

## **Das Paradox der (Deutsch-)Schweizer Demokratie**

Die Schweiz war das erste Land Europas, in dem sich das Prinzip der Volkssouveränität nachhaltig durchsetzte und über die Volksrechte eine unvergleichliche Vertiefung erfuhr. Gleichzeitig war sie das letzte Land Europas, in dem der Souverän im 19. Jahrhundert - im Rahmen des Kulturkampfes - auf die Juden und im 20. Jahrhundert – vor dem Hintergrund des 68er Aufbruchs - auf die Frauen ausgeweitet wurde. Eine Folge der Engführung des Souveräns ist auch die schwierige Einbürgerung Zugewanderter.

### **Rösti-Graben und Stadt-Land-Graben**

Allerdings treffen diese Aussagen auf die Romandie nur beschränkt zu. So waren Waadt, Genf und Neuenburg – gegen die Mehrheit der Deutschschweizer – 1848 und 1866 für die **Judenemanzipation**. Bei der ersten eidgenössischen Volksabstimmung im jungen Bundesstaat gab es im Januar 1866 eine Dreiteilung der Schweiz, die sich in Fragen der Zugehörigkeit zum Souverän bis in die Gegenwart durchzieht: Die Gleichberechtigung der Juden (die gesamtschweizerisch angenommene Niederlassungs- und die abgelehnte Kultusfreiheit) wurde von zwei Drittel der Romands sowie einer knappen Mehrheit der urbanen Deutschschweiz unterstützt und von zwei Dritteln der ländlichen Deutschschweiz abgelehnt. In der Zentralschweiz betrug der Nein-Anteil um die 80 Prozent.

Verblüffend ähnlich waren die Unterschiede bei der Abstimmung über das **Frauenstimmrecht** im Februar 1959. Während die von zwei Dritteln des Schweizer Männervolks abgelehnte Vorlage in Genf, Waadt und Neuenburg eine Mehrheit gewann, wurde sie in der urbanen Deutschschweiz mit etwa 60 Prozent und in der ländlichen Deutschschweiz mit etwa 80 Prozent verworfen. Weniger als 20 Prozent befürworteten in den folgenden Kantone das Frauenstimmrecht: Thurgau, Nidwalden, St. Gallen, Glarus, Appenzell Ausserrhoden, Uri, Obwalden, Schwyz und Appenzell Innerrhoden. Hier waren es bloss 4,9 Prozent.

Der Röstigraben zwischen Deutschschweiz und Romandie sowie der – allerdings weniger akzentuierte – Stadt-Land-Graben in der Deutschschweiz zeigte sich auch bei der am Ständemehr gescheiterten Erleichterten Einbürgerung im Jahre 1994. Hier hatten zwei Drittel der Romands ja gestimmt. Fünf Jahre später stimmten 12 der 19 Deutschschweizer Kantone gegen die neue Bundesverfassung. Der Haupteinwand gegen die Totalrevision hatte gelautet, diese spräche nicht

mehr von „Eidgenossen“ und vom „Volk“, sondern nur noch von der „Bevölkerung“. In der Romandie, welche mit ihrem überdeutlichen Ja die Vorlage rettete, hatte dieser Diskurs nicht verfangen.

Der Unterschied zwischen der Romandie und der ländlichen Deutschschweiz lässt sich – überspitzt - auf folgenden Punkt bringen: Das Demokratie- und Nationen-Verständnis der französischsprachigen Schweiz ist ein durch die Kultur der Französischen Revolution geprägtes „**mechanisches**“, das der ländlichen Deutschschweiz ist ein durch die Landsgemeinde-Tradition geprägtes „**organisches**“. Die urbane Deutschschweiz bewegt sich zwischen beiden Erben. Weil ein „Organismus“ schwerer zu verändern ist, als ein „Mechanismus“, ist es in der ländlichen Deutschschweiz viel schwieriger, den Souverän zu erweitern als in der Romandie.

