

Die Genese der direkten Demokratie : aktuelle Debatten und wissenschaftliche Ergebnisse (Teil 1)

Autor(en): **Suter, Andreas**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera**

Band (Jahr): **62 (2012)**

Heft 3

PDF erstellt am: **20.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-325280>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Genese der direkten Demokratie – Aktuelle Debatten und wissenschaftliche Ergebnisse (Teil 1)¹

Andreas Suter

«Die europäischen Völker müssen nur auf den Geschmack der direkten Demokratie gebracht werden, und zwar so stark, dass sie ihre Länder politisch umbauen. Da sich die EU und Demokratie nicht vertragen, wird die EU verpuffen. Dann haben wir ein Europa der Demokratien und die Schweiz ist nicht mehr die alleinige Demokratie auf diesem Planeten.»

(Roland Moser, Leserbriefbeitrag NZZ Votum Europa-Debatte, 20. Juli 2010.)

1. Die Debatte der BürgerInnen

Das einleitende Zitat ist einem Leserbriefbeitrag mit Datum vom 20. Juli 2010 entnommen, der auf einem Blog der NZZ mit dem Titel: «NZZ Votum Europa Debatte» zu finden ist.² Auf dieser Website, welche die Redaktion im Sommer 2010 eingerichtet hatte, waren die Leser eingeladen, ihre Meinung und Ansichten über die Gestaltung des zukünftigen Verhältnisses der Schweiz zur EU zu äussern. Anlass zu dieser Initiative war die vom Präsidenten des europäischen Rates, Herman Van Rompuy, im Frühsommer 2010 erhobene Forderung, das Verhältnis der Schweiz und der EU sei neu zu gestalten. Van Rompuy forderte, dass das seit der Ablehnung des EWR-Beitritts im Jahr 1992 übliche Verfahren bilateraler Verträge über gemeinsam interessierende Sachfragen aufgegeben werde. Statt des bisher üblichen Bilateralismus, so sein Vorschlag, sollte die Schweiz entweder Mitglied des Europäischen Wirtschaftsraumes oder noch besser: Vollmitglied der EU werden.

1 Der vorliegende Aufsatz wurde für die im September 2010 in Aarau durchgeführte Tagung: «Wege zur direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen» verfasst. Er erscheint in zwei Teilen in dieser und der nächsten Nummer der «Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte». Der hier abgedruckte Teil 1 behandelt die aktuellen Debatten der Wissenschaft und der BürgerInnen sowie die Faktoren, die für Herausbildung der direkten Demokratie in der Schweiz verantwortlich gewesen sind. Der zweite Teil wird sich mit den Faktoren befassen, die für die im internationalen Vergleich frühen Durchsetzung demokratischer Verfassungen in der Schweiz verantwortlich waren. Abschliessend werden die aktuellen Debatten der Wissenschaft und der Bürgerinnen und Bürger im Lichte der vorgestellten Forschungsergebnisse diskutiert.

2 http://www.nzz.ch/nachrichten/blogs/nzz_votum/europa_debatte/auch_ohne_denkverbot_schneidet_der_bilateralismus_am_besten_ab_1.6642627.html, zuletzt besucht am 6. Mai 2011.

Einige Monate später, nachdem Bundesrat, Wirtschaftsverbände und die meisten Parteien im Einklang mit der Meinung einer Mehrheit der Schweizer Bürger erklärt haben, dass sie unverändert am bilateralen Weg festhalten wollen, und umgekehrt auch die EU keine weiteren Vorstösse in dieser Richtung unternehmen hat, ist das Thema für den Augenblick wieder aus den Schlagzeilen und Internetforen der Zeitungen verschwunden. Gleichwohl lohnt sich ein genauerer Rückblick auf die von den Leserbriefschreibern in die Debatte eingebrachten Argumente, gerade im Kontext der Geschichte der direkten Demokratie. Sie zeugen von verbreiteten Einstellungen, Ängsten und Hoffnungen, diskursiven Strategien und Argumentationsmustern, die unter den Schweizer Bürgern und Bürgerinnen verbreitet sind und offenbar auch im bürgerlich-liberalen Lager an Boden gewonnen haben. Sie werden sich in künftigen Debatten um das Verhältnis zur EU, die sicherlich auf die Schweiz zukommen werden, auf diese oder jene Weise wiederholen. Dabei zeigt sich, dass in der Schweizer EU-Diskussion die Frage der direkten Demokratie eine zentrale Rolle spielt. Mindestens folgende vier Punkte fallen bei der Durchsicht der Leserbriefbeiträge auf.

1.1 Stärkere EU-Integration der Schweiz als Gefährdung für die direkte Demokratie

Ein wichtiger Grund für die mehrheitlich ablehnende Haltung gegenüber einem Beitritt zur EU oder zum Europäischen Wirtschaftsraum sind wirtschaftliche Argumente. Das erstaunt angesichts der aktuellen und wohl nicht kurzfristig zu lösenden Probleme der Haushalts-, Finanz- und Aussenhandelspolitik vieler EU-Mitgliedstaaten und der damit einhergehenden Schwäche des Euro nicht. Mindestens ebenso wichtig sind dabei jedoch politische Überlegungen. Die automatische Übernahme von EU-Recht in bestimmten Sektoren, wie sie ein Beitritt zum EWR mit sich bringen würde, wird als Angriff auf die Schweizer Souveränität und damit auf die direkte Demokratie interpretiert. Mit demselben Argument wird ein Beitritt zur EU ausgeschlossen.³

1.2 Prinzipielle Unvereinbarkeit der politischen Kulturen der Schweiz und der EU bzw. der EU-Staaten

Einige NZZ-Leserbriefbeiträge spitzen ihre Argumente noch zu und steigern sie zur Behauptung, die politischen Kulturen der Schweiz und der EU bzw. der EU-Staaten seien prinzipiell unvereinbar. Sie unterstellen der EU bzw. deren Funktionseliten, dass sie die rein repräsentativen Formen der Demokratie vorziehen und prinzipielle Gegner der direkten Demokratie seien. Andere Leserbriefe charakterisieren die EU überhaupt als eine undemokratische Institution. Für diese stellt die direkte Demokratie die einzig wahre und mögliche Form der Demokratie dar. Repräsentative Formen der Demokratie dagegen gelten, wie das folgende Zitat zeigt, in dieser Sichtweise als undemokratisch und elitär. Dort hät-

3 Walter Kunz, Leserbriefbeitrag NZZ Votum Europa-Debatte, 19. Juli 2010: «Für uns wird in Zukunft nur eines von beidem zu haben sein. Entweder wir bleiben weiterhin bei der bewährten direkten Demokratie in der heutigen Form. Oder wir geben sie, die Demokratie, auf und treten der EU bei, wodurch wir uns deren Gesetzen und Verträgen unterstellen.»

ten stets und allein die Politiker das Sagen: «Herr Reiterer [der österreichische EU-Botschafter in der Schweiz und Liechtenstein, der Verf.], Sie sollen nach Hause gehen und dann wieder kommen, wenn die EU aus lauter demokratischen Staaten besteht; selbstverständlich inkl. Moloch EU-Government! Unter demokratischen Staaten verstehe ich Staaten, die eine direkte Demokratie haben, wie wir sie kennen und nicht Staaten, wo einige überhebliche Politiker über das Volk bestimmen.»⁴

1.3 Kampf für die Erhaltung der direkten Demokratie als historische Mission der Schweizer BürgerInnen

Augenfällig ist weiter, dass einige Leser ihren Kampf gegen EWR bzw. EU und für die direkte Demokratie mit dem Verweis auf historische Erfahrungen legitimieren. Und mit denselben historischen Erfahrungen wird auch die Erfolgsgewissheit begründet, dass die direkte Demokratie als die überlegene Form der Demokratie langfristig den Sieg davon tragen werde: «Es geht darum zu glauben und zu vertrauen, und ein paar hundert Jahre Geschichte geben mir Recht, die Schweiz sei das bessere staatspolitische Gebäude, um unsere Interessen langfristig zu verfolgen.»⁵ Einige NZZ-Leser halten die direkte Demokratie nicht nur für die Schweiz, sondern für ganz Europa als die überlegene Form der Demokratie und zeigen sich wie der am Beginn des Aufsatzes zitierte Leserbriefschreiber überzeugt, dass die direkte Demokratie über kurz oder lang zu einem attraktiven Modell für alle EU-Staaten werde. Statt dass sich die Schweiz auf Kosten ihrer direkten Demokratie stärker in Europa integriert, werden die EU-Staaten, nachdem deren Bevölkerungen einmal auf den «Geschmack» der direkten Demokratie gebracht worden seien, direktdemokratisch «verschweizern» und die Europäische Union von unten her zerstören.

