

Direkte Demokratie im internationalen Kontext

1. Einleitung

Der Schweizer Wirtschaftswissenschaftler Bruno S. Frey hat nicht nur ökonomische Daten ausgewertet, sondern sich auch der Glücksforschung gewidmet. Er kam nach empirischen Studien über die direkte Demokratie zum Schluss: „Je demokratischer und föderalistischer das System, desto zufriedener sind die Menschen.“

Frey konnte damit auch der Aussage entgegenreten, die direkte Demokratie sei für die Wirtschaft nicht förderlich: „Das Gegenteil ist der Fall. Die Belastung mit Staatschulden ist umso geringer, je direkter die Demokratie. Es kommt auch zu weniger Fällen von Steuerhinterziehung, weil die Menschen ein besseres Verhältnis zum Staat haben.“

Frey zeigt den Zusammenhang zwischen demokratischer und wirtschaftlicher Entwicklung und beleuchtet dabei mit seiner Glücksforschung die Wichtigkeit von sozial-ethischen Faktoren. Betrachtet man diesen Zusammenhang aus historischer Perspektive, kann man feststellen, dass für die Schweiz die Einführung von direktdemokratischen Instrumenten im 19. Jahrhundert kein Hemmnis für die Industrialisierung des Landes war. Die stärker ausgebauten Volksrechte sorgten im Gegenteil dafür, dass die Bevölkerung den Prozess der Industrialisierung stärker mittrug und auch beeinflussen konnte. Damit entstand in der Schweiz, natürlich nicht ohne Umwege, Brüche und Rückschritte, eine politische Kultur der Toleranz und des Ausgleichs. Zentral war, dass sich die Demokratie von unten nach oben entwickelte, ausgehend von einer genossenschaftlich fundierten Gemeindeautonomie, deren Wurzeln bis ins Spätmittelalter zurückreichen. Einige Kantone erkämpften sich in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts nach intensiven Auseinandersetzungen mehr Volksrechte, konkret das Referendum und die Initiative, und dies Bezug nehmend auf das Vorbild der Landsgemeinde. Dann folgten alle weiteren Kantone, bis am Schluss auch noch die Bundesebene dazukam, wo 1874 das Referendum und 1891 die Verfassungsinitiative eingeführt wurden.

Ich möchte als Historiker die direkte Demokratie zuerst in diesem nationalen Kontext betrachten, danach im europäischen und schliesslich im internationalen Kontext, dem Thema dieser Tagung. Ich stelle immer an den Anfang jedes Abschnittes eine These, die ich dann sozusagen als Schlusswort nochmals wiederhole.

2. Direkte Demokratie im nationalen Kontext

These 1: „Die direkte Demokratie muss im Kontext der nationalen Souveränität von unten nach oben entwickelt werden.“

Im 16. Jahrhundert definierte der französische Philosoph Jean Bodin den Begriff der staatlichen Souveränität und wurde damit der Begründer der neuzeitlichen Souveränitätslehre. Er entwickelte seine moderne Staatsrechtstheorie in seinem 1576 verfassten Hauptwerk „Les six livres de la République“. Der Souverän, das heisst ein Fürst, die Aristokratie oder das Volk, besitzt als wichtigste Kompetenz die allgemeine Befugnis der Gesetzgebung. Daraus werden die anderen Herrschaftsrechte, wie die Erklärung von Krieg und Frieden, die Wahl von Beamten oder das Recht, Verträge abzuschliessen, abgeleitet. Bodin untersuchte die Staatsformen Europas und beschrieb dabei auch die Kantone der Alten Eidgenossenschaft. Er bezeichnete sie allesamt als souverän und als „aristokratisch“ oder „demokratisch“. Die Landsgemeindeorte Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden, Zug, Glarus und Appenzell sowie Graubünden besaßen nach Bodin die Staatsform der Demokratie, waren also – um einen wissenschaftlichen Begriff zu verwenden – „vormoderne Demokratien“. Bodin betonte, dass die Gleichheit der Menschen in einem demokratischen System ein wichtiger Vorteil sei: „Wenn es stimmt, dass die menschliche Gemeinschaft sich nur durch Freundschaft aufrechtzuerhalten vermag, dass Freundschaft die Nährmutter der Gleichheit ist und dass es ausserhalb der Volksherrschaft keine Gleichheit gibt, dann folgt daraus notwendig, dass sie die beste Staatsform ist, die man wählen könnte.“

Hier muss betont werden, dass an den Versammlungen nur die ortsansässigen Männer stimmberechtigt waren, aber es waren keine aristokratischen oder monarchischen Strukturen. Obwohl dieses System, so Bodin, den Menschen „ein recht glückliches Dasein zu bieten vermochte“, konnte sich Bodin aufgrund seines Menschenbildes nicht vorstellen, dass alle Menschen in Demokratien leben konnten. Deshalb blieb er lieber Monarchist und erklärte die Schweiz zu einem Sonderfall.

