Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur

Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte

Band: 82 (2002)

Heft: 10

Artikel: Demokratie und Ungleichheit : auch demokratische Wahlen können undemokratisch sein

Autor: Fisch, Jörg

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-166726

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 10.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Jörg Fisch

Demokratie und Ungleichheit

Auch demokratische Wahlen können undemokratisch sein

Demokratie ist ein wandelbarer Begriff. Die Formel vom allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahlrecht hat auch heute noch einige Brisanz, und zwar nicht nur in Diktaturen, sondern selbst da, wo die Demokratie tief verankert ist.

Der schliesslich doch noch geordnete und allseits respektierte Ausgang der letzten US-Präsidentenwahl war ein Sieg der Rechtsstaatlichkeit. Die Beteiligten hielten sich an vor dem Spiel aufgestellte Regeln und vermieden dadurch Willkür und Anarchie.

Unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten war die Wahl jedoch problematisch. Gewählt wurde derjenige Kandidat, der von Anfang an weniger Stimmen hatte. Betrachtet man die Präsidentenwahl als Volkswahl, dann wurde der Wille des Volkes missachtet. Es handelt sich aber weder um eine Volks- noch um eine direkte Wahl. In den einzelnen Staaten werden Wahlmänner gewählt, deren Zahl in den bevölkerungsarmen Staaten relativ grösser ist als in den bevölkerungsreichen. Die Wahlmänner küren den Präsidenten. Ihre Mehrheit, und nicht diejenige der Wählerstimmen, entscheidet.

Eine solche Wahl ist nicht uneingeschränkt demokratisch. Unter Demokratie soll hier einerseits die gleichmässige Verteilung der politischen Macht unter allen Angehörigen eines Gemeinwesens bei Wahlen und Abstimmungen verstanden werden, dass jede Stimme gleiches Gewicht hat, andererseits die Geltung des Mehrheitsprinzips. Ausser Betracht bleibt zunächst die Frage, welche und wie viel Macht demokratisch ausgeübt wird.

Ungleiches Wahlrecht damals

Der zugrundeliegende Gedanke hat sich in der Formel vom allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahlrecht niedergeschlagen, die in den Wahlrechtskämpfen des 19. und 20. Jahrhunderts allmählich durchgesetzt wurde. Vielfältige Hindernisse waren zu überwinden. Am radikalsten war die Ungleichheit zunächst bei der Frage der Allgemeinheit. Im *Ancien régime* war der grösste Teil der Bevölkerung ganz vom Wahlrecht ausgeschlossen. Während die Männer dieses Recht im Verlauf des 19. Jahrhunderts in den meisten Staaten Europas erlangten, blieben die Frauen bis zum 20. Jahrhundert ausgeschlossen.

Selbst wenn das Wahlrecht einmal allgemein war, so brauchte es deswegen noch lange nicht gleich zu sein. Die bislang privilegierten Gruppen fanden viele Wege, um ihrer eigenen Stimme grösseres Gewicht zu sichern. So etwa das Klassenwahlrecht, von dem die bis 1918 bestehende preussische Ausformung am berühmtesten geworden ist. Die Wahlberechtigten (alle Männer) wurden in drei nicht nach Kopfzahl, sondern nach Steuerleistung gleich grosse Gruppen eingeteilt, von denen jede die gleiche Zahl von Abgeordneten wählen konnte. Die Stimme eines Reichen hatte dadurch im Schnitt etwa das siebzehnfache Gewicht der Stimme eines Armen.

Auch indirekte Wahlverfahren boten eine Möglichkeit, das gleiche Gewicht jeder einzelnen Stimme zu unterlaufen. Die Wahlberechtigten wählten Wahlmänner, die dann erst die Abgeordneten oder die Amtsinhaber bestimmten.

Die krasseste Methode zur Durchbrechung der Gleichheit war die offene Stimmabgabe. Diese diente der Reproduktion der gesellschaftlichen Machtverhältnisse: Gutsbesitzer oder Unternehmer konnten ihre Tagelöhner, Pächter oder Arbeiter als sprichwörtliches Stimmvieh zur Urne führen. Auch dieses Verfahren wurde nur langsam beseitigt, z.B. in Deutschland 1871, in Grossbritannien 1872 und in Österreich 1907.