1.4 Die Schweiz als Land des permanenten institutionellen Wandels

Auffälligerweise stützen sich auch die wenigen Befürworter eines Beitritts zum EWR, die sich auf dem Blog der NZZ artikulierten, auf historische Argumente. Sie verweisen insbesondere darauf, dass die direkte Demokratie als Antwort auf vielfältige Veränderungsprozesse im europäischen Raum erst im 19. Jahrhundert entstanden sei und also keineswegs eine jahrhundertealte Geschichte besitze, wie die andere Seite behauptet. Die direkte Demokratie sei ein gutes Beispiel dafür, dass die Schweiz es seit jeher verstanden habe, ihre politische Kultur und Institutionen flexibel an veränderte äussere Rahmenbedingungen anzupassen. In dieser Perspektive erscheint der Um- und Abbau direktdemokratischer Institutionen, wie sie durch einen EWR- bzw. EU-Beitritt notwendig werden würden, gleichfalls als die Fortsetzung einer bewährten und keineswegs gefährlichen historischen Praxis der Schweiz.

4 Werner Meier, Leserbriefbeitrag NZZ Votum Europa Debatte, 23. Juli 2010.

5 Hans Christophel, Leserbriefbeitrag NZZ Votum Europa-Debatte, 20. Juli 2010.

2. Die Debatte der Historiker: Kontinuität – Diskontinuität

Genauso wie die debattierenden BürgerInnen hat sich die Geschichtswissenschaft mit der unübersehbaren Differenz der politischen Systeme und Kulturen beschäftigt. Denn in Europa und der westlichen Welt insgesamt ist das System der direkten im Vergleich zur repräsentativen Demokratie wenig verbreitet, obgleich ersteres keinesfalls ein Alleinstellungsmerkmal der Schweiz darstellt. Bekanntlich wurden zu Beginn des 20. Jahrhunderts in mehreren amerikanischen Bundesstaaten und am Ende des 20. Jahrhunderts in einigen Bundesländern Deutschlands ebenfalls direktdemokratische Systeme eingeführt. Gleichwohl drängt sich in der Perspektive einer vergleichenden Geschichte der westlichen Demokratien die Frage auf, warum die direkte Demokratie im Vergleich zur repräsentativen Demokratie weniger Verbreitung gefunden hat, oder anders gefragt: warum sich ausgerechnet in der Schweiz die direkte Demokratie durchsetzen konnte. Nimmt man diese wissenschaftliche Debatte über die Entstehung der direkten Demokratie in der Schweiz in den Blick, findet man durchaus frappierende Parallelen und Ähnlichkeiten zu den vorgestellten historischen Argumentationssträngen der BürgerInnen. Zwei Positionen sind damit angesprochen:

Erstens die in den letzten Jahren von Peter Blickle unter dem Stichwort des Kommunalismus entwickelte Kontinuitätsthese.⁶ Danach besitzt die direkte Demokratie in der Schweiz in der Tat «ein paar hundert Jahre Geschichte», wie einer der zitierten NZZ-Leserbriefschreiber behauptete. Unter dem Begriff Kommunalismus fasst Blickle ein zum vertikal organisierten feudalen Ständestaat streng entgegengesetztes gesellschaftliches Organisationsprinzip, das sich im Spätmittelalter in ganz Europa und besonders ausgeprägt in Oberdeutschland, Oberitalien und der Schweiz ausgebildet habe. Er meint damit das Entstehen von Stadt- und Landkommunen – daher auch der Begriff des Kommunalismus –, in denen im Prinzip gleichgestellte Gemeindebürger ihren Alltag autonom und ohne Einfluss ständisch-feudaler Herrschaft regelten. Entscheidend ist, dass nach Blickle zwischen dem Kommunalismus des Ancien Régimes und der Ausbildung direktdemokratischer Systeme in der Schweiz des 19. Jahrhunderts in verschiedener Hinsicht eine starke inhaltliche Kontinuität besteht. So betrachtet, erweisen sich die «Anteile direkter Demokratie in der heutigen Schweizer Verfassung und Politik [. . .] als Traditionsbestände der mittelalterlichen politischen Kultur der Landgemeindeversammlung vor der Kirche in Schwyz oder der Bürgerversammlung im Grossmünster von Zürich.»⁷

Zweitens die wesentlich von Alfred Kölz entwickelte Diskontinuitätsthese, die neuerdings von Thomas Maissen wieder aufgenommen wurde.⁸ Nach dieser These verdankt die moderne Schweiz nicht nur ihre repräsentativ-demokratische,

6 Peter Blickle, *Kommunalismus. Skizzen einer gesellschaftlichen Organisationsform*, 2 Bde., München 2000.

7 Ebda., Bd. 2, S. 99.

8 Alfred Kölz, «Zur Bedeutung der Französischen Revolution», in Andreas Auer (Hg.), *Les origines de la démocratie directe en Suisse. Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie*, Basel/Frankfurt a.M. 1996, S. 105–118. Thomas Maissen, *Geschichte der Schweiz*, Baden 2009. Siehe für eine prägnante Zusammenfassung seiner demokratiegeschichtlichen These auch ders., «Die Geschichte des Sonderfalls», in: *Tages-Anzeiger*, 21.9.2010.

sondern auch ihre direktdemokratische Prägung der Französischen Revolution. In der stark von Sansculotten dominierten zweiten Phase der Revolution der Jahre 1792–1794 seien in Frankreich in Erweiterung der rein repräsentativ-demokratischen Verfassung der ersten Revolutionsphase direktdemokratische Elemente diskutiert und projiziert, jedoch nicht realisiert worden. Nicht so in der Schweiz: Hier seien die direktdemokratischen Verfassungskonzepte der Französischen Revolution handlungsanleitend geworden und hätten zuerst in einige Kantonsverfassungen, später in die Verfassung des Schweizer Bundesstaates Eingang gefunden. Kölz gesteht zwar zu, dass bestimmte vormoderne Prägungen und Traditionen der eidgenössischen politischen Kultur, insbesondere der Republikanismus und die Landsgemeindedemokratie der Länderorte, günstige Rezeptionsbedingungen für die Übernahme und Durchsetzung der revolutionären Konzepte aus Frankreich dargestellt hätten. Einen materiellen Einfluss der vormodernen politischen Kultur auf die Formulierung und Realisierung der modernen Verfassungen der Schweizer Kantone vermag Kölz jedoch nicht zu erkennen. Die Transformation der politischen Kultur der Schweiz vom Ancien Régime zur Moderne ist für ihn, wie er selber betont, das Resultat eines revolutionären Bruchs mit der Geschichte der Alten Eidgenossenschaft. Folgerichtig mussten die neuen Verfassungskonzeptionen die alten «nach und nach verdrängen».⁹ Diese Thesen von Kölz weisen starke Parallelen zu der Sichtweise jener NZZ-Leser auf, welche die Schweiz als ein Land des permanenten institutionellen Wandels charakterisieren. Einig sind sich beide nicht nur darin, dass die Schweizer Demokratie sehr viel jüngeren Datums ist und keine lange historische Tradition besitzt, sondern auch das Ergebnis einer Übernahme europäischer Konzepte und Anpassungen an veränderte europäische Rahmenbedingungen im 19. Jahrhundert darstellt.