### **Landsgemeinde – eine konfessionelle Veranstaltung**

Während die Geschichtsschreibung über die direkte Demokratie den Ausschluss der Frauen insbesondere über die „*Versammlung der waffenfähigen Männer*“ (Andreas Suter, NZZ 12./13.10.2002) gut zu erklären vermag, zeigt sie auffällig wenig Interesse für die Ausgrenzung von Protestanten in katholischen, von Katholiken in protestantischen Kantonen und später von Juden aus dem Bund. Diese Konfessionsblindheit ist umso fragwürdiger, als der Landsgemeindekanton Appenzell sich mit der Reformation spaltete und es in Glarus zur zweigeteilten Landsgemeinde kam.

In seinem Werk „*Demokratie und Charisma*“ über „fünf Landsgemeindekonflikte im 18. Jahrhundert“ schreibt Fabian Brändle: „*Die definierten Anfangs- und Schlusspunkte hob die (Schwyzer) Landsgemeinde ab von der ‚profanen‘, alltäglichen Zeit, die Anrufungen Gottes und der Heiligen evozierten eine ‚heilige‘ Zeit, wo spezielle Regeln galten und sich der religiöse Mensch mit seinem Schöpfer in Verbindung glaubte.*“ (S.92)

Liegt es nicht auf der Hand, dass neben der alteidgenössischen Verknüpfung von wehrlos und ehrlos auch der religiöse Charakter der Landsgemeinden die direkte Demokratie im 19. und 20. Jahrhundert beeinflusste und, wie die laufenden Auseinandersetzungen zeigen, heute noch beeinflusst? Lässt sich die Rolle des für die Landsgemeinde und die Wege zur direkten Demokratie wichtigen Befreiungsmythos vom „auserwählten Volk“ verstehen ohne die Bedeutung des Religiösen?

Sowohl Benjamin Adler (über Kanton Schwyz) als auch Bruno Wickli (über Kanton St. Gallen) bringen in ihren vorzüglichen Werken zahlreiche Beispiele für die identitäre und rituelle Präsenz des Religiösen in den Landsgemeinden und Versammlungen. So schreibt Adler über die

legendäre Kantonsgemeinde vom 6. Mai 1838 in Rothenthurm unter dem Titel: „Ohne Religion ist weiterhin kein Staat zu machen“:

*„In dem Auftritt inszenierten sich die Hörner als die frommen, tugendhaften und einfachen Söhne der spätmittelalterlichen Helden, die einen Widerstands-, bzw. Befreiungskampf gegen einen gottlosen, scheinbar übermächtigen Gegner führten. (...) Und nicht zuletzt trug der Aufmarsch der Hörner Zug einer katholischen Prozession.“ (S. 173)*

Diese Betonung des Religiösen in Inhalt und Form ist um so gewichtiger, als der Gegner, die Klauen, an den gleichen Gott und vor allem denselben Papst glaubten, was sie denn auch vehement hervor strichen. Aber in den verallgemeinernden Folgerungen wird das Religiöse von Adler ins hintere Glied zurück versetzt. Beispielsweise nennt er im Schlusskapitel folgende „Gründe, das französische bzw. helvetische Modell abzulehnen“. 1. „das Fehlen direktdemokratischer Elemente“, 2. „der Verlust der kantonalen Souveränität“, 3. „die Angst vor einem aufgeblähten Staatsapparat“, 4. „die Erhöhung des fiskalischen Drucks“ und 5. „die Zurückdrängung der katholischen Religion“. (S. 207) Gehört nicht das letzte an die erste Stelle?

Bruno Wickli schreibt im Zusammenhang mit den Versammlungen vom Frühjahr 1798: *„Beide Konfessionsteile in Toggenburg riefen schliesslich mittels gedruckter Proklamationen zu getrennten Landsgemeinden auf, um sich selbst zu konstituieren.“* (S.41) Warum es zur Trennung kam und was das für das Selbstverständnis der Landsgemeinden und später der Volksrechte bedeutete, dieser Frage wird dann aber zu wenig nachgegangen. So wird die Verteidigung katholischer Vorrechte zu einseitig materiell erklärt.