Der Genfer Jean-Jacques Rousseaus griff 1762 auf diesen Sonderfall bei der Abfassung seines „Contrat social“ zurück und führte aus: „Wenn man beim glücklichsten Volk der Welt sieht, wie eine Schar Bauern die Staatsgeschäfte unter einer Eiche erledigt und sich immer wieder vernünftig benimmt, kann man da umhin, das Raffi-

nement der anderen Nationen zu verachten, die sich berühmt und elend machen mit so viel Kunst und Geheimniskrämerei?“

Rousseau blieb aber nicht bei der vormodernen Landsgemeindedemokratie stehen, sondern vollzog den Schritt zur modernen Demokratie. Die Basis dazu bildete das moderne, aufgeklärte Naturrecht mit seinem personalen Menschenbild. Sein revolutionäres Konzept der Volkssouveränität war nicht nur in den Landsgemeinde-, sondern in allen Kantonen der Ausgangspunkt zur weiteren Demokratisierung. Er selbst glaubte zwar, dass sich eine Demokratie nur in kleinen Ländern verwirklichen liesse und sie eigentlich „nur eine Staatsform für Götter“ sei. Aber wie Bodin betonte er die nationale Souveränität und die Bedeutung der genossenschaftlich geprägten demokratischen Traditionen in der Schweiz und bezog sie als wichtige Voraussetzung für eine Demokratie ein. In einer kühnen Verbindung von Tradition und Moderne entwickelte sich so in der Schweiz die direkte Demokratie seit dem Ende des 18. Jahrhunderts von unten nach oben.

Der französische Historiker Charles Seignobos, der in seinem Buch über die „Politische Geschichte des modernen Europa“ auch die schweizerische Demokratiegeschichte genauer untersucht hat, beleuchtet den beschriebenen Vorgang sehr differenziert. Er schreibt, es wäre falsch, wollte man das Interesse für die schweizerische Geschichte nach der Grösse des Landes bemessen. Die Schweiz nehme in der Geschichte des modernen europäischen Verfassungslebens eine sehr bedeutende Stellung ein: „Jeder Kanton hat ein Feld für politische Versuche abgegeben, und da jeder die verschiedenen Bedingungen der Sprache, der Religion, der Gebietsausdehnung, des Wirtschaftslebens auf besondere Weise vereinigt, so erfolgten die Versuche unter mannigfaltig variierten Bedingungen. Jedem, der die Entwicklung der modernen demokratischen Gesellschaft verstehen will, ist diese Geschichte zu empfehlen als die instruktivste Sammlung von praktischen Beispielen für die Anwendung des Prinzips der Volkssouveränität.“

Seignobos bringt sehr gut auf den Punkt, dass, wer die Wurzeln der direkten Demokratie in der Schweiz freilegen will, die Gemeinde- und Kantonsebene erforschen muss. Es existieren diesbezüglich bis jetzt nur wenige kantonale Untersuchungen. Der grösste Teil dieser Arbeit muss also erst noch geleistet werden. Diese Forschungsarbeit verspricht aber spannend zu werden, will sie doch einen Entwicklungsprozess des politischen Systems in der Schweiz beleuchten, der von sehr unterschiedlichen Bedingungen in den eidgenössischen Kantonen ausging und im Er-

gebnis sehr ähnliche demokratische Institutionen hervorbrachte. Als Beispiel seien zwei Kantone kurz erwähnt: Der Kanton St. Gallen war der erste Kanton, der 1831 das Veto (Vorläufer des Referendums) einführte und der Kanton Waadt war 1844 der erste Kanton, der seine Kantonsverfassung mit dem Initiativrecht ergänzte. Beide Instrumente waren das Resultat eines intensiven, kantonalen Ringens. Andere Kantone folgten und wie Seignobos richtig ausführt, avancierten die schweizerischen Kantone im 19. Jahrhundert zu einem „Demokratie-Labor“. Im europäischen Kontext profitierten die schweizerischen Kantone von einem Austausch der Ideen.