In dem von Martin Schaffner und Andreas Suter entwickelten Nationalfondsprojekt mit dem Titel: «Direkte Demokratie in der Schweiz (1789–1872/74): Voraussetzungen, Träger und Durchsetzung einer Verfassungsinstitution in vergleichender Perspektive», das 1997 begonnen wurde und zwischenzeitlich abgeschlossen ist, wird von einer Forschungshypothese ausgegangen, die sich von den vorgestellten Positionen in doppelter Weise distanziert. Im Entstehungsprozess der direkten Demokratie wurden keineswegs bloss mittelalterliche Traditionsbestände fortgeführt, wie Blickle meint. Die direkte Demokratie wurde aber auch nicht als ein gänzlich neues, revolutionäres Modell aus Frankreich importiert, welches die alten Systeme nach und nach verdrängt habe, wie Kölz behauptet. Vielmehr war die direkte Demokratie das Ergebnis eines aktiven, originellen, konfliktreichen Aneignungsprozesses der Akteure, der gleichermassen von Kontinuität und Diskontinuität geprägt war.

3. Die Genese der direkten Demokratie: Forschungsergebnisse

Inwiefern die Momente der Kontinuität und Diskontinuität, oder anders gesagt, die Momente der Tradition und des revolutionären Bruchs bei der Entstehung der direkten Demokratie im Einzelnen zusammengespielt haben, wird im Folgenden in zwei Schritten entfaltet. Es wird erstens gezeigt, warum sich in der Schweiz

⁹ Alfred Kölz, *Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Bern 1992, S. 629.

nicht die repräsentative, sondern die vergleichsweise seltenere Form der direkten Demokratie entwickelt hat. Zweitens wird gezeigt, warum sich die Demokratie in der Schweiz vergleichsweise früh durchgesetzt hat. Dabei werden die Ergebnisse verschiedener Forschungsarbeiten synthetisiert, die im Zusammenhang mit dem soeben vorgestellten Nationalfondsprojekt entstanden sind.¹⁰

3.1 Ausgangsbedingungen

Die Ausgangsbedingungen des Transformationsprozesses waren am Ausgang des Ancien Régime denkbar unterschiedlich ausgestaltet. In den so genannten Landsgemeindeorten Schwyz, Uri, Unterwalden, Appenzell, Zug, Glarus sowie in Graubünden und im oberen Teil des Wallis haben wir es mit politischen Systemen zu tun, die in frühneuzeitlichen Quellen als «länderische», «populare» oder «demokratische» Regimenter bezeichnet wurden. Diese zeichneten sich dadurch aus, dass die Versammlungen bzw. Gemeinden der politisch berechtigten männlichen Bürger, die auch soziologisch eine Mehrheit der männlichen Bevölkerung des Territoriums ausmachten, durch Wahl- und Sachentscheide die oberste Gewalt und Souveränität ausübten. Sie entschieden in letzter Instanz über die Gesetzgebung, Krieg und Frieden, die Steuern, Münzen und Währung sowie über die Besetzung der Ämter in Politik und Verwaltung. In den so genannten Städteorten Zürich, Bern, Luzern, Basel, Solothurn, Freiburg und Schaffhausen waren dagegen bis zur Französischen Revolution so genannte «städterische» oder «aristokratische» Regimenter an der Macht, wie die frühneuzeitlichen Quellentermini diese Verfassungssysteme bezeichnen. Anders als in den vormodernen Demokratien verfügte hier nicht die Mehrheit der männlichen Bevölkerung über die Souveränität, und anders als in den Monarchien lag die Souveränität auch nicht in den Händen eines Königs oder Fürsten. Die Souveränität wurde hier vielmehr

10 Ich stütze mich dabei einerseits auf meine früheren Beiträge zu diesem Thema, andererseits auf Hinweise und Forschungsergebnisse von Martin Schaffner sowie die Ergebnisse nachstehender Qualifikationsarbeiten. Auf detaillierte Literatur- und Quellenbelege wird im Folgenden verzichtet. Interessierte Leser sind dafür auf die nachstehend zitierte Literatur verwiesen: Benjamin Adler, *Die Entstehung der direkten Demokratie. Das Beispiel der Landsgemeinde Schwyz 1789–1866*, Zürich 2006; Marco Arni, *Die katholische Opposition im aargauischen Verfassungskrieg 1839 bis 1841*, Lizentiatsarbeit Universität Zürich 2002 (masch.); Ivo Berther, «*Il mund sutura – Die Welt steht Kopf*». *Alpine Peripherie und Moderne am Beispiel der Landsgemeinde Disentis 1790–1900*, Diss. Zürich 2010 (masch.); Marc H. Lerner, *Privileged Communities or Equal Individuals. The Political Culture of Freiheit and Liberté in The Swiss Public Arena, 1798–1847*, Ann Arbor 2003; Martin Schaffner, «Direkte Demokratie. 'Alles für das Volk – alles durch das Volk'», in: Manfred Hettling et al. (Hg.), *Eine kleine Geschichte der Schweiz*, Frankfurt a.M./Zürich 1998, S. 189–226; Andreas Suter, «Direkte Demokratie – historische Reflexionen zur aktuellen Debatte», in: Benjamin Adler, *Entstehung*, S. 219–278; ders., «Vormoderne und moderne Demokratie in der Schweiz», in: *ZHF* 31 (2004), S. 231–254; ders., «Probleme des Rechtsstaates: Die schweizerische Entwicklung als Sonderfall?», in: Rolf Kappel et al. (Hg.), *Rechtsstaatlichkeit im Zeitalter der Globalisierung*, Zürich 2005, S. 49–76; ders., «Korruption oder Patronage? Aussenbeziehungen zwischen Frankreich und der Alten Eidgenossenschaft als Beispiel (16. bis 18. Jahrhundert)», in: *ZHF* 37 (2010), S. 187–218; Bruno Wickli, *Politische Kultur und die «reine Demokratie». Verfassungskämpfe und ländliche Volksbewegungen im Kanton St. Gallen 1814 und 1830/31*, St. Gallen 2005.

von einer mehr oder weniger exklusiven Minderheit der männlichen Bevölkerung ausgeübt, genauer von den Mitgliedern der Grossen und Kleinen Räte der Städte, die sich mehrheitlich oder vollständig aus dem kleinen Kreis von faktisch oder rechtlich abgeschlossenen Familien selbst ergänzten.

Das Nationalfondsprojekt trug diesen unterschiedlichen Ausgangsbedingungen, welche die Modi der Transformation wesentlich bestimmten, insofern Rechnung, als mit dem eidgenössischen Ort Schwyz und der Cadi in Graubünden exemplarisch die Transformation von vormodernen demokratischen Regimentern, mit dem Ort St. Gallen exemplarisch die Transformation eines (fürstlich-)aristokratischen Regiments zur direkten Demokratie untersucht wurde. Für die Wahl St. Gallens als Fallbeispiel sprach daneben auch, dass der Kanton St. Gallen der erste Ort mit einer (fürstlich-)aristokratischen Regimentsgeschichte war, in dem sich die direkte Demokratie durchsetzte.

3.2 Ergebnisse der Transformation

Obwohl in den einzelnen Kantonen am Ende des Ancien Régime unterschiedliche Ausgangsbedingungen herrschten, waren die Ergebnisse der politischen Transformation im 19. Jahrhundert überall ähnlich. In der turbulenten, von revolutionären Umwälzungen, Machtkämpfen und Bürgerkriegen geprägten Phase von 1798 bis 1874 glichen sich die unterschiedlichen Verfassungen der Alten Eidgenossenschaft einander an. Mit Ausnahme von bloss vier Kantonen wurden in zwei Phasen – die erste in den 1830er Jahren, die zweite in den 1860er Jahren – in allen schweizerischen Kantonen Verfassungen installiert, die aufgrund von drei grundlegenden Eigenschaften als direkte Demokratien zu charakterisieren sind: a) die Volkssouveränität, die sich in der Wahl des Parlaments sowie in den Verfassungsabstimmungen realisierte, b) die naturrechtlich begründete Gleichheit aller Bürger bezüglich der politischen Rechte sowie bezüglich des Zivil- und Strafrechtes sowie c) eine Mischung von repräsentativ-demokratischen Prinzipien bzw. Verfahren (Gewaltentrennung mit unabhängiger Exekutive, Judikative und gesetzgebendem Parlament) und der unmittelbaren Mitsprache des Volkes am parlamentarischen Gesetzgebungsprozess durch Veto, Initiative und Referendum. In einer anschliessenden dritten Phase, im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts, wurden wesentliche Elemente der direkten Demokratie, welche zuvor auf kantonaler Ebene verwirklicht worden waren, in die schweizerische Bundesverfassung aufgenommen.