### **Staatlicher und religiöser Doppel-Organismus**

Der konfessionelle Charakter der alten Landsgemeinden, der auch die neuen wie die beiden toggenburgischen beeinflusste, verstärkte deren organisatorische Selbstverständnis. Wenn beispielsweise die Innerschwyzer sich gegen die Beteiligung am übergeordneten Defensional wehrten, die Gleichstellung der Beisassen und Untertanen nur als landesherrlichen Akt akzeptierten und 1831 die Aufteilung des Kantons in sieben gleichberechtigte Gebietsteile ablehnten, hatte das entscheidend mit der Bewahrung des tradierten Landsgemeinde-Organismus zu tun.

Wie wichtig der Unterschied zwischen Landsgemeinde und Bezirksgemeinden war, lässt sich am Beispiel von Nidwalden illustrieren. An der Landsgemeinde, welche gemäss der Verfassung von 1850 die Ganzheit und Katholizität des Volks-Körpers in einem entsprechend gestalteten Ring und mit entsprechenden Ritualen darstellte und bekräftigte, gab es schlicht und einfach keinen Platz für kirchenkritische Voten.

Das bewog die Liberalen, sie insbesondere bei Bundestraktanden zu boykottieren und sich auf die Bezirksgemeinden, in denen es weniger „organisch“, mehr „mechanisch“ zu und her ging, zu konzentrieren. In diesen waren das religiöse Gewicht sowie der klerikale Einfluss schwächer und es gab mehr Spielraum für dissidente Individuen und Parteiungen. In Stans und in den Seegemeinden erreichten die Liberalen jeweils durchaus respektable Resultate.

Das Selbstverständnis eines souveränen Volkskörpers war in den katholischen Ländern eng verbunden mit dem eines „**corpus catholicum**“, in der sich der einzelne Gläubige als Glied eines sakralen Organismus mit dem Papst an der Spitze verstand oder zu verstehen hatte. Diese Verdoppelung erklärt, warum der konservativ-katholische Widerstand zuerst gegen die Juden- und später gegen die Frauenemanzipation und allgemein gegen eine auf dem mündigen Individuum bauende Moderne besonders stark war.

Aber auch das dank der Genossenschaftstradition im schweizerischen Protestantismus starke Gemeinschaftskonzept eines **Bundes der Gläubigen** bestärkte organistische Selbstbilder und erschwerte liberale Öffnungen. Allerdings stand der protestantische Bund zur Moderne in weniger schroffem Gegensatz als der corpus catholicum. Hier liegt ein wichtiger Grund für die unterschiedliche Durchschlagskraft des Zürcher „Glaubenskomitees“ und der Luzerner „Glaubens- und Gebetsvereine“ um 1840.

### **Konfessionelle Trennungen und nation building**

Diese beiden konfessionalistischen Bewegungen, die gleichzeitig für mehr Volksrechte kämpften, standen in klarem Widerspruch zur Schaffung einer Nation, die nur als überkonfessionelle denkbar und machbar war. Auch im Aargau kämpfte die katholisch-konservative Bewegung von 1839 bis 1841 gegen das moderne Kopffzahlprinzip und für den Erhalt der Parität, was auf konfessionelle Trennung hinauslief. Und über St. Gallen, wo die Liberalen die „*überkommene konfessionelle Trennung des Grossen Rates und der Verwaltung*“ (Kölz I, 338) aufheben wollten, hält Wickli fest: „*Die Eingaben für die konfessionelle Trennung kamen vornehmlich aus jenen katholischen Gegenden, in denen auch der demokratische Gedanke verbreitet war.*“ (S. 295)

Das stärkste Gegenbeispiel, die Übereinstimmung von Demokratismus und Antikonfessionalismus, liefert der Kanton Waadt. Allerdings fristet die Romandie in der Geschichtsschreibung der direkten Demokratie ein Mauerblümchendasein. Tatsächlich waren die welschen Wege zu ihr – wegen der schwächeren Ausstrahlung der Landsgemeindetradition – enger als die alemannischen. Umso bemerkenswerter ist der Umstand,

dass es der Waadtländer Volksbewegung 1845 gelang, alle Deutschschweizer Kantone demokratisch zu überholen, ohne dafür einen antiliberalen Preis zu bezahlen. Eine antiautoritär und antiklerikal beflügelte Volksbewegung setzte erstmals in der Schweiz das Initiativrecht für Verfassungs-, Gesetzes- und noch mehr Änderungen durch. Wegen dieser Breitenwirkung diente es zudem als fakultatives Referendum, auch das ein schweizerisches Novum.