3. Direkte Demokratie im europäischen Kontext

These 2: „Direkte Demokratie im europäischen Kontext gelingt nur, wenn die Zivilgesellschaft die politische Agenda bestimmen und dadurch die Definitionsmacht der politischen Eliten schwächen kann.“

Wichtig für die demokratische Entwicklung in der Schweiz wie auch in Europa waren im 18. Jahrhundert, im Zeitalter der Aufklärung, die Entwicklung einer spezifischen Versammlungskultur, die an ältere Protestformen anknüpfte. In der Schweiz nannte man diese Versammlungen „Volkstage“. Bürger von Stadt und Land und von unterschiedlicher politischer Provenienz trafen sich ungezwungen und diskutierten anstehende politische Fragen. In diesem Rahmen forderten vor allem Katholisch-Konservative und Frühsozialisten, mehr direkte Partizipation. Als Resultat der Versammlungskultur bildeten sich oft Volksbewegungen, die gerade in der breiten politischen Abstützung Durchschlagskraft erzielten. Die Liberalen lehnten Forderungen nach mehr direkter Demokratie ab, da sie selber bald eine neue politische Elite bildeten und höchstens für eine repräsentative Demokratie votierten.

Ein urliberales Anliegen war dagegen die Pressefreiheit, die gepaart mit dem Öffentlichkeitsprinzip hart erkämpft werden musste. Parallel dazu stand in den europäischen Ländern der Aufbau der Volksschule im Vordergrund. Somit wurde die Bildungsfrage als aufklärerisches Postulat ins Bewusstsein gerückt.

Allerdings entwickelte sich neben den USA, was die europäischen Länder betrifft, nur in England und zeitweise in Frankreich ein liberal-repräsentatives Verfassungssystem. In den anderen europäischen Ländern war die demokratische Entwicklung sehr zäh und wurde immer wieder brutal unterdrückt. So hat sich in Europa, abgesehen von einer kurzen Phase nach dem Ersten Weltkrieg, im Grunde erst seit dem Mauerfall vor zwanzig Jahren das demokratische Prinzip durchgesetzt. Als positive Beispiele

le kann man die neuen Bundesländer in Deutschland anführen, die mehr direkte Demokratie in ihren Landesverfassungen einführten und versuchen, von unten nach oben das demokratische Bewusstsein zu stärken. In den alten Bundesländern zog in letzter Zeit Hamburg die Aufmerksamkeit auf sich. Dort gelang den Bürgerinnen und Bürgern bereits einige Male erfolgreich mittels Initiativen politisch eigene Akzente zu setzen. Immer wieder verhindern aber die politischen Eliten in Deutschland den Abbau von unnötigen Hürden oder die Einführung von direktdemokratischen Rechten auf Bundesebene.

Als ein weiteres Beispiel kann man Slowenien anführen. Dieses Land, das vor 20 Jahren unabhängig wurde, hat eine breite Palette von Volksrechten auf Landes- und lokaler Ebene eingeführt. Die praktische Einübung der direkten Demokratie und die damit verbundene politische Kultur braucht aber Zeit und Geduld und ist immer wieder geprägt von harten Auseinandersetzungen. Das war in der Schweiz, wie gesagt, nicht anders. Da Slowenien ein Konkurrenz-, und nicht ein Konkordanzsystem besitzt, missbraucht die jeweilige Oppositionspartei die direkte Demokratie immer wieder für eigene populistische Profilierungsversuche. Das führt zunehmend zu einer Polarisierung des politischen Systems. Dem kann die Bevölkerung nur entgegentreten, indem sie das politische Heft selbst mehr in die Hand nimmt und den politischen Diskurs durch eigene Referenden und Initiativen bereichert (das gilt zunehmend auch für die Schweiz).

Auch die Europäische Union führte mit dem Lissaboner Vertrag das, wie sie selber konstatierte, „revolutionäre Instrument“ einer Bürgerinitiative ein. Eine Million Bürgerinnen und Bürger aus mindestens einem Drittel der EU-Mitgliedstaaten sollen mit diesem Initiativrecht die Brüsseler Kommission zum gesetzgeberischen Handeln anregen können. Aber die Initiative ist lediglich ein Antrags- oder Vorschlagsrecht. Die EU-Kommission entscheidet abschliessend, was mit der Initiative passiert, das heisst, es gibt nicht zwingend eine Abstimmung im EU-Raum.

