public sont de type C. Pensons à la sécurité! La demande de ce bien est faible, dans le sens où elle ne s’exprime fortement qu’une fois que la sécurité est violée.³ Un moyen adéquat de l’offrir, parce que préventif, est une grande présence policière. Cependant, maintenir la sécurité par une présence policière devient de plus en plus cher. La raison est qu’il n’existe presque aucune productivité quant à l’offre de ce service. Il est vrai que l’on a pu observer ici et là, au bord des autoroutes, des copies grandeur nature d’agents de police! En conséquence de cette faible productivité, une fonction clef du secteur public devient onéreuse à remplir. Le «policier de village» et le policier de quartier patrouillant dans la rue, que nous connaissons

³ D’autre part, il s’agit d’un bien public typique. Comme tout bien public, il n’est pas possible d’en limiter la distribution aux consommateurs qui sont d’accord de payer pour en disposer.

encore des films en noir et blanc ou colorés, seraient des services extraordinairement coûteux à offrir aujourd'hui! Le prix d'une heure de surveillance par une présence physique, devient de plus en plus élevé par rapport à la surveillance par caméra vidéo. Il augmente aussi de manière sensible par rapport aux dépenses supplémentaires nécessaires pour assurer une réaction policière rapide après une violation de la sécurité. De ces réflexions, retenons qu'une sécurité préventive du style «bobbies anglais» devient de plus en plus coûteuse en termes d'autres services auxquels on devrait renoncer si on voulait la maintenir. Si nous avons détaillé à ce point l'exemple de la sécurité, c'est qu'il illustre parfaitement un point important auquel nous voulions arriver: il n'est pas vrai qu'un pays de plus en plus riche puisse s'offrir de plus en plus aisément les services dont il a pu bénéficier par le passé! «La Suisse est un pays riche» n'est de ce fait pas un argument pour maintenir des services dont la production ne bénéficie pas d'une productivité croissante. Ce point est important pour deux raisons. Premièrement, beaucoup d'autres services offerts par le secteur public sont de type C. Leur offre devient de plus en plus onéreuse. Deuxièmement, une branche privée, située dans la case C, va tenter de bénéficier d'aides publiques pour retarder sa restructuration et assurer sa survie. La restauration bénéficie ainsi de taux préférentiels pour la TVA, de même que l'hôtellerie, qui jouit en plus de crédits à des conditions avantageuses.

Faut-il regretter le guichet de banque au coin de la rue, l'agent d'assurance qui passe à la maison, le petit magasin, le petit restaurant, le petit hôtel? Faut-il regretter le policier de quartier à qui on pouvait demander son chemin, le contrôleur de billet, la causerie avec le facteur, l'hôpital régional, la commune avec un petit nombre d'habitants? Cette suite de questions pourrait nous faire penser que la société post-tertiaire est celle de la disparition des services, soit qu'ils s'informatisent (services A et B), soit qu'ils disparaissent parce que trop onéreux (services C). Nous allons au contraire soutenir que la société post-tertiaire est celle où les biens disparaissent et où tout devient services!

1.4 La destination de la main-d'œuvre transférée

Nous savons maintenant d'où la main-d'œuvre va être libérée. Nous allons maintenant répondre à la question de la destination de cette main-d'œuvre. Où ira-t-elle? La demande de tous les biens et services croît

avec le développement et la richesse d'une économie. Celle de certains biens et services va même augmenter plus que proportionnellement à l'accroissement de la richesse (bien supérieur). La production de ces biens et services nécessite une main-d'œuvre d'autant plus importante que la productivité est faible. C'est donc le sous-secteur D, des services à demande forte et à progrès technique faible, qui absorbera la main-d'œuvre surnuméraire du tertiaire. Comme les services C, les services D enchérissent progressivement, mais à la différence de ceux-ci, leur offre ne recule pas, parce que la demande reste forte. Le secteur D est donc le «secteur-éponge» du stade de la dé-tertiarisation (SIV) comme le tertiaire a été celui du stade de la désindustrialisation (SIII). Remarquez qu'on peut pratiquement identifier le secteur quaternaire aux services D, puisque les services C vont décroissant.

Les critiques que nous avons apportées à un secteur tertiaire-résiduel s'appliquent aussi à un secteur quaternaire-résiduel: de la manière dont nous avons défini le sous-secteur D, celui-ci ne peut que croître! La réponse à la question de la destination de la main-d'œuvre est donc tautologique. Elle deviendra plus concrète lorsque nous aurons désigné quelques activités appartenant au secteur D. Pour cela, revenons à notre carte des services selon leur origine! Vous souvenez-vous? Nous avons classé tous les services contemporains sur une carte comportant trois territoires, selon qu'on peut faire remonter leur origine à ceux offerts d'antan par la noblesse, le clergé ou le Tiers Etat. Il s'agissait bien sûr d'une procédure grossière que nous avons choisie parce que la classification usuelle en branches ne convenait pas à notre propos. Nous voulions montrer que le tertiaire au sens propre du terme correspondait à l'un de ces territoires. Il s'agissait de celui des services, que l'on peut faire remonter à la noblesse: la gestion, l'administration et même la communication. Ces services se sont révélés facilement informatisables. Cette carte nous est à nouveau fort utile maintenant: elle nous montre que la plus vaste partie des services est hors du tertiaire. Le territoire des services «origine Tiers Etat» et «origine clergé», que nous avons classé en vrac dans le quaternaire, est bien plus grand que celui du tertiaire!

Deux services du quaternaire sont à relever: il s'agit de l'enseignement et de la médecine. D'une part, ces services seraient fortement sollicités si la demande pouvait s'exprimer pleinement. En une ou deux décennies, les exigences moyennes pour exercer un travail ont, sans que cela ne soit largement thématé, augmenté de manière importante. Il

existe donc une demande croissante pour la formation. De même, il existe désormais une demande forte pour une médecine qui ambitionne le «mieux-être» en complément de celle qui vise la guérison. D'autre part, la productivité reste faible pour l'offre de ces services, parce que le contact personnel y reste indispensable.

Cette forte demande, soit pour l'enseignement, soit pour des services médicaux, ne peut pour l'instant s'exprimer pécuniairement. En effet, le secteur public ne limite pas toujours son offre aux prestations de bases, dont il est indispensable d'assurer une couverture pour toute la population. L'offre pour les services dépassant cette couverture de base n'est pas encore laissée suffisamment à l'initiative du secteur privé. Tant que la demande privée sera bloquée, on sera confronté, pour la production de ces services, à une problématique de financement analogue à celle que nous avons décrite pour l'offre des services C.

Tandis que la croissance de la productivité est plutôt lente, la demande pour les services de formation et médicaux est potentiellement si grande que la production de ces services est à même d'absorber une partie substantielle de la main-d'œuvre dégagée dans le tertiaire. Nous avons donc répondu à la fois à la question de la provenance et à celle de la destination de la main-d'œuvre de l'exode tertiaire. Nous allons, avant de quitter la strate technologique, pousser la réflexion un pas plus loin. Et si le secteur D allait lui aussi se scinder en un secteur quaternaire à proprement parler et un secteur résiduel? Nous allons nous limiter à une courte réflexion, parce qu'il s'agit là d'avenir et que notre propos est de comprendre le présent.

Où trouver l'avenir?

Notre vie professionnelle est devenue très stressante. Pour beaucoup d'entre nous, le rasage au petit matin est l'occasion d'un des plus longs moments de réflexion de la journée. Les pensées peuvent gambader librement sans être interrompues par un téléphone ou un e-mail. Mais en vous regardant dans le miroir, avez-vous déjà réfléchi au rasoir électrique lui-même? Il n'y a pas si longtemps, on recourait au service d'un barbier, comme on recourt encore à celui du coiffeur. Ce service, comme celui du coiffeur, a résisté au progrès technique et est devenu de plus en plus cher relativement aux autres biens et services. On peut aujourd'hui,

pour le prix d'une coupe de cheveux, s'acheter une petite radio. Il y a cinquante ans, il fallait des dizaines de coupes de cheveux pour s'acheter le poste de radio le meilleur marché! C'est ainsi que le barbier est devenu de plus en plus coûteux et qu'il a été intéressant d'inventer le rasoir électrique ou la lame à raser à usage personnel. Les services résistants au progrès et à forte demande, notre secteur D, vont en fait devenir le lieu d'innovations importantes. C'est là que se situe l'avenir. Est-ce qu'une médecine partiellement privatisée pourrait débloquent des potentiels d'innovation? Peut-être en biotechnologie? Ou bien est-ce un autre service quaternaire qui va être le théâtre de vagues d'innovations? Toujours est-il que la vague d'innovations associées à l'informatisation a changé de nature. Les innovations semblent à présent davantage liées aux processus de production qu'à de nouveaux produits: le moteur de croissance de la tertiarisation se grippe. La dé-tertiarisation – la fonte du secteur tertiaire – est donc bel et bien amorcée et ses effets vont devenir de plus en plus visibles. L'un d'eux est l'exode tertiaire. Ce qui manque désormais, c'est une nouvelle vague de créations de biens et services. Un nouveau moteur de croissance est à inventer. Parce qu'il est le plus intéressant d'innover là où la production est onéreuse et la demande forte, il y a fort à parier que la nouvelle croissance sera quaternaire.

1.5 La société post-tertiaire

Nous ne vivons pas dans la «société quaternaire» tant que nous ne connaissons pas quel genre d'innovations radicales conduiront à une démultiplication de nouveaux biens et services dans le secteur D. Par contre, l'exode tertiaire a commencé. Si bien qu'il est déjà adéquat aujourd'hui de qualifier notre société de «post-tertiaire». L'économie post-tertiaire est caractérisée par deux tendances: la dématérialisation et la dé-standardisation des biens et services.

La dématérialisation

Jetons un coup d'œil en arrière. L'industrialisation n'a pas seulement touché le secteur secondaire. Elle a transformé tous les secteurs en profondeur. Le secteur primaire a lui aussi été mécanisé; pensez aux tracteurs, aux moissonneuses-batteuses, aux presseurs électriques, etc. Il en est allé de même du secteur tertiaire; pensez aux presses des

imprimeries, aux machines à ronéotyper et aux services de transport (camions, cars postaux, trains, etc.). Lors de l'industrialisation, le «watt-work» humain – en somme le travail physique – a commencé par être assisté par les machines dans le secteur secondaire. Lors de la désindustrialisation, le «watt-work» humain a été remplacé dans tous les secteurs par le «watt-work» des machines. La société postindustrielle n'a donc pas été celle du recul du machinisme, mais celle de sa généralisation! On utilise des machines partout. Le secondaire est le secteur où on les produit.

De même, l'informatisation ne s'est pas limitée au troisième secteur. Les secteurs primaire et secondaire ont eux aussi été informatisés; pensez aux contrôles automatiques des processus de production. Le «byte-work» humain – en somme le travail de gestion des informations: enregistrer, ordonner, commander, communiquer, calculer, etc. – s'est laissé assister par les ordinateurs et les logiciels lors de la tertiarisation. Avec la dé-tertiarisation, le «byte-work» humain est remplacé dans tous les secteurs par les ordinateurs et leurs logiciels. Alors que les services étaient d'abord attachés à la personne qui les offrait, on peut désormais vendre des services sans contacts personnels; pensez à un logiciel vendu par Internet. Si on utilise des logiciels et des ordinateurs dans tous les secteurs, c'est dans le secteur tertiaire que les logiciels sont produits; pensez aux jeux électroniques.

La société post-tertiaire n'est pas celle du recul des services, mais celle de leur extension! En fait, au post-tertiaire, tous les biens deviennent des services. On assiste à une dématérialisation des biens économiques: lorsque vous achetez un bien, les services liés à ce bien deviennent plus importants que le bien lui-même. Des exemples? Lorsque vous achetez une voiture, vous n'acquerez plus un moteur, quatre roues et une carrosserie. Vous achetez par exemple la sécurité – un service – qu'elle offre en cas d'accident. Vous achetez la disponibilité de pièces de rechange durant un certain nombre d'années. Vous achetez le droit à un rappel en usine si la voiture devait avoir un défaut de production. Lorsque vous achetez du lait, vous voulez savoir si la vache a brouté au bord d'une autoroute ou pas. Vous achetez donc la boisson et des garanties de qualité – un service – quant à la manière dont ce lait a été produit. Lorsque vous commandez un café dans un restaurant, vous louez une place assise, le droit de lire un journal ou des revues, une option d'aller aux W.-C., une ambiance musicale, une décoration, etc. Le bien offert

est devenu uniquement le support d'un paquet de services. La preuve est que deux biens parfaitement identiques du point de vue physique – disons de la viande – peuvent avoir une valeur fort différente selon les services qui y sont liés: traçabilité, certification que l'animal a été tenu selon certaines normes, etc.

Souvent la dématérialisation des biens est complète: des revues scientifiques, des livres, etc. sont vendus en version électronique par Internet. En fait, on n'achète plus un bien physique mais l'accès à une information. Un superbe exemple de dématérialisation totale est la musique: service nécessitant la présence d'un musicien ou d'un orchestre, automate avec papier à musique, gramophone avec signaux analogues inscrits sur un disque, code digitalisé transmissible par Internet. Autre exemple fascinant: les logiciels. Avec leur aide, toutes les activités administratives répétitives peuvent être automatisées. Ceux-ci travaillent jour et nuit: les statistiques des rapports annuel et trimestriel de la comptabilité d'une entreprise s'actualisent d'elles-mêmes. En résumé, tous les biens sont devenus des services dans la société «post-tertiaire». Nous devons désormais oublier la distinction entre biens et services.

La dé-standardisation ou l'individualisation des biens

Dans les sociétés traditionnelles, le consommateur pouvait exprimer ses préférences quant à la facture des biens qu'il achetait. Tout était fait sur commande, sur mesure. Dans chaque maison paysanne, on trouvait des meubles différents. Les premières automobiles étaient produites selon la taille du conducteur ou de sa bourse! La standardisation a permis la fabrication en grandes séries et la réduction des coûts de production. Mais les biens de consommation industriels n'étaient plus individualisés. Paradoxalement, l'informatisation change la donne. La robotisation de la production permet de produire en série des biens variés. Peut-être cette évolution est-elle la plus visible dans l'industrie automobile. Lorsque vous achetez une voiture, vous pouvez choisir maintes options: différentes motorisations, différents équipements, différentes couleurs, etc. Pour diminuer les coûts, entre autres les coûts de stockage, votre voiture est produite selon la philosophie «just in time». En fait, elle va désormais être produite après que vous l'ayez commandée. A cause des options que vous avez exigées, elle va être produite sur commande! Avant d'en arriver là, on a pu observer l'élargissement de la palette des modèles offerts

par chaque marque automobile et la succession rapide de nouveaux modèles. Il s'agissait de compenser un grand désavantage des biens standardisés : ils ne correspondent jamais parfaitement aux préférences individuelles du consommateur. La voie qui se dessine désormais de plus en plus clairement dans les firmes automobiles est un nombre réduit de modèles, qui se laissent varier autant que possible selon les désirs du client. En effet, la production en chaîne de biens non-standardisés est devenue possible. Les biens sont des paquets de caractéristiques et ces paquets sont vendus de manière individualisée. Nous sommes en quelque sorte retournés au marché traditionnel, où l'on pouvait commander au menuisier «son propre meuble» à un prix abordable. La recherche de la variété des biens est une caractéristique essentielle de la société post-tertiaire. La capacité d'innover sera donc un facteur de succès encore plus décisif dans la société post-tertiaire qu'il ne l'a déjà été auparavant.

Opacité et transparence

Quelles implications cela a-t-il pour le secteur public ? La dématérialisation et l'individualisation rendent problématiques les interventions publiques qui tentent de contrôler la qualité des biens et services en régulant les processus de production. En effet, les tendances décrites conduisent à un effacement de la distinction entre branches. Un téléphone est désormais une montre, un appareil de photo, un calendrier, etc. Si vous voulez taxer les livres pour rétribuer les droits d'auteur, vous devez imposer les photocopieuses, puis les imprimantes qui peuvent elles aussi faire des copies, puis les écrans d'ordinateurs puisqu'on peut lire un livre sans l'imprimer, puis les projecteurs puisqu'on peut projeter les textes sur un écran... On peut aussi comprendre l'accroissement de la variété des produits comme une différenciation de plus en plus fine des branches économiques : branche des téléphones mobiles, branche des téléphones mobiles avec appareil photographique, branche des appareils photographiques, etc. Si l'Etat ambitionne de réguler les processus de production, il doit le faire d'une manière de plus en plus fine aussi. Comme il doit disposer de spécialistes dans des domaines devenus très pointus, l'administration devient une duplique de l'économie. Sa taille explose.

Avec la variété des biens augmente aussi l'opacité. Il devient difficile de comparer le prix de deux biens-services. George Akerlov, prix Nobel

d'économie en 2001, a rendu attentif au fait que, lorsque le consommateur ne peut observer la qualité d'un bien, cela peut conduire à une rupture de marché. La dématérialisation et l'individualisation des biens économiques peuvent servir de prétexte pour intervenir profondément dans le fonctionnement de l'économie. En fait, le marché est parfaitement capable de rétablir la transparence par lui-même. Il se développe une industrie de la transparence. La transparence est produite par la création de labels, par des entreprises qui comparent le rapport qualité/prix des biens, etc. Cette industrie de la transparence exerce une espèce de régulation privée. L'Etat va gagner en efficacité en se contentant de contrôler – lorsque cela est nécessaire – les «régulateurs privés». Il va aussi devoir se concentrer, lorsqu'une intervention est nécessaire, à réguler les produits finis plutôt que les processus de production, par exemple en ce qui concerne l'hygiène alimentaire.

2. L'évolution démographique

Au chapitre précédent, nous nous sommes intéressés au savoir-faire technologique. Bien qu'il ne fasse de sens que transmis d'individu à individu, il évolue pratiquement indépendamment de son support: la population. Il est frappant de constater avec quelle constance le progrès technique, si on le mesure par la productivité, a crû au XX^e siècle. Les catastrophes qu'ont été la grippe espagnole de 1919, ainsi que les deux guerres mondiales de 1914-1918 et 1939-1945, l'ont à peine perturbé. Quoique moins fondamentale que le progrès technique, l'évolution démographique est très importante aussi. Le présent est fortement prédéterminé par celle-ci. La deuxième clef pour comprendre ce début de XXI^e siècle est donc l'évolution démographique.

Ce chapitre lui est consacré. Il introduira la dimension géographique, qui sera omniprésente quand nous analyserons les strates économique (chapitre 3) et politique (chapitre 4). Dans une première section (2.1), nous présenterons notre outil exploratoire. Il s'agit du modèle de transition démographique. La deuxième section (2.2) mettra en évidence deux dimensions géographiques de l'évolution démographique. Il deviendra évident qu'en un demi-siècle, la démographie a bouleversé la géopolitique mondiale. Elle a aussi drastiquement changé la position géopolitique

de l'Europe par rapport à ses voisins immédiats. La troisième section (2.3) sera consacrée à l'évolution démographique dans les pays de la «vieille Europe». Nous nous contenterons d'expliquer quelle est, à notre sens, la question centrale que pose le vieillissement démographique.

2.1 La transition démographique

Un modèle simple explique les grands changements démographiques. Il s'agit du «modèle de transition démographique». Il postule que le développement économique conduit d'abord à une réduction du taux de mortalité alors que la natalité reste élevée. Par conséquent, la population croît. Puis, avec du retard, le taux de natalité baisse à son tour. La population se stabilise mais à un niveau élevé. Ce modèle est très simple. Il explique l'explosion démographique par une réaction retardée de la natalité, relativement à celle de la mortalité. L'évolution démographique pourrait être divisée en trois phases: population peu nombreuse et stable, population croissante, population nombreuse et stable. La deuxième phase est celle de la transition démographique.

Avec un peu de hardiesse, on peut coupler ces phases aux stades de développement économique du modèle générique des secteurs (chapitre 1). Le tableau 3 résulte de cet exercice. Les sociétés rurales, où le secteur primaire domine, ont des taux de natalité et de mortalité forts. La population est peu nombreuse et peu dense. Les sociétés industrielles ont une forte natalité mais la mortalité est faible. La population est croissante. Enfin, les sociétés postindustrielles, où le secteur tertiaire est dominant, ont à la fois une faible natalité et une faible mortalité. La population est nombreuse et dense.

La dé-tertiarisation n'est amorcée que depuis une ou deux décennies et il est un peu prématuré d'y associer une quatrième phase démographique. On peut spéculer que la population y est décroissante. Cela présuppose une natalité très faible puisque la mortalité est toujours en baisse. Nous serions donc dans une phase de transition démographique inverse. Elle convergerait à nouveau vers une population moins nombreuse et moins dense.

Bien sûr nous faisons abstraction ici de l'immigration, qui empêche les populations de décroître dans les économies en voie de dé-tertiarisation. De plus, la natalité s'est redressée dans un pays comme la Suède, où la densité de la population est (déjà) faible.

Tableau 3: **Démographie et stades du développement économique**

Stade du développement	SI	SII	SIII	SIV
Type d'économie	Economie traditionnelle	Economie industrielle	Economie tertiaire ou postindustrielle	Economie post-tertiaire
Mortalité	forte	faible	faible	faible
Natalité	forte	forte	faible	très faible
Population	petite	croissante	grande	décroissante
Densité de la population	faible	croissante	forte	décroissante

Est-ce que ce couplage du modèle de transition démographique au modèle des secteurs explique la mortalité et la natalité? L'explication courante est la suivante. La baisse de la mortalité serait due au progrès médical et celui-ci serait allé de pair avec l'industrialisation. La baisse de la natalité serait, elle, liée à des changements culturels advenus avec la désindustrialisation et l'augmentation du revenu par tête d'habitant. Plus tard nous esquisserons une autre hypothèse.

2.2 Deux dimensions géographiques de l'évolution démographique

Le modèle de transition démographique explique bien l'explosion des populations en Europe. L'industrialisation, qui a débuté autour de 1750, a conduit à une baisse de la mortalité.

Comme la natalité n'a baissé de manière significative qu'au XX^e siècle avec la venue de la société tertiaire et des loisirs, la population européenne a explosé. Une forte émigration vers les Etats-Unis, le Canada et l'Australie en a résulté. Les premières vagues d'émigration européenne viennent des pays du nord de l'Europe, touchés en premier par l'industrialisation. Les dernières vagues sont issues du Sud, parce que l'industrialisation y est arrivée en dernier.

Le mécanisme décrit par le modèle de transition démographique a par la suite prouvé sa validité dans le reste du monde. Tour à tour, la

population de chaque pays s'est mise à croître dès que le développement économique s'y était manifesté.

Comme il avait enflé la population de l'Europe, ce mécanisme a ensuite gonflé le reste du monde. Lorsque tous les pays auront rattrapé leur retard économique, et que la tertiarisation aura eu lieu partout, la population de chaque pays cessera de croître et se stabilisera à un haut niveau. On sait désormais que cela sera effectivement le cas.

Mais pourquoi s'intéresser à la population d'un pays? Il faut en effet se garder d'accorder trop d'importance à la grandeur d'un pays mesurée en nombre d'habitants. Ce qui compte, c'est le bien-être de chaque habitant en particulier. Celui-ci peut même décroître lorsque la population augmente. C'est le cas dans certaines régions pauvres, lorsque la production des biens et services n'arrive pas à suivre le rythme de croissance de la population. On observe un phénomène analogue dans des zones fortement urbanisées, lorsque les nuisances liées à la densité de la population croissent plus vite que les bienfaits liés à une production accrue de biens et services. Il y a cependant deux raisons de s'intéresser à la population d'un pays. Premièrement, un pays avec une population nombreuse possède un grand marché intérieur. Deuxièmement, la puissance militaire et la force politique d'un pays dépendent encore et toujours de sa population.

Le modèle de transition démographique montre donc que la géographie démographique change parce que l'industrialisation et la tertiarisation ne touchent pas tous les pays simultanément. Quels sont ces changements? Nous en décrivons deux, qui auront un impact profond sur la géographie économique et la géopolitique.

Déplacement du centre de gravité du monde vers l'Arc Indo-Pacifique

Nous voulons premièrement souligner un développement de dimension planétaire: le centre de gravité démographique du monde a changé. Il suffit pour s'en convaincre de jeter un coup d'œil sur la liste des pays de plus de 100 millions d'habitants (tableau 4). Ces douze grands pays, si l'on compte l'Union Européenne comme un pays, comprennent 70% de la population mondiale. La population des quatre grandes puissances politico-économiques du XX^e siècle, à savoir les Etats-Unis d'Amérique, l'Europe, la Russie – précédemment URSS – et le Japon, représente

Tableau 4: Pays de plus de 100 millions d'habitants en 2005¹⁾

	1960	2005	Croissance
Grandes puissances du XX ^e siècle			
Etats-Unis d'Amérique	179,3	294,0	64%
Russie	220,0 ²⁾	143,2	-35% ⁵⁾
Europe	299,1 ³⁾	484,5 ⁴⁾	62% ⁵⁾
Japon	93,4	127,7	37%
Chine	665,0	1304,2	96%
Pays du bassin pacifique et indien			
Inde	440,0	1065,5	142%
Indonésie	82,0	219,9	168%
Pakistan	90,0	153,6	234%
Bangladesh		146,7	
Autres pays de plus de 100 millions d'habitants			
Brésil	60,0	178,5	198%
Nigeria	36,0	124,0	244%
Mexique	34,5	103,5	200%
Groupes de pays de 100 millions d'habitants			
<i>Tous les pays de 100 millions :</i>	2199	4351,6	98%
Grandes puissances ⁶⁾ :	791,8	1049,4	33% ⁵⁾
Bassin pacifique ⁷⁾ :	758,4	1431,9	89%
Bassin indien ⁸⁾ :	612	1585,7	159%
Accès au bassin pacifique ⁹⁾ :	433,8	540,7	25%
Bassin pacifique et indien ¹⁰⁾ :	1370,4	3017,6	120%
Population mondiale :	3060	6301,5	106%
Commentaires: 1) Millions d'habitants. 2) Union des républiques socialistes soviétiques (URSS). 3) Dix-neuf pays de l'Europe de l'Ouest, voir tableau 6. 4) Union Européenne (27 pays). 5) Taux de croissance influencé par des changements territoriaux. 6) Sans la Chine. 7) Chine et Japon. 8) Inde, Pakistan, Bangladesh et Indonésie. 9) USA, Russie, Mexique (sans Indonésie). 10) Sans les pays ayant accès au bassin pacifique.			
Sources: Pocket World in Figures, The Economist 2006; <i>Le Quillet</i> Flammarion 1963.			

moins d'un quart de la population de ces douze grands pays, alors que cette proportion était encore de plus d'un tiers en 1960.

Déjà en 1980, Jean-Jacques Servan-Schreiber, dans un livre intitulé le «Le Défi Mondial», prédisait un déplacement du dynamisme économique de l'Atlantique vers le Pacifique. Qui contesterait désormais qu'une telle mutation ait eu lieu? L'évolution démographique n'y est pas étrangère. La population de la Chine, qui comptait, selon les estimations, entre 600 et 665 millions d'habitants en 1960, a doublé depuis. La moitié des douze pays de plus de 100 millions d'habitants est située dans le bassin pacifique (Chine et Japon) ou bien y a accès (Etats-Unis, Mexique, Russie et Indonésie). Le poids de la démographie n'est certainement pas étranger au déplacement, à l'intérieur des Etats-Unis, du dynamisme économique de la côte Est vers la côte Ouest. Inversement, l'Est devient plus important en Russie, puisque des ressources importantes gisent à proximité des centres de consommation que sont la Chine et le Japon. Comment ne pas comprendre la crainte d'une perte d'importance de l'Atlantique et de l'Europe?

Mais le nouveau centre de gravité démographique du monde ne se situe pas dans l'océan Pacifique. Il se trouve quelque part sur l'Arc Indo-Pacifique. Il s'agit de l'arc que forment les côtes asiatiques, en partant du Pakistan pour aller vers la Chine et la Corée en passant par le Vietnam. Plus de la moitié de la population mondiale vit dans les pays situés sur les côtes asiatiques des océans Indien et Pacifique. Six des douze pays de plus de 100 millions d'habitants y sont localisés et comptent à eux seuls plus de trois milliards d'habitants. En un demi-siècle, la population de ces pays a plus que doublé. Le déplacement du centre de gravité démographique vers l'Arc Indo-Pacifique change l'économie géographique et la géopolitique. La location de l'Europe s'est décentrée, malgré son union, sur les cartes de la démographie mondiale. En revanche d'autres pays comme l'Iran, l'Afghanistan et l'Australie, se sont approchés du centre!