3.3 Direkte Demokratie als Bruch mit der ständisch-feudalen Ordnung des Ancien Régime

Die direkte Demokratie beinhaltete einen Bruch mit den ständisch-feudalen Ordnungsprinzipien der frühneuzeitlichen Regimente. Für das aristokratische Regiment der Städteorte liegt dieser Befund auf der Hand. Dasselbe gilt aber auch für die demokratischen Regimente der Frühen Neuzeit. Man darf sich nämlich durch die frühneuzeitliche Charakterisierung dieser politischen Systeme als «populare» oder «demokratische Regimente» nicht täuschen lassen. Tatsächlich fehlten den vormodernen Demokratien grundlegende Prinzipien, auf denen die moderne Demokratie beruht.

Es fehlte ihnen erstens das Prinzip der demokratischen Repräsentation. Es gab kein Parlament, alle Entscheide wurden unmittelbar in der Volksversammlung, in der Alten Eidgenossenschaft «Landsgemeinde» genannt, durch offenes Stimmenmehr gefällt. Die aus der Landsgemeinde ausgegliederten politischen Institutionen wiederum stellten keine Institutionen eigenen Rechts dar, sondern waren erweiterte Organe oder Ausschüsse der Volksversammlung. Folgerichtig tagten diese kleineren Versammlungen grundsätzlich bei offenen Türen. Es waren öffentliche Versammlungen, zu denen alle Mitglieder der Landsgemeinde jederzeit ein Zutrittsrecht besaßen. Zweitens fehlte das Prinzip der Gewaltenteilung. Wie vormoderne Könige und Monarchen vereinigte die Landsgemeinde legislative, judikative und exekutive Kompetenzen auf sich. Drittens fehlte den demokratischen Regimentern der Frühen Neuzeit die Vorstellung einer naturrechtlich begründeten Rechtsgleichheit der Bürger. In den vormodernen Demokratien war die politische Partizipation kein allgemeines Recht der im betreffenden Territorium lebenden Bewohner. Demokratische Partizipation war vielmehr ein Privileg historisch ausgezeichneter Gruppen.

In Schwyz zum Beispiel gehörte dieses Privileg allein den Nachkommen jener, die im Spätmittelalter angeblich die Freiheit gegen die Habsburger Adels- und Königsherrschaft erstritten hatten. Deshalb schloss Freiheit und Demokratie in den Landsgemeindedemokratien stets das Recht ein, anderen Gruppen unter Berufung auf eben dieses historische Privileg die politische Partizipation zu verwehren und sie in einem Status der Untertänigkeit zu halten, wenn nötig mit Waffengewalt. Entsprechend verfügte der Landsgemeindeort Schwyz in den peripher zum «Flecken» Schwyz gelegenen Kantonsgebieten, das heisst in Küssnacht, Einsiedeln, der March, den Höfen Wollerau und Pfäffikon sowie in den Tessiner Vogteien, über «Angehörige» und «Untertanen» minderen politischen Rechts, über die die privilegierten Schwyzer Landleute nach ihrem eigenen Selbstverständnis und ihrer Selbstbeschreibung wie ein Fürst oder König regierten. Gemäss den so genannten «25 Landespunkten», welche im 18. Jahrhundert die wichtigsten Rechtsgrundsätze des Schwyzer Regimentes schriftlich fixierten, stellte die Landsgemeinde die «gröste gwaldt, und landtssfürst» dar. Aufgrund dieser fürstlichen Privilegien flossen den Landleuten von Schwyz aus diesen peripheren Kantons teilen massive politische und materielle Vorteile zu, welche die Landleute im Zentrum alimentierten. Die vormodernen Demokratien der Schweiz standen somit nicht in einem prinzipiellen Gegensatz zur ständisch-feudalen Ordnung des europäischen Ancien Régime, sondern sie fügten sich in diese bruchlos ein.

3.4 Die Transformation der vormodernen Landsgemeindedemokratie zur direkten Demokratie

Entsprechend den unterschiedlichen Ausgangsbedingungen divergierten die Transformationswege zur direkten Demokratie in den einzelnen Kantonen. Im Kanton Schwyz, der als Beispiel für die Transformation einer vormodernen Landsgemeindedemokratie steht, war die unmittelbare oder direkte Entscheidungsgewalt der im politischen System der vormodernen Landsgemeindedemokratie inkludierten Landleute zu Beginn des Wandlungsprozesses ausserordentlich gross. Wie gezeigt wurde, stellte die Versammlung der Landleute in der ständisch-feudalen Ordnung seiner Funktion wie seinem eigenen Selbstverständnis

nach das Äquivalent zu dem allein und unmittelbar regierenden Fürsten oder König dar. Wie dieser entschied die Landsgemeinde alle Fragen der Souveränität unmittelbar, und damit vereinigte sie ebenfalls alle Gewalten auf sich selber. An diesen Verhältnissen konnte auch die Helvetik vorerst nichts ändern. Die repräsentativ-demokratische Verfassung dieser Zeit blieb Episode. Im Jahr 1815 erklärten die Schwyzer Landleute die rechtliche Gleichstellung ihrer «Angehörigen» und «Untertanen», die in der Helvetik auf Druck der französischen Revolutionsstruppen zusammen mit den anderen naturrechtlich-aufklärerischen Prinzipien der Demokratie eingeführt worden war, in einem einseitigen, staatstreichartigen Akt für ungültig. Wo immer es ging, setzten sie die alte Landsgemeindeverfassung wieder in Kraft. Angesichts dieser Ausgangslage musste es in der Folge darum gehen, der restaurierten ständisch-feudalen Ordnung ein aufklärerisch-naturrechtliches Fundament einzuziehen: Konkreter gesagt musste die «landesfürstliche» Allgewalt der Landsgemeinde durch repräsentativ-demokratische Verfassungsprinzipien aufgeteilt und begrenzt und die fürstliche Souveränität von der Landsgemeinde an ein universalistisch definiertes Staatsvolk abgetreten werden.

Als Folge der französischen Julirevolution von 1830 öffneten sich in den Schweizer Kantonen Spielräume für demokratische Veränderungen, die vorher durch innere und äussere Blockaden, konkreter das «System Metternich», verhindert worden waren. Der Kanton Schwyz machte keine Ausnahme. Als erstes wurde hier im Jahr 1832/33 das Prinzip der Gewaltenteilung eingeführt. Damit wurden der Landsgemeinde wichtige Kompetenzen entzogen und an neu geschaffene, unabhängige Institutionen in Gestalt einer fünfköpfigen Regierungskommission, eines gesetzgebenden Parlamentes und unabhängiger Gerichte delegiert. 1848 führte der Kanton Schwyz als Konsequenz der militärischen Niederlage im Sonderbundeskrieg die Rechtsgleichheit aller Bewohner seines Kantonsgebietes ein. Ein solcher Schritt war zwar von den minderprivilegierten «Ansässen» der peripheren Kantonsgebiete sowie einer liberalen Partei unter den privilegierten Schwyzer Kantonsbürgern bereits seit der Julirevolution von 1830 gefordert worden, liess sich aber als klare Minderheitsposition bisher nicht realisieren. Die Durchsetzung des Gleichheitsprinzips machte es notwendig, die wichtigste Institution der vormodernen Landsgemeindedemokratie, die Landsgemeinde von Schwyz, zu verändern. Weil sich die Zahl der politisch inkludierten schlagartig erhöht hatte, war der Landsgemeindeplatz von Schwyz zu klein geworden, um seine jahrhundertealte Funktion als zentraler Versammlungsort der Bürger weiter zu erfüllen. Deshalb wurde die Zahl der politischen Versammlungsorte erhöht. Die Schwyzer Landsgemeinde wurde durch 13 dezentrale Kreisgemeinden ersetzt. In Gestalt dieser 13 Kreislandsgemeinden waren die Bürger aber weiterhin unmittelbar am Gesetzgebungsprozess des Parlaments beteiligt. Das 1833 geschaffene Parlament besass nämlich lediglich das Recht, ausführende, so genannte «organische» Gesetze zu erlassen. Die Befugnis jedoch, neues Recht setzende Gesetze zu erlassen, war damals bei der Schwyzer Landsgemeinde verblieben, und diese legislative Kompetenz wurde 1848 auf die 13 Kreislandsgemeinden übertragen. Für den Erlass der nicht bloss ausführenden Gesetze besass das Parlament nur ein Vorschlagsrecht. Beraten, in endgültige Form gebracht und in Kraft gesetzt wurden diese Gesetze durch Diskussion und Mehrheitsbeschluss der 13 Kreisgemeinden.