4. Direkte Demokratie im internationalen Kontext

These 3: „Direkte Demokratie im internationalen, aussereuropäischen Kontext existiert bereits, wird aber von den westlichen Ländern grösstenteils ignoriert. Hier muss ein fruchtbarer Austausch der Ideen und Konzepte auf gleicher Augenhöhe stattfinden.“

Im internationalen Kontext ist die direkte Demokratie eines der Topthemen. In Afrika, Asien und Lateinamerika versuchen die einzelnen Länder, anknüpfend an die eigene Geschichte und Kultur, partizipative Formen der Politik zu erproben. In den westlichen Ländern werden diese Entwicklungen zuwenig beachtet. In aller Kürze sollen dies drei Beispiele veranschaulichen.

Im afrikanischen Land Mali versucht die Zivilgesellschaft nach der Kolonialzeit und einer Phase, die durch Militärdiktaturen geprägt war, das Land auf eine neue Grundlage zu stellen. Man will, die politische Macht nicht nur horizontal, sondern auch vertikal teilen. Auf diese Weise wird eine dezentrale Entwicklung von unten nach oben mit der Bildung und Stärkung von genossenschaftlich verfassten Gemeinden gefördert. Der so entstehende dörfliche Bürgersinn bricht die traditionelle Clan-Wirtschaft und bekämpft erfolgreich die Korruption.

In Asien will beispielsweise die Mongolei die direkte Demokratie nach Schweizer Vorbild. Der mongolische Staatspräsident besuchte im Januar dieses Jahres die Schweiz. In Aarau liess er sich am Zentrum für Demokratie (ZDA) über die direkte Demokratie und den Schweizer Föderalismus informieren. Das Zentrum für Demokratie leistet neben dem Deza in Bezug auf die weltweite Demokratieförderung Pionierarbeit und sorgt zwischen den Ländern für einen fruchtbaren Austausch der Ideen und Konzepte.

An der Spitze der direktdemokratischen Entwicklungen stehen heute die lateinamerikanischen Staaten. Als Beispiel möchte ich Bolivien anfügen, das seit 2009 eine neue Verfassung besitzt. Die Verfassung wurde von einer direkt gewählten Verfassungsgebenden Versammlung ausgearbeitet und danach von der Bevölkerung mit einem Verfassungsreferendum angenommen. Noch nie war eine Verfassung derart in der Bevölkerung verankert, da die Bürger stärker an deren Ausarbeitung beteiligt wurden. Wichtige Paragraphen betreffen unter anderem die Verstaatlichung der Bodenschätze und die Gewährung von Rechten zugunsten der indigenen Bevölkerung und zudem die Einführung von Volksrechten. Die Förderung der direkten Demokratie wird allerdings in der Praxis durch die mächtige Position der Exekutive, also des Prä-

sidenten, behindert oder eingeschränkt. Der Weg ist sicher noch weit, um die Distanz zwischen Gesellschaft und Staat weiter zu reduzieren und die Kontrolle der Bürger über die Handlungen der politischen Verantwortungsträger zu erhöhen, aber in Bolivien und in anderen lateinamerikanischen Staaten wurde schon viel erreicht. Insgesamt kann man mit diesen und zahlreichen weiteren Beispielen durchaus zuversichtlich von einer globalen Entwicklung zur direkten Demokratie sprechen. Dieser Entwicklung sollten wir in den westlichen Ländern mehr Beachtung schenken.

5. Schluss und Thesen

These 1: „Die direkte Demokratie muss im Kontext der nationalen Souveränität von unten nach oben entwickelt werden.“

These 2: „Direkte Demokratie im europäischen Kontext gelingt nur, wenn die Zivilgesellschaft die politische Agenda bestimmen und dadurch die Definitionsmacht der politischen Eliten schwächen kann.“

These 3: „Direkte Demokratie im internationalen, aussereuropäischen Kontext existiert bereits, wird aber von den westlichen Ländern grösstenteils ignoriert. Hier muss ein fruchtbarer Austausch der Ideen und Konzepte auf gleicher Augenhöhe stattfinden.“

Auch die Schweiz kann mit ihrem Modell der direkten Demokratie im globalen Rahmen eine positive Rolle spielen und den Austausch zwischen den Ländern weiter fördern. Als Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer erhalten dabei Sie, verehrte Damen und Herren, eine zentrale Funktion.

Dr. René Roca, August 2011.