Les nouveaux voisins du sud de l'Europe

Nous voulons deuxièmement mettre en évidence un développement démographique de dimension plus continentale que mondiale. Il s'agit de l'accroissement démographique des voisins du sud de l'Europe. La situation est tout à fait comparable à celle des Etats-Unis. En 1960, le Mexique avait moins d'un cinquième de la population des Etats-Unis. Il

a désormais une population de plus d'un tiers de celle de son grand voisin du nord! La même évolution démographique peut être observée au sud de l'Europe (voir tableau 5). Si la population du Mexique a triplé de 1960 à aujourd'hui, il en va de même en Afrique du Nord, où on a passé de 50 millions d'habitants en 1960 à 150 millions aujourd'hui. En 1960, la population des côtes du nord de la Méditerranée correspondait à plus du double de celle du sud. La parité est désormais presque atteinte. Situé davantage au sud, le Nigeria est plus peuplé que le Mexique. Lagos, sa capitale, compte 10.1 millions d'habitants. Elle va rapidement dépasser Le Caire, qui est aussi peuplé que Beijing (10,8 millions). Selon les projections, Lagos devrait devenir, d'ici à 2015, la troisième cité au monde avec 24 millions d'habitants. Nous nous bornons ici à constater que ces développements vont changer la géographie économique et la

Tableau 5: Voisins du sud ¹⁾			
	1960	2005	Croissance
Pays d'Afrique du Nord			
Maroc	11,6	30,6	164%
Algérie	9,0	31,8	253%
Tunisie	3,7	9,8	165%
Libye	1,1	5,6	409%
Egypte	25,0	71,9	188%
Voisins du sud de l'Europe			
<i>Afrique du Nord:</i>	<i>50,4</i>	<i>149,7</i>	<i>197%</i>
Europe du Sud ²⁾ :	132,9	169,6	28%
<i>Proportion:</i>	<i>38%</i>	<i>88%</i>	–
Voisins du sud des Etats-Unis d'Amérique			
Mexico	34,5	103,5	200%
Etats-Unis d'Amérique	179,3	294,0	64%
<i>Proportion:</i>	<i>19%</i>	<i>35%</i>	
Commentaires: 1) Millions d'habitants. 2) Quatre grands pays du nord de la Méditerranée: Espagne, France, Italie et Grèce. Sources: Pocket World in Figures, The Economist 2006; <i>Le Quillet</i> Flammarion, 1963.			

géopolitique européenne, offrant des défis à relever et des chances à prendre. Il faut cependant remarquer que ces développements ont été prévus de longue date. A ce sujet, permettez-moi de citer quelques lignes de «L'avenir en face» (1984) d'Alain Minc :

« L'augmentation vertigineuse de la population des pays pauvres les plus proches crée, elle, un choc démographique. Nos voisins économiquement dominés nous dominent démographiquement. Ce qu'est le Mexique pour les Etats-Unis, le Maghreb, l'Afrique noire ou la Turquie le sont pour l'Europe. »

2.3 La démographie dans les pays de la «vieille Europe»

Mais revenons à la «vieille Europe», dont notre pays est un représentant type. Où en est la situation démographique? Il faut d'abord distinguer deux phénomènes. Le premier est la conséquence du baby-boom. Il s'agit d'une forte natalité, probablement liée à l'optimisme de la reconstruction. Elle débute autour de 1945 et se termine vers 1965. Au fur et à mesure que les générations nombreuses prennent de l'âge, l'âge moyen de la population croît. Ce vieillissement démographique va poser un problème de financement des assurances sociales, parce que ces générations vont bientôt atteindre l'âge de la retraite. A l'échelle temporelle des phénomènes démographiques, ce premier vieillissement démographique est un phénomène transitoire! Si l'âge de la retraite est maintenu à 65 ans, il durera environ de 2010 à 2030.

De la pyramide à l'obélisque démographique

L'autre phénomène est bien plus fondamental. Il ne peut être appréhendé que si nous faisons abstraction de l'immigration et du baby-boom. Il s'agit du «baby-bust», ou implosion de la natalité. Lorsque la natalité a baissé en 1965, elle ne s'est pas simplement stabilisée au niveau d'avant-guerre. Elle a baissé d'une manière marquée et durable. De ce fait, la population est en train de décroître. En outre, la structure d'âge change: la pyramide des âges se transforme en obélisque. Chaque génération a plus ou moins la même taille que celle qui la précède. C'est ce deuxième phénomène que nous voulons comprendre dans les lignes qui suivent.

Population décroissante par nécessité ou par accident ?

Dans un essai, il faut oser s'aventurer dans des territoires mal balisés. Posons donc la question : et si la faible natalité d'après 1965 était liée à la dé-tertiarisation ? Une telle question présuppose qu'à chaque stade économique corresponde une « population optimale ». Cependant, le concept de « population optimale » est problématique dans une perspective libérale. Ce nombre optimal d'habitants devrait se fonder sur les décisions des individus. Cela paraît difficile !

On peut envisager un concept de « population optimale » basé sur la décision des individus, à deux conditions. La première est qu'il existe, aux yeux d'un individu donné, des « masses critiques » d'habitants, requises pour accomplir certaines tâches et bénéficier de certains avantages. Par exemple, l'individu XYZ préférerait vivre dans une ville de deux millions d'habitants si c'est la condition requise pour que celle-ci possède un opéra. La deuxième condition est que cet individu soit « représentatif ». Le concept de « population optimale » devient alors interpersonnel. Pour poursuivre notre exemple : tous les individus de cette ville aiment autant l'opéra que XYZ ! Lorsque ces deux conditions sont remplies, la population optimale est définie. Toujours selon notre exemple, on peut alors parler d'une taille optimale de la ville, qui serait d'au moins deux millions d'habitants, parce que tous ses habitants partagent cet avis. Remarquez qu'une diminution de la taille optimale correspondrait à une augmentation de la valeur de notre voisin. Dans l'exemple : la valeur du voisin d'XYZ double si la taille requise pour qu'une ville soit dotée d'un opéra diminue de deux à un million d'habitants. Le phénomène est bien connu : on estime plus son voisin à la campagne qu'en ville !

Même s'il semble bien fragile, utilisons un instant le concept de « population optimale » et continuons de poser des questions. Se peut-il que la population optimale ait diminué dans les économies postindustrielles et post-tertiaires parce que le machinisme et l'informatique ont diminué la masse critique d'individus exigée pour accomplir certaines tâches d'utilité publique ? Est-ce que la taille et la densité idéales de la population ont diminué selon le jugement de la plupart des individus, avec la désindustrialisation et la dé-tertiarisation ? Cela expliquerait-il l'affaiblissement de la natalité des sociétés postindustrielles et celui qu'on observe à notre époque ? La décroissance de la population observée dans les sociétés en voie de dé-tertiarisation est-elle un passage obligé de

toute société avancée? Ou bien s'agit-il au contraire de l'un des avatars de la «vieille Europe»?

Rapport de dépendance et productivité

Le vieillissement de la population pose un problème de financement des assurances sociales – en particulier l'AVS – financées selon le principe de la répartition. Les statistiques sur le rapport de dépendance, soit le rapport des personnes âgées de moins de 20 ans et de plus de 65 ans, relativement à celles de 20 à 64 ans, sont citées à juste titre dans ce contexte. En Suisse, le rapport de dépendance est d'environ 60%. Considérons la définition du rapport de dépendance. Au numérateur se trouve le nombre de personnes dont le financement de la consommation dépend de transferts. Au dénominateur se situe le nombre de personnes potentiellement actives. Ce quotient est très similaire à celui de la productivité moyenne du travail. Celle-ci comprend la production, ou pour simplifier, la consommation, au numérateur. Au dénominateur se trouve le nombre de personnes actives. En comparant ces deux quotients, il est clair que la consommation par personne dépendante doit diminuer si la productivité croît moins vite que le rapport de dépendance. La question centrale pour le financement des assurances sociales est donc de savoir si la productivité du travail croît suffisamment. En fait, la croissance de la productivité n'est pas seulement pertinente pour le financement des assurances sociales, mais aussi pour celle du bien-être d'une population. Cependant, le vieillissement et la productivité ne sont pas deux grandeurs indépendantes! En particulier le vieillissement démographique pourrait freiner la croissance de la productivité. Il convient donc de reformuler la question centrale: la productivité peut-elle croître suffisamment malgré le vieillissement démographique?

Progrès technique, innovation et productivité

Il ne fait aucun doute que le progrès technique se développe indépendamment de la démographie. En effet, même si le vieillissement de la population avait un effet néfaste sur le progrès technique, celui-ci pourrait continuer à se développer ailleurs que dans les pays dont la population vieillit. Le vieillissement démographique n'est-il pas surtout confiné au Japon et à l'Europe? Mais c'est de l'innovation et non du progrès technique que dépend la productivité. Il ne suffit pas que le progrès tech-

nique continue inéluctablement, il faut encore qu'il soit mis en œuvre. En un mot, il faut qu'il se traduise en innovations!

Si le progrès technique continue de manière imperturbable, l'innovation peut quand même tarir. L'Ecosse et l'Argentine sont deux exemples de pays qui ont régressé en termes relatifs. Ils n'ont donc pas été à même de traduire le progrès technique en développement économique. La même chose pourrait arriver aux sociétés frappées de vieillissement démographique!

Il faut tenir compte de deux effets contraires pour savoir si le vieillissement démographique sera défavorable à l'innovation et au développement économique. Le premier effet est contraire à l'innovation. La valeur d'une vie croît dans une société à population (optimale) décroissante. Les dommages de la fumée, les accidents automobiles, etc. sont de moins en moins acceptés. L'aversion au risque augmente. Une tendance à réglementer toutes les activités peut en résulter: règles de circulation sur les pistes de ski, interdiction de certains fromages traditionnels pour des raisons d'hygiène, etc. Or, sans goût et culture du risque, il n'y a pas de capacité d'innovation. On peut douter que les sports de l'extrême réussiront à eux seuls à préserver, dans une société vieillissante, une culture du risque suffisante à l'innovation économique! Le second effet est favorable à l'innovation. A nouveau nous débutons notre raisonnement avec le constat que la valeur d'un individu augmente dans une société à population (optimale) décroissante. Une telle société va investir davantage dans le capital humain de chaque personne et surtout des jeunes. L'individualité elle-même va gagner en valeur. Il est ainsi possible qu'une telle société soit plus à même de générer les individus créatifs nécessaires à la société post-tertiaire.

Par ces raisonnements, j'espère avoir prouvé au lecteur que le défi du vieillissement de la population de la «vieille Europe» ne peut être réduit à celui du changement de paramètres des assurances sociales. L'aversion au risque augmente! La valeur de l'individualité change! Bien que nous ne l'ayons pas souligné, la valeur du travail, ainsi que celle du capital physique et humain, sont affectées! On peut donc conclure que le vieillissement démographique va nécessiter des adaptations culturelles et organisationnelles profondes. La question centrale reste cependant ouverte: est-ce qu'une économie dont la population est vieillissante peut être aussi innovatrice que le requiert la société post-tertiaire?

3. Le développement économique

Si ce début de XXI^e siècle surprend, c'est par son évolution économique. Certains ont annoncé la mort du cycle conjoncturel. D'autres ont prédit la fin de l'inflation. Les nouveaux développements que l'on a pensé constater ont d'abord été attribués à la «révolution informatique». Après l'éclatement de la bulle des marchés financiers en 2000-2001, cette explication a été remplacée par une autre, tout aussi magique: la mondialisation. C'est précisément de mondialisation que nous parlerons dans ce troisième chapitre.

Repérons-nous par rapport au modèle stratigraphique. Nous atteignons à présent, après la strate technologique et la strate démographique, la strate la plus superficielle: celle de l'économie. Nous nous concentrons sur deux ressources, le travail et le capital, et sur leur rémunération, le salaire et le profit. Notre thèse sera qu'en ce début de XXI^e siècle, le fonctionnement usuel de l'économie de marché est caché par des ajustements extraordinaires. C'est la raison pour laquelle, dans l'époque contemporaine, enjambant deux siècles, et dans les pays de la «vieille Europe», la croissance de la rétribution salariale est lente.

En section 3.1, nous expliquerons ce que nous entendons exactement par «mondialisation». Nous en choisirons une définition étroite, qui facilitera l'analyse des conséquences. En section 3.2, nous décrirons la rétribution du capital et du travail dans une économie de marché en temps normaux. En section 3.3, nous introduirons un modèle simple de l'offre mondiale des biens et services. A l'aide de celui-ci, nous montrerons qu'à partir de 1989, la mondialisation perturbe le fonctionnement usuel d'une économie de marché. La rétribution des facteurs de production est particulièrement affectée: les salaires sont sous pression et la rentabilité du capital physique (machines, logiciels, etc.) est accrue. Les irrégularités de fonctionnement sont de nature transitoire, mais nous n'en connaissons par la durée. A la section 3.4, nous délaissions l'analyse de l'offre pour nous consacrer à celle de la demande. Nous découvrons que la mondialisation s'accompagne d'une décroissance de la rétribution du capital financier - les taux d'intérêts - et d'une inflation plus faible. La section 3.5 est la plus délicate. Nous y montrerons comment la situation actuelle va prendre fin par une égalisation progressive de la rentabilité du capital physique et du capital financier. Enfin, la section 3.6 servira de conclusion.

3.1 Que faut-il entendre par mondialisation ?

Nous devons avouer que le terme de « mondialisation » a le don de nous irriter. Pourquoi l'économie serait-elle plus mondiale en ce début de XXI^e siècle, qu'au XX^e ou au XIX^e, voire même bien avant ? Pourquoi diable la mondialisation nous préoccupe-t-elle autant maintenant ? Car enfin soyons sérieux, l'économie est mondiale depuis longtemps ! Nous ne pouvons nous empêcher, pour ceux qui n'en seraient pas convaincus, de retracer à grands traits un tableau impressionniste de l'histoire économique européenne. Celle-ci se confond souvent avec l'histoire économique mondiale.

500 ans de mondialisation économique

Le fil d'Ariane pour comprendre l'histoire économique européenne depuis la fin du Moyen Age est le commerce avec l'Asie. La formule est simple : le pays qui contrôle le mieux ce commerce devient la première puissance économique. Le commerce avec l'Asie commence par la route de la soie. On sait en Chine, depuis la plus haute antiquité, produire la soie à l'aide de chenille de papillon. La sériciculture ne sera cependant importée en Europe qu'au XV^e siècle, par exemple dans la vallée du Rhône autour de 1450. Les épices sont aussi un objet de ce commerce. Elles sont précieuses, car elles ne sont pas uniquement employées pour l'aromatisation des aliments, mais sont aussi nécessaires à leur conservation. Elles sont si rares qu'on les utilise comme moyen de paiement en nature. C'est la raison pour laquelle, en français, le mot « épice » désigne l'honoraire dû aux juges pour le jugement d'un procès. C'est l'Italie, en particulier Venise, qui est l'aboutissement de la route de la soie. La cité des Doges jouit d'un essor économique remarquable qui en fera une capitale économique atteignant son apogée au XIV^e siècle. La Renaissance serait inconcevable sans cette richesse économique. La banque, la monnaie fiduciaire, la comptabilité seront inventées en Italie. La prise de Constantinople en 1453 par les Turcs ottomans interrompt la route méditerranéenne et terrienne entre l'Europe et l'Asie. Cela provoque le déclin de Venise. On cherche une nouvelle route vers l'Asie. C'est par l'océan Atlantique qu'elle passera, procurant un avantage géographique aux pays européens qui y ont accès. Par un étrange renversement historique, c'est un pays jusque-là périphérique, le Portugal, qui devient la première puissance économique européenne au XV^e siècle. Henri le Navigateur

encourage les explorations de la côte africaine. Le cap de Bonne Espérance est doublé pour la première fois en 1497 par Vasco de Gama, qui poursuit jusqu'en Inde (1498). Le navigateur est nommé vice-roi de ce pays ! Les Portugais atteignent la Chine en 1517 et trente ans plus tard le Japon. Christophe Colomb, qui veut trouver le passage des Indes par l'Ouest, découvre l'Amérique en 1492. L'Espagne bénéficiera de cette découverte et deviendra la première puissance européenne au XVI^e siècle. Le contrôle des routes maritimes méditerranéennes et terrestres vers l'Asie reste un grand atout et l'Empire ottoman atteint son apogée lui aussi au XVI^e siècle. Vienne est assiégée une première fois en 1529. C'est au tour des Pays-Bas, qui déclarent leur indépendance de l'Espagne en 1581, de prendre la maîtrise des routes maritimes vers l'Asie. Les Pays-Bas deviendront la première puissance économique mondiale au XVII^e siècle. Le grand commerce d'Asie est drainé vers Amsterdam, qui devient une véritable Venise du Nord. Mais les Pays-Bas et l'Angleterre vont se livrer des guerres commerciales. Guillaume III d'Orange et sa femme Marie des Pays-Bas accèdent au trône d'Angleterre en 1689. Les Pays-Bas deviennent une dépendance de l'Angleterre, qui va prendre le contrôle de la route vers l'Asie. L'Angleterre devient alors la première puissance économique mondiale dès le XVIII^e siècle. Ce n'est pas un hasard si l'industrialisation a lieu dans ce pays à partir de 1750. En effet, la première industrie est celle du textile. Les étoffes de coton sont d'abord importées d'Inde, puis le tissage a lieu en Angleterre, avec de nouveaux métiers à tisser mus par l'énergie hydraulique et dès 1790 par des machines à vapeur. La Chine cède Hong Kong à la Grande-Bretagne en 1843 après une guerre. En 1877, la reine Victoria est déclarée impératrice des Indes. Ce n'est qu'avec la Première Guerre mondiale que commence le déclin de l'Empire britannique. L'Inde gagne son indépendance en 1947 et Hong Kong est rétrocédée en 1997. Il faut noter que dès l'ouverture du canal de Suez en 1859, l'avantage d'être situé, comme le Royaume-Uni, sur l'océan Atlantique a perdu quelque peu de son importance. De toute manière, il faut, dès la révolution industrielle, remplacer notre fil d'Ariane par un autre : c'est désormais le contrôle des sources d'énergie – d'abord le charbon, puis le pétrole – qui est au centre des enjeux. Lors de la guerre de Suez en 1956, opposant le Royaume-Uni, la France et Israël à l'Égypte, il en va du contrôle de la route du pétrole. L'enjeu principal n'est plus la maîtrise du chemin vers l'Asie. Au plus tard après la Deuxième Guerre mondiale, ce sont les États-Unis qui accèdent au statut de première puissance économique mondiale. La guerre de Suez

est précisément l'illustration de ce nouveau statut puisque les Etats-Unis y imposent leurs vues à la France et au Royaume-Uni.

Que retenir de ce bref tour d'horizon historique? Le commerce avec des pays lointains détermine la richesse des nations européennes depuis la fin du Moyen Age. Le prix de nombreux biens marchands est planétaire depuis des siècles, parce que déterminé par les conditions d'offre et de demande de régions fort éloignées entre elles. Depuis le milieu du XIX^e siècle, les fils télégraphiques, puis téléphoniques, traversent les océans. Cela suffit pour égaliser, entre les continents, aux coûts de transport près, le prix de biens comme l'or. D'un point de vue économique, la terre est donc globale depuis longtemps!

Spécificités de la mondialisation contemporaine

Quels sont donc les développements spécifiques à l'époque actuelle qui justifient la logorrhée de la «mondialisation»?

Il ne peut s'agir d'un phénomène de perception. En effet, nous nous percevons comme un «village planétaire» ou le «vaisseau Terre» depuis 1969, lorsque Neil Armstrong a posé le pied sur la Lune. C'est lorsque des millions de téléspectateurs ont découvert, avec les astronautes, la Terre vue depuis la Lune que le changement de perception a eu lieu. Les photos ramenées montrent la Terre comme une planète bleue infiniment fragile, perdue dans un espace noir infini.

Cela doit donc tenir à un développement objectif et récent. Voici les trois candidats qui sont le plus souvent mis en avant.

Premièrement, les moyens de transport au niveau mondial se sont développés et sont devenus meilleur marché. Ce sont certainement les transports aériens auxquels on pense en premier. Longtemps l'apanage des déplacements d'affaires ou réservés aux vacances privées occasionnelles, les voyages aériens se sont popularisés. La libéralisation a ouvert l'industrie aéronautique aux compagnies bon marché. Mais d'autres évolutions sont tout aussi importantes, même si elles sont moins visibles. Le transport maritime et ferroviaire de marchandises connaît un développement spectaculaire grâce au système des conteneurs. La production «just in time» dispersée sur plusieurs sites de fabrication est devenue possible grâce au perfectionnement des moyens de transport et à la gestion informatique. Les économies de stocks et de surfaces de dépôts sont substantielles.

Deuxièmement, les réseaux de télécommunications se sont eux aussi développés et perfectionnés. Le réseau Internet frappe les esprits. Les ordinateurs des grandes firmes et ceux des instituts universitaires étaient déjà reliés auparavant, mais Internet développe les interconnexions à une autre échelle en intégrant les micro-ordinateurs. Tout comme les programmes de radio, les programmes de télévision sont offerts mondialement grâce aux satellites et aux câbles.

Enfin, les barrières aux échanges économiques internationaux ont été abaissées dans le cadre du GATT («General Agreement on Tariffs and Trade»). L'«Uruguay Round» a abouti en 1994. Cet accord intensifie la libéralisation du commerce international dans l'agriculture, ainsi que dans l'industrie textile et vestimentaire. L'effet est progressif, certains accords entrant en vigueur aussi tard que 2004. A la différence du GATT, qui ne consiste qu'en un ensemble d'accords, une organisation pour promouvoir le commerce international est créée. Il s'agit du WTO («World Trade Organization»). Alors que les accords du GATT ne se rapportent qu'au commerce de marchandises, le champ d'action du WTO est élargi aux services. Les procédures pour forcer la mise en œuvre des accords sont améliorées. Malheureusement, deux tentatives d'entamer un nouveau «round» de négociations, celle de Seattle et celle de Doha, se terminent par un échec.

Passons en revue ces trois explications. Les améliorations dans les réseaux de transports et de télécommunications intercontinentaux sont de nature graduelle et continue. On aurait pu, en se basant sur ces développements, autant parler de mondialisation dans les années septante ou huitante qu'aujourd'hui. On ne peut pas non plus argumenter en recourant à une accélération de ces développements. Le développement des transports et des télécommunications a été exponentiel, si bien qu'on a perçu une accélération dans le passé aussi. Le troisième développement, l'«Uruguay Round», est spécifique à notre époque et pourrait mériter qu'on le subsume dans le phénomène de mondialisation. Nous ne le ferons cependant pas. Nous voulons en effet restreindre le sens du mot mondialisation suffisamment pour rendre le phénomène plus facilement analysable.

La mondialisation comme absorption du deuxième monde

Nous allons désigner par «mondialisation» un quatrième développement. Il est de nature soudaine et spécifique à l'époque contemporaine.

Il s'agit de la réunion de l'économie mondiale en un seul monde. Dans les années quatre-vingts encore, l'économie était séparée en deux mondes. Le premier monde était celui de l'économie de marché. Le deuxième était celui des économies planifiées. Dans les années nonante, le deuxième monde allait s'effondrer et s'intégrer dans l'économie de marché. Alors que l'apport en capital du deuxième monde était négligeable à cause de la qualité du parc des machines et des infrastructures, l'apport en travail allait être important. Nous appellerons «mondialisation» le processus d'intégration des populations du deuxième monde dans la division internationale du travail de l'économie de marché.

S'il faut dater le début de la mondialisation ainsi comprise, c'est à l'année 1989 qu'il faut le faire remonter. A la fin de cette année, le système communiste s'effondre en Pologne, en Hongrie, en République Démocratique Allemande (RDA), en Tchécoslovaquie et en Roumanie. Le mur de Berlin est démonté. C'est la politique de réforme du communisme tentée dès 1985 en Union des Républiques soviétiques socialistes (URSS) par Mikhaïl Gorbatchev qui a permis ces développements. En 1991, l'URSS se brise en 15 républiques indépendantes et le communisme est abandonné. Mais 1989 est une date importante aussi pour une autre raison. C'est l'année où une démonstration étudiante, réclamant la démocratie, est réprimée militairement sur la place Tiananmen en Chine. La politique d'ouverture économique et l'introduction d'éléments d'économie de marché commencent dès 1977 avec Deng Xiaoping. Mais c'est après Tiananmen que Jiang Zemin, président de la Chine de 1993 à 2002, opte plus résolument pour une modernisation de l'économie chinoise. En fait, la date officielle de l'ouverture de la Chine à l'économie de marché est 1994.

Si une date peut être donnée pour le début de la mondialisation ainsi comprise, aucune date ne peut être articulée pour la fin. Le processus d'intégration du deuxième monde dans l'économie de marché est encore en cours.

Avant de continuer, une petite note terminologique s'impose. Pour désigner une région, nous continuerons d'utiliser dans ce texte les désignations d'avant 1989. Cela facilite les comparaisons dans le temps. Nous savons bien sûr que l'Europe de l'Est d'avant 1989 est redevenue aujourd'hui l'Europe centrale.

Tableau 6: Population de l'Europe ¹⁾				
	1960	2005	Croissance	
Europe de l'Ouest (du Nord au Sud)				
Islande	0,17	0,3	76 %	
Finlande	4,3	5,2 ⁽¹⁾	21 %	
Norvège	3,5	4,5	29 %	
Suède	7,1	8,9 ^(EU)	25 %	
Danemark	4,5	5,4 ^(EU)	20 %	
Irlande (Eire)	2,9	4,0 ⁽¹⁾	38 %	
Pays-Bas	11,1	16,1 ⁽¹⁾	45 %	
Grande-Bretagne	52,0	59,3 ^(EU)	14 %	
Allemagne (RFA et RDA)	71,0	53,4 ²⁾	82,5 ⁽¹⁾	16 %
		17,6 ³⁾		
Belgique	9,0	10,3 ⁽¹⁾	14 %	
Luxembourg	0,3	0,5 ⁽¹⁾	67 %	
France	46,5	60,1 ⁽¹⁾	29 %	
Autriche	6,9	8,1 ⁽¹⁾	17 %	
Suisse	4,7	7,2	53 %	
Italie	48,6	57,4 ⁽¹⁾	18 %	
Espagne	29,3	41,1 ⁽¹⁾	40 %	
Portugal	8,9	10,1 ⁽¹⁾	13 %	
Grèce	8,5	11,0 ⁽¹⁾	29 %	
Malte	0,32	0,4 ^(EU)	25 %	
<i>Total Ouest:</i>	<i>299,1</i>			
<i>(RDA incluse)</i>	<i>316,7</i>	<i>392,4</i>	<i>24 %</i>	
Europe de l'Est (du Nord au Sud)				
Estonie	1,2	1,3 ^(EU)	8 %	
Lettonie	2,1	2,3 ^(EU)	9 %	

Lituanie		2,7	3,4 ^(EU)		26%
Pologne		29,7	38,6 ^(EU)		30%
Tchéquie	13,6 ⁽⁴⁾	-	10,2 ^(EU)	15%	-
Slovaquie		3,5	5,4 ^(EU)		54%
Hongrie		9,8	9,9 ^(EU)		1%
Roumanie		18,6	22,3 ^(EU)		20%
Slovénie	18,2 ⁽⁵⁾	1,5	2,0 ⁽¹⁾	27%	33%
Croatie		4,1	4,4		7%
Bosnie		3,1	4,2		35%
Serbie		6,98	10,5		43%
Monténégro		0,38			
Macédoine		1,4	2,1		50%
Albanie		1,25	3,2		156%
Bulgarie		7,6	7,9 ^(EU)		4%
<i>Total Est:</i>		<i>104,8</i>	<i>127,7</i>		<i>22%</i>
Turquie		26,1	71,3		173%
Chypre		0,55	0,8 ^(EU)		45%
Europa					
<i>Population de l'Europe</i>		<i>448,1</i>	<i>592,2</i>		<i>32%</i>
dont Zone Euro (13 Pays):			315,3		
dont UE (27 Pays):			484,5		
Notation: (UE): Pays de l'Union Européenne. (1): Pays de la Zone Euro (et de l'Union Européenne). Commentaires: ¹⁾ Millions d'habitants. ²⁾ République Fédérale Allemande (RFA). ³⁾ République Démocratique Allemande (RDA). ⁴⁾ Tchécoslovaquie. ⁵⁾ Yougoslavie. Sources: Statistics Pocket Book, European Central Bank 2006; Pocket World in Figures, The Economist 2006; <i>Le Quillet</i> Flammarion 1963.					

Le 2^e Nouveau Monde

La mondialisation, comme intégration du deuxième monde dans l'économie de marché, est un événement de taille. A elle seule, la population de l'Europe, élargie de celle de l'Europe de l'Est, a augmenté de plus 30%. Comme le montre le tableau 6, la population européenne sans l'apport du deuxième monde compterait 392 millions d'habitants alors

qu'elle est de 520,1 millions actuellement. Bien entendu, le deuxième monde à intégrer dans l'économie de marché est plus large que l'Europe de l'Est. Il faut y ajouter les populations de la Russie, de l'Ukraine, de la Biélorussie, du Kazakhstan, etc. Celle de la Russie, avec ses 143,2 millions d'habitants, représente à elle seule la population de la France et de l'Allemagne réunies. L'intégration de la Chine dans l'économie de marché est une entreprise d'une autre dimension. Sans l'effondrement du deuxième monde, le cœur du premier monde compterait actuellement 814.1 millions d'habitants. Il s'agit de la somme des populations des Etats-Unis⁴ (294 millions), de l'Europe de l'Ouest (392,4 millions) et du Japon (127,7 millions). La Chine, avec ses 1,3 milliard d'habitants, est donc à elle seule plus grande d'un demi-milliard d'habitants !

La découverte d'un continent

Existe-t-il un précédent à la mondialisation comme nous l'entendons ? Oui, 1492 ! La mondialisation peut être comparée à la découverte d'un continent. Un deuxième monde va être intégré au premier. Ce continent, à la différence de l'Amérique d'alors, compte des millions de travailleurs, de consommateurs, d'entrepreneurs potentiels. Deux conséquences en découlent. Premièrement, l'intégration de ce deuxième monde dans le premier monde prendra du temps. Elle dure déjà depuis une quinzaine d'années. Peut-être faudra-t-il une décennie supplémentaire ? Il suffit pour s'en convaincre de se rappeler du temps qu'a nécessité l'intégration de l'Allemagne de l'Est. On peut aussi mentionner les dimensions du marché du travail en Chine. Selon des sources officielles, 20 millions de places de travail doivent être créées chaque année pour absorber l'offre de travail. Un flux continu de 12 millions de jeunes vient alimenter le marché du travail. 8 millions de places de travail sont en outre nécessaires pour absorber l'exode rural intérieur à la Chine. Deuxièmement, on comprend que la mondialisation conduira à des ajustements importants dans le premier monde. Il est indiqué, avant d'étudier ces « perturbations » du fonctionnement de l'économie de marché, d'en rappeler le fonctionnement normal. C'est ce que nous entreprendrons à la section suivante. Mais auparavant, un petit excursus s'impose !

⁴ Les Etats-Unis ont dépassé les 300 millions d'habitants dans le courant de 2006.