Ungleiches Wahlrecht heute

Die Formel vom allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahlrecht hat aber auch heute noch Brisanz, selbst da, wo die Demokratie tief verankert ist.

Letztlich unlösbare Schwierigkeiten ergeben sich bei der Allgemeinheit. Auch heute werden bestimmte Anforderungen an Alter, Zurechnungsfähigkeit und Herkunft gemacht. Ausschlusskriterien, die heute als selbstverständlich erscheinen, können morgen als ungerechtfertigte Ungleichheit empfunden werden.

Wichtiger sind Einschränkungen der Gleichheit im Sinne eines ungleichen Gewichts der Stimmen. Hier bestehen Unterschiede, die selten wahrgenommen werden. Sie finden sich vor allem in parlamen-

tarischen Organen föderalistischer Staaten. Prototyp dafür ist der US-Senat, dem der Schweizer Ständerat weitgehend nachgebildet ist. In Kalifornien leben 33 872 000 Menschen, in Wyoming 494 000. Beide Staaten wählen je zwei Senatoren. Also hat eine Stimme in Wyoming 69 mal mehr Gewicht als in Kalifornien. Der Kanton Zürich hat 1 210 500 Einwohner, während der Kanton Uri 35 400 Menschen zählt – beide haben zwei Ständeräte; mithin hat Uri das 34fache Gewicht von Zürich.

Weniger wichtig sind heute indirekte Wahlverfahren, obwohl die US-Präsidentenwahlen zeigen, dass auch dieses Instrument zur Ungleichverteilung des Stimmengewichts durchaus noch eine Rolle spielt.

Keine Rolle mehr spielt in gefestigten Demokratien die Frage der geheimen Stimmabgabe. Freilich gilt das nur auf der Ebene des Gesamtstaates. In der Schweiz ist auf Gemeindeebene die offene Stimmabgabe noch verbreitet.

Hält man sich an den eingangs aufgestellten Masstab für Demokratie, so kann also auch heute selbst in den traditionellen Demokratien nur mit Vorbehalten von einer solchen Staatsform die Rede sein. Wie lassen sich die Begrenzungen erklären? Lassen sie sich auch rechtfertigen?

Die geschilderten Einschränkungen haben die Folge, dass in einem gewissen Mass das Mehrheitsprinzip aufgehoben wird. Man kann dies als undemokratisch bezeichnen; man kann aber auch von Minderheitenschutz sprechen. In solch pauschaler Form können beide Einschätzungen in die Irre führen. Von einer Minderheit in einem schützenswerten Sinne pflegt man nur in ganz bestimmten Zusammenhängen zu sprechen: Wenn sich eine Bevölkerungsgruppe in einem Staat durch langfristig gleichbleibende und im normalen Leben relevante Merkmale vom Rest der Bevölkerung unterscheidet, insbesondere durch Sprache, Religion oder Abstammung und allenfalls noch durch Hautfarbe oder Lebensweise. Generell dient weder der US-Senat noch der Schweizer Ständerat dem Minderheitenschutz: Schwarze oder Hispanics sind im Senat noch weniger übervertreten als Repräsentanten der sprachlichen Minderheiten im Ständerat. Dass in diesem die Katholiken seit jeher besser vertreten sind als die Protestanten, ist mehr dem Zufall zu verdanken, dass die kleinen Kantone historisch betrachtet überwiegend katholisch waren, und niemand hat es für nötig befunden, den Protestanten zusätzliche Ständeratssitze zu verschaffen.

Generell dient weder der US-Senat noch der Schweizer Ständerat dem Minderheitenschutz.