Damit war die Transformation der unmittelbaren Demokratie der Vormoderne zur direkten Demokratie der Moderne im Kanton Schwyz zum Abschluss gebracht worden. Alle naturrechtlich-aufklärerischen Prinzipien, welche die moderne Demokratie auszeichnen, waren realisiert. Zugleich blieb mit der unmittelbaren Beteiligung der Stimmbürger an der Souveränität ein wichtiges Element der vormodernen Demokratie erhalten – jedoch in veränderter und erneuerter Form. Die Beteiligung der Bürger an der Souveränität beschränkte sich nur noch auf die Wahl von Repräsentanten sowie auf legislative Kompetenzen, die zwischen Parlament und Kreislandgemeinden geteilt waren. Aber niemand, weder die seit der Julirevolution gegen ihre Diskriminierung kämpfenden «An-sässen» der Peripherie noch die liberale Partei, die es als minoritäre Opposition unter den privilegierten Schwyzer Bürgern auch gegeben hatte, machte sich für die vollkommene Abschaffung der Landsgemeinde stark. In Schwyz wurde die Politikfähigkeit des Volkes und damit seine unmittelbare Beteiligung an der Souveränität über alle Parteigrenzen hinweg niemals in Frage gestellt, ja sie stellte ein selbstverständliches Element der politischen Kultur dar, das fraglos akzeptiert wurde.

3.5 Die Transformation der (fürstlich-)aristokratischen Städteorte zur direkten Demokratie

Im Gegensatz zum Kanton Schwyz waren in der Verfassung des Kantons St. Gallen, der als Beispiel für die Transformation eines aristokratischen Städteortes steht, bereits zu Beginn des Wandlungsprozesses die zentralen Prinzipien der modernen Demokratie – Gewaltenteilung, naturrechtlich begründete Rechtsgleichheit der Bürger sowie Repräsentationsprinzip – eingeschrieben. Denn hier wurde die revolutionäre Umgestaltung des aristokratischen Regiments in der Helvetik in der Phase der Mediation und Restauration nicht rückgängig gemacht. Allerdings sorgte ein starker Zensus bis ins Jahr 1830 dafür, dass eine kleine Gruppe von Honoratioren aus der Stadt St. Gallen, die als Kaufleute, Rentner und Unternehmer über grossen Landbesitz, Vermögen und Bildung verfügten, die politischen Entscheidungsprozesse im Kanton monopolisieren und bestimmen konnten. Die neuen politischen Spielräume, die durch die Julirevolution in Frankreich geschaffen worden waren, ermöglichten jedoch auch in diesem Kanton einen weiteren Demokratisierungsschub. 1830 formierte sich eine breite politische Oppositionsbewegung von Stadt- und Landbewohnern, die sich für die Stärkung der Volksrechte einsetzte. 1831 trat eine neue Verfassung in Kraft, welche den Zensus vollkommen beseitigte und die Bürger unabhängig von ihren Einkommens- und Vermögensverhältnissen in gleichberechtigter Weise in das politische System inkludierte. Zugleich wurde im Jahre 1831 mit dem Veto ein Instrument der direkten Volksbeteiligung am Gesetzgebungsprozess installiert. St. Gallen war damit der erste Kanton in der Schweiz, welcher die direkte Demokratie verwirklichte.

Die Entstehungsgeschichte des St. Galler Vetos ist deshalb von grossem Interesse. Die Einführung dieses Instruments war das Ergebnis eines Kompromisses zwischen divergierenden Verfassungsvorstellungen, die von unterschiedlichen Strömungen innerhalb der revolutionären Oppositionsbewegung von 1830 entwickelt wurden. Zwar bestand breiter Konsens darüber, dass am Prinzip der Volkssouveränität festgehalten werden sollte, und es bestand auch Konsens dar-

über, dass gemäss dem militärischen Leistungsprinzip alle Bürger unabhängig von Besitz, Vermögen und Stellung im Beruf zu diesem souveränen Volk gehören und Bürgerrechte besitzen sollten. Erbittert gestritten wurde dagegen in St. Gallen über die Frage, wie denn das Volk seine Souveränität genau ausüben sollte. Eine Partei, die in den Quellen als «Liberalen», die «bessere Classe», die «Besseren» oder abschätzig «Geld-Aristokraten» oder «Studierte» bezeichnet wurde, vertrat die Ansicht, dass das bisherige, repräsentativ-demokratische Modell der Helvetik beibehalten werden und die politischen Rechte des Volkes auf die Wahl der Verfassungsräte, auf die Urabstimmung über die Verfassung sowie – nachdem die Verfassung einmal in Kraft gesetzt war – auf die regelmässige Wahl der Parlamentsabgeordneten beschränkt bleiben sollte. In ihren Augen waren die gewöhnlichen Bauern, Handwerker und Heimarbeiter entweder überhaupt nicht oder noch nicht fähig zum verantwortungsvollen politischen Urteilen und Handeln. Sie seien nämlich mangels Bildung nicht in der Lage, ihre wirklichen Interessen zu erkennen und mangels Besitz nicht in der Lage, die als richtig erkannten Interessen unabhängig von ökonomischen Abhängigkeiten zu verfolgen. Der beste Beweis für dieses Misstrauen gegenüber der Politikfähigkeit der gewöhnlichen Leute war für die Liberalen die Landsgemeindedemokratie, die sie in Fortsetzung antiker wie frühneuzeitlicher Deutungsmuster als eine «Anarchie» wahrnahmen, in der «Demagogen» die einfachen Leute verführten.

Die Staatsvorstellung der anderen Strömung, in den Quellen als «Demokraten», «Bauern», «das Volk» oder abschätzig «Pöbel», «Plebs» oder «Demokrätler» bezeichnet, hätten in diesem Punkt nicht gegensätzlicher sein können. Die Demokraten waren nach eigenen Aussagen mit den Verhältnissen in den Landsgemeindedemokratien ebenfalls gut vertraut, denn dieses politische System war ja nicht nur in Schwyz und in anderen Nachbarkantonen von St. Gallen bis zum Ende des Ancien Régime und darüber hinaus realisiert, sondern besass auch in ehemaligen Untertanengebieten, die in der Helvetik neu zum Kanton St. Gallen gestossen waren, eine lange Tradition, die in der Helvetik allerdings abgebrochen worden war. Die Demokraten waren mit dem Funktionieren der Landsgemeindedemokratie durchaus zufrieden und sahen darin den lebendigen Tatbeweis für die Politikfähigkeit des Volkes, die von den Liberalen bestritten wurde. Dagegen standen die Demokraten dem Prinzip der Repräsentation sehr skeptisch gegenüber und lehnten es als ein «aristokratisches Verfahren» ab. Denn die Parlamentarier würden trotz ihres Besitzes und ihrer Bildung nicht das Wohl aller, sondern ihr Eigeninteresse als Angehörige der «besseren Classe» verfolgen, wie die Entwicklung in St. Gallen seit der Helvetik gezeigt habe. Folgerichtig forderten die Demokraten 1830 die Ersetzung des Parlamentes durch die Volksversammlung, die an Stelle der Parlamentarier die Gesetze beratschlagen und in Kraft setzen sollte. Genau gleich, wie das 1848 in Schwyz verwirklicht wurde, sollte die unmittelbare Beteiligung des Volkes an der Souveränität nach der Vorstellung der St. Galler Demokraten nicht im Rahmen einer zentralen Landsgemeinde, sondern im Rahmen von dezentralen «Bezirkslandsgemeinden» geschehen.