D'aucuns feront remarquer qu'il existait trois mondes avant 1989. Pour désigner les pays en voie de développement, on parlait encore dans les années quatre-vingts du « tiers-monde ». Cette dénomination est devenue caduque avec l'effondrement des économies planifiées. Pourquoi ne pas considérer ce troisième monde lui aussi comme un nouveau continent ? L'intégration du « tiers-monde » n'est-elle pas susceptible d'avoir les mêmes effets que celle du deuxième monde ? Il y a deux raisons pour faire une différence. Premièrement, les populations du deuxième monde ont un haut, voire très haut, niveau de formation. Or le degré de formation nécessaire pour qu'une personne soit employable a augmenté dramatiquement avec l'informatisation. Deuxièmement, l'intégration du troisième monde est progressive alors que l'effondrement des économies planifiées est un événement soudain. Il n'y a cependant aucun inconvénient à élargir quelque peu notre concept de mondialisation. En effet, l'échec du deuxième monde est aussi celui des pays cherchant une troisième voie. Comme il n'y avait pas de véritable alternative, il n'y avait pas non plus de chemin médian. Une partie des pays en voie de développement ont ainsi adopté une politique économique plus résolument orientée vers l'économie de marché à la suite de 1989. On peut, si on le veut, inclure dans le deuxième monde disparu les pays du tiers-monde qui appartenaient à sa zone d'influence diffuse. L'intégration de ces populations dans l'économie de marché serait alors aussi une partie du phénomène de la mondialisation. L'Inde est-elle un tel pays ? C'est au lecteur, s'il le désire, de choisir d'élargir de cette manière le concept de mondialisation. Il est important de constater que cette dilution de la définition de la mondialisation ne conduit pas à une invalidation de l'analyse qui va suivre.

3.2 La rétribution croissante du travail

Dans une économie de marché, la rétribution d'une heure de travail croît année après année. C'est ce qu'on remarque dans chaque période historique où le fonctionnement n'est pas perturbé. Le troisième quart du XX^e siècle a été une telle période. Elle va de 1950 au premier choc pétrolier de 1974. Que constate-t-on en Europe ? Le niveau de vie a augmenté rapidement d'année en année. Un téléviseur noir blanc est venu compléter la radio, pour être bientôt remplacé par la télévision couleur. Les vélos et les motos, qui étaient encore exclusivement des moyens de transport pour aller travailler ont alors été remplacés par l'automobile.

Les machines à laver ont soulagé les ménagères d'une tâche qui nécessitait beaucoup de temps. Tout cela a été possible par une augmentation continue des salaires. Cette augmentation a eu lieu autant pour les petits salaires que pour les grands. Il est vrai que certains pays, à commencer par le Japon et l'Allemagne, ont joui à cette époque d'un effet bénéfique de rattrapage dû à la reconstruction. Mais la période qui suit, de 1974 à 1989, a été similaire. Les salaires et le niveau de vie ont augmenté rapidement année après année.

Cette croissance continue des salaires est un développement normal dans une économie de marché lorsque celle-ci n'est pas perturbée. Les salaires augmentent en effet avec le progrès technique. Comme l'a prouvé l'économiste Hirofumi Usawa en 1960, ce progrès technique doit être d'un type particulier pour que la croissance soit continue et équilibrée. Ce type particulier a le même effet que s'il conduisait à une démultiplication de la population active. C'est pour cela qu'il a reçu la désignation de «labour-augmenting» (progrès technique neutre, au sens de Harrod). Dans les modèles élémentaires de croissance, le caractère particulier de ce progrès technique n'est pas immédiatement apparent. Il n'est pas non plus aisé d'expliquer pourquoi le progrès technique doit précisément revêtir cette forme pour que la croissance soit équilibrée.⁵ Quoi qu'il en soit, c'est le progrès technique qu'on observe dans les économies de marché. Grâce à lui, les salaires augmentent de manière continue.

En revanche, il est intéressant de noter qu'il n'existe pas d'accroissement continu de la rétribution du capital. Le profit par unité de capital, soit la rentabilité, peut bien sûr changer. Mais on n'y distingue aucune tendance.

Le Produit Intérieur Brut (PIB) croît avec le volume de travail et le progrès technique lorsque la croissance est balancée.⁶ Le taux de croissance de la masse salariale est la somme du taux de croissance du volume de travail et du taux de croissance des salaires horaires qui croissent avec le progrès technique. Ainsi tous deux, le PIB et la masse

⁵ A ce sujet, Robert Solow, spécialiste des modèles de la croissance et prix Nobel d'économie: «It is not easy to explain why this special labour-augmenting form of technological progress is necessary for steady-state growth to be possible». *Growth Theory: An Exposition*, Oxford University Press, 1970, page 35.

⁶ Le modèle de croissance de Solow prédit un tel taux de croissance du PIB pour une économie en croissance équilibrée («steady state»).

salariale, croissent avec le même taux. Il s'en suit que la quote-part des revenus salariaux au PIB est constante. Il s'agit de la loi de Bowley, du nom d'un économiste qui avait constaté, dans plusieurs travaux écrits à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle, la constance de la quote-part des revenus du travail et du capital relativement au total des revenus.

Les statistiques ne sont pas encore claires. Mais il semble bien que, depuis le début des années nonante, ces régularités subiraient quelques modifications dans l'ancien premier monde et en particulier dans la «vieille Europe». Tous les salaires ne croîtraient plus au même taux. En particulier les petits salaires, et même les salaires moyens, semblent être sous pression. Où un salaire minimum est garanti on observe une augmentation du sous-emploi. Enfin, la quote-part des revenus du travail aurait diminué en violation de la loi de Bowley. Nous ne pouvons nous prononcer sur la réalité statistique de ces observations, mais c'est bien la manière dont sont perçus les développements récents des revenus par une partie de la population. Dans la section suivante, nous allons argumenter qu'il ne serait pas surprenant que de tels phénomènes apparaissent à cause de la mondialisation. Ils pourraient recouvrir temporairement les développements normaux que nous venons de décrire. Nous vivons en somme un contretemps historique. C'est l'objet de la prochaine section.

3.3 Un contretemps historique

Nous avons donné une définition restreinte de la mondialisation: l'intégration dans l'économie de marché, en un temps relativement court, d'une population importante qui vivait auparavant dans un système d'économie planifiée. L'avantage de réduire la mondialisation à une seule dimension est que l'analyse du phénomène en est facilitée. Un modèle fort simple nous aidera dans cette analyse. D'abord, nous ne nous intéresserons qu'aux conséquences de l'afflux de travailleurs (3.3). Ensuite, nous tiendrons compte du fait que ces travailleurs sont aussi des consommateurs (3.4). Enfin, il faut considérer que ces nouveaux marchés offrent des opportunités d'investissements supplémentaires (3.5).

L'économie mondiale en miniature

Voici notre modèle. Il s'agit d'une économie mondiale en miniature. Il n'existe, dans cette économie, qu'un seul bien qui peut être produit à

l'aide de travail et de capital physique (machines, ordinateurs, logiciels, etc.). Lorsque le travail est abondant relativement au capital, il est meilleur marché que le capital. De ce fait, il va être utilisé plus intensivement que le capital dans la production. C'est donc la dotation en capital et en travail qui dicte le mode de production dans cette économie.

Dans la situation de départ, notre économie miniature est séparée en deux mondes. Ces deux mondes sont hermétiquement séparés. La dotation en facteurs de production y diffère. Dans le premier, le travail est rare par rapport au capital. Dans le second, au contraire, le travail est abondant relativement à la dotation en capital. La rétribution du travail, comparée à celle du capital, est donc plus élevée dans le premier monde que dans le deuxième. Il s'agit là d'une description grossière de la situation d'avant 1989, le premier monde étant celui des économies de marché et le deuxième celui des économies planifiées. Elle est correcte parce qu'il s'est avéré que le capital accumulé dans les pays communistes était petit. Les statistiques de tracteurs, de moissonneuses-batteuses, de locomotives, etc., distribuées gratuitement par les ambassades de ces pays, n'étaient impressionnantes que tant qu'elles n'étaient pas ajustées pour la qualité et l'utilité de ces biens de production. La réunification allemande a bien illustré ce fait.

L'afflux de main-d'œuvre

Nous pouvons maintenant étudier l'effet de la mondialisation. Que se passe-t-il si nous levons le rideau qui sépare les deux mondes dans notre économie miniature? La dotation en travail change relativement à la dotation en capital. Dans l'économie mondialisée, elle sera plus abondante qu'elle ne l'a été dans le premier monde. Elle est d'autre part moins grande qu'elle ne l'a été dans le deuxième monde. Quelle est la conséquence pour la rétribution des facteurs de production? Les salaires vont baisser dans le premier monde et augmenter dans le deuxième. Il en va inversement pour la rétribution du capital: elle va augmenter dans le premier monde et baisser dans le deuxième.

En effet, le travail est devenu plus abondant dans l'économie globalisée. Le capital est devenu plus rare dans le monde globalisé qu'originellement dans le premier monde. Dans notre économie en miniature, tout se passe en un clin d'œil au moment où nous levons le rideau de fer. Dans la réalité, les ajustements durent déjà depuis plus d'une décennie. Le modèle en miniature prédit donc une pression sur les salaires dans le

premier monde. Comme nous savons qu'il existe une tendance continue à l'augmentation des salaires dans les économies de marché (voir 3.2), il est plus adéquat de penser que le modèle y prédit un *ralentissement* dans la croissance des salaires. Il s'agit d'un phénomène qui s'arrêtera une fois que l'intégration du deuxième monde dans le premier sera achevée. Ainsi le modèle prédit un contretemps dans la croissance des salaires dans l'ancien premier monde.

Qu'en est-il de la rétribution du capital? Elle va augmenter d'un cran, une fois que la période de transition sera achevée. Il est important de préciser que nous parlons de la rétribution du capital physique, soit les ordinateurs, les usines, etc., par opposition à la rétribution du capital financier.

Un modèle simple, mais pas simpliste!

Notre économie mondiale en miniature reste extrêmement dépouillée! On peut compléter l'analyse de trois manières.

Premièrement, il n'existe qu'un seul genre de travail dans notre économie. Il est cependant facile d'introduire un vaste éventail de types de travail différenciés selon le degré de qualification. On conclura alors que la globalisation a rendu le travail peu, voire même moyennement qualifié, abondant. C'est pour ce type de travail que s'exerce une pression sur les salaires dans le premier monde. On conclura en revanche que le travail hautement qualifié est devenu plus rare dans le monde globalisé. La globalisation conduirait donc à une augmentation de la rétribution du travail hautement qualifié même dans le premier monde. Le résultat est que l'écart entre les hauts et bas salaires croît dans le premier monde. Ces conclusions ne vous rappellent-elles pas les débats récents concernant les salaires des «working poor» ou des managers de pointe? Il faut remarquer que le progrès technique, par exemple l'informatisation, peut avoir des effets sur les salaires similaires à ceux que nous venons d'attribuer à la mondialisation.

Deuxièmement, le travail et le capital physique sont mobiles dans notre économie mondialisée. C'est cette mobilité du travail et du capital qui conduit, après la levée du rideau, à l'égalisation du niveau des salaires et de la rentabilité du capital. Le travail se déplace du deuxième monde au premier tant que l'inégalité de salaires existe. Ce mouvement

crée une pression à la hausse des salaires dans le deuxième monde et une pression à la baisse dans le premier monde. Le capital, lui, est déplacé du premier monde vers le deuxième jusqu'à ce que la différence de rentabilité s'annule. Force est de constater que la mobilité du travail n'est pas une hypothèse réaliste. Malgré la globalisation, le travail n'est pas mobile au niveau de l'économie mondiale. Quelle est donc la validité des prédictions de notre modèle de l'économie mondiale miniaturisée? Elle n'est pas remise en question! En effet, l'égalisation des revenus des facteurs de production a lieu même sans mobilité des facteurs de production, à condition que le commerce des biens ne soit pas entravé. C'est ce qu'ont montré les économistes Eli Heckscher et Bertil Ohlin à l'aide d'un fameux modèle de commerce international (Bertil Ohlin a été gratifié du prix Nobel d'économie en 1977).

Pourquoi en est-il ainsi? Il faut, pour le comprendre, introduire au moins deux biens dans notre modèle, qui jusqu'à maintenant n'en comptait qu'un! L'un nécessite plus de travail, l'autre plus de capital, pour être produit. L'explication est que le deuxième monde va exporter des biens nécessitant beaucoup de travail (et peu de capital) pour être produits. Les jouets sont un exemple. En achetant ces biens dans le premier monde, on augmente la demande de travail dans le deuxième. Dans le premier monde, on va au contraire libérer de la main-d'œuvre, puisqu'en les achetant dans le deuxième monde, on renonce à les produire soi-même. La demande de travail augmentera donc dans le deuxième monde et diminuera dans le premier. C'est ce qui conduit à une égalisation de la rétribution du travail. Tout se passe comme si le deuxième monde exportait non seulement des biens, mais aussi le travail pour les produire.

Symétriquement, le premier monde va exporter des biens nécessitant beaucoup de capital pour être produits. Et là aussi, tout se passe comme si le capital utilisé pour produire ces biens voyageait en même temps. C'est ce qui augmente la rétribution du capital dans le premier monde et la diminue dans le deuxième. Le commerce international se substitue ainsi à la mobilité des facteurs de production!

Si vous avez le temps, allez flâner dans un magasin de jouets et intéressez-vous donc à ceux qui sont le meilleur marché! Vous verrez qu'ils sont désormais presque tous fabriqués en Chine. Les prédictions du modèle de Heckscher-Ohlin sont fascinantes. Des études empiriques montrent toutefois que l'égalisation de la rétribution des facteurs de production ne se fait pas complètement. Il est vrai que le commerce des

biens est souvent entravé. Nous pouvons maintenir les conclusions de notre modèle de l'économie mondiale en miniature, à condition de les affaiblir quelque peu. Nous pensons que le modèle prédit de manière correcte la direction dans laquelle la mondialisation influence la rétribution du travail et du capital, même si l'égalisation ne se fait pas complètement.

La croissance rapide de l'offre au niveau mondial

Troisièmement, il n'existe qu'une seule technologie dans notre modèle-maquette. Rendons-le un peu plus réaliste et supposons que la technologie est plus avancée dans le premier monde que dans le second. Lorsque nous levons le rideau qui sépare les deux mondes, nous constatons que la technologie retardée du second monde va être abandonnée et remplacée par la technologie plus avancée du premier. La quantité de facteurs de production au niveau mondial reste inchangée par la levée du Rideau de fer, mais leur utilisation s'améliore. Il s'en suit que l'offre de biens dans l'économie globalisée va être quantitativement supérieure à la somme des productions des premier et second mondes. Dans la réalité, cette augmentation de l'offre ne se fait pas en un instant, mais par des taux de croissance très élevés. C'est exactement ce que l'on a pu observer ces dernières années : la croissance de l'économie mondiale a été très rapide. De tels taux de croissance sont dus à un effet de rattrapage et de diffusion de la technologie. Ils sont donc de nature temporaire, mais qu'importe puisqu'ils peuvent durer une, deux, voire trois décennies !

L'augmentation de l'offre de biens aura une implication directe importante : *la mondialisation va augmenter le bien-être au niveau mondial*. En effet, s'il est vrai qu'une production plus élevée n'est pas toujours suffisante pour accroître le bien-être, il n'en reste pas moins qu'elle est le plus souvent nécessaire ! Elle aura aussi des implications indirectes importantes sur la sphère financière et monétaire. C'est ce que nous allons découvrir maintenant à l'aide de notre économie mondiale en miniature.

3.4 Taux d'intérêts bas et inflation modérée

Avez-vous remarqué ? Jusqu'ici nous avons réduit la population venant s'ajouter brusquement au premier monde à un « afflux de main-d'œuvre ». Mais chaque individu d'une population exerce aussi d'autres

fonctions économiques que le travail! En tant que membre d'un ménage, il est demandeur de biens de consommation. Regroupés en entreprise, les individus sont demandeurs de biens d'investissement (software, hardware). La mondialisation conduit ainsi à un accroissement de la demande mondiale de biens et de services. Que nous enseigne notre modèle lorsque nous tenons compte non seulement de l'offre mais aussi de la demande?

Comme dans la réalité, les agents économiques de notre modèle miniature de l'économie mondiale consomment des biens.⁷ La demande de biens, disons annuelle, comporte deux composantes. D'une part, il y a les biens demandés pour être consommés dans l'année. D'autre part, il y a les biens demandés durant l'année pour être accumulés. Ces derniers viennent augmenter le stock de capital physique et sont appelés biens d'investissement. En général, la consommation est le propre des ménages. Elle est une fonction croissante du revenu. L'investissement, en revanche, est plutôt le fait des entreprises. Comme les biens d'investissement sont typiquement financés par le crédit, nous allons supposer que l'investissement est une fonction du taux d'intérêts. Il est encouragé par des taux d'intérêts bas. Dans la section suivante (3.5), nous parlerons d'un autre facteur important qui influence l'investissement: la rentabilité. Mais pour l'instant, nous allons supposer que les entreprises ne tiennent pas encore compte (ou seulement partiellement) de la rentabilité élevée du capital physique et des investissements. Cette rentabilité élevée résulte, comme nous l'avons vu à la section précédente (3.3), de la globalisation.

Le «conundrum»

Comment la globalisation affecte-t-elle la demande mondiale de biens et de services? Nous avons vu que la production va augmenter. Les revenus vont croître avec elle. La consommation va se développer proportionnellement à ceux-ci. Une partie des revenus ne va pas être dépensée dans l'année, mais sera épargnée. Les revenus non dépensés, même si leur quote-part aux revenus totaux ne croît pas, augmentent! De ce fait, la première composante de la demande peine à suivre le rythme de crois-

⁷ La mondialisation, comme elle est comprise ici, constitue un «choc d'offre». Les conséquences peuvent être analysées en appliquant le modèle macroéconomique IS-MP à l'économie mondiale. Une description moderne de ce modèle est donnée par David Romer en 2000 dans le «Journal of Economic Perspectives».

sance des revenus et de l'offre. Ce manque va être compensé par une augmentation de la deuxième composante: la demande de biens d'investissement.

Les entreprises financent l'investissement par l'épargne. Celle-ci transite des ménages vers les entreprises, soit directement par les marchés financiers, soit indirectement par l'intermédiaire de crédits bancaires. En achetant une obligation ou une action, en déposant de l'argent sur un compte bancaire, les ménages mettent du capital financier à disposition des entreprises. Le capital financier consiste en des «droits de consommer» que les ménages renoncent à exercer temporairement et qui vont être utilisés à leur place par les entreprises. Bien sûr les ménages exigent un dédommagement pour leur renoncement. Nous le désignerons par «coûts du capital financier», ou plus prosaïquement par «taux d'intérêts». En fait, nous pensons à une moyenne pondérée de taux d'intérêts, de rendements d'obligations et d'actions.

Plus l'épargne est bon marché en termes réels, plus les entreprises investissent. Pour que la deuxième composante de la demande croisse, il faut que les taux d'intérêts baissent! Notre modèle miniature prédit donc que les taux d'intérêts doivent baisser pour que la demande croisse concomitamment avec l'offre lors de la levée du Rideau de fer.

La globalisation a-t-elle été accompagnée d'une baisse des taux d'intérêts? C'est en effet ce que l'on a pu observer depuis plusieurs années. La pression sur les taux (à long terme) a reçu l'estampille de «conundrum» en 2005. Alan Greenspan, le prédécesseur de Ben Bernanke au poste de chef de la banque centrale des Etats-Unis, avait alors utilisé cet attribut pour désigner ce phénomène quelque peu énigmatique.

Nouveaux consommateurs ou consommateurs nouveaux?

Jusqu'à maintenant, le modèle ne distingue pas les consommateurs selon leur origine. A revenu égal, ils consomment la même proportion du revenu, qu'ils soient issus du premier ou du deuxième monde. D'aucuns préféreront faire l'hypothèse que les consommateurs du nouveau monde se comportent différemment de ceux de l'ancien: typiquement ils épargneraient plus. Si cela était vrai, il s'agirait d'une raison supplémentaire pour la baisse des taux d'intérêts. Il faut cependant remarquer que cette hypothèse n'est pas nécessaire pour expliquer que la mondialisation conduise à cette baisse. L'accroissement de la population et de la production

suffit. Notons que si le comportement de consommation était effectivement différent dans le deuxième monde, il s'égaliserait probablement rapidement à celui du premier.

La désinflation mondiale

Tout se passe en un clin d'œil dès la levée du rideau dans le modèle miniature: la production saute immédiatement à son nouveau niveau plus élevé! Il est plus réaliste de supposer que l'activité économique n'atteigne son niveau potentiel que progressivement. Or il existe une régularité empirique bien établie entre le degré d'utilisation des ressources productives et l'inflation: l'inflation tend à baisser lorsque l'activité économique est plus basse que son niveau potentiel. Le modèle miniature prédit donc que la globalisation conduit à une baisse du taux d'inflation, aussi nommée «désinflation».

Est-ce là ce qu'on a pu observer? L'économiste Kenneth Rogoff constate que l'inflation mondiale a passé de 30% pour la période 1990-1995 à 4% pour la période 2000-2004.⁸ Dans certains pays, le spectre de la déflation (baisse du niveau des prix), longtemps cru disparu, s'est manifesté à nouveau.

L'inflation est un phénomène monétaire. L'augmentation générale des prix est une dévaluation de la monnaie, liée à une abondance de moyens de paiement relativement aux biens et services. Il est donc tout à fait étonnant de constater que la désinflation ait été un phénomène quasi universel de la dernière décade du XX^e siècle. L'inflation a eu tendance à baisser simultanément dans la plupart des pays, indépendamment de la monnaie dans laquelle les prix sont exprimés. Cette baisse de l'inflation a commencé dans les années nonante et coïncide avec le collapse des économies planifiées. Cela nous conforte dans notre hypothèse que la récente désinflation est liée à un phénomène d'accroissement de l'offre des biens et services; d'autant plus que la désinflation a été accompagnée, dans la plupart des pays, par une politique monétaire expansionniste.

⁸ Kenneth S. Rogoff, dans «Globalisation and Global Disinflation», offre une explication plus complexe de la désinflation que celle présentée dans cet essai. L'article est publié dans l'ouvrage suivant: Federal Reserve Bank of Kansas City, «Monetary Policy and Uncertainty: Adapting to a Changing Economy», 2003.

Comment la baisse des taux d'intérêts réels, dont nous avons parlé plus haut, s'est-elle déroulée? Il y a eu un mouvement automatique lié à l'offre accrue de capital financier et d'épargne, mais aussi un choix délibéré de politique monétaire. En réaction à la désinflation, qui est le signe d'une sous-utilisation des ressources productives, les banques centrales ont poursuivi une politique monétaire expansionniste qui a certainement soutenu un temps la baisse des taux d'intérêts réels.

3.5 Les nouvelles opportunités d'investissement

La mondialisation n'a pas uniquement conduit à un élargissement des marchés de biens de consommation. Elle a ouvert en plus des opportunités insoupçonnées d'investissement. Nous avons cependant négligé cet aspect jusqu'ici. Nous nous sommes bornés à supposer que la croissance de la demande de biens d'investissement était due à la baisse des coûts de financement. Or, l'investissement va dépendre de plus en plus d'un autre facteur. Il s'agit de la rentabilité du capital physique. La décision d'acheter un bien d'équipement (logiciel, ordinateur, machine, usine, etc.) ne dépend pas seulement de ce qu'il coûte mais aussi de ce qu'il rapporte. C'est à cause de ce deuxième facteur que le niveau bas des taux d'intérêts ne durera pas!

Nous avons vu que la mondialisation a augmenté la rentabilité du capital. La raison est qu'elle a rendu le capital physique plus rare relativement au travail. Certaines considérations, comme par exemple la soudaineté du changement, les incertitudes liées à la stabilité politique des pays où de nouvelles opportunités d'investissement se sont ouvertes, etc., ont pu occulter ce fait. Mais les entreprises vont, dans leurs décisions d'investissement, finir par tenir compte pleinement de cette rentabilité plus élevée. Lorsque ce sera le cas, la baisse des taux d'intérêts ne sera plus nécessaire pour assurer que l'investissement croisse au même rythme que l'épargne.⁹ Les taux d'intérêts augmenteront alors à nouveau (en termes réels)! Il est même concevable que le niveau autour duquel ils fluctueront soit élevé en comparaison historique.

⁹ Le lecteur familier au modèle IS-MP reconnaîtra que le choc d'offre conduit dans un premier temps à un mouvement le long de la courbe IS. Le taux d'intérêts baisse. Dans un deuxième temps, la courbe IS se déplace vers l'extérieur. En effet, la rentabilité du capital augmente avec la globalisation. Ce déplacement conduit à une hausse des taux d'intérêts.

Les banques centrales ont soutenu la croissance de l'activité mondiale vers le nouveau niveau potentiel en menant une politique expansionniste. Une poursuite de cette politique, même après que la rentabilité élevée se soit complètement reflétée dans l'investissement, comporterait un risque: celui d'une utilisation excessive des ressources productives.

Le retour à la normale

Dans notre modèle de l'économie mondiale en miniature, l'investissement des entreprises dépend du rapport entre la rentabilité du capital physique et le coût du capital financier. Ce rapport est fameux. Il est désigné par «q de Tobin», du nom de l'économiste James Tobin, qui a reçu le prix Nobel en 1981¹⁰. Dans l'avant-dernière section (3.3), nous avons expliqué pourquoi la rentabilité du capital physique a augmenté avec la mondialisation. Dans la dernière section (3.4), en revanche, nous avons découvert que le coût du capital financier avait diminué parce que la demande devait tenir le rythme de croissance de l'offre. Ainsi la mondialisation devrait conduire à un q de Tobin élevé. Qu'en est-il? C'est exactement ce que nous constatons pour les Etats-Unis, pays pour lequel nous disposons de données. Le q de Tobin y a augmenté de manière importante à partir de 1990 exactement.¹¹

Nous nous intéressons au présent. Terminons quand même notre analyse économique par une perspective sur le futur! Qui dit q de Tobin élevé, dit investissements élevés. Le stock de capital va donc croître. Malgré la mondialisation, il va finir par devenir moins rare par rapport au travail. Sa rentabilité va s'éroder. Il s'agit là du retour à la normale! La globalisation en tant que phénomène économique sera alors achevée.

¹⁰ Le q de Tobin est le plus souvent défini comme la valeur d'une unité de capital physique installé, telle qu'elle est évaluée par les marchés financiers, relativement à la valeur de cette unité s'il fallait la produire à nouveau. La définition que nous avons donnée est équivalente. L'évaluation d'une unité de capital installé diffère de l'évaluation d'une nouvelle unité de capital (coût de reproduction), parce que le stock de capital ne s'ajuste que lentement.

¹¹ Stephen Wright, Measures of Stock Market Value and Returns for the US Nonfinancial Corporate Sector 1900-2002, Review of Income and Wealth, 2004.

3.6 L'Inter-Siècle

Nous allons quitter la strate économique. Que retenir? Nous nous sommes concentrés à analyser la mondialisation contemporaine. A notre avis, il ne s'agit pas d'un simple phénomène de perception. Il ne s'agit pas non plus d'un rapetissement de la planète dû à l'amélioration des moyens de communication et de transport. Nous pensons que la mondialisation contemporaine est en fait le processus d'intégration des économies planifiées dans l'économie de marché.

L'histoire nous enseigne que les interrègnes sont des périodes difficiles, mais fréquemment déterminantes. Nous vivons depuis 1989 une période de transition à l'arrière-goût d'interrègne. Chaque époque a droit à une désignation propre et la nôtre mérite celle d'«Inter-Siècle». L'Inter-Siècle est un âge suspendu entre le «déjà plus» et le «pas encore». Depuis déjà quinze ans, nous ne sommes plus au XX^e siècle, qui a été le siècle de la compétition entre systèmes *économiques*. De la révolution d'Octobre en 1917 à l'effondrement du mur de Berlin en 1989, le monde était divisé en deux: le premier monde, celui de l'économie de marché, et le deuxième monde, celui de l'économie planifiée. Mais nous ne sommes pas encore au XXI^e siècle, parce que nous vivons encore une période de transition: celle de l'intégration *économique* de l'ancien deuxième monde. Elle durera aussi longtemps que les ajustements dus à cette intégration seront en cours. Lorsque ceux-ci auront pris fin, le XXI^e siècle commencera. On peut spéculer qu'il sera le siècle de la compétition entre systèmes *politiques* (chapitre 4).

Plus l'intégration économique de l'ancien deuxième monde avancera, plus on verra que les tendances positives de l'économie de marché, visibles entre 1950 et 1974 ou 1975 et 1989, n'ont jamais cessé d'être valides. Elles étaient temporairement occultées par des processus d'ajustement. L'Inter-Siècle est une période difficile pour les pays de l'ancien premier monde. Il y a deux raisons à cela: les perspectives de croissance et la répartition inégale des revenus.

La croissance

La croissance est très dynamique dans les pays de l'ancien deuxième monde, qui vivent une phase comparable à celle de la reconstruction en Allemagne et au Japon après la 2^e Guerre mondiale. Soit les équipements et les infrastructures manquent, soit il faut les remplacer parce

qu'ils sont démodés. La croissance dans la «vieille Europe» peut même souffrir de la globalisation. En effet, investir dans le «nouveau deuxième monde» ou «deuxième nouveau monde» est attractif. Pour l'instant, des perspectives de croissance comparables ne se dessinent pas dans le *musée historique mondial* qu'est la «vieille Europe». Le moyen le plus évident de profiter de la croissance du «nouveau monde» est un *redirectionnement* de la vie économique vers celui-ci. Ce sont les firmes qui vendent des biens et services dans le «nouveau monde» qui bénéficient de la croissance rapide des marchés de biens de consommation et d'investissement. Ce sont les firmes qui investissent directement là-bas qui profitent de la rentabilité élevée du capital physique. Ce sont les salariés qui travaillent dans ces firmes globales qui gagnent. Ce sont les rentiers et les caisses de pensions qui prêtent directement ou indirectement du capital à ces firmes globales qui sont favorisés. Enfin, ce sont les ménages qui achètent des biens et services du «nouveau monde» qui profitent des bas prix. Une partie du monde économique et politique a été prompt à effectuer cette réorientation d'une optique continentale à une optique mondiale. L'autre persiste à vouloir shooter dans la partie du terrain délaissée depuis longtemps par le ballon.