Vordemokratische Einschränkungen der Demokratie

Die geläufigen Einschränkungen der Demokratie sind nur höchst selten das Ergebnis bewusster Anstrengungen zum Minderheitenschutz. In der Regel wird man sie auf andere Konstellationen zurückführen können. Viele der heute noch bestehenden Ungleichheiten erinnern daran, dass Staaten oft durch den – freiwilligen oder erzwungenen – Zusammenschluss bereits bestehender politischer Einheiten oder Gebietskörperschaften entstehen. Diese wollen nicht den in ihnen lebenden Individuen, sondern sich selbst, als Organisation oder Gemeinschaft, möglichst grosse Unabhängigkeit sichern. Dem dienen die Einschränkung der Kompetenzen des Zentralstaats und die Behandlung der untergeordneten Gebietseinheiten als Individuen in dem Sinne, dass bei Fragen, die den Gesamtstaat betreffen, jede Einheit gleiches Stimmgewicht hat oder die kleinen zumindest überrepräsentiert sind. Diese Verhältnisse sind besonders deutlich bei internationalen Organisationen, in denen jeder Staat eine Stimme hat, mit der Folge, dass China mit 1 260 750 000 und das pazifische Tuvalu mit 11 000 Einwohnern gleiches Gewicht haben, was bedeutet, dass das Gewicht eines Chinesen 114 614-mal geringer ist als dasjenige eines Bewohners von Tuvalu (oder 175-mal geringer als das eines Schweizers). Nimmt man die Uno oder einen föderalistischen Staat als Resultat des Vereinigungswillens von Individuen, sind solche Regelungen absurd und ungerecht. Betrachtet man hingegen Staaten bzw. Gliedstaaten als die grundlegenden Einheiten, dann kommt das Gleichheitsgebot für diese vor dem Gleichheitsgebot für Individuen.

Es liegt auf der Hand, dass solche Ungleichheiten zwischen Individuen umso schwerer zu rechtfertigen sind, je länger sie bestehen und je enger die ursprünglichen Gebietskörperschaften zusammenwachsen, je mehr Kompetenzen der Zentralstaat erhält. Ein zentralistischer Weltstaat auf der Basis einer Stimme pro Einzelstaat wäre fragwürdiger als eine beinahe machtlose Uno. Andererseits spielt die Tradition eine wichtige Rolle. Was lange besteht, wird nicht angefochten, auch wenn es einer kritischen Prüfung nicht unbedingt standhalten würde. Die Erinnerung an seine eigene fragwürdige demokratische Legitimation wird Präsident *Bush* kaum den Schlaf geraubt haben, nachdem er seinem Kollegen *Arafat* eine solche Legitimation abgesprochen hatte – vermutlich wird er dabei gar nicht an sich selbst gedacht haben.

Rein formal bedeutet jede Einschränkung des demokratischen Gleichheitsprinzips, dass eine Minderheit im Vergleich zur Mehrheit gestärkt wird. Inhaltlich betrachtet hingegen besteht vom Zustandekommen und der Wirkung solcher Ungleichheiten her gesehen ein fundamentaler Unterschied.