In der verfassungsgebenden Versammlung St. Gallens des Jahres 1830/31 trafen diese letztlich unvereinbaren Verfassungsvorstellungen hart aufeinander. Während die «Liberalen» die verfassungsgebende Versammlung mit Hilfe der Presse zu beeinflussen suchten, übten die «Demokraten» mit bewaffneten Demonstrationen und Volksaufläufen Gegendruck aus. Die Blockade konnte nur

durch einen Kompromiss aufgelöst werden, der das Prinzip der Repräsentation mit dem der unmittelbaren Versammlungsdemokratie verband. Die am 1. März 1831 erlassene St. Galler Kantonsverfassung bestimmte einerseits, dass das Gesetzgebungsrecht zwar beim Parlament verbleiben sollte. Andererseits wurde den Bürgern als Konzession an die Demokraten im Rahmen des so genannten «Vetoverfahrens» das Recht zugestanden, die vom Parlament erlassenen Gesetze durch Bezirkslandsgemeinden zu sanktionieren, das heisst anzunehmen oder abzulehnen. Die Verfassungskämpfe in St. Gallen zeitigten mithin exakt dasselbe Ergebnis der direkten Demokratie wie in Schwyz, aber sie erreichten dieses Ziel auf dem genau entgegengesetzten Weg. Während in Schwyz zu Beginn des Transformationsprozesses mit der vormodernen Landsgemeindeverfassung das Verfahren der unmittelbaren Volksbeteiligung an der Souveränität schon in ausgeprägter Weise verwirklicht war und demnach dieser Verfassung in der Folge ein neues, aufklärerisch-naturrechtliches Fundament eingezogen werden musste, verfügte St. Gallen seit der Helvetik mit ihrer repräsentativ-demokratischen Verfassung bereits über dieses moderne Fundament. Aber hier wurde 1831 mit dem Veto und den Bezirkslandsgemeinden Instrumente der unmittelbaren Volksbeteiligung an der Souveränität, genauer am Gesetzgebungsprozess des Parlamentes, neu installiert, und zwar erfolgte das als ungewollte Konzession der Liberalen auf die starke und unüberwindbare Bewegung der Demokraten.

3.6 Gewalt als Mittel der Transformation – direkte Demokratie als funktionales Äquivalent zur Gewalt

Der Transformationsprozess zur direkten Demokratie dauerte in Schwyz und St. Gallen wie auch in allen anderen Kantonen nicht nur sehr lange, sondern er war wesentlich auf das Mittel der Gewaltandrohung und Gewaltanwendung angewiesen. Diese Gewalt zeigte sich zuvorderst in Form der militärisch organisierten Gewalt. In der Helvetik bekämpften sich französische Revolutionstruppen sowie kantonale Milizen und Volkssturmaufgebote. Im Sonderbundeskrieg von 1848 kämpften die Milizen der einzelnen Kantone gegeneinander. Ohne die militärische Gewalt der französischen Truppen in der Helvetik und ohne den Bürgerkrieg von 1848 wäre die demokratische Transformation der bestehenden Regimenter zweifellos erst viel später in Gang gekommen und anders verlaufen.

Dieser Befund stützt sich auf die Einsicht, dass die innere Ordnung der vormodernen Demokratien der Schweiz auch noch am Ende des Ancien Régime und weit darüber hinaus ausgesprochen stabil gewesen war. Denn hier waren die privilegierten Landleute deutlich in der Überzahl und entsprechend entschieden verteidigten sie die überkommene Ordnung, die ihnen weit attraktiver als die neue revolutionäre Ordnung erschien (siehe Punkt 3.8). Obgleich der militärische Widerstand von allem Anfang an aussichtslos gewesen war, setzten sich die Landleute denn auch zu Beginn der Helvetik gegen die französischen Revolutionstruppen heftig zur Wehr. Auch der Bürgerkrieg von 1848 gegen die repräsentativ bzw. direktdemokratisch verfassten Kantone der Schweiz wurde in den Ländern von einer grossen Mehrheit der Bevölkerung unterstützt. Im Vergleich dazu ist die Stabilität der aristokratischen Regimenter geringer einzuschätzen. Folgerichtig war zu Beginn der Helvetik der militärische Widerstand gegen die französischen Revolutionstruppen durch die aristokratischen Städteorte ungleich schwächer und wurde rasch wieder aufgegeben. Geschwächt wurde die innere

Stabilität der aristokratischen Städteorte zum einen durch Spannungen und Konflikte, die in der Frühen Neuzeit innerhalb der städtischen Bürgerschaft auftraten, genauer zwischen der Ratsaristokratie und der Bürgerschaft, die über ihren Ausschluss aus dem städtischen Regiment unzufrieden waren. Geschwächt wurde die innere Stabilität der Städteorte in der Frühen Neuzeit zum anderen durch Spannungen und Konflikte zwischen der städtischen Bürgerschaft insgesamt und den von ihnen abhängigen Untertanen, die sich wiederholt gegen ihre ständisch-feudale Benachteiligung, die sie durch die Städte erfuhren, zur Wehr setzten.

Aber mit Ausnahme des Bauernkriegs von 1653 waren diese Konflikte und Spannungen während der ganzen Frühen Neuzeit und auch zur Zeit der Französischen Revolution aus zwei Gründen nicht stark genug, dass sie in den Städteorten eine revolutionäre Situation im eigentlichen Sinn des Begriffs hätten schaffen können. Im Wissen um die Fragilität der inneren Ordnung und um die Gefahr von Untertanenrevolten herabzusetzen, führten die aristokratischen Räte der Städte gegenüber ihren ländlichen Untertanen über lange Zeiträume nämlich ein ausgesprochen mildes, oder anders gesagt: ein «paternalistisches» Regiment (siehe Punkt 4.2 im nächsten Heft der SZG, Vol. 63, Nr. 1, 2013). Und in den zahlreichen Situationen, in denen die ländlichen Untertanen trotzdem offen gegen die städtische Herrschaft rebellierten, kann man beobachten, dass Ratsaristokratie und städtische Bürgerschaft, die beide von ländlichen Untertanen profitierten, regelmässig ihre innerstädtischen Differenzen in den Hintergrund rückten und – gestützt auf ihre Mauern und die bessere militärische Ausrüstung der Bürgermilizen – sich gemeinsam gegen die aufständischen Untertanen zur Wehr setzten. Wie eine Vielzahl derartiger Konflikte in der Frühen Neuzeit und zuletzt der so genannte Stäfner Handel in Zürich im Jahr 1794/95 zeigen, behielten die Städte dabei regelmässig die Oberhand über die rebellierende Landbevölkerung.

Man kann diese Befunde dergestalt verallgemeinern, dass zur Zeit der Französischen Revolution und der Helvetik weder in den aristokratischen Städteorten und schon gar nicht in den Landsgemeindeorten eine ernsthafte Bedrohung der inneren Stabilität und Ordnung gegeben war – umso wichtiger waren 1798 die militärische Gewalt und die Erschütterung von aussen, um den Transformationsprozess zur Demokratie in Gang zu setzen und die Bürgerkriegsgewalt von 1848, um ihn zu vollenden. Neben dieser militärisch organisierten Gewalt gab es die populare Gewalt in Gestalt von bewaffneten Aufzügen und Demonstrationen, rituellen Protest- und Gewaltaktionen gegen Sachen und Personen, Revolten und Aufständen. Diese populare Gewalt spielte in einer Vielzahl von kantonalen Verfassungskämpfen der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts eine zentrale Rolle. Die Träger der popularen Gewalt rekrutierten sich aus der Schicht der Bauern, Handwerker und Heimarbeiter, und sie diente dazu, die politischen Anliegen und Vorstellungen der breiteren Volksschichten zu artikulieren und durchzusetzen.

Aufgrund ihrer Träger, Formensprache und Mittel sowie aufgrund der Rahmenbedingungen, die sie möglich machten, kann man die populare Gewalt auch als eine Fortsetzung der zahlreichen offenen Untertanenrevolten oder anderen Formen des Protests und Widerstandes der Untertanen in der Frühen Neuzeit charakterisieren. Wie soeben gesagt wurde, war die populare Gewalt bereits in der Alten Eidgenossenschaft der Frühen Neuzeit ausgesprochen häufig und stark gewesen. Sie begründete eine eidgenössische Tradition des «offenen Widerstands und Protests», welche die politische Kultur der Alten Eidgenossenschaft in dieser

Hinsicht von anderen Regionen Europas unterschied. Wie an anderer Stelle (Punkt 4.2 im nächsten Heft der SZG, Vol. 63, Nr. 1, 2013) gezeigt wird, stand diese Tradition in enger Wechselwirkung mit bestimmten Eigenarten des eidgenössischen Staatsbildungsprozesses.