Répartition des revenus

Les questions de distribution des revenus pourraient revenir au premier plan des débats. Nous avons vu que les salaires de personnes peu ou moyennement qualifiées sont sous pression dans la «vieille Europe». D'autre part, les salaires de personnes hautement qualifiées ont crû, parce que la rentabilité du capital humain a augmenté, comme celle du capital physique (voir 3.3). L'écart entre les salaires se creuse. La «classe moyenne», fondement de la stabilité politique de l'après-guerre, pourrait être affaiblie. Il se peut que l'on assiste à une polarisation politique accrue. Le développement économique n'est plus automatiquement synonyme de bien-être accru pour tous les salariés, comme c'était le cas dans le passé, pratiquement indépendamment du niveau de qualification (voir 3.2). Ceci pourrait même conduire à une remise en cause du système d'économie de marché.

La mondialisation va augmenter le bien-être. Mais la répartition peut cacher ce fait. Certains se poseront la question suivante: «si mon salaire stagne, quel avantage puis-je tirer de la mondialisation?».

La question n'est pas embarrassante pour les pays possédant une assurance-vieillesse financée par la capitalisation. Les salariés y ont probablement profité de la revalorisation à la hausse du capital, lorsque celui-ci devenait plus rare au niveau mondial à partir des années nonante. Ils profiteront aussi à l'avenir de la rentabilité plus élevée du capital financier (voir 3.5). Le potentiel de tensions sociales et politiques en est amoindri. Il faut pour cela bien sûr que ces assurances aient été bien conçues. La première condition est la transparence. L'assuré doit sentir qu'il profite de la meilleure rentabilité du capital et des comptes individuels doivent exister. La deuxième condition est que l'assuré ait un véritable droit de propriété sur l'entier ou au moins une partie du capital épargné obligatoirement. Il bénéficie alors de la protection des droits de propriété et ne peut être que difficilement dépossédé de sa fortune, gérée par les assurances sociales, par de futurs changements de règlements ou de lois. Il faudrait même qu'il ait une certaine influence sur les décisions de placement et qu'il puisse exercer d'éventuels droits de vote d'actionnaire directement. Moins ces conditions seront remplies et moins l'évolution des revenus du capital sera à même de compenser, aux yeux de l'assuré, l'évolution salariale.

De même, la question devrait être moins embarrassante pour les pays qui ont favorisé l'épargne en ne la taxant que légèrement ou pas du tout. On peut s'attendre à ce que le patrimoine et l'actionnariat y soient plus répandus. Une partie de la baisse des revenus du travail accompagnant la globalisation y est compensée par la hausse des revenus du capital. Les pays qui ont favorisé l'épargne pour des raisons de cohésion et de stabilité sociales récoltent ainsi les bénéfices de leur politique prévoyante du passé.

Promotion de l'accès au patrimoine ou bien redistribution ?

On peut espérer que l'Inter-Siècle ne durera pas trop longtemps. La croissance lente des salaires dans le segment du travail peu ou moyennement qualifié poserait de sérieux problèmes. Les exigences liées au travail augmentent continuellement, même pour les travaux peu qualifiés. Il serait mauvais que le salaire net ne croisse pas au même rythme que celles-ci. En plus, une croissance lente des salaires aggraverait le problème de financement de certaines assurances sociales. Les «dividendes de la croissance» des cotisations salariales (augmentation des revenus des assurances sociales sans augmentation des contributions) sont devenus

moins généreux après 1989. Si l'Inter-Siècle devait durer, on verrait augmenter le rang des avocats d'une politique de redistribution. Ils prôneraient l'imposition des revenus du capital pour les redistribuer au travail. Ces appels tomberont sur un terrain d'autant plus favorable que la proportion de la population possédant peu ou pas de fortune sera importante ! Il est bon pour maintes raisons – identification au système économique, motivation à participer activement aux affaires politiques, cohésion sociale – que le citoyen soit «citoyen-proprétaire». La promotion de l'accès à la petite propriété et la protection de celle-ci sont des postulats qu'il est coûteux de négliger. Nous sommes optimistes ! L'économie de marché est incroyablement flexible. L'Inter-Siècle devrait être court.

4. Le défi autoritariste

Revenons au modèle stratigraphique que nous avons introduit au début de cet essai. Nous avons placé le «capital civique» au niveau le plus fondamental. Nous aurions dû, de ce fait, parler du niveau politique en premier. Nous avons cependant choisi de terminer par cette strate, précisément pour en souligner l'importance particulière. Les fils que nous avons suivis jusqu'ici s'enchevêtrent dans ce quatrième chapitre.

Le capital civique comprend tous les acquis culturels et toutes les institutions qui font qu'une société tient ensemble et que la résolution de conflits d'intérêt peut avoir lieu, sans qu'une escalade de différends remette en cause son existence. Les acquis dans ce domaine sont les plus lents à s'accumuler. Ils vont de l'habitude de se serrer la main pour se saluer, de la manière de se croiser dans la rue, des règles de politesse, des usages pour résoudre un conflit entre voisins, jusqu'aux institutions politiques les plus avancées que sont par exemple une constitution, les droits de l'homme, la division des pouvoirs, la démocratie. Nous voilà donc au niveau politique. Qui contesterait qu'il s'agisse du niveau le plus fondamental ? Il n'y a en effet pas grand sens à se préoccuper prioritairement de progrès technique, d'évolution démographique ou de croissance économique, lorsque la paix civile est mal assurée !

Certains lecteurs trouveront que l'usage de se serrer la main pour se saluer, la manière dont on se croise dans la rue et les règles de politesse n'ont rien à voir avec la politique. Ils pourraient avoir tort ! Se serrer la main serait à l'origine le signe de la renonciation à la force et de l'accep-

tation du dialogue. Il en serait ainsi parce qu'en se serrant la main, on perdait autrefois l'option de dégainer l'épée. Les règles de la bienséance ont aussi une dimension politique, parce qu'il s'agit de vivre selon un mode qui évite les conflits gratuits. Aussi est-il malpoli de croiser une personne dans la rue en la frôlant parce que cela pourrait donner lieu à un conflit inutile. Les impolitesse et les inconvenances ne sont-elles pas en général des occasions d'irritation et de conflit? Ces exemples ont le mérite de montrer que notre capital civique est le résultat d'une suite d'efforts si anciens et si fondamentaux, que nous ne sommes même plus conscients de ces acquis.

Nous allons, dans ce quatrième chapitre, procéder de la même façon que dans les trois précédents. Nous utiliserons un modèle simple. Cependant, nous n'avons plus besoin de l'introduire, puisqu'il s'agit du modèle stratigraphique! Si les défis technologiques, démographiques et mondiaux sont discutés tous les jours dans la presse, le principal défi qui se pose en ce début de XXI^e siècle reste le plus souvent occulté. Il s'agit d'un défi politique. L'objet de ce quatrième chapitre est de montrer qu'il en est ainsi.

La concurrence des systèmes

Rétrospectivement, le XX^e siècle a été le siècle de la compétition militaire et économique entre des systèmes politiques et leurs idéologies. Quatre grands systèmes peuvent être distingués, selon que les institutions politiques soient démocratiques ou autoritaires, et que l'économie soit de marché ou planifiée. Ces quatre systèmes sont représentés au tableau 7.

Tableau 7: Les systèmes politiques			
		Mode d'organisation politique	
Mode d'organisation économique	Economie de marché	Démocratie	Autoritarisme
	Economie planifiée	Communisme «démocratique»	Communisme

Ces systèmes ont été en compétition militaire et économique durant le XX^e siècle. Il s'agit là bien sûr d'une classification grossière. L'avantage de ne pas l'affiner est de mettre en vue les grandes lignes. Les Etats-Unis ont été le principal représentant des démocraties (démocratie et économie de marché). Le nazisme allemand, le fascisme italien et espagnol, l'autocratie impériale japonaise ont été les principaux représentants de l'autoritarisme (autoritarisme et économie de marché). L'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) et la Chine populaire ont été les champions du communisme (autoritarisme et économie planifiée). Le communisme démocratique (démocratie et économie planifiée) est resté une idéologie, parce qu'il s'agit d'une construction intellectuelle boiteuse impossible à mettre en œuvre.

Deux clarifications

Le XX^e siècle a apporté deux clarifications dans cette compétition entre les systèmes. En somme, il y a eu dans la course par deux fois des vainqueurs d'étape. Premièrement, la Seconde Guerre mondiale a mis fin à la tentative des régimes autoritaristes de s'imposer *militairement* face aux démocraties et au communisme. Deuxièmement, l'après-guerre a montré que les économies planifiées n'étaient pas en mesure de soutenir la compétition *économique* avec les économies de marché. On a assisté à un essoufflement économique de celles-ci. Auparavant, la compétition militaire (guerre froide) s'était soldée par un pat. En effet, l'existence d'armes nucléaires avait rendu l'issue d'un éventuel conflit armé par trop hasardeuse. C'est après cette deuxième clarification que l'URSS s'est engagée dans une politique de réformes (Perestroïka, restructuration) qui finit par causer son effondrement. Les réformes économiques (Uskorenie, accélération) en représentaient un volet important. C'est cette deuxième clarification qui a aussi conduit la Chine à abandonner l'économie planifiée et à adopter l'économie de marché. Ainsi, au XX^e siècle, les régimes autoritaristes, puis les économies planifiées, ont été mis successivement hors course. On a alors pensé que les démocraties avaient gagné la compétition des systèmes. Il ne restait plus d'alternatives. On a même parlé à ce sujet de «fin de l'histoire». Hélas, cette conclusion est fausse!

Les démocraties défiées

En fait, la compétition des systèmes est plus ouverte que jamais ! Les pays communistes les plus importants ont, en s'effondrant, adopté le système autoritariste et non la démocratie. C'est le cas de la Chine. La Russie reste fortement autoritariste. De plus, au cours du XX^e siècle, l'autoritarisme n'a été défait que sur le plan *militaire*. La question de la compétitivité *économique* de ce système est encore ouverte. C'est précisément là le grand défi qui se pose en ce début de XXI^e siècle : la compétition des systèmes engagée actuellement implique les systèmes autoritaristes de marché et les démocraties de marché ! Remarquez qu'il s'agit d'une compétition de nature *politique*.

Trois points doivent être retenus concernant les systèmes autoritaristes. Premièrement, les régimes autoritaires peuvent facilement devenir hégémoniques. Le nazisme et le fascisme ont causé trop de morts pour qu'il soit permis d'oublier cette leçon ! L'attaque des îles Falkland ou du Koweït sont des exemples plus récents qui montrent que celle-ci n'a rien perdu en actualité. Deuxièmement, les systèmes autoritaristes ne sont pas nécessairement instables et peuvent perdurer des décennies. L'Italie et l'Espagne fascistes, et plus récemment l'Iran, en sont des exemples. Les libertés économiques nécessaires au bon fonctionnement d'une économie de marché ne semblent pas automatiquement entraîner les libertés politiques individuelles. L'expérience récente montre en outre que les nouveaux moyens de communication, tels qu'Internet ou la télévision par satellite, ne sont pas des menaces pour la stabilité des régimes autoritaristes. Troisièmement, les systèmes autoritaristes peuvent être très performants au niveau économique. Singapour, dont le système politique est plus autoritariste que démocratique, est un exemple. La Chine n'est pas un contre-exemple non plus.

Posons la question taboue : se peut-il que les systèmes autoritaristes soient plus performants que les démocraties, du point de vue de l'efficacité économique ? Dans cet essai nous avons donné des clefs pour comprendre le présent, mais nous nous sommes gardés de spéculer sur le futur. Nous continuerons de mettre sagement la futurologie de côté et laisserons donc cette question ouverte. Mais il s'agit là d'une des grandes questions que ce XXI^e siècle tranchera.

Une première source d'inquiétude est qu'il y a plusieurs raisons de penser que la réponse à la question n'est pas évidente. Nous avons vu que, dans les économies avancées, la croissance ne pouvait plus reposer

sur une simple extension du tertiaire. En somme, le moteur de la croissance est à réinventer. Deuxièmement, l'évolution démographique a changé la géopolitique probablement en défaveur des démocraties. En outre, le vieillissement démographique n'est pas favorable à l'innovation économique. Enfin, la globalisation est accompagnée d'une croissance économique forte dans les pays autoritaristes. La distribution des revenus est plus inégale et la cohésion sociale plus difficile à maintenir dans les démocraties. Toutes ces raisons font que les conditions de départ sont peu favorables aux démocraties.

Le monde sens dessus dessous

Mais il existe une seconde raison, de nature plus philosophique, d'être inquiet. Autorisez-moi ici une courte parabole quelque peu grotesque: «Imaginez qu'un fou confonde le ciel et la terre. Il planterait les arbres par les branches! Bien sûr ces arbres finiraient par mourir». La leçon en est qu'il faut veiller à fonder les entreprises humaines sur le sol véritable. Car rien n'est aussi solide que le sol: «Nihil solidum nisi solum». Si j'ai commencé cet essai par la devise de Kaspar Stockalper et la présentation du modèle stratigraphique, c'est qu'il existe une tendance à voir le monde à l'envers dans les politiques suivies par les démocraties contemporaines! Leur postulat de base est qu'il faut changer le monde économique pour atteindre les objectifs politiques. Pour modifier les superstructures (culture, politique) il faut modifier les infrastructures (économie). Il s'agit là d'une conception du monde inverse à celle du modèle stratigraphique: elle place l'économie au niveau fondamental et la politique au niveau superficiel. Les exemples de «grande politique» reposant sur ce postulat abondent en Europe. Les accords du charbon et de l'acier (strate économique) sont conclus pour établir une paix militaire (strate politique). Le marché et la monnaie unique (strate économique) visent à développer les institutions politiques et démocratiques européennes (strate politique). Mais les exemples abondent aussi dans la «petite politique». Des mesures facilitant l'emploi des immigrés (strate économique) sont mises en place en pensant que l'intégration culturelle et politique suivra automatiquement (strate politique). Ces exemples montrent que l'on situe l'économie au niveau fondamental et la politique au niveau superficiel. Le postulat implicite est qu'un changement au niveau économique sera *nécessairement* suivi d'un changement au niveau politique.

Qu'est-ce que cela implique d'opérer en politique avec le modèle stratigraphique renversé? Il y a trois conséquences. Premièrement, le débat, le dialogue, la profession des valeurs, la formulation d'objectifs et de programmes politiques, sont considérés en soi comme des instruments politiques vains et inefficaces. Dans le modèle stratigraphique, un véritable débat politique peut avoir au contraire des effets démultipliés. Par exemple, un parlement peut, par le seul fait de reporter le débat sur une décision politique importante (niveau fondamental), entraver la croissance (niveau superficiel) d'un pays. Deuxièmement, les interventions dans le fonctionnement de l'économie deviennent le chemin normal pour atteindre les objectifs politiques. Le nombre de ces interventions est démultiplié par cette vue. Troisièmement, les objectifs politiques espérés sont souvent manqués. Les interventions dans le monde économique ne sont généralement pas suffisantes à induire les effets politiques visés. La seconde raison d'être inquiet est donc que les démocraties soient moins performantes sur le terrain économique que les systèmes autoritaristes, parce qu'elles entraveraient davantage le fonctionnement des marchés! Le paradoxe est que la raison de cet interventionnisme vain serait l'emprunt au marxisme d'une vision du monde plaçant l'économie au niveau fondamental! De plus, si l'Europe perdait le pari que l'intégration économique entraîne automatiquement le développement des institutions politiques, elle ne bénéficierait, dans la compétition engagée entre systèmes politiques, que partiellement du pouvoir d'attraction exercé par les institutions démocratiques. Nous aboutissons à la conclusion quant au rôle du secteur public au seuil de ce XXI^e siècle: son rôle est la «primauté du politique», non pas dans le sens usuel d'une domination de la strate politique sur la strate économique, mais dans le sens de redonner la priorité aux problèmes de nature profondément politique.

Nous avons discuté dans cet essai quatre défis du présent: l'informatisation (chapitre 1), la démographie (chapitre 2), la mondialisation (chapitre 3) et l'autoritarisme (chapitre 4). Pour chacun d'entre eux, nous avons offert au lecteur une clef de compréhension qui donne un éclairage sur la question. Quatre modèles ont été introduits: le modèle générique des secteurs, le modèle de la transition démographique, le modèle de l'économie mondiale en miniature et le modèle stratigraphique. Il s'agissait d'autant de clefs pour comprendre la situation dans laquelle les pays de la «vieille Europe» se trouvent en ce début de XXI^e siècle.

Le texte a été écrit dans un esprit d'humilité. D'autres clefs de lecture existent. Les éclairages donnés n'ont pas épuisé la complexité des phénomènes décrits!

Reiner Eichenberger et Mark Schelker

Un Etat productif grâce à un marché pour l'Etat

En résumé

Du fait d'une globalisation toujours grandissante, notre bien-être dépend essentiellement de la compétitivité internationale de la Suisse, qui elle, dépend à son tour des libertés économiques et de la productivité de l'Etat. Ces libertés et cette productivité dépendent à nouveau de l'efficacité de la concurrence politique, c'est-à-dire la concurrence entre politiciens et partis pour conquérir l'électeur. Il est donc nécessaire de renforcer la concurrence politique. Cinq aspects de cette concurrence politique sont particulièrement importants :

Outre la concurrence des idées inhérente à la démocratie directe, la concurrence entre les hommes politiques et les partis pour conquérir le pouvoir législatif et exécutif (démocratie indirecte) et la concurrence entre les juridictions constitués des diverses régions, il existe une quatrième facette de la concurrence politique. Cette concurrence, qui a été complètement négligée, est la concurrence entre les divers organes élus directement par le peuple. Enfin, et comme cinquième aspect, la concurrence politique doit se faire de manière à pouvoir aussi produire des biens *nationaux*. Pour cela il faut que les institutions politiques nationales disposent de politiciens qui veuillent effectivement s'investir dans les intérêts nationaux.

Cette contribution propose des mesures concrètes et complémentaires, pour les cinq aspects qui visent à renforcer la concurrence:

1. renforcer la concurrence en démocratie directe par le développement des institutions de la démocratie directe,
2. renforcer la concurrence entre juridictions en développant un fédéralisme fonctionnel plutôt que territorial,
3. renforcer la concurrence en démocratie indirecte par l'ouverture des marchés politiques locaux à l'offre extérieure,
4. renforcer la concurrence entre organes politiques en développant le rôle des commissions financières,
5. créer des conditions stimulantes pour que le Conseil national et le Conseil fédéral s'engagent à produire des biens publics nationaux dans l'intérêt suisse en général.

I. Entre le marché et l'Etat

Du fait d'une globalisation toujours grandissante, notre bien-être dépend essentiellement de la compétitivité internationale de la Suisse. Cette compétitivité n'est pas seulement conditionnée par l'étendue des libertés économiques, mais avant tout par la productivité de l'Etat. Seul le bon fonctionnement de l'Etat peut créer les conditions cadre favorables pour l'économie. D'autre part, dans le futur aussi, l'Etat sera appelé à jouer un rôle important dans de nombreux domaines, car privatisation et concurrence économique ne sont pas des remèdes universels. Bien des prestations fournies par l'Etat aujourd'hui ne peuvent que difficilement être fournies dans un marché libre. Différentes raisons l'en empêchent, comme les effets externes, l'information asymétrique et les monopoles naturels. Ces déficiences du marché ne peuvent pas être corrigées simplement par des réglementations de l'Etat et des mises au concours publiques. La réglementation d'entreprises privatisées s'avère souvent très difficile et, comme pour toute activité de l'Etat, sujette aux déficiences de celui-ci. Ceci est d'autant plus vrai que les entreprises concernées sont tentées d'influencer la réglementation en leur faveur. Les appels d'offres ne sont pas toujours réalisables à cause de leur coûts souvent très élevés et aussi parce qu'ils peuvent être vidés de leur sens par les connivences et la corruption. Les contre-mesures ne sont pas toujours efficaces: le principe par exemple qui ne donne un contrat qu'à l'offre la

meilleure marché peut s'appliquer au détriment de la qualité et du sérieux de l'offre.

D'un point de vue politico-économique, les solutions proposées à ce jour pour résoudre ces problèmes ne sont guère satisfaisantes. Cela est vrai pour les organisations qui dépassent les frontières de la commune ou du canton et dont le but est de fournir des prestations publiques (p. ex. associations de transports); il en va de même pour les sociétés anonymes dont le conseil d'administration est très politisé (p. ex. les institutions culturelles, les aéroports); cela est vrai aussi pour des autorités indépendantes de régulation, déléguées par le gouvernement ou le parlement (p. ex. pour la poste, les chemins de fer ou les télécommunications), ou encore pour des tâches qui ont été centralisées auprès d'une administration fédérale (p. ex. la construction et l'exploitation des autoroutes). Cela s'applique finalement aux institutions centralisées proches de la Confédération (par exemple la proposition de créer une assurance maladie unique). Tous ces concepts souffrent du même défaut: leur manque de démocratie. Dans toutes ces autorités, offices, commissions, associations et institutions, la légitimation démocratique n'est que très indirecte. Les citoyens ne peuvent pas élire leurs responsables, ni contribuer d'une manière directe à ces choix. Les décideurs ne sont pas assujettis à des élections et leurs performances ne sont jamais évaluées systématiquement. Il ne faut donc pas s'étonner si les citoyens ne veulent plus des privatisations avec les mécanismes de régulation qu'elles impliquent. Simultanément le peuple se méfie de solutions centralisatrices. Avec raison il craint que son intérêt soit mal respecté et que les associations d'intérêt bien organisées soient avantagées.

Et pourtant, que faire lorsque le marché économique libre ne fonctionne pas, lorsque les institutions d'Etat traditionnelles sont à la limite de leurs capacités, que la régulation ne peut pas faire face aux exigences, et que les solutions politiques traditionnelles ne répondent plus aux besoins? Nous proposons de réunir le marché et l'Etat dans une nouvelle formule qui additionnerait leurs qualités, mais pas leurs défauts: «Le marché pour l'Etat». Cette solution permettrait de transposer la productivité des marchés privés sur le plan de l'Etat. Elle ne cherche toutefois pas à développer simplement la concurrence économique, mais elle souligne la nécessité et l'importance des institutions étatiques. Enfin, cette solution expose systématiquement l'Etat à la concurrence politique, c'est-à-dire que l'offre en politique doit conquérir la demande des

citoyens. De cette manière, la productivité étatique est efficacement augmentée et, par conséquent, les besoins de privatisation diminuent. D'autre part, la réglementation et la remise des appels d'offres se feront plus facilement dans l'intérêt des grands groupements sociaux (consommateurs et contribuables) même s'ils sont mal organisés. La politique et l'économie auraient tout à y gagner.

Ci-dessous nous développerons tout d'abord les principes du concept «Marché pour l'Etat» (chapitre II). Puis nous exposerons les divers aspects de la concurrence et des mesures destinées à la favoriser (chapitre III) ainsi que leur interaction. Enfin nous récapitulerons les résultats obtenus (chapitre IV).

II. Un marché pour l'Etat : une notion élargie de la concurrence politique

Comment créer un marché pour l'Etat et comment renforcer la concurrence politique ? La réponse à cette question découle logiquement de l'analyse de la concurrence économique, car les marchés politiques et économiques ont une structure très semblable. Comme dans un marché économique, le marché politique est régi par l'offre (politiciens et partis) et la demande (citoyens, groupements) qui échangent des ressources succinctes (avant tout des voix et des dons pour des campagnes électorales contre des mesures politiques). Cet échange est caractérisé par l'incertitude des deux côtés, par pénurie d'information et aussi par les restrictions institutionnelles qui influencent le processus et le résultat de cet échange.

Comme pour la concurrence économique, la concurrence politique ne s'exerce pas sur un seul marché. Elle peut s'exercer dans un marché ou bien *pour l'obtention* d'un marché. L'efficacité n'est pas seulement déterminée par la concurrence sur le marché des biens, mais aussi sur les marchés des facteurs et ceux des droits de la propriété.

La bibliographie traditionnelle distingue trois aspects de la concurrence politique : (1) L'aspect de la concurrence en démocratie directe entre les groupements d'intérêt et les idées, (2) celui de la concurrence en démocratie indirecte entre politiciens et partis pour la conquête du pouvoir législatif et exécutif et (3) celui de la concurrence fédérale entre les diverses collectivités territoriales.

Dans la plupart des pays ces trois aspects de la concurrence politique ne sont que peu développés et montrent des faiblesses. Contrairement à une organisation centralisée, la décentralisation présente de gros avantages; toutefois la concurrence entre juridictions se base principalement sur le mécanisme du «voting by feet». Ce mécanisme concurrentiel est lourd et coûteux, car les frais de déplacement des individus sont souvent élevés, particulièrement dans un Etat qui donne à ses citoyens un sentiment patriotique et qui l'incite à faire des investissements spécifiques.

Le concept de «marché pour l'Etat» repose donc sur le renforcement des trois aspects de la concurrence politique par la création et le développement d'institutions de démocratie directe, par le développement d'un fédéralisme fonctionnel plutôt que territorial et finalement par l'ouverture des «marchés pour la politique» locaux et nationaux qui aujourd'hui sont presque entièrement fermés. Pour cela les hommes politiques et les partis devraient pouvoir offrir leurs services au-delà des frontières de la commune, du canton et de l'Etat.

Le concept de «marché pour l'Etat» introduit un quatrième aspect particulièrement important de la concurrence politique: la concurrence entre le gouvernement et des institutions élues directement par le peuple. Ces institutions transmettent directement des informations sur les projets politiques et proposent aux citoyens des alternatives politiques qui entrent en concurrence avec celles du gouvernement. Si, dans le monde économique, la concurrence sur le marché des biens est primordiale, elle l'est beaucoup moins dans le domaine politique: de nos jours, les citoyens n'ont (presque) pas le choix entre des alternatives politiques concurrentielles. La démocratie directe est encore ce qu'il y a de plus ressemblant à la concurrence de produit. Toutefois, le citoyen n'a en général qu'une seule alternative au statu quo. En conséquence, le pouvoir qu'exercent le gouvernement et les comités d'initiative lorsqu'ils fixent l'agenda est considérable. De plus, la préparation des initiatives dont l'intérêt est général ayant les caractéristiques d'un bien public, la plupart des initiatives ne reflètent que des intérêts spécifiques. Lorsque la concurrence est régie par un système de démocratie indirecte les citoyens ne peuvent prendre part aux élections que tous les quatre à six ans. Et lors de ces élections ils ne peuvent pas choisir des produits clairement définis, mais seulement donner la préférence à l'un ou l'autre des programmes de partis qui ne sont pas forcément concrets ou crédibles. Dans la concurrence entre juridictions enfin, il y a le choix, mais comme

nous l'avons déjà dit plus haut les coûts des transactions sont en général très élevés. La solution pour obtenir une concurrence de produit efficace dans le secteur politique est d'opposer au gouvernement une autre institution démocratiquement élue qui propose des solutions alternatives. Elle serait donc constamment en concurrence avec le gouvernement pour obtenir les voix des électeurs et elle créerait ainsi une concurrence entre les instances politiques.

Enfin, la concurrence politique doit se faire de manière à produire aussi des biens publics *nationaux*. Pour cela il faut que les institutions politiques nationales disposent d'hommes politiques qui soient effectivement désireux de s'investir pour la sauvegarde des intérêts nationaux.

Le chapitre suivant expose les mesures concrètes et complémentaires pour les cinq aspects qui visent à renforcer la concurrence politique :

1. renforcer la concurrence en démocratie directe par le développement des institutions de la démocratie directe,
2. renforcer la concurrence entre juridictions en développant un fédéralisme fonctionnel plutôt que territorial,
3. renforcer la concurrence en démocratie indirecte par l'ouverture des marchés politiques locaux à l'offre extérieure,
4. renforcer la concurrence entre organes politiques en développant le rôle des commissions financières,
5. créer des conditions stimulantes pour que le Conseil national et le Conseil fédéral s'engagent à produire des biens publics nationaux dans l'intérêt suisse en général.

III. Cinq propositions en vue de renforcer la concurrence politique

1. Concurrence des idées: renforcer la démocratie directe

En Suisse, les institutions de démocratie directe ont une grande importance. Le droit du peuple à l'initiative et au référendum influence directement les dépenses, les impôts et la productivité. Aucun pays au monde ne jouit d'un droit aussi développé, mais plusieurs pays pratiquent activement la démocratie directe sur le plan communal (p. ex. la Bavière

et certains Etats membres des USA), d'autres organisent régulièrement des votations sur le plan national (p. ex. l'Irlande). Mais dans aucun autre pays que la Suisse, la démocratie directe n'est appliquée à tous les niveaux et avec une telle régularité. Et pourtant la démocratie directe en Suisse a de graves lacunes. Il existe, par exemple, des droits référendaires et d'initiative qui sur le plan fédéral et cantonal ne peuvent s'exercer que pour des questions constitutionnelles ou législatives, donc contre des résolutions parlementaires. Par contre il n'existe presque pas de droits référendaires et d'initiative qui puissent s'exercer contre les ordonnances (décrets gouvernementaux). De plus les résolutions du parlement ne peuvent pas toutes être traitées par voie de démocratie directe. Ainsi, dans beaucoup de cantons suisses, les parlements cantonaux et communaux sont seuls compétents pour fixer les taux d'impôt sur le revenu. Le référendum financier (référendum contre les décrets concernant les dépenses) est souvent très limité.