Postdemokratischer Minderheitenschutz

In den bisher betrachteten Fällen ging es nicht darum, Minderheiten vor Diskriminierung zu schützen, sondern um die Sicherung von Minderheitenprivilegien. Die Minderheiten agierten aus einer Position der Stärke heraus und konnten dadurch ihre bisherige privilegierte Stellung ganz oder teilweise wahren. Der Minderheitenschutz ist eine postdemokratische Erscheinung. Er setzt die Demokratie voraus und tritt an, um deren Schwächen und Nachteile, insbesondere die Auswirkungen des Mehrheitsprinzips zu beheben oder wenigstens abzumildern. Wie verhalten sich prä- und postdemokratische Einschränkungen der Demokratie zueinander? Zu vermuten ist, dass sie im Normalfall nur schwer oder gar nicht miteinander vereinbar sind. Denn bei ersteren geht es um die Erhaltung von Privilegien, bei letzteren um den Abbau von Diskriminierungen. Diese Diskrepanz gilt in der Praxis insbesondere für das Verhältnis zwischen Föderalismus und Minderheitenschutz. Historisch betrachtet ist Föderalismus der Preis für eine Staatsbildung aus bislang voneinander ganz oder teilweise unabhängigen politischen Einheiten. Diese, insbesondere die kleineren, knüpfen ihre Zustimmung an die Gewährung von Privilegien. Theoretisch lässt sich der Prozess umkehren: Ein Einheitsstaat gewährt bislang völlig gleichgeschalteten Provinzen Autonomie und schafft eine Vertretungskörperschaft, in der die kleineren Einheiten gegenüber den grösseren überrepräsentiert sind. Als Rechtfertigung dafür dient der Minderheitenschutz. Doch damit wird ein prädemokratisches Mittel zur Erreichung eines postdemokratischen Zieles eingesetzt. Föderalismus dient nicht notwendig dem Minderheitenschutz, und er lässt sich im Grunde nur historisch, jedenfalls nicht demokratietheoretisch rechtfertigen. Minderheitenschutz muss direkt bei den Gütern einsetzen, die gegen Mehrheitsentscheide geschützt werden sollen und sie solchen Entscheiden ganz oder teilweise entziehen.

Schlussfolgerungen

Aus diesem Befund lassen sich höchst unterschiedliche Schlussfolgerungen ziehen.

1. Man betrachtet die Demokratie, mit Gleichheitsgrundsatz und Mehrheitsprinzip als zentralen Grundlagen, uneingeschränkt als einzig legitime Staatsform. Alles, was sie einschränkt, ist zu beseitigen. Infolgedessen müssen nicht nur Staaten, die in den Augen der so genannten aufgeklärten Weltmeinung keine Demokratien sind, reformiert werden, sondern auch die traditionellsten und unangefochtensten Demokratien wie die USA und die Schweiz – hier müssten beispielsweise Ständerat und Ständemehr, dort Senat und Präsidentenwahlverfahren abgeschafft werden –, ganz zu schweigen vom britischen Oberhaus.

2. Eine differenziertere Analyse unterscheidet zwischen illegitimen, weil Ungleichheit erhaltenden oder verstärkenden und legitimen, weil die Gleichheit fördernden Massnahmen. Erstere sind prädemokratisch, während postdemokratische Massnahmen in der Regel gleichheitsfördernd sind. Auch bei einer solchen Vorgehensweise werden die meisten Staaten der Welt, ob sie nun derzeit als Demokratien gelten oder nicht, einschneidende Veränderungen durchführen müssen.

> *Der Minderheitenschutz ist eine postdemokratische Erscheinung.*

3. Ein weiterer Ansatz betrachtet die Demokratie als zwar wichtiges, aber nicht als das absolut höchste oder gar einzige Ziel und die ausschliessliche Legitimationsgrundlage staatlicher Organisation. In der Praxis stehen neben dem Gleichheits- und dem Mehrheitsprinzip andere Prinzipien, die sich ihren Platz bislang bewahrt haben und wahrscheinlich auch weiterhin bewahren werden. Zentrales Ziel ist nicht formale Demokratie, sondern das friedliche Zusammenleben der Menschen in einem politischen Gemeinwesen. Was dafür erforderlich ist, muss in jedem Einzelfall konkret bestimmt werden. Wer diese Sichtweise übernimmt, muss bereit sein, auch Einschränkungen der Demokratie zu akzeptieren, vorübergehend oder auf Dauer, wenn solche Einschränkungen den Staatszweck fördern. Die Suche nach möglicherweise gerechtfertigten Einschränkungen muss bei den klassischen Demokratien ansetzen. Was solchen Staaten zugestanden wird, muss erst recht anderen, jüngeren und in der Regel als weniger demokratisch geltenden Staaten zugestanden werden. ✦

Jörg Fisch, 1947 in St. Gallen geboren, ist seit 1987 Ordinarius für allgemeine neuere Geschichte an der Universität Zürich. Zuvor hatte er u.a. Professuren inne an den Universitäten Bielefeld und Mainz. Er ist Autor zahlreicher Bücher u.a. über die Geschichte Südafrikas.