### **Unterschied Waadt-Schwyz**

Was Kölz – arg übertreibend – für die ganze Schweiz festhält, scheint für die Waadt weitgehend zuzutreffen. Die Quellen der direkten Demokratie im grössten nichtalemannischen Kanton dürften vorwiegend französisch-revolutionäre sein. Das Besondere am neuen Waadtländer Volksrecht ist ihre individualistisch-„mechanistische“ Fundierung. Die Souveränität wurde unmittelbar an den mündigen Citoyen gebunden, irgendwelche Zwischenorgane wie beispielsweise die Parität wurden ausgeschlossen. Die Abstimmungen wurden zwar an kommunalen Urversammlungen durchgeführt, aber es galt der strikte kantonale aufgerechnete Grundsatz „one man one vote“. Weiter verband sich die Vertiefung der Souveränität mit deren Ausweitung auf bisher Ausgeschlossene. Schliesslich bettete sie sich bewusst in eine gesamtschweizerische Perspektive des „nation building“ ein.

In seiner die Kantone Zürich, Schwyz und Waadt vergleichenden, 2003 veröffentlichten Dissertation „Privileged communities or equal individuals: **The political culture of Freiheit and Liberté** in the Swiss public arena 1798-1847“ fasst Marc Lerner den Unterschied zwischen Schwyz und Waadt in folgenden Satz: „Although both the backward-looking Schwyz version and the radical Vaud vision of democracy focused on the importance of direct democratic processes, the radical version had a much more broadly based understanding of democracy. The radicals of Vaud included a French Revolutionary influenced equality in their version of liberty“. (S.275)

Gewiss unterschätzt Lerner den indirekten Einfluss, den die Grundidee der französischen Revolution, die auf dem mündigen Citoyen bauende Rechtsgleichheit, auch in Schwyz hatte. Aber er erfasst, dass – wie die späteren Auseinandersetzungen um die Juden- und die Frauenemanzipation zeigten – die Gemengelage von Kontinuität und Diskontinuität zur Vormoderne in den beiden Kantonen ein sehr unterschiedliche war.

Grosse Unterschiede gibt es auch innerhalb der Deutschschweiz. So bewegten sich die Debatten in den beiden am besten untersuchten Kantonen Schwyz und St. Gallen auf sehr unterschiedlichem Niveau –

sowohl was den demokratischen als auch was den liberalen Fortschritt betrifft. So wäre die in St. Gallen 1831 geführte Debatte über Religionsfreiheit für nichtchristliche Bekenntnisse in Schwyz völlig undenkbar gewesen. In der Basellandschaftlichen Veto-Debatte von 1832, die gleich der St. Galler folgte, waren die französischen Prinzipien präsenter als in der Ostschweiz.

### **War der „Mannlisturm“ eine „demokratische“ Bewegung?**

Wie gross die Unterschiede unter Bewegungen, welche für die die Ausweitung der Volksrechte kämpfen, sein können, zeigt ein Vergleich zwischen dem Aargauer „Mannlisturm“ von 1861 bis 1863 und der Zürcher Volksbewegung von 1867. Der „Mannlisturm“ hatte direktdemokratische Ziele wie das obligatorische Referendum über alle neuen Gesetze. Aber ihr Auslöser und ihre entscheidende Triebkraft war der **Antisemitismus**.