Es wäre jedoch falsch, die populare Gewalt, welche die Demokratisierung der Schweiz im 19. Jahrhundert unterstützte und neben anderen Faktoren möglich machte, allein als eine blosser Fortsetzung der politischen Kultur der Vormoderne zu interpretieren. Es ist vielmehr so, dass sich die populare Gewalt in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts qualitativ weiter entwickelte und an Intensität sowie an Durchsetzungskraft gewinnen konnte (siehe Punkt 4.3 im nächsten Heft der SZG, Vol. 63, Nr. 1, 2013). Umso erstaunlicher ist auf den ersten Blick, dass die Bedeutung und Häufigkeit der popularen Gewaltkultur in der Schweiz nach der Einführung direktdemokratischer Verfassungen stark und abrupt abgenommen hatte und im 20. Jahrhundert, in welchem der soziale Frieden für die Schweiz geradezu sprichwörtlich geworden war, gar keine bedeutende Rolle mehr spielte. Auf den zweiten Blick lässt sich diese Entwicklung jedoch durchaus erklären. Der Zeitpunkt des Traditionsabbruchs belegt, dass die direktdemokratischen Verfassungsinstitutionen als ein funktionales Äquivalent zur popularen Gewalt anzusehen sind, die der direkten Demokratie neben der militärischen Gewalt in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts als Mittel zum Zweck zum Durchbruch verholfen hatte. Die direkte Demokratie stellt mithin die Fortsetzung der popularen Gewalt der Vormoderne in ziviler Form dar. Beide sind ein Medium für die Artikulation und Durchsetzung von Wünschen und Interessen derjenigen, die wie in der Vormoderne als Untertanen, Ansässen oder Hintersässen von den politischen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen waren oder die, wie in der Moderne, an diesen politischen Entscheidungsprozessen in der Regel nur indirekt durch gewählte Repräsentanten partizipieren können.

3.7 Vormoderne Landsgemeindedemokratie und moderne Repräsentativverfassung der Helvetik als konzeptionelle Wegbereiter der direkten Demokratie

Wenn in der Schweiz die politische Transformation trotz unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in den einzelnen Kantonen bis Ende der 1870er Jahren in den allermeisten Fällen zu dem selben Ergebnis geführt hatte, dann ist das gemäss der Logik des historischen Vergleichs sowie durch die Quellen breit abgestützter empirischer Evidenz auf zwei Faktoren zurückzuführen. Angesprochen ist erstens die Tatsache, dass in der Helvetik die in allerdings unterschiedlichem Masse als stabil zu charakterisierenden demokratischen wie aristokratischen Regimenter der Alten Eidgenossenschaft gewaltsam destabilisiert worden sind und danach für kürzere oder längere Zeit durch streng repräsentativ-demokratische Ordnungen nach französischem Vorbild ersetzt wurden. Angesprochen ist zweitens die Tatsache, dass es in den solchergestalt umgeformten Kantonen selber oder in ihrer Nachbarschaft bis zum Ende des Ancien Régime und darüber hinaus eine lebendige Kultur der vormodernen Landsgemeindedemokratie gegeben hat, die sowohl in ideeller wie praktischer Hinsicht im denkbar grossen Gegensatz und Spannungsverhältnis zur streng repräsentativ-demokratischen Verfassung der Helvetik stand.

Es besteht kein Zweifel, dass die vormoderne Landsgemeindedemokratie nicht nur für die Bewohner der Landsgemeindeorte, sondern auch für grosse Be-

völkerungsteile der derart umgestalteten Städteorte in der Zeit der Helvetik und weit darüber hinaus ein attraktives und erstrebenswertes Verfassungsmodell geblieben war. In St. Gallen versuchten Volksbewegungen, die als Vorläufer der Demokraten von 1830 zu betrachten sind, nicht weniger als drei Mal, das heisst in der Helvetik kurz vor und nach dem vorübergehenden Rückzug der französischen Revolutionstruppen (1798, 1802) und nach dem Zusammenbruch des Napoleonischen Systems (1814), eine Versammlungs- bzw. Landsgemeindedemokratie einzuführen. Im Jahr 1830/31 starteten die «Demokraten» den vierten und letzten Versuch. Zu Recht verspotteten die St. Galler Liberalen im Jahre 1830 die Verfassungsvorstellungen ihrer Gegner mit dem ironischen Hinweis, die Demokraten würden für die neue St. Galler Verfassung am liebsten bloss die Appenzeller Landsgemeindeverfassung abschreiben.

Man kann diese Befunde zur Beobachtung verallgemeinern, dass in der Schweiz seit der Helvetik die unterschiedlichen Formen, Praktiken und Konzeptionen der modernen repräsentativen Demokratie nach französischem Vorbild und der ständisch-feudalen Landsgemeindedemokratie plötzlich auf engstem Raum miteinander konfrontiert wurden. Diese Konfrontation ermöglichte einen intensiven, konfliktreichen, mitunter gewaltsamen und lang andauernden Austauschprozess zwischen den beiden Demokratiekonzepten. Im Ergebnis entstand auf unterschiedlichen Wegen und als Kompromiss die Mischform der direkten Demokratie, welche Elemente der autochthonen Landsgemeindedemokratie und der repräsentativen Demokratie in origineller Weise miteinander verband und letztlich beide Demokratiekonzepte veränderte. Die fürstliche Allgewalt der in der Landsgemeinde versammelten und unmittelbar regierenden Landleute wurde beschnitten. Umgekehrt musste in der repräsentativen Demokratie das Parlament seine umfassende Repräsentations- und Gesetzgebungsgewalt mit dem souveränen Volk teilen.

3.8 Unverminderte Attraktivität der Landsgemeindedemokratie während des Transformationsprozesses zur direkten Demokratie

Dieser Befund wirft die Frage auf, warum die Landsgemeindedemokratie an der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert in breiten Bevölkerungskreisen eine derartig grosse Attraktivität behalten hat – eine Frage, die sich die Schweizer Historiographie erst seit einigen Jahren ernsthaft stellt. Denn bis in die 80er Jahre des 20. Jahrhunderts wurden das hartnäckige Festhalten an vormodernen Demokratiekonzepten sowie der Kampf gegen Aufklärung und Französische Revolution von einer sich als fortschrittlich verstehenden Geschichtsschreibung als rückständig, besitzstandswahrend, antimodernistisch, reaktionär oder gar irrational qualifiziert und keiner weiteren Untersuchung würdig befunden. Eine nähere Betrachtung zeigt ein differenzierteres Bild. Die Ablehnung des repräsentativen Verfassungsprinzips, wie es von den helvetischen Funktionsträgern und später den liberalen Eliten vertreten wurde, durch die Landleute von Schwyz – nach ihrer sozioökonomischen Basis einfache Bauern und Handwerker – und durch die St. Galler Demokraten – nach ihrer sozioökonomischen Basis ebenfalls einfache Bauern, Handwerker und Heimarbeiter – folgte durchaus einer nachvollziehbaren politischen Logik und war in sich konsistent.