Le premier remède pour renforcer la concurrence politique est donc évident. Il faut développer la démocratie directe à tous les niveaux, c'est-à-dire le référendum financier sur le plan fédéral et, sur le plan fédéral et cantonal, le référendum contre les décrets gouvernementaux. Dans les parlements cantonaux et dans ceux des villes, il faut introduire le référendum pour l'établissement du taux d'impôt et renforcer le référendum financier. De plus, la démocratie directe pourrait s'appliquer aussi à des décisions qui jusqu'ici n'étaient pas prises par le peuple (par exemple pour l'attribution de mandats de l'Etat particulièrement controversés). De cette manière les effets négatifs de ces attributions seraient tempérés. Ainsi les intérêts unilatéraux seraient moins favorisés; contrairement au gouvernement, le peuple prendrait ses décisions sans être limité par les prescriptions sévères de la mise au concours et pourrait soulever les prix, la qualité ou d'autres facteurs, comme l'aspect social par exemple.

Aujourd'hui les enquêtes scientifiques ont démontré que les droits à l'initiative et les droits aux référendums augmentent l'efficacité de l'Etat (Kirchgässner, Feld et Savioz 1999, Feld et Matsusaka 2003) ainsi que le contentement des citoyens (Frey et Stutzer 2001). La démocratie directe, au travers de plusieurs mécanismes, renforce la concurrence politique et par conséquent stimule les politiciens et les partis à tenir compte des préférences des citoyens (Eichenberger 1999): Premièrement, la démocratie directe permet à des partis et des groupes d'opposition qui ne sont

pas représentés au parlement de mettre leurs propositions à l'agenda; ceci empêche la majorité du parlement ou le gouvernement de négliger les préférences des citoyens. Deuxièmement, la démocratie directe favorise les promesses politiques crédibles, car les textes législatifs et constitutionnels concrets proposés au vote sont plus contraignants que des promesses électorales. Troisièmement, la démocratie directe renforce le discours politique et du fait même améliore l'information de la population sur des questions politiques et sur la position des partis. Elle améliore aussi l'information des hommes politiques sur les préférences du peuple. Car les votations reflètent ces préférences, tandis que les sondages d'opinion ne peuvent donner que des réponses superficielles aux questions qui n'ont pas fait l'objet de débats approfondis. Quatrièmement, la démocratie directe diminue la complexité des décisions à prendre. Lors de référendums et d'initiatives les citoyens ne doivent s'informer que sur une question. Par contre, ils doivent s'informer sur l'ensemble des questions de la prochaine législature lors d'élections au parlement ou au gouvernement. De plus les citoyens doivent connaître le point de vue des divers partis et estimer quel sera leur comportement lors des votations au parlement et au gouvernement.

Les réflexions ci-dessus démontrent combien les critiques régulièrement formulées contre la démocratie directe sont peu fondées. Bien au contraire: ce ne sont pas les votations ponctuelles qui surchargent les citoyens, mais bien les élections. Il est possible d'argumenter contre cette théorie et de plaider en faveur de la démocratie indirecte. Lors d'élections les citoyens ne prennent pas leur décision en vertu de la position présumée que prendront les partis sur toutes les futures questions ponctuelles. Les citoyens prennent leurs décisions sur la base des «informational shortcuts», c'est-à-dire qu'ils observent les performances passées du gouvernement (backward-looking voting) ou encore ils prennent leur décision sur la base de l'orientation idéologique des partis (p. ex. Lupia 1994). Mais tout cela est très complexe. Il n'est effectivement possible de se faire une idée de la performance des élus que lorsqu'ils sont en place. De plus la performance du gouvernement dépend fortement du rôle que joue l'opposition qui a tendance à le contrecarrer le plus possible. D'autre part, la tendance qu'a montrée un parlement, au vu des prises de position des parlementaires en place, n'est pas forcément révélatrice. Premièrement, les indices qui informent sur les positions des politiciens lors des votations au parlement attribuent la même importance aux objets qui sont fortement contestés qu'à ceux dont la majorité est

claire. Deuxièmement le vote d'un parlementaire n'est pas la partie la plus importante de ses activités ni de l'influence qu'il exerce. Si déjà ses prises de position jouent le rôle des «informational shortcuts» dans les décisions que prennent les électeurs, leur rôle sera encore plus grand lors de votations sur des sujets ponctuels. Car les électeurs peuvent aussi se faciliter une décision en suivant simplement le mot d'ordre d'un parti ou d'un politicien. Mais ils ne sont pas contraints de donner leur voix d'emblée, pour quatre ans, à un seul et même parti. Selon les sujets soumis au vote, ils peuvent prendre leurs renseignements où ils veulent et par conséquent ne pas toujours consulter les mêmes sources pendant toute une législature. De toute évidence, «ce marché des consultants» (démocratie directe) est infiniment plus concurrentiel que le «marché des représentants» (démocratie indirecte), car les représentants sont en place pendant plusieurs années.

On reproche souvent à la démocratie directe d'accorder aux associations bien organisées une influence démesurée et d'empêcher les réformes qui ne sont réalisables qu'avec l'appui d'une forte autorité. Cette critique est totalement fautive. Il ne s'agit pas de savoir si la démocratie directe fonctionne parfaitement, mais plutôt de juger si elle est meilleure ou pire que d'autres systèmes. Par comparaison, la démocratie directe se classe plutôt bien. Il est vrai qu'en Suisse les choses se déroulent lentement et que contribuables et consommateurs sont souvent mis devant un fait accompli. En France, Italie et Allemagne l'enlisement des réformes est plus grand qu'en Suisse. Les critiques de la démocratie directe prétendent que dans les pays aux institutions fortes (surtout dans les pays nordiques ou en Nouvelle-Zélande) les réformes vont de l'avant (Straubhaar et Heiniger 2004). Mais à y regarder de plus près, il s'est avéré que ces pays se trouvaient dans une crise grave qui avait engendré l'urgence des réformes et que les besoins de réformes étaient bien plus grands qu'en Suisse. Une analyse objective devrait faire ressortir que ces pays aux institutions fortes (peut-être même à cause de l'autorité de celles-ci) ont du faire face à des crises.

De même, il est faux de croire que le référendum exerce en principe un effet de frein. Il est évident que techniquement il soit un frein. Mais il est tout aussi évident qu'une voiture munie d'excellents freins peut se permettre de rouler beaucoup plus vite sans avoir accident pour autant. Avec de bons freins, l'on parvient donc plus rapidement à son but. La critique écarte toujours le fait que les citoyens et les associations, qui ne

bénéficient pas d'une possibilité de référendum efficace, doivent déjà se montrer beaucoup plus prudents lors du choix de leurs hommes politiques. Ils doivent élire des personnes conventionnelles, dont les réactions sont prévisibles et qui ne vont pas prendre de risque pour innover. Tandis que les électeurs qui disposent d'un bon système de référendum, peuvent choisir des personnes aux qualités plus innovatrices, originales et courageuses et leur laisser toute liberté de chercher de nouvelles idées et de nouvelles solutions. Cette interdépendance entre la possibilité du référendum et l'attitude de l'électeur se traduit même dans les réglementations institutionnelles. Si le peuple suisse a toujours accepté que le Conseil fédéral ne soit pas élu par le peuple et que la confiance ne lui ait jamais été retirée, c'est qu'il dispose de possibilités de référendum suffisantes pour laisser au Conseil fédéral toute liberté d'action.¹

2. Concurrence entre juridictions: FOCJ (Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions) ou communes spécialisées

Les espaces politiques (délimités par les entités territoriales) et les problèmes politiques ou économiques divergent de plus en plus. Pour cette raison, les entités territoriales collaborent de plus en plus souvent entre elles et se constituent en associations à but déterminé, concordats et autres formes de partenariat. Ces institutions de coopération commencent à jouer un rôle important dans l'offre des prestations publiques. Toutefois, les citoyens ne peuvent que rarement contrôler leur travail par le truchement d'institutions de démocratie directe ou indirecte. La plupart du temps ils n'ont d'autre possibilité que d'élire les politiciens des entités territoriales qui, elles, élisent leurs représentants pour les assemblées des associations. Celles-ci, à leur tour, élisent le conseil d'administration qui lui, finalement, nomme un directeur pour les affaires courantes ou bien le propose à l'élection. De toute évidence le citoyen n'exerce plus guère d'influence dans une telle organisation pyramidale, et les comités directeurs des associations peuvent agir souverainement. La situation est encore pire pour les citoyens lors de conventions de droit

¹ Du fait des arguments énumérés plus haut, il est faux de reprocher à la démocratie directe de faire jouer en politique un droit de veto supplémentaire (Tsebelis 1999, Moser 1996). Car le peuple, le Conseil national et le Conseil aux Etats ne sont pas des détenteurs de veto indépendants. Bien au contraire, le Conseil national et Conseil aux Etats sont mandatés par le peuple pour conduire la politique. Par conséquent le peuple délègue d'autant plus volontiers qu'il peut contrôler ses délégués efficacement.

privé (réputées modernes et flexibles) établies par contrat, entre des entités territoriales, des sociétés par actions ou des sociétés à responsabilité limitée. Il n'y a plus aucune transparence et les décisions sont souvent prises à huis clos.

D'un point de vue politico-économique, les formes actuelles de coopération intercommunale et intercantonale ne favorisent donc pas une offre de prestations publiques efficace. La privatisation pourrait donc, à première vue, paraître attrayante. Toutefois les institutions de coordination comme celles que nous avons mentionnées plus haut ne peuvent pas faire des adjudications de commandes publiques d'une manière concurrentielle. Elles ne peuvent pas non plus contrôler efficacement ces prestations publiques. Mais sans une forte concurrence et une réglementation qui garantit l'efficacité, la privatisation n'est donc pas la meilleure solution. Il en résulte que les citoyens rejettent souvent les nouveaux projets de privatisation. Ils préfèrent que les travaux soient effectués comme auparavant par les communes et les cantons, même si dans bien des cas ces entités sont trop petites et que certaines prestations occasionnent des *spillovers*.

Les fusions cantonales et communales sont une autre alternative très à la mode. Il y a des cas où les projets de fusion sont une bonne solution, non seulement d'un point de vue politique, mais aussi économique; par exemple Rapperswil et Jona. Mais en règle générale, les fusions ne sont pas appropriées, comme le démontre clairement le livre d'Avenir Suisse, «Baustelle Föderalismus», (Blöchliger 2005).² En effet, quelles que soient les nouvelles limites d'un canton, elles découperaient inévitablement les espaces économiques et les sphères d'activité de l'Etat. Les dimensions idéales d'une juridiction étant différentes selon la fonction qu'elle exerce.

Il est donc nécessaire de créer des alternatives institutionnelles qui stimulent les décideurs concernés et leur donnent la possibilité de remplir leur mission d'une manière efficace. Cet objectif est exactement celui que visent les FOCJ (Frey et Eichenberger 1995, 1999; de Spindler 1998).³ Ces juridictions (FOCJ – Functional, Overlapping, and

² Ce livre a souvent été considéré comme un plaidoyer en faveur des fusions de cantons et de la création de grandes régions. Mais en fait, il prône exactement le contraire. En lisant attentivement la page 141 et le texte à partir de la page 337, il s'avère que ce livre plaide (similaire au livre de de Spindler 1998) pour des entités politiques aux dimensions, souplesse et fonctionnalité très différentes selon les tâches à accomplir.

³ Pour des informations supplémentaires sur FOCJ et les discussions actuelles voir: <http://www.zweckgemeinde.ch>

Competing Jurisdictions) assumeraient seulement certaines fonctions de l'Etat et ces fonctions détermineraient leur dimension. Elles devraient gagner la faveur des communes et des citoyens et disposeraient d'institutions de démocratie directe importantes et d'un droit d'imposition limité. Elles deviennent ainsi des *communes spécialisées*. En général, les membres d'une FOCJ sont les communes et les cantons. Dans certains cas, ces membres peuvent aussi être des individus. Les FOCJ peuvent être plus grandes ou plus petites que les juridictions actuelles. Leur principale force réside dans le fait qu'elles peuvent remplir des tâches qui dépassent les limites des collectivités territoriales en place. Actuellement ce sont les tâches qu'assument les municipalités (p. ex. écoles primaires, police, distribution de l'eau), les cantons (p. ex. universités, santé publique, aménagement du territoire) et la Confédération (p. ex. protection de l'environnement, infrastructure nationale). Les instruments de démocratie directe ou indirecte forts, ainsi que l'option de démission, permettent aux citoyens d'exprimer clairement leurs préférences et de mieux contrôler les décideurs. La concentration sur une seule ou un nombre limité de fonctions permet de mieux mesurer l'efficacité. La souplesse territoriale des FOCJ permet d'exploiter des économies d'échelle. Leur autonomie fiscale incite politiciens et électeurs à économiser leurs moyens. Les FOCJ étant des juridictions indépendantes, c'est la majorité de leur population totale qui prend les décisions. Les diverses «municipalités membres» n'ont pas de droit de veto, ce qui raccourcit le processus de décision et le rend plus flexible.

Il est possible de faire les mêmes critiques aux FOCJ qu'au fédéralisme actuel, mais elles ne sont pas probantes (voir Frey et Eichenberger 1999, p. 9ss.). Il en va de même pour le concept des FOCJ. Au fait, c'est exactement le contraire qui s'applique. Il est intéressant de constater que certains pays comme la Finlande ou la Suède, pays considérés ces dernières années comme modèles pour leurs réformes, ont constitué dans les années 1990 des institutions semblables aux FOCJ pour les secteurs de la formation et de la santé. Le potentiel des FOCJ est aussi apparu lors des discussions sur la révision de la constitution zurichoise en 2004. Sous la forme de «communes spécialisées», elle n'a pas réuni de majorité à ce moment-là, mais elle a reçu un très fort soutien politique (Walker Späh et de Spindler 2002). Un autre exemple probant est celui du canton de Zurich avec ses communautés scolaires qui s'apparentent beaucoup aux FOCJ. Ces communautés spéciales s'occupent exclusivement d'instruction scolaire, souvent pour plusieurs municipalités politi-

ques ou pour des fractions de communes simultanément. Les communautés scolaires pour l'enseignement primaire et secondaire sont souvent indépendantes. Elles couvrent des régions géographiques différentes parce que les circonscriptions des écoles primaires et secondaires diffèrent. Exactement comme les FOCJ, les communautés scolaires zurichoises disposent d'institutions de démocratie directe ainsi que de la souveraineté fiscale. Elles perçoivent elles-mêmes leurs impôts sur le revenu et sur la fortune (voir aussi Stadelmann 2005).

D'un point de vue international, l'exemple des communautés scolaires zurichoises n'est pas un cas isolé. C'est principalement aux USA que les organismes fonctionnels jouent un rôle important. Sous la forme de «special districts» et de «single purpose jurisdictions» ils ont les fonctions les plus diverses (p. ex. dans les domaines de l'éducation, des transports, de la police ou de l'approvisionnement en eau). Des études scientifiques démontrent que les special districts sont d'autant plus efficaces que leurs institutions démocratiques sont fortes. Plus ils s'apparentent aux FOCJ et moins ils s'inspirent des associations à but déterminé, plus ils sont efficaces (Mehay 1984). Contrairement aux «all purpose jurisdictions», de telles entités spécialisées sont aussi en mesure d'exploiter les avantages d'une dimension fonctionnelle pour les prestations publiques. Plus elles sont grandes, plus leur frais globaux diminuent. Au contraire, dans les communes normales, les frais globaux ont tendance à augmenter, parce que pour de nombreuses fonctions une dimension croissante est un handicap et parce que les citoyens perdent le contrôle (Zax 1989).

Voici deux exemples qui illustrent les avantages des FOCJ: ⁴

a) Autoroute-FOCUS Suisse + ⁵

La construction, l'entretien et l'exploitation des autoroutes ne sont à ce jour que très mal organisés. Tandis que les cantons projettent les autoroutes, c'est la Confédération qui en assume la grande partie des frais de construction. Et comme une grande partie de ces frais sont considérés comme des recettes, les cantons ont intérêt à construire des autoroutes le

⁴ Voir par exemple Slembeck et Brügger (2006) pour une proposition concernant l'application du principe des FOCJ dans le domaine de la santé en Suisse.

⁵ FOCUS est le singulier de FOCJ.

plus cher possible. Dans bien des pays ce problème est résolu par la privatisation des autoroutes. Comme il n'existe pas de marché concurrentiel pour les autoroutes et que les sociétés d'exploitation peuvent facilement profiter de leur position de monopole, leur politique des prix et celle de leurs investissements doivent être surveillées et réglementées par l'Etat. Ainsi la question reste ouverte de savoir quelle serait la meilleure forme institutionnelle d'une autorité de réglementation.

Une alternative serait celle qui toujours et encore est prônée par les économistes, soit le «Road pricing». Il s'agit de péages, imposés à l'utilisateur, qui couvriraient tous les frais générés par l'utilisation des routes (construction, embouteillages, accidents et environnement). Jusqu'ici les citoyens s'y sont toujours opposés avec véhémence. Ce n'est pas qu'ils ne comprennent pas l'utilité de ce modèle économique tant prisé ou qu'ils refusent le principe du «pollueur-payeur». Leur résistance a plutôt deux raisons: Les citoyens craignent que de tels péages ne soient pas compensés par d'autres baisses d'impôts et que par conséquent ils entraînent une hausse des contributions. D'autre part, il est à craindre qu'une taxe sur les embouteillages, même si elle réduit efficacement la circulation, n'incite les autorités à restreindre l'écoulement du trafic que pour percevoir de plus grands revenus sur les taxes sur les embouteillages (voir Eichenberger et Schelker 2004a/b).

Une alternative à la distribution fédéraliste des compétences, ainsi qu'à la privatisation serait celle de réunir toutes les compétences au niveau de la Confédération. Toutefois l'administration fédérale ne semble pas être pressée de planifier les autoroutes, d'estimer leurs coûts et utilisation, et d'en organiser l'exploitation d'une manière efficace.

L'Autoroute-FOCUS Suisse + pourrait être une alternative attrayante. Elle gérerait les autoroutes suisses ainsi que certains tronçons de raccordement nécessaires et urgents aux réseaux étrangers, comme par exemple l'accès qui est encore à construire vers le réseau autrichien d'autoroutes dans la vallée du Rhin. Ce système d'Autoroute-FOCUS serait responsable de la planification, de la construction, de l'exploitation et du financement des autoroutes. Il serait financé par ses propres impôts sur le revenu et sur la circulation. Chaque automobiliste pourrait devenir membres d'Autoroute-FOCUS. Il pourrait élire ses «autorités-autoroutes» et participer à leur politique par voie de référendum et d'initiative.

«L'autorité-autoroute» serait plus motivée que les gouvernements fédéraux et cantonaux de bien gérer les autoroutes. Avant tout elle devrait

tenir compte de ce que coûtent à l'automobiliste les pertes de temps et optimiser le flux de la circulation. Aujourd'hui les automobilistes subissent, impuissants, les bouchons et ne peuvent pas rendre responsables les politiciens et employés concernés. Tandis qu'avec un Autoroute-FOCUS les bouchons et autres problèmes importants pour l'automobiliste (sécurité, communications adaptées en permanence) seraient les thèmes principaux de campagnes électorales. De plus le «road-pricing» aurait plus de chances de voir le jour. Du point de vue économique, ce système est celui qui apporterait la meilleure solution aux problèmes d'externalités générés par la circulation routière (environnement, bouchons). Les difficultés évoquées plus haut ne surgissent pas dans un Autoroute-FOCUS démocratique. Ce dernier étant responsable des autoroutes exclusivement, les citoyens peuvent facilement contrôler l'utilisation des fonds. En outre, ils peuvent obtenir l'abaissement proportionnel des autres impôts et empêcher la pénurie d'espace réservé aux routes.

b) FOCJ de réglementation

Non seulement les FOCJ assumeront la production et la distribution des prestations de l'Etat, mais elles pourraient aussi assumer des fonctions de régulation. Dans ce cas, les citoyens accepteraient plus volontiers les privatisations, car ils auraient la certitude de pouvoir contrôler démocratiquement les réglementations et attributions de travaux. Pour l'approvisionnement local d'électricité par exemple, les FOCJ pourraient privatiser la production des services. Mais ce sont les FOCJ qui assumeront les réglementations nécessaires en ce qui concerne les prix et les exigences quant à la qualité de l'approvisionnement. De cette manière l'on pourrait éviter le problème du monopole dans l'approvisionnement local d'électricité. En effet, les statistiques faites aux USA démontrent que des autorités de réglementation qui ont été démocratiquement élues par le peuple – de fait, des FOCJ de réglementation – sont plus près des désirs du consommateur que les régulateurs délégués par le gouvernement ou le parlement (Besley et Coate 2003).

3. Concurrence entre candidats à la politique : Déréglementation de la politique

Qui dit concurrence politique dit fédéralisme, donc concurrence entre les entités régionales qui se disputent la faveur du contribuable, le

capital et les places de travail. Économiquement parlant, ce genre de concurrence est coûteux, car il vit du déplacement des citoyens et des entreprises. De plus il profite asymétriquement aux personnes et facteurs particulièrement mobiles, donc aux plus favorisés, les célibataires et le capital. Le déplacement de citoyens habitant des régions mal gouvernées vers celles qui le sont mieux pourrait facilement être corrigé en déplaçant les hommes politiques en sens inverse.

Dans presque tous les pays la loi interdit ce genre de déplacement. Les marchés politiques locaux sont presque hermétiquement fermés. Les politiciens doivent se domicilier dans la région de leur activité politique pendant leur magistrature et dès avant le jour des élections. Il est donc impossible pour ceux qui exercent la fonction publique avec succès de poser leur candidature dans d'autres entités régionales. Ils devraient tout d'abord renoncer à la charge qu'ils exercent et déménager, en courant le risque de ne pas être élus et de se trouver sans mandat. D'autre part, les exigences du domicile interdisent aux politiciens d'exercer une charge dans plusieurs communes ou cantons simultanément (temps partiel). La concurrence politique ne peut donc plus s'établir, la spécialisation des magistrats n'est plus mise à profit et les difficultés qu'ont bien des entités gouvernementales à trouver des candidats qualifiés sont aggravées.

Les propositions de réformes deviennent donc évidentes et infiniment simples. Le processus politique doit passer par une déréglementation, afin de créer un marché national, ou mieux encore un marché global pour une bonne politique (Eichenberger 2001, 2003). Dans ce but, il faut supprimer l'obligation de domiciliation au jour des élections. Il serait aussi souhaitable de supprimer l'obligation de domicile pour l'exercice d'une magistrature. Les politiciens pourraient exercer leurs fonctions simultanément dans plusieurs communes ou cantons. De plus, il serait souhaitable d'augmenter leurs indemnités, afin qu'ils cherchent à poser leur candidature dans d'autres communes ou cantons. Enfin, il faudrait envisager la candidature directe de personnes juridiques et non pas seulement celle des individus.

La déréglementation de la politique accompagnée de l'abolition de l'obligation de domicile modifie sensiblement le «marché pour la politique». Cette dérégulation s'apparente dans le domaine économique à la suppression de certains obstacles protectionnistes. Plus les candidats sont nombreux plus les chances augmentent que les postes soient occupés par les personnes adéquates et plus la pression concurrentielle

s'accentue. Les politiciens chercheront à mieux tenir leurs promesses électorales et à orienter la politique dans l'intérêt des citoyens. Car au sein d'une autorité régionale l'honnêteté et le succès sont la condition d'une bonne réputation et donc d'une éventuelle élection dans d'autres entités.

La déréglementation est particulièrement réussie dans de petits systèmes politiques. Les petites communes ont de plus en plus de peine à trouver des candidats qualifiés pour toutes les charges. Le manque de candidats est d'ailleurs l'une des raisons principales pour les gouvernements cantonaux de favoriser les fusions de communes. Par contre, dès que les hommes politiques pourront assumer des charges dans plusieurs communes simultanément (et recevoir les indemnités adéquates), le manque de candidats qualifiés devrait disparaître. A ce moment, cela vaudra la peine pour un politicien d'offrir son savoir et son expérience à plusieurs communes.

Une comparaison avec le monde économique montre combien les prescriptions de domicile telles qu'elles sont pratiquées en politique actuellement sont handicapantes. Ainsi, un parti local ne peut présenter que des politiciens qui habitent déjà la commune concernée et il ne peut offrir ses services qu'à une seule commune. Si nous transposons cet exemple à l'entreprise privée, cela voudrait dire qu'elle ne pourrait engager des directeurs et membres du conseil d'administration que s'ils habitent déjà le lieu du siège de la compagnie et qu'ils n'auraient le droit d'avoir qu'un seul client. Dans de telles conditions, il est à prévoir que l'économie privée s'effondrerait.

Les objections à la dérégulation en politique sont nombreuses. Par voie de comparaison, Eichenberger (2001) les discute et les réfute. Les deux exemples ci-dessous montrent que l'ouverture en politique est réaliste et, contrairement à toute attente, qu'elle fonctionne parfaitement.

Maires en Allemagne. Même des personnes qui ne résident pas dans la commune ou la ville concernée peuvent être élues maires. Ils sont les décideurs politiques locaux les plus importants. Dans le Bade-Wurtemberg le règlement est exceptionnellement libéral: tous les Allemands peuvent déposer leur candidature sans procédure d'admission préalable et surtout sans être portés formellement par un parti ou un groupe d'électeurs (voir Wehling 2003). Par conséquent il est tout à fait normal que le maire vienne d'ailleurs. La population apprécie avant tout la neutralité de ces candidats venus de l'extérieur («ils ne sont pas à tu et à toi avec la

mauvaise moitié») et leur grande compétence. D'une part, il est parfaitement normal qu'un maire brillant pose sa candidature dans d'autres agglomérations et qu'il déménage pour accepter la charge en cas de succès. D'autre part, cette forte concurrence stimule les candidats à se former et à se perfectionner. Plusieurs centres offrent une excellente formation de maire qui a beaucoup de succès auprès de ceux qui sont déjà en place et aussi auprès de ceux qui se préparent à cette tâche. Dans l'ensemble ce système convient parfaitement aux électeurs et aux hommes politiques, même si l'obligation de domicile existe pour les membres des parlements locaux au moment des élections.

Président de communes dans le canton de Saint-Gall. Dans certains cantons suisses, des personnes étrangères à la commune peuvent se présenter aux élections communales. Peu de gens toutefois saisissent cette opportunité, parce que les politiciens communaux sont comparativement mal payés. Le canton de Saint-Gall fait exception car les présidents de commune y exercent leur charge à plein temps ou du moins à un temps partiel très important. En effet, les postes de présidents de commune à Saint-Gall sont mis au concours au niveau national ainsi que dans la presse quotidienne. Il n'est pas rare de constater que plusieurs candidats de l'extérieur posent leur candidature simultanément et souvent c'est une personne étrangère à la commune qui est élue. Les hommes politiques locaux estiment que ce système ne pose aucun problème et qu'il fonctionne parfaitement (Egli 2002).

4. Concurrence entre instances élues démocratiquement: Commissions des finances

Les propositions faites plus haut ainsi que le renforcement des institutions de démocratie directe soulèvent régulièrement des objections: de telles institutions donneraient trop de pouvoir aux groupements d'intérêt bien constitués, car eux seuls peuvent lancer des référendums contre des décisions parlementaires ou des initiatives en faveur de nouvelles lois et articles constitutionnels. Un fédéralisme fonctionnel sous forme de plusieurs FOCJ est contesté. Il est souvent allégué que les organismes qui se chevauchent pour fournir les services de l'Etat surchargent le citoyen qui est astreint à élire trop d'instances différentes.

D'un point de vue comparatif ces arguments n'ont pas de raison d'être. Finalement, personne ne s'attend à ce que les avantages d'une

démocratie directe et d'un fédéralisme fonctionnel soient un remède à tous les maux. En comparaison avec les institutions existantes ils apportent par contre des avantages. Ainsi, l'influence des groupements d'intérêt reste importante en démocratie directe. Mais elle est certainement moins grande qu'en démocratie indirecte. De même, les structures des FOCJ sont très complexes et parfois obscures pour les citoyens. Elles sont toutefois plus claires que les alternatives existantes telles que les grandes administrations, complexes et centralisées, ou encore les formes traditionnelles de coopération entre collectivités territoriales (associations à but déterminé et autres entités).

Il est évident que les propositions de réformes faites jusqu'ici ne résolvent pas tous les problèmes. Elles ont leurs avantages, mais ne suppriment pas les différences entre groupements, bien ou mal organisés, en ce qui concerne l'information et l'influence qu'ils exercent. Il existe une solution très simple pour combler cette lacune et elle n'a absolument pas été évoquée: il s'agit d'instances élues démocratiquement qui contrôleraient les travaux du gouvernement et du parlement, analyseraient les projets politiques, informeraient les citoyens sur les effets et éventuelles alternatives, prépareraient leurs propositions, mais ne pourraient pas prendre de décisions. De telles «instances de critique et de conseil» cherchent surtout à représenter les intérêts généraux et leur travail pousse le gouvernement et les parlementaires à conduire la politique dans le sens désiré par les citoyens.

a) Plus fort que la Cour des comptes

Dans le domaine de la politique financière, il existe aujourd'hui déjà des entités qui fonctionnent dans plusieurs pays: les Cours des comptes. Ces organes de contrôle ont été abondamment analysés sous l'angle juridique (voir principalement Arnim 1978, 1988, 1989). Par contre, ils ont été négligés dans la littérature politico-économique. Les importants tableaux récapitulatifs de Kirchgässner (2001), Besley et Case (2003) et Mueller (2003) par exemple, ne les mentionnent pas. La fonction de ces organes pour réunir, préparer, interpréter et publier l'information n'apparaît guère dans les analyses économiques pertinentes (sauf p. ex. Frey et Serna 1990, Frey 1994, Forte et Eusepi 1994, Streim 1994). D'une part ils n'ont pas de pouvoir de sanction ni celui de donner des instructions. D'autre part, les membres de ces organes de contrôle sont

peu enclins à contrôler efficacement l'administration et le gouvernement. Leur influence reste donc faible (p. ex. Blankart 2003, p. 512ff.).