Die Schwyzer Landleute verloren durch die Transformation in der Tat politische wie materielle Privilegien, die sie jetzt mit den zu Bürgern gewordenen ehe-

maligen Untertanen der Tessiner Vogteien und den «Ansässen» in den peripher gelegenen Kantonsgebieten von Schwyz teilen mussten. Insofern trifft der Befund der Besitzstandswahrung durchaus zu, aber nur teilweise. Denn die helvetische Repräsentativverfassung nahm den Schwyzer Landleuten nicht nur ihre historischen Privilegien, sondern brachte ihnen im Ausgleich dazu nicht nur keine Vorteile, sondern zusätzliche, gravierende Nachteile. Die repräsentative Verfassung erweiterte die demokratischen Partizipationsrechte der Schwyzer Landleute nämlich nicht, sondern schränkte sie im Vergleich zu den früheren Verhältnissen stark ein. In wirtschaftlicher Hinsicht legte ihnen die Helvetik neue Steuern und Lasten auf, die wie in anderen europäischen Satellitenstaaten primär nicht dem eigenen Staatswesen, sondern den Finanzbedürfnissen des revolutionären und später des napoleonischen Frankreichs dienten. 1815 holten sich die Schwyzer Landleute deshalb nicht nur alte Privilegien zurück, die sie in einer langfristigen universalistischen Optik ohnehin über kurz oder lang hätten abgeben müssen. Die Restauration der Landsgemeindeverfassung schuf wiederum Verfassungszustände, welche die massive Einschränkung der politischen Partizipationsrechte durch das rein repräsentative System beseitigten. Und dieser Wunsch war um so grösser, als die zurückgewonnenen Partizipationsrechte Gewähr dafür bieten konnten, dass die breite Bevölkerung ihre Kontrolle über die staatlichen Einnahmen und Ausgaben zurückgewinnen konnte – eine Kontrolle, die man im Ancien Régime bekanntlich besessen und die man nach den einschlägigen, negativen Erfahrungen in der Helvetik schmerzlich vermisst hatte.

Im Vergleich dazu brachte die Helvetik den St. Galler Demokraten von 1830 und ihren Vorläuferbewegungen grosse Vorteile. Denn bei den Anhängern dieser Bewegungen handelte es sich zum überwiegenden Teil um Untertanen des Fürststades St. Gallen bzw. anderer eidgenössischer Orte. Genau gleich wie die Tessiner Untertanen oder die «Ansässen» von Schwyz gewannen diese St. Galler Untertanen durch die Helvetik erstmals in ihrer Geschichte das kostbare Gut der rechtlichen Gleichstellung und Teilhabe an der Souveränität. Warum wurde für diese neu geschaffenen Bürger die Helvetik trotzdem nicht zu einem positiven Gründungsereignis, das sie zu Anhängern der repräsentativen Demokratie machte? Warum blieb die Landsgemeindedemokratie das Verfassungsmodell ihres Vorzugs? Die Antwort liegt in mindestens vier zeitspezifischen Erfahrungen, die reale Prozesse und Problemlagen spiegelten. Erstens löste die Helvetik auf der Ebene des Bundes wie der Kantone einen eigentlichen Schub der inneren Staatsbildung aus. In der Folgezeit wurde dieser innere Staatsbildungsprozess in St. Gallen und anderen Kantonen, welche im Gegensatz zu den Landsgemeindeorten die alten Verfassungszustände nicht vollkommen restaurierten, allenfalls verlangsamt, jedoch nicht gestoppt. Dieser intensiverte Staatsbildungsprozess erforderte die Einführung oder die Erhöhung der Steuern, die für die Bevölkerung in diesem Ausmass im Vergleich zu den Verhältnissen der Frühen Neuzeit neu waren. Eine zweite negative Erfahrung bestand darin, dass die damit finanzierten staatlichen Projekte nicht allen Bevölkerungsteilen gleichmässig Vorteile brachten. Teilweise lag das in der Natur der Sache. Dazu gehörten nämlich grosse Infrastrukturprojekte in Gestalt von Gewässerkorrekturen und Strassenwesen. Diese mussten zwar von allen Kantonsbürgern gleichermassen finanziert werden, brachten aber den einzelnen Regionen unterschiedlich grosse Vorteile oder gar keine Vorteile. Deutlich wird aber auch, dass in St. Gallen jene staatlichen Pro-

jekte entschiedener gefördert wurden, die im Interesse der St. Galler Stadtbürger waren und die diese Interessen als Folge des hohen Zensus bis 1830 auch tatsächlich durchsetzen konnten. So brachte der kühne und teure Bau einer Brücke über die Sitter den Bewohnern der Stadt St. Gallen grosse Vorteile. Umgekehrt wurden Investitionen in die staatliche Vorratshaltung zur Bekämpfung der Hungerkrisen vernachlässigt. In der schweren Hungerkrise von 1816/17 zeigte sich die Regierung unfähig, der Not leidenden Bevölkerung helfend beizuspringen. Die Hungernden wurden an die völlig überforderte private Fürsorge verwiesen, was vielen Menschen das Leben kostete. Die dritte negative Erfahrung war, dass die Regierung dem Prinzip der Steuergerechtigkeit nicht nachlebte. Einkommens- und Vermögenssteuern fehlten bzw. wurden nach kurzer Zeit wieder abgeschafft. Stattdessen wurden die indirekten Steuern und die Abgaben für staatliche Dienstleistungen, welche die Budgets der einfacheren Leute stärker belasteten, forciert. Das Steueraufkommen wurde also nicht nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, sondern nach dem politischen Einfluss der Besteueren auf die einzelnen Steuerobjekte umgelegt – zum Vorteil der «besseren Classe». Einen negativen Eindruck vermittelte, viertens, die Tatsache, dass der innere Staatsbildungsprozess in die Autonomie- und Selbstverwaltungsrechte der lokalen Gemeinden eingriff und diese zurückdrängte. Dies alles erzeugte im Vorfeld von 1830 unter breiten Bevölkerungskreisen die Wahrnehmung, dass die repräsentative Demokratie und der Zensus alles andere als der Wohlfahrt aller, sondern in erster Linie den «Besseren» dienen würde. Die Legitimation und das Vertrauen in die repräsentative Demokratie waren nachhaltig erschüttert.

Im Kontext der geschilderten Erfahrungen bildeten die mannigfaltigen Zielsetzungen und Forderungen, welche die St. Galler Demokraten 1830/31 in die Verfassungsdiskussion einbrachten und die sie zugleich von denen der Liberalen unterschieden, tatsächlich ein konsistentes politisches Programm. Sechs Punkte waren den Demokraten wichtig. Erstens forderten sie einen «billigen» und «wohlfeilen» Staat, der die Steuern senken und überhaupt mit möglichst wenig Steuern auskommen sollte. Zweitens sollte der Staat durch die Einführung von Einkommens- und Vermögenssteuern das Prinzip der Steuergerechtigkeit besser umsetzen. Die Forderung nach einem billigen Staat meinte drittens zugleich die Forderung nach einem einfachen Staat, der modern gesprochen das Subsidiaritätsprinzip und damit die Autonomie- und Selbstverwaltungsrechte der Gemeinden respektierte. Aus diesen drei allgemeineren Programmpunkten folgten Forderungen betreffend die innere Verfassung des Staates. Da der Zensus und das Parlament als ein unüberwindbares Hindernis für die Verwirklichung dieser Ziele betrachtet wurden, mussten im Staat der «Demokraten» viertens eben dieser Zensus abgeschafft und der Einfluss der Stimmbürger auf den Gesetzgebungsprozess des Parlamentes verstärkt werden. Daraus ergab sich die fünfte zentrale Forderung der Demokraten, nämlich die Ersetzung des Parlamentes durch Vollversammlungen bzw. Landgemeinden. Für die bessere Kontrolle von Regierung und Gerichten durch die Bürger wurden sechstens eine ganze Reihe flankierender Massnahmen gefordert, nämlich die Volkswahl der Regierung, kurze Amtsdauer, das Verbot einer zweiten Amtsperiode für Staatsbeamte, die Verbesserung der Transparenz in den Staatsgeschäften durch offene Rechnungslegung, die Öffentlichkeit der Regierungs- und Gerichtsverhandlungen sowie Öffentlichkeit der Abstimmung im Sinne des offenen Handmehrs, weil man – anders als heute – die geheimen schriftlichen Abstimmungen für betrugsanfälliger hielt. Die

Pressefreiheit lehnten die Demokraten allerdings ab, weil sie zu dieser Zeit noch über zu wenig kulturelles Kapital verfügten, um eine eigene Meinungspresse auf die Beine zu stellen. Allerdings sollte sich das rasch ändern (siehe Punkt 4.3 im nächsten Heft der SZG, Vol. 63, Nr. 1, 2013). Teil 2 des Aufsatzes folgt in SZG, Vol. 63, Nr. 1, 2013.