Des institutions de contrôle véritablement fortes et indépendantes devraient répondre aux exigences suivantes: leurs membres sont élus par le peuple, elles peuvent d'emblée critiquer les projets du gouvernement et de l'administration et elles peuvent présenter des propositions concrètes de modification. Ces propositions qui entrent en concurrence avec celles du gouvernement peuvent être soumises au vote populaire.

Les institutions de contrôle financier en place actuellement ne remplissent pas ces critères. Elles ne sont pas élues par les citoyens. Elles n'ont pas la faculté d'étudier l'efficacité et la rentabilité de projets et des propositions politiques avant que ceux-ci n'aient été acceptés par le peuple, le gouvernement ou le parlement. Elles ne peuvent pas prendre position à ce moment-là, ni faire des contre-propositions. Au niveau communal, en Suisse, la situation est toute différente. En effet il existe déjà dans les communes de plusieurs cantons suisses des instances qui répondent aux critères mentionnés plus haut. Ce sont les commissions des finances, les commissions de vérification des comptes ou les commissions de gestion (dans le texte: CF). La littérature a jusqu'ici négligé l'étude de ces institutions, qui ont été analysées pour la première fois par Schelker (2002) et Schelker et Eichenberger (2003). Pour cette raison nous allons les étudier plus en détails ci-après.

b) Commissions financières communales (CF)

Certes, les CF existent dans les communes de tous les cantons, mais leurs compétences varient énormément d'un canton à l'autre. A ce sujet, n'oublions pas que les communes suisses ont le pouvoir de fixer leur propre taux d'imposition sur les impôts cantonaux, sur le revenu et sur la fortune et que ces taux diffèrent beaucoup d'une commune à l'autre. De cette façon, elles prélèvent non seulement un tiers de l'ensemble des impôts sur le revenu et sur la fortune, mais encore encaissent des revenus plus élevés que l'Etat fédéral. Les CF, dont la position et l'influence sont particulièrement fortes, sont celles des communes sans parlement où les décisions sont prises directement par la population au sein de l'assemblée communale. Ces communes élisent directement leur CF et leur gouvernement. La CF ne dépend pas du gouvernement ni de l'administration, mais elle ne peut pas non plus leur donner des directives. Elle peut

influencer la politique seulement par le biais de la population à qui elle fait des propositions, des recommandations et à qui elle donne l'information. Le fait de ne pas pouvoir donner des directives n'est pas un défaut de la CF, mais plutôt la base de son indépendance. A l'inverse, les organes de contrôle financier des communes qui ont un parlement ne sont finalement que de simples commissions financières (les villes de Zoug et d'Olten font exception).

A bien des égards les CF et les Cours de comptes traditionnelles sont comparables. A posteriori, les deux veillent à ce que la comptabilité des livres soit exacte et jugent a posteriori l'efficacité de la réalisation des projets. Toutes deux ont ni le pouvoir d'imposer leurs décisions, ni celui d'imposer des sanctions. Contrairement aux Cours des comptes, les CF peuvent contrôler non seulement les activités de l'administration, mais aussi celles du gouvernement. Elles participent à priori aux décisions politiques par le truchement des organes de contrôle. Les CF peuvent analyser à priori la proposition de budget ainsi que les affaires courantes. A cet effet elles présentent leurs motions et propositions aux citoyens à l'occasion de l'assemblée communale.

Les CF jouent un rôle différent selon les législations cantonales: celui d'un simple organe de contrôle des comptes, celui d'une Cour des comptes, celui d'une opposition institutionnelle ou quasiment celui d'un gouvernement parallèle. Dans plusieurs cantons, les CF fonctionnent comme le feraient des réviseurs pour des associations. C'est-à-dire qu'elles ne peuvent contrôler l'exactitude de la comptabilité des comptes de fin d'année qu'à la fin de l'exercice, ou bien, comme c'est le cas pour les Cours des comptes traditionnelles, ne faire leur critique qu'en fin d'exercice. Tandis que dans d'autres cantons les critiques peuvent être faites à priori pour chaque projet du gouvernement lors de l'assemblée communale et lors de votations. Les CF peuvent aussi faire à priori des critiques, des propositions concrètes de modifications et donner aux citoyens des recommandations pour les votations. Dans toute la Suisse, les CF ne peuvent par contre examiner la comptabilité et les comptes qu'en fin d'année. Toutes les CF ont aussi la possibilité de recommander l'acceptation ou le refus des comptes aux citoyens.

La forme que prend une CF pour l'expertise se répercute, au travers de divers canaux, sur les finances publiques. Cinq aspects sont particulièrement importants:

1. *La CF informe les citoyens sur les questions de politique des finances.* Par ce moyen elle remédie à l'asymétrie de l'information et diminue le problème que pose le contrôle du gouvernement et de l'administration par les citoyens. L'information que donne la CF est particulièrement utile lorsqu'elle peut prendre position à priori (et non pas seulement en fin d'exercice) sur des affaires précises (et non pas seulement sur l'ensemble du budget).
2. *La CF supprime le monopole qu'exerce le gouvernement pour établir l'agenda.* Dans de nombreux pays ce sont les gouvernements et commissions parlementaires qui établissent l'agenda politique. Par ce moyen ils influencent fortement les résultats politiques et électoraux (Weingast et Marshall 1988). Lorsque la CF a le droit de déposer des motions et de faire des propositions, elle peut contribuer à établir l'agenda et par conséquent atténuer le pouvoir du gouvernement.
3. *La CF est en concurrence avec le gouvernement pour obtenir la faveur des citoyens.* Les propositions faites par les CF sont confrontées à celles que fait le gouvernement lors des votations et les citoyens émettent directement leurs préférences. De ce fait, il s'établit une concurrence entre la CF et le gouvernement pour faire aux citoyens les propositions susceptibles de leur plaire. Comme il est très facile de mesurer le succès obtenu, les CF et les gouvernements doivent impérativement tenir compte des intérêts des citoyens. Grâce à des votations comparatives, il serait aussi plus facile de constater quelles sont les préférences de la population et d'en tenir compte pour réagir. Les hommes politiques seraient en conséquence (voir Frey 1997) intrinsèquement bien plus motivés pour défendre les intérêts de la population.
4. *La CF est incitée à agir contre les intérêts de la «classe politique».* Lorsqu'il s'agit de préserver leurs avantages, les politiciens du gouvernement et ceux de l'opposition ont les mêmes intérêts. Ce sont justement les partis d'opposition les plus forts qui ne peuvent pas s'investir d'une manière crédible pour l'abaissement des impôts. Car cela va à l'encontre de leurs intérêts dès l'instant où ils font partie du gouvernement. Par contre, une CF représente bien moins que d'autres instances les intérêts de la majorité gouvernementale. Premièrement, la CF ne peut pas prendre de décision elle-même.

Par conséquent elle ne peut pas profiter des bénéfiques politiques qu'entraînent des impôts élevés. Deuxièmement, les membres d'une CF sont issus d'une tout autre catégorie de politiciens. En comparaison avec d'autres fonctions politiques, les membres d'une CF consacrent moins de temps à leur travail et leurs qualifications professionnelles spécifiques leur facilitent ce travail. Les membres d'une CF sont donc plus souvent que ceux du gouvernement ou de l'opposition des personnes venues du dehors. Ils sont des hommes politiques qui s'engagent d'une manière ponctuelle et qui après une ou plusieurs périodes électorales ne font plus de politique. Ils sont par conséquent moins tenus par le milieu politique.

5. *Les CF ambitionnent de pratiquer la politique d'une manière plus constructive que les partis d'opposition traditionnels.* Il est vrai que plusieurs fonctions remplies par les CF pourraient aussi l'être par les partis d'opposition. Mais les partis d'opposition tendent à empêcher les solutions constructives. Car la solution de problèmes déterminés est mise au crédit du gouvernement et par conséquent elle affaiblit les chances électorales de l'opposition. Les membres des CF ne sont pas exposés à cette déformation des ambitions. Ils ne sont pas en concurrence directe avec le gouvernement pour d'éventuelles réélections. Par conséquent ils augmentent leurs chances de réélection en proposant des solutions réalisables.

Les arguments énumérés plus haut non seulement soulignent que les CF elles-mêmes pratiquent une politique proche des citoyens. Ils démontrent que le gouvernement aussi, en concurrence avec les CF, est poussé à tenir compte des préférences des citoyens. De plus, le gouvernement étant tempéré par les CF, les groupements d'intérêt ne peuvent guère influencer le résultat politique. Par conséquent, nous nous attendons à ce que le renforcement des CF (de leurs compétences d'experts et de leur droit aux motions) permette de faire des économies. Cela s'exprimerait dans plusieurs secteurs fiscaux, comme le degré d'autofinancement, l'endettement, les dépenses, les charges fiscales, le taux d'intérêt pour les emprunts d'Etat, les ratings de solvabilité etc.

Notre analyse empirique se concentre avant tout sur la question des charges fiscales et celle des dépenses publiques (voir Schelker 2002 et Schelker et Eichenberger 2003). Pour d'autres mesures fiscales, il n'existe pas de données suffisamment précises, mais seulement de vagues estimations. Notre analyse statistique, basée sur des informations

cantoniales ou communales, démontre qu'une commission financière forte entraînerait une baisse des impôts et des dépenses (voir en particulier Eichenberger et Schelker 2006). L'influence de la CF sur les impôts et les dépenses ressort mieux dans notre analyse que celle d'autres réglementations institutionnelles importantes, comme le fédéralisme, au sens d'une grande autonomie municipale et au sens de structures décentralisées et surtout la démocratie directe.

5. Concurrence au niveau fédéral: Stimulant pour une bonne politique pratiquée pour tous les Suisses

Les quatre propositions faites jusqu'ici tendent toutes à renforcer la concurrence politique d'une manière ou d'une autre. Dans l'ensemble elles cherchent à développer le fédéralisme et à décentraliser le système fiscal. Il ne faut toutefois pas oublier le niveau fédéral qui jouera un rôle important. Mais le niveau fédéral est particulièrement menacé par une défaillance du marché politique.

De nombreux scientifiques mettent le fédéralisme à peu près sur le même pied que la décentralisation fiscale qui implique des communes et des cantons forts. Mais en réalité le fédéralisme est bien plus que cela. Il implique des communes et des cantons forts, coiffés par une Confédération forte. En Suisse toutefois, la Confédération est bel et bien volumineuse, mais en même temps elle est faible. En d'autres termes, notre fédéralisme souffre d'un défaut de construction. Les décideurs nationaux ne sont pas poussés à agir dans l'intérêt des citoyens, ni à s'investir pour mettre à disposition des biens publics nationaux (p. ex. un marché national ouvert ou la transparence de la péréquation financière). Par contre des projets de construction, qui exercent une influence locale, sont démesurément gonflés. Le projet de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) en est un exemple probant. Un tunnel aurait parfaitement suffi pour répondre aux besoins. Mais le projet a été tellement amplifié lorsque les cantons ont défendu leurs intérêts que le projet final, même à longue échéance, dépassera de beaucoup la demande.

Ci-après nous proposons trois mesures qui pourraient pousser les hommes politiques au niveau fédéral à s'investir pour défendre les intérêts de tous les Suisses:

I. Conseillers nationaux «nationaux». La dénomination «conseiller national» implique l'idée d'une Suisse vue dans sa totalité. Les politiciens et les partis, qui doivent se battre pour obtenir les suffrages des électeurs, sont plus ou moins obligés de faire une politique conforme aux désirs de leurs électeurs. Mais comme les circonscriptions électorales couvrent aujourd'hui un canton ou une partie de canton, les conseillers nationaux doivent défendre les intérêts cantonaux et non pas ceux des Suisses en général. S'ils gardent à l'esprit les futures élections, ils ont avantage à consacrer leur temps aux intérêts cantonaux. Pour cette raison, il y a peu de conseillers nationaux qui se battent pour faire des économies. Par contre ils sont nombreux à prôner de grandes dépenses et des lois qui sont utiles à leur canton. Ainsi, les dépenses fédérales augmentent effectivement parce que les institutions nationales sont faibles et que les intérêts cantonaux sont fortement défendus au niveau fédéral.

Les frais qu'entraîne cette faute de construction du fédéralisme chargent les Suisses en général, mais principalement ceux des grands cantons. Ce sont surtout les hommes politiques des petits cantons représentés par un petit nombre de conseillers nationaux, qui pratiquent la course au trésor. Parce que, moins le canton a de représentants au Conseil national, plus la proportion d'électeurs que le candidat doit gagner à sa cause est grande. Dans ce but les candidats doivent défendre des positions qui plaisent à un maximum et nuisent à un minimum d'électeurs du canton. Pour ces politiciens, la course au trésor à Berne est un instrument idéal, car elle ne peut que servir les intérêts de leurs électeurs cantonaux et ne va certainement rien leur coûter. Dans les grands cantons, par contre, qui disposent de nombreux sièges au Conseil national, peuvent se faire élire des politiciens qui défendent des causes bien définies appartenant à des groupes d'électeurs spécifiques. Ceux-ci pratiqueront donc moins la chasse au trésor. Les intérêts des grands cantons sont par conséquent moins bien défendus au Conseil national que ceux des petits. Au contraire de ce qui est généralement admis, le Conseil national fait donc aussi une redistribution au profit des petits cantons.⁶

⁶ Il est intéressant de souligner la différence qu'il y a avec le Conseil des Etats. L'on reproche souvent au Conseil des Etats de sur représenter les petits cantons. Ceci est vrai, dans la mesure où chaque canton dispose de deux voix. Mais au Conseil des Etats (contrairement au Conseil national), les représentants des grands cantons sont aussi poussés à s'investir pour les intérêts de leur canton. De cette manière, ceux qui poursuivent la chasse au trésor cantonal se neutralisent au Conseil des Etats. Cela explique que le débat et les décisions du Conseil des Etats semblent consacrer plus de poids aux intérêts nationaux que le Conseil national.

La solution à ces problèmes paraît évidente. Au moins une partie des conseillers nationaux (p. ex. un tiers) devrait être élue dans des circonscriptions qui couvriraient tout le territoire suisse. Ainsi, les candidats seraient incités à trouver et à défendre des solutions qui s'appliqueraient à toute la Suisse. Le particularisme qui nuit à d'autres cantons serait beaucoup moins pratiqué qu'aujourd'hui. Car une politique favorable à l'ensemble de la Suisse permettrait de réunir des voix sur tout le territoire.

II. Commissions financières nationales. Comme alternative à la théorie des conseillers nationaux «nationaux» ou même pour la compléter, il faudrait transférer au niveau fédéral le concept des commissions financières très fortes. Ainsi une commission financière nationale serait élue à la majorité simple dans des circonscriptions qui couvriraient l'ensemble du territoire suisse. Sa mission serait de faire des commentaires et des propositions pour tous les projets d'amendement des lois et pour tous les projets d'amendement à la Constitution. Ces commentaires et propositions seraient ensuite soumis au parlement et à la votation populaire en tant qu'alternatives concurrentes.

III. Elections au Conseil fédéral par la procédure BRAVO-SYMPA. Le Conseil fédéral en tant qu'instance de décisions nationale devrait également être renforcé. Une élection faite par le peuple le revaloriserait et permettrait de lui confier plus de compétences. D'autre part, la formation du gouvernement ne résulterait plus du hasard des stratégies et des arrangements entre politiciens. De nombreux observateurs objectent que l'élection populaire favoriserait l'influence des médias et de l'argent et que seule une élection faite par le parlement assure un bon équilibre régional et sauvegarde le principe de la collégialité. Que faire si les deux procédures, élection par le peuple et élection par le parlement du Conseil fédéral, ont chacune de gros avantages et de gros défauts? La solution se trouve dans la procédure BRAVO-SYMPA, soit **Bundesratsauswahl durch das Volk in Symbiose mit dem Parlament** (Choix du Conseil fédéral par le peuple en symbiose avec le parlement). Le peuple et le parlement élisent ensemble le Conseil fédéral. En premier lieu, le peuple décide du nombre de sièges par parti, puis le parlement décide des personnes qui occuperont ces sièges. En d'autres termes: le peuple établit la formule, le parlement les personnes.

Cette formule combine les avantages d'une élection faite conjointement par le peuple et par le parlement, sans en avoir les défauts. Les citoyens décident quels seront les partis qui marqueront la politique

gouvernementale. Ceci conduira les partis à pratiquer une politique conforme aux désirs des citoyens. En faisant le choix des personnes, le parlement peut simultanément maintenir l'équilibre linguistique et régional et assurer un bon fonctionnement de l'équipe gouvernementale. Enfin, le principal avantage de cette formule est que les citoyens peuvent d'une manière indépendante contrôler l'influence qu'exercent les partis à l'exécutif et au législatif, au gouvernement et dans l'opposition. Au parlement, le citoyen peut ensuite renforcer les partis qui à son avis remplissent le mieux le rôle de l'opposition et, dans le gouvernement, il peut élire les partis les mieux qualifiés pour gouverner. Actuellement cela n'est pas possible. Car chaque voix donnée à un parti au parlement est automatiquement une voix donnée au parti qui siègera au gouvernement. Le procédé d'élection actuel non seulement affaiblit la séparation des pouvoirs, mais il déforme aussi la volonté populaire. Il est évident que les devoirs du parlement et ceux du gouvernement sont totalement différents. Les citoyens désirent par conséquent donner plus ou moins d'importance aux divers partis dans le parlement ou dans le gouvernement.

Les avantages de la procédure BRAVO-SYMPA sont sensibles, non seulement en théorie, mais aussi en pratique. Lors d'élections au Conseil fédéral, les partis qui ont des candidats particulièrement qualifiés les présenteraient comme candidats. Comme ils savent que c'est le parlement qui a le dernier mot lorsqu'il pourvoit les sièges du Conseil fédéral, ils présenteraient si possible des candidats qui auraient aussi leurs chances au parlement. Inversement il paraît difficile pour le parlement de ne pas confirmer l'élection des candidats qualifiés, choisis par leur parti et consacrés par votation populaire. La procédure BRAVO-SYMPA donne donc plus de pouvoir au peuple qu'il n'y paraît à première vue. Mais comme cette procédure laisse le dernier mot au parlement en ce qui concerne le choix des personnes, cela augmente les chances que les partis présentent des candidats qui ont le sens de la collégialité. De cette manière, ils tiendraient tout naturellement compte des exigences généralement admises, comme l'équilibre linguistique et régional.

La procédure BRAVO-SYMPA est facile à appliquer. Il y a un système très simple pour déterminer le nombre de sièges que le peuple attribuera à chaque parti. Chaque citoyen dispose de sept voix qu'il peut répartir sur les premier, deuxième, troisième etc. sièges de chaque parti. Ainsi il pourrait voter pour que son parti favori dispose des sept sièges ou bien il répartit ses voix sur différents partis. Il peut aussi donner un premier

siège à sept partis différents. Autre alternative, il donne à un parti un premier, un deuxième, un troisième et un quatrième siège, à un autre parti un premier et le deuxième et, enfin, à un troisième parti un premier siège. Les sept sièges ayant reçu le plus de voix sont alors élus. Le gros avantage de cette procédure est que cela permet aux citoyens d'indiquer leurs préférences d'une manière nuancée et répartie sur plusieurs partis. Il est évidemment possible de faire varier cette procédure en appliquant la majorité absolue au lieu de proportionnelle et, si nécessaire, plusieurs tours de scrutin.

6. Les divers aspects de la concurrence politique se renforcent mutuellement

Chacune des cinq institutions mentionnées plus haut porte ses fruits individuellement ou par interaction. Elles sont encore plus efficaces si plusieurs ou toutes sont transposées ensemble. A bien des égards elles renforcent mutuellement leurs effets et favorisent leur introduction comme nous le voyons dans les exemples suivants :

- Des commissions financières fortes favorisent donc le fonctionnement de la démocratie directe et du fédéralisme fonctionnel en améliorant l'accès des citoyens électeurs à l'information.
- La démocratie directe protège la décentralisation et le fédéralisme (Eichenberger 1994, Schaltegger et Feld 2003). Des gouvernements mis en place par élection tendent à affaiblir la concurrence politique. Comme le ferait un cartel, ils harmonisent l'imposition et ainsi affaiblissent la concurrence fiscale.
- Un fédéralisme fonctionnel facilite l'ouverture des marchés politiques. Car les communes traditionnelles opposent une plus grande résistance aux politiciens venus de l'extérieur que les entités fonctionnelles.
- L'ouverture du marché politique favorise un fédéralisme fonctionnel. Lorsque les candidats sont recrutés sur le marché national, voire international, il y a toutes les chances de trouver assez de candidats compétents et jouissant d'une bonne réputation (Eichenberger et Rossi 2005).

- L'ouverture du marché politique favorise la démocratie directe et un fédéralisme fonctionnel. Car des politiciens mobiles cherchent activement à réformer les institutions politiques selon les désirs du citoyen et non pas de la classe politique.
- En démocratie directe, il est plus facile pour le citoyen d'élire des hommes politiques venus de l'extérieur, car il peut aussi mieux les contrôler si cela s'avère nécessaire.

IV. Conclusion

Il est difficile de créer une concurrence économique efficace pour de nombreuses prestations fournies par l'Etat. Les effets externes et les monopoles naturels avec ce qu'ils entraînent comme réglementations et mises au concours créent des problèmes insurmontables. C'est la raison pour laquelle il faut trouver un troisième mécanisme d'allocation qui ne soit ni l'Etat traditionnel ni le marché. Nous proposons que cette institution entre l'Etat et le marché soit un *marché pour l'Etat*, c'est-à-dire que des institutions collectives continueront de fournir un grand nombre de prestations, mais que la concurrence politique au sein de ces institutions serait intensifiée (concurrence entre ceux qui offrent des services politiques pour obtenir les voix de ceux qui demandent des services politiques). Pour intensifier cette concurrence nous proposons... de renforcer la démocratie directe; développer un fédéralisme fonctionnel par l'introduction d'organismes démocratiques spécialisés (des FOCJ ou communes spécialisées) jouissant d'autonomie fiscale; ouvrir les marchés politiques à ceux qui se présenteraient de l'extérieur; créer une concurrence directe entre le gouvernement et le parlement d'une part et une instance supplémentaire élue par le peuple de l'autre. Cette instance exercerait une critique constructive et proposerait des améliorations, exactement comme le fait une commission financière communale forte.

En outre le niveau fédéral doit aussi être renforcé; pour y parvenir il est nécessaire de stimuler les hommes politiques fédéraux à développer et à défendre des projets dont l'ensemble de la Suisse profiterait. Grâce aux réformes proposées, l'Etat fournirait plus efficacement ses prestations. Les privatisations seraient moins urgentes et plus faciles à réaliser,

parce que les réformes proposées augmentent l'efficacité des réglementations. De cette façon, une concurrence politique plus forte s'avère être la solution indispensable aussi bien dans le domaine politique qu'économique.

Bibliographie, voir texte allemand pages 118 à 121.

Martine Brunschwig Graf

Responsabilité: une valeur difficile à assumer

1. Les enfants du tout à l'Etat

En guise d'introduction, une réflexion générale sur le rapport à l'Etat à l'aide de quelques exemples.

La fameuse phrase de John Kennedy: «Ne te demande pas ce que ton pays peut faire pour toi mais ce que tu peux faire pour ton pays» n'a visiblement jamais traversé l'Atlantique! Elle a certes, à l'occasion, pu inspirer un politicien courageux en mal de citation mais elle ne provoque, à l'évidence, aucune résonance particulière dans l'inconscient de nos concitoyens.

Nous vivons dans une société qui s'est progressivement construite dans un consensus de déresponsabilisation. Tous partis confondus, ce phénomène a électoralement profité à tous à tour de rôle et suivant les sujets. A gauche, l'idéologie dominante conduit toujours, en définitive, à privilégier le système, l'organisation administrative plutôt que la confiance dans l'individu. A droite et au centre, les sirènes électorales finissent par créer des exceptions qui tendent à devenir la règle. Le tout produit un système de protection et d'engagement étatique rassurant voire même anesthésiant.

En 2005, la Lake Parade faisait parler d'elle à Genève. Ce n'était ni en raison de la musique, ni même de la fréquentation par ailleurs élevée de cette manifestation mais parce qu'une petite dizaine de personnes durent se faire soigner pour cause d'absorption d'une substance identifiée comme étant la «drogue du violeur». A peine l'événement connu des médias, ceux-ci se ruèrent sur les autorités pour savoir ce qu'elles entendaient faire pour qu'un tel accident ne se reproduise pas. Les journalistes n'ont pas cherché à savoir ce qui s'était réellement passé – la suite montrera qu'aucune personne intoxiquée ne l'a été à son insu – mais ont simplement reproduit le fameux réflexe: **que fait la police?**

Ceci pourrait relever de l'anecdote. Et pourtant il n'en est rien. L'événement ne mériterait pas qu'on le mentionne s'il n'illustrait pas à la perfection ce désir profond de sécurité qui hante nombre de nos concitoyens. Les médias, en l'occurrence, ne sont que le reflet de cet état d'esprit, quand bien même ils n'ont de cesse de l'entretenir.

Autres faits illustratifs de ce «tout à l'Etat»: ces personnes découvertes, des semaines après leur décès, mortes dans l'isolement le plus total. Les voisins ne savent rien, la famille ignore tout, les services sociaux, les seuls à s'en occuper, sont montrés du doigt. On attend donc tout de l'Etat, qu'il assure ses prestations mais qu'il pallie aussi le manque de solidarité et la déresponsabilisation. Et voilà qu'en définitive, une fois le premier moment d'émotion passé, revient la même question: **que fait l'Etat?**

Quant à l'éducation, elle peut à elle seule illustrer mon propos initial. Nombreux sont ceux qui dénoncent les lacunes éducatives dont la société tout entière subit les effets. De même, tout problème relatif aux jeunes appelle invariablement une réponse toute faite. Qu'on parle de tabagisme, d'obésité, d'imprudences en matière de circulation routière, de drogue ou même d'accidents canins, une question revient, lancinante: **que fait l'école?**

Nous sommes donc les enfants du «tout à l'Etat». Soucieux d'en tirer le maximum mais aussi avares des moyens à lui accorder. Certes les impôts ne sont pas négligeables, tout au moins pour les catégories les plus aisées de la population. On trouvera toujours une majorité pour les abaisser, tous contribuables confondus, et la même majorité se retrouvera pour refuser les augmentations, cela va de soi. En bonne théorie économique, cela se comprend et se défend. En bonne logique, la réaction est plus discutable dès lors que l'on trouve presque toujours des

majorités de citoyens pour approuver des prestations nouvelles et donc des dépenses supplémentaires !

Comment illustrer mieux le paradoxe qui veut que de l'Etat on attend tout en espérant contribuer le moins possible à son entretien qu'en citant un extrait de cette composition, parue dans la Revue française «Débats» en... 1848 :

Citoyens, dans tous les temps deux systèmes politiques ont été en présence, et tous les deux peuvent se soutenir par de bonnes raisons. Selon l'un, l'Etat doit beaucoup faire, mais aussi il doit beaucoup prendre. D'après l'autre, sa double action doit se faire peu sentir. Entre ces deux systèmes il faut opter. Mais quant au troisième système, participant des deux autres, et qui consiste à tout exiger de l'Etat sans lui rien donner, il est chimérique, absurde, puéril, contradictoire, dangereux. Ceux qui le mettent en avant, pour se donner le plaisir d'accuser tous les gouvernements d'impuissance et les exposer ainsi à vos coups, ceux-là vous flattent et vous trompent, ou du moins ils se trompent eux-mêmes.

L'auteur est un économiste français de la première moitié du XIX^e siècle, Frédéric Bastiat. Auteur méconnu, porteur de l'idée libérale et forcément moins en cour que les tenants du tout à l'Etat.

Rien n'a donc changé depuis 1848? On ne peut affirmer cela mais on doit constater que l'esprit de notre vieux continent européen est imprégné de cette relation ambiguë à l'égard de l'Etat et de cette priorité mise sur la sécurité plutôt que la responsabilité, de cette façon de concevoir la solidarité comme la tâche de l'autre et jamais celle de soi-même.

2. Sortie de la guerre: le défi de la croissance

Une relecture d'un passé récent et de l'état d'esprit qui régnait durant les «trente glorieuses» et de la façon dont s'est construite la nouvelle relation entre l'Etat et ses citoyens.

Il nous est à tous bien difficile aujourd'hui d'imaginer ce que devait être le sentiment des femmes et des hommes de ce pays à la fin de la seconde guerre mondiale. Certes, la Suisse n'a pas subi la guerre mais elle a connu les rationnements, l'économie planifiée, la censure et toute cette réglementation du quotidien qui faisait que la liberté laissée à chacun était réduite au plus petit dénominateur commun. Cinquante ans plus

tard, les acteurs de l'époque se font rares et nous devons faire un effort d'imagination pour nous représenter ce qu'ont pu produire dans les esprits, des privations répétées durant six ans, des restrictions de consommation et de déplacement et un système de production concentré sur les besoins essentiels et les nécessités de défense.

2.1 Passage d'une économie planifiée au libre marché

Nous sommes, je le disais plus haut, les enfants du tout à l'Etat. Mais je ne crois pas que ceci soit inscrit dans les gènes et encore moins que cela puisse venir de l'expérience des années de guerre. Les malheurs de l'époque n'ont pas rendu désirable la relation paternaliste que l'Etat entretenait avec les citoyens par obligation et pour des raisons de sécurité que l'on peut parfaitement comprendre par ailleurs. Cette organisation d'alors n'était pas issue de votes démocratiques et de décisions mûrement réfléchies mais de contraintes imposées par les nécessités. Pourtant, chacun s'en est accommodé tant bien que mal.

Mais, entrer sans trop l'avoir sciemment décidé dans un régime de sauvegarde fortement étatisé est sans doute moins difficile que d'en sortir! L'Etat, en Suisse, n'est pas plus vertueux qu'ailleurs. S'arroger des pouvoirs par obligation ne garantit pas que l'on s'en dessaisisse volontiers lorsque les justifications ont disparu. De même, les citoyens vivent sans doute mal les tutelles mais rien ne dit qu'ils passent à l'affranchissement des contraintes sans effort.

C'est la raison pour laquelle, la sortie de la guerre a aussi vu naître des organisations telle que la Société pour le développement de l'économie suisse (SDES, aujourd'hui economiesuisse) dont la mission initiale visait à faciliter et accélérer le passage de l'économie de guerre planifiée à l'économie de marché. Tous n'étaient d'ailleurs pas de cet avis. Ainsi est née une initiative populaire socialiste «concernant la réforme économique et les droits du travail». Il est intéressant de prendre connaissance du texte complet car il serait difficile d'imaginer que ce même parti se lance aujourd'hui dans une opération similaire.

Le texte fut refusé le 18 mai 1947 par deux tiers des votants et la totalité des cantons. Les signatures avaient été récoltées en 1943 déjà.

Initiative populaire «concernant la réforme économique et les droits du travail»

L'article 31, alinéa premier, de la constitution fédérale est remplacé par les dispositions suivantes:

- 1. L'économie nationale est l'affaire du peuple entier.*
- 2. Le capital doit être mis au service du travail, de l'essor économique général et du bien-être du peuple.*
- 3. La Confédération a le droit de prendre les mesures nécessaires à cet effet en intervenant dans la structure et l'organisation de l'économie nationale.*
- 4. La situation matérielle des citoyens et de leurs familles doit être assurée.*
- 5. Le droit au travail et la juste rémunération du travail sont garantis.*
- 6. Le travail doit être protégé dans toutes les branches de l'économie.*
- 7. En vue d'assurer l'application de ces principes et d'empêcher les crises et le chômage, la Confédération édictera des dispositions, en particulier au sujet de la coopération de l'Etat et de l'économie.*
- 8. Il sera fait appel à la collaboration des cantons et des organisations économiques.*

On peut donc constater qu'à la sortie de la guerre, les positions politiques devaient être très contrastées entre les tenants du retour au libéralisme économique et les partisans d'une économie définitivement étatisée.

On relèvera par ailleurs qu'une autre initiative, concoctée par l'Alliance des Indépendants, avait été rejetée en 1946 par plus de 80% des votants. Le texte est lui aussi révélateur puisqu'il donne à la Confédération la mainmise complète sur l'économie suisse:

(...) Le droit au travail est garanti à tout Suisse valide, conformément aux principes suivants:

- 1. La Confédération assure la mise en œuvre complète et permanente des forces productives de la nation sur la base de*

salaires suffisants à l'existence. Pour cela, elle fait appel à la collaboration des cantons, des communes et des associations professionnelles, tant patronales qu'ouvrières. L'autonomie des cantons en matière de législation sur le droit au travail est respectée dans la plus large mesure.

- 2. Les initiatives privées tendant à préparer et à exécuter des travaux, sur une échelle suffisante, sont encouragées; elles sont soutenues par une politique financière appropriée et par un programme systématique de crédits. Si l'occupation totale de la main-d'œuvre nationale l'exige, l'exécution et le financement de travaux publics seront prévus.*
- 3. Aussi longtemps qu'un Suisse est privé du travail approprié auquel il a droit, il touche un salaire de compensation. Dans ce cas, il peut être soumis à l'obligation de suivre des cours de perfectionnement ou de réadaptation.*

Si de telles initiatives ont vu le jour et récolté le nombre de signatures nécessaires pour parvenir jusqu'au vote populaire, c'est sans doute qu'il y avait, au milieu des années quarante, un rapport à l'Etat suffisamment fort pour que les forces de gauche songent à exploiter ces liens pour les rendre permanents.

Ainsi, les années d'après-guerre ont-elles contraint la société suisse à faire les choix indispensables à son développement. Dans le même temps où l'on mettait sur pied l'assurance vieillesse et survivants (AVS), l'économie privée entamait sa grande phase de développement au point d'ailleurs que la Suisse dû adopter, dans les années soixante, des arrêtés «anti-surchauffe» pour freiner l'emballement conjoncturel. On a peine à imaginer aujourd'hui une telle situation, alors que nous vivons les yeux fixés sur les pourcentages de la croissance et finissons par crier victoire lorsque celle-ci atteint 2%!

En guise de résumé, celui de l'Encyclopédia Universalis (1998) vaut bien qu'on le cite car il résume, à sa manière, la façon dont notre pays a suivi le chemin de la croissance durant les années cinquante à septante :

Croissance économique 1950-1970

Au cours des années cinquante, la Suisse a connu une croissance réelle sans précédent de son P.N.B. à raison de 4.6% en moyenne par an. Cette croissance principalement quantitative a été fondée sur

l'apport de la main-d'œuvre étrangère et sur des investissements extensifs aux dépens de l'innovation technologique. Cette période de prospérité porte la marque d'un libéralisme économique qui réduit au minimum l'intervention de la Confédération, des cantons et des collectivités publiques, à deux exceptions près: le système des assurances sociales, dont l'assurance maladie, ainsi que l'AVS (assurance vieillesse, survivants) qui couvre les besoins essentiels des personnes âgées et des invalides au moyen d'une péréquation fondée sur les revenus du travail; et l'agriculture qui bénéficie d'une protection étendue et d'une indexation des revenus de la paysannerie calculée en fonction de la prospérité générale.

Les années soixante sont marquées par la poursuite de la croissance au taux moyen de 4.7% du P.N.B. Mais, à la différence de la période précédente, la période de 1960 à 1970 subit une pression inflationniste de l'ordre de 4% due à la fois à l'immigration massive, à l'extension de la production et à la croissance rapide des liquidités sur le marché monétaire. Tout en prenant des mesures «anti-surchauffe», la Confédération s'engage massivement dans les investissements d'infrastructure (communications, routes, recherche scientifique et santé): ses dépenses vont doubler au cours de cette période que le professeur Peter Tschopp qualifie de transition entre le libéralisme optimiste des années cinquante et l'interventionnisme institutionnalisé des années soixante-dix.

Peter Tschopp a parfaitement raison, c'est bien de «libéralisme optimiste» qu'il faut parler pour qualifier ces années-là. La croissance représentait alors un espoir de vie meilleure autant qu'une nécessité économique.

2.2 Le culte de la réussite

Dans un tel climat économique, la réussite individuelle et collective devient un objectif qui confine au culte. On jugera bien sûr différemment cette période suivant qu'on l'observe d'un milieu rural ou urbain, d'une situation financière aisée ou très modeste. Mais on peut dire, toutes catégories sociales confondues, que «sixties» et «seventies» ont éveillé ce sentiment que tout était possible et que la réussite accompagnerait une génération après l'autre. C'était donc le temps du toujours plus et du toujours mieux.

La meilleure illustration de cet état d'esprit, on la trouve avec l'Exposition nationale de 1964. On n'a jamais fait mieux en Suisse, me semble-t-il, pour illustrer cette période de véritable euphorie. Le parallèle avec Expo 02 fait apparaître de façon très crue les divergences essentielles entre ces deux périodes. Les années soixante étaient imprégnées de l'idée de croissance et de progrès ininterrompu. Le profit, le succès, l'industrialisation, la recherche scientifique et même l'armée bénéficiaient d'une image positive dans la population car chacun pensait alors que l'avenir ne pouvait qu'être meilleur et profitable à tous. Autant dire que les préoccupations environnementales n'étaient que timidement à l'ordre du jour, aucun mouvement politique ne relayait bien sûr ces thèmes-là.

Pourtant, les préoccupations d'alors, telles qu'on peut les relire avec un peu de recul, n'étaient pas nécessairement éloignées des problématiques que nous avons à traiter aujourd'hui. Elles sont fort bien décrites par Bernard Meuwly, architecte, adjoint de l'architecte en chef de l'Exposition nationale suisse de 1964 :

Le débat ouvert par l'Expo eût le mérite de mettre l'accent sur une série de problèmes auxquels la Suisse allait devoir faire face tels que :

- *l'aménagement du territoire*
- *l'ouverture vers l'Europe*
- *la solidarité mondiale*
- *l'intégration des étrangers,*
- *la pollution*

et toute réflexion sur de nouvelles raisons de croire et créer...

Rien de nouveau sous le soleil, serait-on tenté de dire. Et pourtant si. Il y avait à l'époque un état d'esprit tourné vers l'idée que l'on pouvait croire et créer.... Le rapport à l'Etat ne pouvait donc qu'être différent. Les attentes étaient forcément plus limitées et la responsabilité de nos institutions publiques aussi. C'est à cette époque qu'est née la Fédération romande des consommatrices (FRC – 1959), initiative totalement privée, intégrant l'idée, jusqu'en 1996, que le pouvoir de consommation était avant tout en mains féminines. La démarche n'a que peu varié même si les thèmes ont pu changer: responsabiliser les consommateurs et leur faire prendre conscience de leur pouvoir. Il se crée donc une forme de contrepuissance entièrement «privatisée» qui fait appel à la responsabilité individuelle de chacun de même qu'à son esprit critique. Le même phénomène est apparu par la suite en Suisse alémanique.

Ainsi, au sein d'une économie de marché dans lequel les entreprises exercent leurs activités dans un cadre de grande liberté, l'équilibre s'établit naturellement par le biais d'une responsabilisation des consommateurs. Durant cette période, le besoin de protection, en matière de consommation, ne s'exprime pas en priorité par des tentatives de légiférer sur le plan cantonal et fédéral. On observera toutefois que la fièvre de consommer se traduira par une explosion du petit crédit, lequel, malgré des démarches parlementaires au niveau fédéral, ne trouvera pas d'écho politique suffisant pour une réglementation.

On peut regretter, rétrospectivement, que les mouvements d'alors n'aient pas trouvé suffisamment d'écho citoyen durable pour éviter la «légiférite aiguë» qui a suivi. Finalement, faute d'esprit citoyen et de sens des responsabilités suffisamment cultivés, la Suisse a raté le train d'une société libérale pleinement assumée.

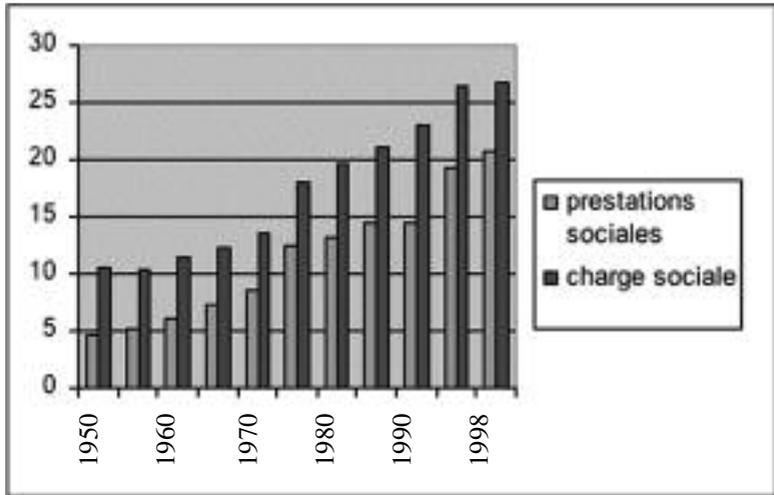
2.3 La recherche croissante de la sécurité

La loi fédérale sur l'assurance vieillesse et survivants (LAVS), du 20 décembre 1946, constitue l'une des principales lois de sécurité sociale en Suisse. Depuis 1948, date de son entrée en vigueur, cette législation a subi de nombreuses modifications. D'autres prestations sociales ont pris leur place dans le système de protection sociale suisse: l'assurance invalidité, l'assurance chômage, la prévoyance professionnelle, l'assurance accidents obligatoire, l'assurance-maladie obligatoire, sans compter les prestations sociales décidées directement dans les cantons. Le graphique ci-après permet de voir leur croissance.

On y constate le poids de ces prestations sociales d'une part et de la charge sociale d'autre part dans le produit intérieur brut (PIB) de 1950 à 1998. Il serait opportun d'ailleurs que le graphique soit complété par l'Office fédéral de la statistique avec des données plus récentes. On peut constater néanmoins qu'en 48 ans, la part de prestations sociales est passée de 5% à plus de 20% et la charge sociale de 10% à plus de 25%.

On constate, à la lecture du graphique qui suit, que l'évolution de la sécurité sociale coïncide avec une perte progressive de l'esprit de responsabilité au profit du désir de sécurité. On remarque aussi que la croissance de la sécurité sociale n'a que peu accusé le coup des périodes de ralentissement conjoncturel. Le tableau montre en revanche que le financement des prestations pèse plus ou moins fortement sur la

Prestations et charges sociales en pourcent du produit intérieur brut (PIB)



production de richesse en fonction des périodes conjoncturelles. Durant les années cinquante à septante, le poids des charges sociales est resté relativement limité alors qu'il croît de façon extrêmement marqué par la suite.

La statistique sociale n'est qu'un des instruments de mesure du besoin de sécurité qui s'est exprimé durant les années d'après-guerre et jusqu'à aujourd'hui. On pourrait aussi utilement décomposer la progression du volume des lois et ordonnances figurant au registre systématique des lois fédérales. Il faudrait y ajouter bien sûr les dispositions cantonales qui sont venues compléter le dispositif. Ceci n'est pas venu par hasard et n'est pas le fruit non plus de décisions gouvernementales de nature dictatoriale. Les autorités politiques ont agi dans un cadre démocratique correct. On pourra tout au plus déplorer qu'au-delà des lois soumises au référendum et donc au verdict possible des citoyens, les réglementations d'application, qui y échappent, donnent souvent dans la surenchère, sans compter l'application administrative qui en est faite et qui apporte encore son lot supplémentaire d'interventionnisme.

Il n'y a donc ni hasard ni pouvoir occulte dans cette évolution. Elle est le fruit d'un état d'esprit largement partagé où le confort et la prospérité

ont peu à peu atomisé le goût du risque, l'envie d'entreprendre et l'esprit de responsabilité. Lorsqu'on ne possède rien ou très peu, il n'y a rien à protéger et le risque ne constitue pas une menace. Lorsque l'on atteint un certain degré de prospérité, la protection de l'acquis prime sur la prise de risque et l'on a tendance à réclamer toujours davantage. Tout dépend, en définitive, de la capacité des responsables politiques à résister à cette dérive, à l'endiguer ou tout au moins à la limiter.

Notre système démocratique a certes bien des vertus, mais il comporte aussi quelques défauts. Les instruments référendaires exercent une pression constante sur les élus, de même bien sûr que les exigences de l'élection populaire. Les partis eux-mêmes semblent souvent plus sensibles aux sondages d'opinion et aux enquêtes de popularité qu'à maintenir une ligne politique parfois forcément impopulaire.

La soif de sécurité est difficile à éteindre. En effet, la protection de l'Etat, dès lors qu'elle semble assurée, engourdit les esprits avec la notion du risque zéro, notion toute virtuelle mais sans fondement réel.

Un triste événement survenu il y a quelques années dans une commune genevoise me permet d'illustrer le propos. Des lotissements situés en zone identifiée comme potentiellement inondables ont été... inondés. L'enquête tend à démontrer que des chambres ont été aménagées en sous-sol malgré les dispositions légales. Il serait trop complexe de détailler ici la cascade de responsabilités qui découle de l'enquête. Mais on peut relever néanmoins un élément. Un an avant l'inondation incriminée en 2002, une première inondation avait eu lieu, signal qui n'avait dissuadé aucun propriétaire, apparemment, de faire loger des enfants en sous-sol. Tout au plus s'est-on tourné vers les autorités pour réclamer des mesures de sécurité qui ont tardé, il est vrai, à se concrétiser.

Mais là n'est pas mon propos. La question qui nous intéresse est la suivante. N'est-il pas raisonnable, lorsque l'on souhaite acquérir un logement, de s'interroger sur les dangers qui sont liés à la zone d'habitation que l'on choisit? N'est-on pas tenu de se demander s'il est raisonnable de continuer à faire dormir des enfants en sous-sol de sa maison alors qu'une première inondation a sonné la cote d'alerte et ce, sous prétexte que l'Etat doit intervenir? De fait, une zone qui comporte un danger permet sans doute d'offrir des logements à un meilleur prix. Mais le choix que l'on fait ainsi comporte aussi des responsabilités. Celle d'assurer dans la mesure de ses moyens sa propre sécurité et celle de sa famille en est une. Cette responsabilité n'occulte en rien celle de l'Etat à

qui il revient de prendre certaines dispositions. Pour ma part, j'ai grande compassion pour le désarroi des habitants touchés par ce désastre naturel, mais je pense que cela ne nous dispense pas de réfléchir à la relation que nous cultivons par rapport au risque, celui que nous sommes prêts à assumer, celui dont nous souhaitons être préservés.

3. Valeurs à revitaliser

Liberté et responsabilité, termes en déshérence; individualisme sans responsabilité individuelle, des droits sans devoirs et des attentes démesurées.

Pour ce chapitre, j'aimerais largement faire place aux réflexions d'un philosophe qui me semble exprimer l'essentiel de ce que je souhaite écrire. Fernando Savater, dans son ouvrage «Politique à l'usage de mon fils», traite de façon très détaillée de la notion de responsabilité. Il s'attache surtout à démontrer les effets du poids de l'Etat sur la disposition des citoyens à exercer leur responsabilité individuelle:

Quand l'individu prédomine à l'excès, l'harmonie de l'ensemble social peut-être détruite; nul ne se soucie de défendre le bien commun, les individus les plus doués utilisent les plus faibles sans admettre le devoir de solidarité envers eux;... Mais quand c'est l'Etat qui prend une importance trop grande, les individus sont privés de leur initiative et ne se sentent plus maîtres de leur propre vie;... La bureaucratie gouvernementale se charge de régenter les plus infimes détails du travail, du commerce, de la santé, des arts, des comportements sexuels, des croyances, des loisirs, etc.; et il se trouve toujours une autorité pour savoir mieux que chacun ce qui est bon pour lui.

Dans l'idéal il faudrait bien sûr établir un délicat équilibre. Dans la réalité, il faut prendre position et savoir si l'on se place du côté de l'individu ou de celui de l'Etat lorsqu'il faut trancher. On peut définir de bien des manières l'individu en posture d'assumer ses responsabilités. Mais il est intéressant de faire la démonstration «en creux» en se demandant ce qu'est un individu irresponsable. Pour Fernando Savater: «Il y a deux types d'irresponsables immatures: ceux qui ont peur des autres et ceux qui ont peur d'eux-mêmes. L'ultime conséquence est la même dans les deux cas: plus il y aura de prohibitions, plus on sera rassuré et content.» Faut-il interdire les jeux de hasard parce que certaines personnes ne peuvent y résister? Savater cite l'exemple de cette femme, interview-

wée par un média électronique, décrivant sa dépendance à l'égard du jeu et concluant qu'il fallait interdire ces «engins fatals». Les Etats-Unis n'avaient pas pensé différemment lorsqu'ils ont introduit la trop fameuse prohibition à l'égard de l'alcool. Il y aura toujours des gens qui entrent en état de dépendance à l'égard des drogues, des jeux, des sectes, etc. Mais, relève Savater *«la seule chose que nous puissions faire, si nous voulons une société adulte et non répressive, c'est enseigner la tempérance et la prudence à des individus libres.»*

Il y a donc bien un choix de société derrière ce débat sur la reconquête de valeurs individuelles telles que la liberté et la responsabilité. De fait, nous n'avons pas fait de véritable choix jusqu'ici mais contribué à une évolution à laquelle nous n'avons pas prêté attention. Curieusement, les scrutins populaires, si nombreux en Suisse, ne favorisent pas la prise de conscience. Ils sont trop répétitifs, trop sectoriels. Et puis, nous n'avons pas le goût des débats portant sur les principes. C'est ce qui explique que l'on puisse à la fois lutter farouchement contre les hausses d'impôt et voter impunément pour de nouvelles prestations.

4. Le désenchantement, premier pas vers un renouveau

La globalisation, indicateur des limites du pouvoir de l'Etat; renouveau de l'engagement civique et social personnel.

La globalisation produit bien des bouleversements dans nos existences. De fait, elle imprègne nos vies depuis bien longtemps mais le formidable développement des nouvelles technologies nous l'a rendue beaucoup plus perceptible. Les échanges de toutes natures, produits, services, informations se font à travers toute la planète et la traçabilité devient toujours plus difficile à assurer. L'Etat protecteur garde, lui, ses frontières politiques classiques. Certes, l'Union européenne recrée dans une certaine mesure une instance de régulation d'une autre échelle. Mais elle ne recouvre qu'une part réduite de l'espace des échanges économiques et ne peut donc prétendre répondre à ce que les citoyens se sont habitués à attendre de l'Etat en matière de protection et de contrôle. Les accords de libre échange ne font que renforcer la nécessité de libéralisation. Celle-ci ne répond pas à une idéologie à laquelle chacun adhère volontairement mais à une nécessité mal comprise. Il en résulte ce grand malentendu qui plane sur les rapports entre les citoyens et la politique

depuis plusieurs années. Ils attendent de l'Etat une protection accrue que celui-ci ne peut être en mesure de lui donner. L'Etat mondial n'existe pas et aucun organisme institutionnel ne peut assumer le rôle de régulateur universel. L'Organisation mondiale du commerce (OMC), née dans l'indifférence politique, concentre sur elle les frustrations de ceux qui mènent une lutte stérile mais convaincue contre la mondialisation.

Lorsque l'Etat n'est pas en mesure d'intervenir de façon satisfaisante, il reste au citoyen à prendre ses responsabilités. La mondialisation ouvre en effet la porte de tous les choix et de tous les risques. Le consommateur se voit confronté à une obligation qu'il ne peut esquiver: la liberté de consommer implique l'exercice du sens critique, du choix raisonné, de la maîtrise de l'information. C'est finalement cette liberté qui fait peur car elle renvoie chacun aux droits et obligations individuelles qui sont exigeants et donc souvent délaissés. Nous nous retrouvons au même point que dans les années soixante, finalement, à l'aube d'une ère où les possibilités sont immenses, les risques forcément présents.

5. La recherche d'un nouvel équilibre

Les théories de management public et la notion de citoyen client/usager. Le lien entre l'Etat et le citoyen, une question d'équilibre entre les attentes et les efforts financiers; la question particulière de la répartition de l'impôt; le rôle des gouvernements, des parlements et de la justice.

5.1 Citoyen-Etat: un contrat de confiance à renouveler

De combien d'Etat l'Homme a-t-il besoin? C'est la question que posent nombre de séminaires consacrés à la gestion de l'Etat. C'est au fond la vraie question à poser pour définir la politique à tenir en matière de gestion publique, de prestations étatiques ou de recettes fiscales.

Je souhaite insister sur ce point: on ne peut aborder la question des prestations et des charges sans traiter celle des ressources. **En effet, c'est le même citoyen qui se trouve bénéficiaire de prestations et d'infrastructures, contraint de s'acquitter des impôts qui lui sont réclamés mais aussi inquiet du bon usage des deniers publics.**

Ainsi, parce que nous sommes tous des humains, pouvons-nous être conduits, à différents moments, à approuver des baisses d'impôts, atten-

dre de l'Etat davantage de sécurité et d'avantages tout en fustigeant le gaspillage que l'on reproche tant aux administrations publiques?

Nous ne pouvons donc **mener une politique crédible à long terme** sans redonner de la cohérence au discours et aux attentes concernant la gestion publique, nouvelle ou non par ailleurs!

Au fond, le premier devoir des responsables politiques est **d'établir ou de rétablir le lien de confiance** entre le citoyen et les institutions. Et cela doit se passer sur plusieurs fronts:

- démontrer la capacité de l'Etat à se réformer et à pratiquer une **gestion rationnelle**;
- conduire une **politique fiscale** équitable qui respecte les principes de la courbe de Laffer;
- conduire une **évaluation des prestations** qui permette à chacun de connaître les prestations fournies, les moyens qui lui sont consacrés et quelques indicateurs qualitatifs.

Le thème des prestations est sans doute le plus délicat. Il existe aujourd'hui une grande confusion quant aux prestations qui devraient être accomplies par l'Etat ou les institutions financées par lui. Plus la charge fiscale est élevée, plus le citoyen a tendance à attendre davantage de l'Etat, pour en avoir pour son argent en quelque sorte. Le débat devient donc de moins en moins rationnel. En effet, pour pouvoir l'aborder de façon sereine, il faut accepter d'en revenir aux valeurs essentielles. Il faut surtout, sans tabous, savoir remettre en cause certains avantages dès lors qu'ils ne sont plus justifiés. Mais c'est là aussi que le système démocratique présente la principale résistance. Comment, dans un pays où la démocratie directe permet de remettre en cause n'importe quelle décision des pouvoirs publics, peut-on espérer que les citoyens acceptent d'eux-mêmes de se priver de prestations dont ils bénéficient ou pourraient bénéficier?

Cela exige de la part des autorités une capacité de conviction – liée au préalable à une forte conviction collective – pour convaincre les électeurs d'une nécessité de changement qui exige d'eux un certain renoncement. Un tel exercice est rendu encore plus difficile lorsque l'Etat est en butte à la méfiance et dès lors que la qualité de sa gestion est mise en doute.

On exige aujourd'hui bien davantage de l'Etat qu'on pouvait en attendre hier. Durant bien des années, le contrôle exercé sur l'Etat, ses

activités et ses dépenses n'étaient pas vraiment sujet ni à question ni à débat. Les parlements n'évoquaient pas encore leur impuissance et leur sentiment d'être dépassés, et les médias ne faisaient pas la une sur l'usage des deniers publics.

Aujourd'hui, c'est sur la place publique que se traitent certains dossiers qui mettent en cause l'Etat. Cela peut être considéré comme une avancée considérable en matière de transparence. Certes. Mais cela encourage-t-il vraiment la vertu et la rigueur de gestion? De fait, pratiquer la transparence implique aussi l'assurance de pouvoir détecter les dérapages et de proposer les mesures correctives sans courir l'opprobre en place publique, faute de quoi la tentation est forte de vouloir dissimuler les constats pour éviter la médiatisation.

5.2 Le rôle essentiel des trois pouvoirs et le poids controversé du quatrième

Traiter de la responsabilité individuelle et collective, c'est donc aussi se demander comment créer les conditions qui peuvent encourager à cette prise de responsabilité. Cela implique que chacun assume son rôle. Les responsables politiques devraient conserver présent à l'esprit qu'ils détiennent un pouvoir qui leur est délégué par les citoyens dont ils ont la charge. Personne ne réclame d'eux qu'ils mettent sous tutelle celles et ceux pour lesquels ils agissent au nom du bien commun. Et c'est pourtant bien d'une mise sous tutelle dont il faut parler lorsque l'on évoque la façon dont on élabore les lois et dont on organise leur application. A chaque fois qu'on en met une en place, on devrait en prévoir, autant que possible, la limite d'application dans le temps et le mode d'évaluation de ses effets. Le parlement genevois a adopté une loi concernant la législation expérimentale ainsi rédigée:

Article unique

Loi expérimentale

1 Une loi peut être établie à titre expérimental à condition:

- a) qu'elle soit limitée au temps strictement nécessaire à l'expérimentation;*
- b) qu'elle fixe le but de l'expérimentation et les hypothèses qu'elle cherche à vérifier;*

c) que ses effets soient évalués dans un rapport remis sur le bureau du Grand Conseil au plus tard 3 mois avant la date prévue pour son expiration.

2 La loi expérimentale, telle que définie à l'alinéa 1, doit déterminer le type de données à récolter, la démarche méthodologique, les critères d'appréciation de l'expérimentation et les organes responsables pour l'effectuer.

Cette loi est parfaite, si ce n'est qu'elle n'est que rarement appliquée. En effet, pour qu'elle exerce ses effets, il faut que le parlement accepte ensuite des lois expérimentales dans des domaines intéressants qui touchent à la protection ou aux prestations sociales. Sinon, une telle disposition ne possède qu'un intérêt limité. Or, c'est justement dans ces domaines que la réticence est la plus importante. Admettre qu'une loi est expérimentale c'est accepter que les prestations de l'Etat soient limitées dans le temps, que sa protection puisse l'être aussi. Cette culture nécessite un long apprentissage civique pour pouvoir s'appliquer.

Les gouvernants et les parlementaires capables de proposer de telles dispositions ne sont pas légion car elles ne sont pas très populaires.

Certes, aucun référendum n'est venu contester la disposition genevoise. Mais aucune loi importante n'a été soumise depuis aux exigences de la loi expérimentale. Il y a donc bien du chemin à faire et un travail tout trouvé pour les parlements en mal de contrôle.

En effet, s'il est vrai que la politique devient toujours plus complexe, que bien des dossiers présentent un degré de technicité apte à décourager des parlementaires de milice, il est tout aussi vrai que notre système démocratique actuel offre toutes formes de possibilité pour que les parlementaires reviennent à une meilleure définition de leur mission et se dotent des outils nécessaires pour la remplir. Tout le monde sait comment on peut noyer un parlement sous une avalanche d'informations. Toute administration sait que ses connaissances techniques sont facilement opposables à la bonne volonté des parlementaires. Mais les dits parlementaires devraient se souvenir que l'on ne leur demande pas de devenir des techniciens et qu'ils devraient rechercher à prendre la main sur l'essentiel, à savoir l'efficacité des politiques qu'ils ont souhaité mettre en place. Cette efficacité est mesurable, en termes quantitatifs et qualitatifs, pour autant que soient mis en place les instruments nécessaires. Ce ne sont pas les moyens qui manquent mais la clairvoyance politique pour

que le pouvoir législatif joue pleinement son rôle face à un pouvoir politique qui a forcément le beau rôle.

Quant au pouvoir judiciaire, son rôle à l'égard de la prestation étatique varie selon les cantons. Mais on assiste ici aussi à quelques dérives où l'on retrouve un Tribunal administratif donnant raison à un élève dans un litige qui l'oppose à son école secondaire pour une question qui ne devrait regarder que l'autorité scolaire: l'élève a-t-il ou non le droit de redoubler? Certes, je me garderais de juger le pouvoir judiciaire dans cette affaire. Mais il faut bien constater que les juges ne sont pas nécessairement formés pour apprécier ce qui relève de la sphère strictement scolaire et de l'appréciation des enseignants et de la direction d'un établissement. Mais il est vrai qu'aujourd'hui, le rapport à l'Etat est souvent celui d'un consommateur conscient des prestations qui l'attend et prêt à considérer que parmi ses prestations figurent la promotion automatique des élèves.

Nous n'en sommes pas encore réduits à voir des avocats attendre les élèves à la sortie de leurs examens pour leur proposer leurs services mais nous connaissons déjà le phénomène des parents procéduriers qui n'hésitent pas à actionner la justice dans des questions scolaires qui relevaient de la discipline ou de la pédagogie uniquement. Faire appel à la justice pour lever une sanction scolaire – on l'a vu récemment dans le cas d'un élève ayant plagié à Genève – relève d'une démarche où l'on ne discerne plus clairement le rôle des trois pouvoirs et encore moins ce qui dépend essentiellement de la justice et ce qui devrait rester dans le domaine éducatif. Il est vrai qu'un doyen de faculté de médecine racontait récemment avoir subi des interventions parentales contestant les notes attribuées à un étudiant, forcément adulte! J'ignore ce que deviendra ce futur médecin mais on peut tout craindre de son autonomie future!

Quant au quatrième pouvoir, celui des médias, instrument indispensable de notre démocratie, il peine à trouver ses marques dans un tel contexte. Il devient forcément la caisse de résonance des dérives dénoncées ici. Les médias ne doivent pas pratiquer la censure et ne sont pas responsables de la médiocrité de certaines habitudes et démarches. Mais il est vrai qu'ils devraient aussi constituer un instrument de débat et de réflexion sur le rôle de l'Etat et les attentes de la société à son égard. Sont-ils en mesure de le faire? Probablement pas, car pour ce faire, il faut du temps, de la liberté à l'égard de la pression économique et des gens formés pour ce faire. On en est loin actuellement.

6. En guise de conclusion: une proposition

La société a besoin d'avenir davantage que d'immédiat. Le rôle de l'Etat est fortement lié aux attentes à court terme alors qu'il devrait s'inscrire dans le moyen et le long terme pour garder ses justes proportions. C'est donc un positionnement nouveau que doivent adopter les responsables politiques s'ils veulent en tenir compte. L'électoratisme se prête mal à cette démarche et l'avenir appartiendra à celles et ceux qui savent s'en détacher.

Rares sont ceux qui l'admettent car le contexte politique et médiatique ne donne pas de prime au courage et aux discours exigeants. On préfère de loin la théorie du «ninisme». Ce mot apparu récemment dans le langage politique exprime l'idée d'une politique indolore: on ne touche ni aux impôts ni aux prestations et on promet de rééquilibrer les finances publiques. On promet d'assurer une protection maximale à chacun sans empiéter sur la liberté individuelle.

Il est temps d'abandonner l'art de cultiver le paradoxe. Au fond, le vrai discours politique honnête devrait consister à démontrer que toute intervention de l'Etat entraîne une privation de liberté et d'autonomie. On peut choisir de s'en priver volontairement, pour viser une meilleure protection, pour rechercher de meilleures prestations. Mais l'éthique voudrait qu'aucune loi ou règlement ne soit adopté sans que les conséquences qui en découlent en matière de responsabilité et de liberté soient évoquées. On intègre bien dans les messages qui accompagnent les lois les effets financiers, pourquoi n'y aurait-il pas un chapitre qui traite des effets des lois sur la liberté et la responsabilité individuelle et collective? Cela permettrait à chacune et à chacun de réfléchir. De l'administration chargée d'analyser les effets des lois aux gouvernants et aux parlementaires tentés de les adopter, personne ne pourrait prétendre ignorer les effets qui en découlent pour certaines de nos valeurs fondamentales.

Dieter Kläy

Postface

Clichés de politique économique dans la discussion sur la libéralisation

La question du meilleur ordre économique occupe depuis plus de deux cents ans la science, la politique et la société. L'ordre économique est en interaction avec les conditions-cadre politiques du moment. Un système fondé sur l'économie de marché peut difficilement se concevoir en dehors d'un Etat démocratique. Une économie planifiée quant à elle ne peut s'imposer sans l'autorité publique correspondante.

La fonction ordonnatrice de l'Etat est une condition indispensable à une société libérale et à une économie qui fonctionne. Sans conditions-cadre l'Etat et sans infrastructures fixées par une économie de marché efficace n'est pas pensable. La tâche centrale de la politique économique de l'Etat consiste à garantir la stabilité monétaire et à assurer des finances équilibrées, de même que des conditions-cadre pour une économie prospère. Dans le domaine de la sécurité intérieure et extérieure le monopole lui revient de droit. De surcroît, il veille à garantir un équilibre social et dont l'étendue est déterminée par la société à travers le processus démocratique. Mais le but d'une politique économique solide doit être en fin de compte de permettre à chacun de s'épanouir librement et d'accroître le bien-être individuel. Ce qui n'est pas en contradiction avec la solidarité. En définitive, la société toute entière en profite.

Pourtant le rapport entre l'économie, la politique et l'Etat est aujourd'hui fortement imprégné de clichés. Les clichés sont variés, comme par exemple celui d'une «concurrence fiscale dommageable», devenu très actuel ces derniers mois. La concurrence permanente que se livrent les cantons et communes en matière fiscale améliore non seulement le rapport qualité-prix, ce qui est statistiquement prouvé aujourd'hui, mais oblige les entités territoriales à réfléchir à une stratégie financière et fiscale et à avoir l'esprit au-delà des prochaines échéances électorales. Une concurrence modérée stimule. Un autre exemple est celui de la globalisation, rendue responsable de presque tous les problèmes et ressentie comme une menace par une large partie de la population. L'expansion géographique des marchés et l'abondance de produits qui en résulte offre une plus grande liberté de choix. La globalisation augmente la pression sur certains pays à accorder davantage de démocratie. Il est indiscutable que la globalisation amène aussi des perdantes et des perdants. Dans les pays industrialisés les places de travail disparaissent pour les travailleuses et travailleurs les moins qualifiés. Avec des mesures de formation continue et de reconversion, on peut augmenter la capacité d'adaptation. De nouvelles solutions en matière de politique sociale sont aussi nécessaires.

Malgré le ralentissement des réformes dans les années 90, la Suisse a néanmoins pu faire depuis 2000 quelques pas importants pour le futur. Après le refus de l'EEE en 1992, elle a choisi la voie bilatérale dans ses relations avec l'Europe. Le souverain a confirmé cette voie, même si ce fut de justesse, en trois votations populaires. La loi sur les cartels et la loi sur le marché intérieur visent, depuis leur entrée en vigueur en 1996 et leur révision en 2006, à éliminer les barrières communales et cantonales d'accès au marché et à garantir la libre pratique professionnelle dans toute la Suisse. Les limitations d'accès aux marchés publics par les cantons et les communes sont ainsi visées. Un exemple saisissant de libéralisation dans les dernières années est celui du marché des télécommunications. Celle-ci n'a pas seulement conduit à une baisse des prix mais également à de nouvelles offres avec de larges possibilités de choix. Cependant la Suisse connaît toujours et encore des monopoles de poids, partiellement dans le secteur postal, la régate du sel ou d'autres encore.

Aux trois niveaux de l'Etat, mais avant tout au niveau fédéral et dans la moindre mesure au niveau cantonal, la tendance est à la sur-réglementation. De surcroît, des systèmes d'incitation inappropriés se maintien-

nent avec obstination, ainsi en va-t-il par exemple de la péréquation financière du canton de Zurich, qui motive justement les communes receveuses à ne pas économiser. Rien qu'en corrigeant déjà ces systèmes d'incitation inappropriés, on aura beaucoup gagné.

La discussion politique pour une Suisse plus libérale est fortement dominée par la peur pour les places de travail, par des aspects régionaux d'encouragement structurels et la prétendue idée que l'on voudrait démanteler l'Etat en général et l'Etat social en particulier par des mesures d'économies qui lui seraient fatales. Le fait est que l'Etat et les dépenses sociales n'ont fait que croître dans la dernière décennie. On doit mettre un terme à cette tendance, rien de plus. Une analyse plus attentive montre qu'il s'agit d'instaurer un plafonnement des dépenses de l'Etat, et non des mesures telles qu'elles mèneraient à la fin de l'Etat social, comme les médias et certains partis politiques le prétendent. Le paradoxe en la matière est que les efforts et les résultats dans le domaine politique, qui ont effectivement contribué dans les dernières années à un assainissement déterminant du budget, comme par exemple dans l'armée et dans le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, n'ont pas été vu comme tels. Ces mêmes groupes qui ont toujours et sans cesse critiqué les mesures d'économies de l'Etat accusent ce dernier de dépenser trop.

Tout le débat sur la question du plus ou moins d'Etat ou de marché est finalement une question de rapport avec la liberté. Avec la liberté se révèle l'image que l'on se fait de soi-même en tant que personne responsable. Pourtant être libre est contraignant. La liberté ne peut être vécue sans responsabilité individuelle. La liberté peut conduire à l'échec car lorsque l'individu se trouve devant une quantité de choix possibles, que ce soit en matière professionnelle, de formation et formation continue, au cours de la vieillesse etc., il peut ne plus pouvoir se décider et être paralysé. Les institutions, que ce soit par exemple l'Eglise ou la société, ne sont plus aussi pré-déterminantes qu'auparavant. La marge de manœuvre sociale est ainsi devenue plus grande. La famille, le rôle du sexe et celui de l'origine sociale ont beaucoup perdu de leur force. Les frontières sociales clairement fixées d'avance d'autrefois n'ont plus cours aujourd'hui. Dans la société libérale moderne, la responsabilité s'est déplacée de la société sur l'individu. La nouvelle responsabilité que l'on a gagnée exige chaque jour des décisions, ce qui peut nous conduire à être dépassés. La conséquence de ceci est que l'on est à la recherche de nouvelles

normes et valeurs et que l'on est prêt à accepter des limitations à la liberté, car les institutions traditionnelles ne sont plus une référence identitaire, ne jouent plus leur rôle de transmission des valeurs et n'offrent plus un sentiment de sécurité (exemple: perte de membres dans les Eglises traditionnelles du pays versus affluence auprès des Eglises libres).

Combien d'Etat pour les citoyens?

Le lien entre les trois contributions de Martine Brunschwig Graf, Marcel Savioz et Reiner Eichenberger est la question de la juste mesure de l'activité de l'Etat. Marcel Savioz place cela dans le contexte du développement de la «vieille» Europe établie avant le tournant de 1989 face aux nouveaux pays d'Europe centrale qui, en bientôt 20 ans depuis la chute du Rideau de Fer, ont connu une dynamique insoupçonnée et sont presque tous membres de l'Union européenne et de l'OTAN. On ne peut délivrer une bonne note à la «vieille» Europe vu les chiffres décevants de sa croissance et le poids de ses déficits et de sa dette publique.

Martine Brunschwig Graf constate que nous vivons aujourd'hui dans une société de responsabilité déclinante. On demande d'abord ce que l'Etat peut faire pour nous et non pas ce que l'on doit faire soi-même, afin de changer une situation qui ne nous convient pas. Dans ce sens, nous sommes aujourd'hui d'après Martine Brunschwig Graf tout à fait dans un esprit du «tout à l'Etat, toujours soucieux d'en profiter au maximum» et demandons finalement toujours plus de prestations et sécurité. Elle plaide pour un nouvel équilibre et un nouveau contrat de confiance entre le citoyen et l'Etat (citoyen-Etat: un contrat de confiance à renouveler). Le même citoyen est d'un côté bénéficiaire de l'infrastructure étatique, d'un autre côté il se trouve dans le rôle du contribuable et de celui qui finance cette infrastructure.

Plus de marché pour la politique

La conception corporatiste de l'Etat est aussi sous les feux de la critique. Le corporatisme est vu comme un ennemi de la concurrence, barrant la route à un retour sur les tâches fondamentales de l'Etat – la sécurité intérieure et extérieure. Une politique est corporatiste lorsque le représentant de l'économie s'entend sur des interventions et des revendic-

cations avec des représentants de l'Etat, qui conduisent finalement à une forme croisée d'économie dirigée par l'Etat et une économie plus ouverte, fondée sur l'économie de marché. Des accords et ententes influencent ou suppléent le processus d'économie de marché. En fin de compte, on en arrive à un «Etat constitué d'une multitude d'associations de défense d'intérêts». Un marché dont la fonction se distord est subordonné à des groupements d'intérêts. Par ailleurs, on oublie souvent que les associations déchargent l'Etat en ceci qu'elles peuvent organiser les tâches de l'Etat mieux qualitativement et à meilleur prix, comme par exemple la formation professionnelle de base et en même temps contribuer à la sauvegarde de la paix du travail par des contrats collectifs de travail organisés et négociés par le secteur privé. Au sens moderne du partenariat social, le corporatisme prend une nouvelle ampleur.

Reiner Eichenberger et *Mark Schelker* voient la possibilité pour un Etat de devenir plus performant grâce à la création d'un marché pour la fonction d'Etat et plaident pour le renforcement de la concurrence à travers (1) le renforcement de la concurrence en démocratie directe par le développement des institutions de la démocratie directe (2) le renforcement de la concurrence entre juridictions en développant un fédéralisme fonctionnel plutôt que territorial (3) le renforcement de la concurrence en démocratie indirecte par l'ouverture des marchés politiques locaux à l'offre extérieure, (4) le renforcement de la concurrence entre les organes politiques par le développement du rôle des commissions financières et (5) par la création de meilleures incitations pour le Conseil national et le Conseil fédéral à produire, dans l'intérêt de la population suisse dans son ensemble, des biens publics nationaux. De cette façon la démocratie aussi serait simultanément renforcée.

Avec leur réflexion de «renforcer la démocratie directe à tous les niveaux, le référendum financier sur le plan fédéral, le référendum contre les décrets gouvernementaux sur le plan fédéral et cantonal et introduire, dans les villes et les parlements communaux le référendum sur le taux d'imposition et renforcer le référendum financier», ils font front à l'idée du corporatisme. Le marché et l'Etat doivent être liés dans une nouvelle forme, qui réunit leurs avantages du moment et non pas leurs désavantages. Les citoyens n'auraient aujourd'hui, constatent les auteurs, presque nulle part le choix entre des alternatives politiques concurrentes.

Les formes de collaboration entre les communes et entre les cantons ne conduisent également qu'avec peine, selon l'avis des auteurs, à un

apport efficace des prestations de l'Etat. La question de nouvelles organisations fonctionnelles orientées vers la pratique, qui ne s'arrêtent pas aux frontières des communes ou des cantons, est posée.

Les résultats électoraux des dernières années dans les législatifs sur l'ensemble des trois niveaux de l'Etat montrent en revanche une claire polarisation avec davantage de sièges PS et Verts d'un côté et plus de sièges UDC de l'autre. De plus petits partis à droite de l'échiquier politique (par ex. le Parti des automobilistes, les Démocrates suisses) ont été carrément aspirés par l'UDC. Le PDC et le PRD ont perdu des plumes sur la scène fédérale et cantonale et dans les parlements communaux. Le comportement des électeurs ne va pas forcément dans le sens de la thèse du manque de choix entre des alternatives politiques en concurrence. Il n'existe également aucun signe indiquant que la phase de polarisation entre les pôles politiques ait touché à sa fin. La thèse, en revanche, selon laquelle les citoyens seraient constamment dépassés par les objets de votations, ne peut être soutenue. Par ailleurs, il ne s'agit pas d'un problème d'informations, mais plutôt de la question de savoir si et comment les acteurs politiques en réduisent la complexité et dans quelle mesure ils les simplifient afin de les rendre compréhensibles aux électeurs et aux électrices. A l'ère de l'information, le citoyen intéressé ou la citoyenne intéressée a un accès illimité aux informations concernant les programmes des partis politiques, le comportement de vote dans les législatives et d'autres informations encore. La question est bien plus de discerner ce qui est important et de ce qui ne l'est pas. Avec la complexification croissante des sujets et le flot généralement croissant d'informations, le taux d'abstention lors des élections ou des votations a augmenté au cours des dernières années et décennies. Cela s'est accompagné d'un repli sur soi, d'une atomisation de la société et d'un sens citoyen pour la communauté en forte diminution.

Il est clair que le marché doit être également renforcé au niveau politique. Dans certains domaines il n'a effectivement plus cours ou n'a jamais correctement fonctionné. Prenons l'exemple du canton de Zurich. Que ce soit au niveau communal, la gestion des écoles, des églises, les commissions, au niveau des districts, la gestion des églises ou, au niveau cantonal, les élections dans le synode réformé, l'électeur ou l'électrice ne peut généralement pas choisir. Si un poste vient à devenir vacant, les partis politiques ou les autorités concernées par la vacance sont heureux de trouver quelqu'un qui peut combler le vide. Il n'est pas, dans un pre-

mier temps, question de qualité. C'est la raison pour laquelle, de véritables élections n'ont plus lieu pour ces postes, en tout cas dans le canton de Zurich, mais également dans d'autres cantons. Les partis et autorités sont heureux s'ils peuvent présenter autant de candidates et de candidats que de places sur la liste, et envoyer ainsi l'autorité concernée au complet dans la nouvelle législature. Cela n'est pas valable cependant pour les élections dans les législatifs ou pour les postes attrayants dans les exécutifs communaux et cantonaux. Pourtant dans les petites communes déjà il peut devenir difficile de pourvoir les conseils municipaux (exécutifs, non-professionnels). Dans les années à venir, des fusions de communes ou la délégation des tâches à des commissions spécialisées vont s'imposer simplement déjà de par la situation du choix du personnel (par exemple le remplacement de la gestion des écoles de district par un service de l'administration cantonale).

L'idée de l'ouverture des marchés pour le personnel politique est à saluer. Avec l'ouverture des marchés on fait passer à l'arrière-plan des conditions telles que celle du principe de domicile et autres restrictions artificielles. Comme dans une entreprise privée, l'aptitude professionnelle et politique du candidat ou de la candidate doit être déterminante. Cela va de soi que l'éligibilité doit elle aussi être accordée. La pratique dans les cantons de Saint-Gall et de Thurgovie, qui connaissent le modèle des présidents de commune à plein temps, montre que des personnes venant de l'extérieur, ne devant pas avoir effectué des années durant le parcours du combattant politique en partant de scrutateur, sont elles aussi éligibles.

La proposition du renforcement, dans les communes, des commissions de vérification des comptes comme organe de contrôle mérite d'être saluée et fonctionne lorsque l'on trouve suffisamment de personnes compétentes en la matière. Le renforcement des organes de contrôle des comptes ne devrait cependant pas se faire au détriment de la politique d'opposition. L'opposition est nécessaire pour des motifs politiques, afin d'assurer la poursuite d'un dialogue politique entre les différents groupes d'électeurs et groupes d'intérêts. La politique ne doit pas devenir «dépolitisée».

Au niveau cantonal et fédéral, les commissions parlementaires correspondantes remplissent ces fonctions. Ici la concurrence joue non seulement lors des élections dans les parlements mais encore lors de la délégation dans les commissions. Des commissions de contrôle des comptes

supplémentaires auraient un besoin de légitimation. Le scrutin majoritaire à l'échelle nationale d'une commission financière, comme le proposent les auteurs, n'affaiblirait pas seulement le parlement mais aurait comme conséquence de gonfler les autorités. C'est le devoir classique et la tâche du parlement d'assumer la fonction de contrôle de l'exécutif.

Remarques finales

Il faut, pour assurer le bien-être, de la croissance et des impulsions pour entreprendre des réformes. La Suisse ne peut être que gagnante à moyen et long termes. On doit favoriser les possibilités de développement qu'offre une société libérale, ce qui ne veut absolument pas dire que l'on doive réduire les acquis sociaux ou les jeter par-dessus bord. Il est essentiel de ne pas perdre notre capacité de réforme. Cela constitue exactement le grand danger que nous courons aujourd'hui. Les réformes elles-mêmes doivent découler d'un processus soutenu démocratiquement et transparent. La condition préalable à ceci est le consensus, que l'on doit trouver en premier lieu. Avec la polarisation politique croissante entre la gauche et la droite le défi essentiel, mais aussi le plus grand obstacle, est que des propositions d'avenir échouent prématurément à cause d'un esprit de parti s'arrêtant sur des brouilles. Les deux partis gouvernementaux à droite et à gauche sont particulièrement responsables de ce développement. Pour que de nouvelles formes de concurrence puissent revitaliser la politique et la démocratie directe, il faudrait d'abord qu'une nouvelle façon de concevoir les choses voie le jour dans ces deux pôles.

Auteurs

Daniel Brühlmeier, né en 1951, originaire de Wettingen, domicilié à Baden, lic. ès lettres de l'Université de Genève (1975) et D' ès sciences économiques et politiques à l'Université de Saint-Gall (1988). Chercheur et enseignant à l'Université de Saint-Gall de 1987 à 1994. Dès 1993 au service du canton de Zurich, d'abord comme collaborateur personnel du conseiller d'Etat et directeur des finances Eric Honegger, depuis 1999 à la Chancellerie d'Etat comme responsable de la coordination des relations extérieures du gouvernement. Vice-président du Conseil de l'Institut Libertas.

Marcel Savioz, né en 1955. Ecole primaire de Sierre et lycée-collège de Sion. Licence et doctorat en économie politique de l'Université de Bâle. Ecole HEC à Paris (Jouy-en-Josas). Conseiller en recherches empiriques (division économie politique) de l'Université de Saint-Gall jusqu'en 1999. Dirige la recherche de la Banque Nationale Suisse (BNS) depuis 2004. Chargé de cours en économétrie à l'Université de Saint-Gall.

Reiner Eichenberger, né en 1961, est professeur ordinaire de Finances publiques à l'Université de Fribourg et directeur de recherches du CREMA (Center for Research in Economics, Management, and the Arts). Thèses de dissertation en 1990 et d'habilitation en 1997 à l'Université de Zurich. Ses recherches se concentrent sur la politique en matière finances publiques et la politique économique. Il est l'auteur de deux livres, plus de 80 articles scientifiques et plusieurs publications non-académiques. Entre autres, il est co-éditeur de *Kyklos* et membre de la Commission fédérale de la communication (ComCom).

Mark Schelker, né en 1977, est assistant diplômé à l'Université de Fribourg et va finir en 2007 sa dissertation sous la direction du prof. Reiner Eichenberger. Sa thèse est consacrée à l'influence du contrôle financier indépendant (cours de comptes, commissions de contrôle financières etc.) sur l'efficacité du secteur public. Pendant l'année académique 2004/05, il était chercheur-hôte à la Harvard University à Cambridge aux Etats-Unis. Il a publié ou co-publié plusieurs articles scientifiques et aussi non-académiques.

Martine Brunshwig Graf, économiste de formation, elle a assumé la charge de rédactrice romande à l'Association suisse des employés de banque (ASEB) à Berne de 1975-1978. Dès juillet 1978, elle est entrée à la Société pour le développement de l'économie suisse (aujourd'hui economiesuisse) dont elle a dirigé le siège romand à Genève dès septembre 1991. Membre du Parti libéral, elle a siégé au Grand Conseil de 1989 à 1993; Conseillère d'Etat de 1993 à 2005, elle a dirigé successivement le Département de l'instruction publique puis celui des finances. Elle siège au Conseil national depuis décembre 2003.

Dieter Kläy, D^r phil. I, exec. MBA HSG, membre de la direction Viscom, membre du Conseil cantonal zurichois, président du Parti radical de Winterthour, membre du Conseil de l'Institut Libertas.

Nous remercions pour leurs travaux de traduction et de correction M. Roberto Bernhard, M^{mes} Christiane von der Weid, Nelly Sellenet Moré et Chantal Lienert.

Pour développer, renouveler et affermir l'idée de liberté dans notre société

L'ASSOCIATION LIBERTAS SUISSE

a créé cette collection.

Elle entend ainsi vous offrir régulièrement

- des réflexions
- des opinions
- des prises de position

illustrant les vraies valeurs de notre démocratie.

ÉDITIONS LIBERTAS

- 1977** Paul Chaudet, *Le citoyen dans la vie actuelle.*
Roberto Bernhard, *Vom freiheitlichen Aufbegehren.*
Elio Bernasconi, *Partiti politici e pluralismo nel Ticino.*
Andri Peer, *Ot Poesias, Huit poésies.*
Préface de Georges-André Chevallaz.
- 1978** François Schaller, *L'ordre économique libéral.*
Paul Wyss, *Gefährdung und Chancen des freien Unternehmertums.*
Guiu Sobiela-Caanitz, *Il valore delle parlesse regionali.*
Erich A. Kägi, *Freie Schule im freien Staat.*
Claude Meylan, *Le gauchisme.*
- 1979** Willi Ritschard, *Rede über die Atomenergiepolitik.*
Francis Ärny, *Le service public, une raison de vivre.*
Peter Schmid, *Gemeinschaft und Freiheit.*
Etienne Oppliger, *Presse et économie.*
- 1980** *Réflexions sur la liberté – Swiss réflexions on Liberty.*
Gedanken zur Freiheit – Swiss réflexions on Liberty.
Riflessioni sulla libertà – Swiss réflexions on Liberty –
Impissamaints sur la libertà.
- 1981** Paul Schmid-Ammann / Ulrich E. Gut / Peter Sager /
Max Schoch / Salcia Landmann.
L'agitation des jeunes et son terrain psychologique –
Die Jugendunruhen und ihr Nährboden – Le agitatiuni
giovani e le loro radici.
- 1982** Philippe Barraud / Rudolf Friedrich / Alessandro Lepori,
Pacifisme – Pazifismus – Pacifismo.
- 1983** Philibert Muret / Jakob R. Biedermann / Venerio Quadri,
La Justice en question – Die Justiz im Schussfeld –
La Giustizia presa di mira.
- 1984** Jean-Pierre Weibel / Arnold Fisch / Michele Fazioli,
Minorités-prétexte – Minderheiten als Vorwand –
Minoranze, scuse magre.

- 1985** Adolf Gasser † / Roberto Bernhard / Guiu Sobiel-Caanitz,
Mosaïque suisse, convergences régionales vers la liberté – Mosaik Schweiz, regionale Beiträge zum freiheitlichen Erbe – Mosaico svizzero, convergenze regionali verso la libertà.
- 1986/1987** Marcel Regamey † / Sonja Daeniker-Pfister / Aldo Lanini,
La liberté du chrétien entre une Eglise politisée et l'intégrisme – Des Christen Freiheit zwischen Politikirchentum und Integralismus – La libertà del cristiano fra Chiesa politicante ed integralismo.
- 1987** Jakob Forster / Jean-Jacques Chouet / Eugen Thomann,
Der Terrorismus, eine Waffe – L'arma del terrorismo – L'arme du terrorisme.
- 1988** Enrico Franchini / François Jeanneret / Jürg L. Steinacher,
Dissuasion, arme de la neutralité – Dissuasion, Waffe der Neutralität – Dissuasione, arma della neutralità.
- 1989** Georges-André Chevallaz / Alexandre Hay / Gaston Gaudard,
Perspectives helvétiques 1291-1991 – Helvetische Perspektiven 1291-1991 – Prospettive elvetiche 1291-1991.
- 1990** Fabio Pontiggia,
Riformare o no la democrazia diretta in Svizzera? – Réformer ou non la démocratie directe en Suisse? – Reform der direkten Demokratie in der Schweiz – ja oder nein?
- 1991** Peter Dätwyler / Alois Riklin / Claude Ruey / Raymond Deferr,
Les cantons suisses et l'Europe, quel fédéralisme? – Die schweizerischen Kantone und Europa: Welcher Föderalismus?
- 1992** Charles Tavel,
Les médias et le pouvoir – Die Medien und die Macht.
- 1993** Dieter Kläy / Philippe Leuba / Guillaume Scheurer,
La cohésion nationale face aux problèmes de l'Europe – Der nationale Zusammenhalt angesichts der Probleme Europas.

- 1994** Carlo Vincenz / Jacques W. Cornut / Daniel Heller,
Armée 95 – Armees 95.
- 1995** Philippe Henry / Gaston Gaudard / Peter Arbenz,
La Suisse, terre d'asile – Die Schweiz als Asylland.
- 1997/1998** Roberto Bernhard / Daniel Brühlmeier / Guiu
Sobiela-Caanitz / Nelly Sellenet / François Jeanneret,
*150 Jahre moderne Schweiz; Identität und Bruchlinien –
150 ans de Suisse moderne; Identité et clivages.*
- 2000** Roberto Bernhard / Hans-Peter Brunner /
Ulrich Zimmerli / François Jeanneret,
*Die neutrale Schweiz im Europa-Test – La Suisse neutre
à l'épreuve de l'Europe.*
- 2002** Nicolas von der Weid / Roberto Bernhard / François
Jeanneret,
*Bausteine zum Brückenschlag zwischen Deutsch- und
Welschschweiz – Eléments pour un trait d'union entre
la Suisse alémanique et la Suisse romande.*
- 2004** Marie-Hélène Miauton / Daniel Brühlmeier / François
Jeanneret,
*Entre mondialisation et Sonderfall: le défi suisse –
Zwischen Globalisierung und Sonderfall: Die schwei-
zerische Herausforderung.*

Composé en caractère *Times*,
le présent volume est l'œuvre de
DEMOTEC SA - Microédition
à Porrentruy (Suisse).
Tiré à 2500 exemplaires
le présent ouvrage
a été achevé d'imprimer en août 2007.

Imprimé en Suisse