Die Organisation, Vernetzung und Mobilisierung, die vorwiegend in den katholischen Bezirken stattfanden, waren das Werk des Piusverein, der judenfeindlichen Avantgarde im jungen Bundesstaat. Über deren Führer Johann Nepomuk Schleuniger schreibt Aram Mattioli in seinem Beitrag „Der ‚Mannli-Sturm‘ oder der Aargauer Emanzipationskonflikt“:  
*„Schleuniger war wie viele Katholiken seiner Generation tief durch das legitimistische Europa des österreichischen Staatskanzlers Klemens von Metternich geprägt und blieb auch nach dem europäischen Revolutionsjahr 1848 ein Anwalt alteidgenössisch-christlicher Traditionen.“*  
(S. 144)

Von Schleuniger stammt der programmatische Satz der offiziellen Eingabe der Volksversammlung von Leuggern: **„Die Juden passen nicht zu uns als Mitbürger und Mit-Eidgenossen. (...) Die Juden passen geschichtlich, gesellschaftlich und politisch nicht zu den Schweizern. (...) Die Schweiz ist geschichtlich ein Vaterland der Christen!“** Ein Sonderbundsveteran versucht, das nationale Selbstverständnis zu entliberalisieren.

Wie anders war die demokratische Bewegung im Kanton Zürich, wo es keinen Piusverein gab und wo 1861 die Gleichberechtigung der Juden widerstandslos angenommen worden war? Im Mittelpunkt stand nicht Ausgrenzung, sondern politische Ermächtigung, nicht Herabsetzung, sondern sozialer Ausgleich. Die Zürcher Volksbewegung von 1867 wurde zur Kronzeugin der Bewegungen für Volksrechte. Bei dieser Perzeption dürfte die dunkle, regressive Seite etlicher Bewegungen etwas unterbelichtet geblieben sein.

Trotz diesem Wissen um die Ambivalenz vieler demokratischer Bewegungen stelle ich die kritische Frage: **Wie antiliberal darf eine**

## **Volksbewegung sein, um noch „demokratisch“, darf ein Führer sein, um noch „Volksmann“ genannt zu werden?**

Wenn wir mit Andreas Suter in seinem legendären NZZ-Aufsatz über die „Demokrätler“ (12./13.10.2002) davon ausgehen, *„dass zwischen der vormodernen und der modernen Demokratie ein unüberbrückbarer konzeptioneller Graben bestand“* und dass dieser Gegensatz zu tun hat mit den Errungenschaften der Französischen Revolution, dann lässt sich sagen:

Wenn eine Bewegung in ihrem Grundcharakter antiliberal ist, wenn ihre Hauptstossrichtung die Ausgrenzung der „Anderen“ und nicht die Ermächtigung der „Eigenen“ ist, dann ist es falsch, sie „demokratisch“ zu nennen. Noch fragwürdiger ist es, nicht zuletzt angesichts der Katastrophen des vergangenen Jahrhunderts, einen konfessionalistischen Legitimisten, der die mächtigste antisemitische Massenbewegung der Schweizer Geschichte angeführt hat, mit dem Titel „Volksmann“ zu beehren. Übrigens setzte sich das Gros der demokratischen Forderungen im Aargau in zwei späteren Schüben durch - zuerst unter linksfreisinniger Führung 1868 und dann unter demokratisch-grütlianischer Ägide 1885.

### **Populistische Engführung der Geschichtsschreibung?**

Die Geschichtsschreibung über die direkte Demokratie tut sich schwer mit der wichtigsten Auseinandersetzung in der Schweiz des 19. Jahrhunderts: dem langen Kulturkampf von 1830 bis 1880. Hier dürfte der Hauptgrund liegen, dass sie die kulturkämpferischen Waadtländer Pioniere der direkten Demokratie nicht so recht zu würdigen weiss.

Aber: waren die Massenmobilisierungen und Massenpetitionen in den 1840er Jahren für eine überkonfessionelle Bundesverfassung und die in den 1860er und 1870er Jahren für deren Totalrevision mit ihrer politisierenden, aktivierenden und damit die Partizipation fördernden Dynamik nicht auch ein „Weg zur direkten Demokratie“? Müsste beispielsweise das Ergebnis der Untersuchung von Jürg Sprecher über die Einführung der direkten Demokratie auf Bundesebene, nämlich dass diese eng mit der Rechtsvereinheitlichung und damit den radikalen Kulturkämpfern verbunden war, nicht stärker zur Kenntnis genommen werden?

Damit komme ich zur Schlussfrage, die anschliesst an die Anfangsbemerkung, dass die direkte Demokratie der Deutschschweiz sich häufig mit einer Engführung des Souveräns verband und verbindet: Muss sich die Geschichtsschreibung zur direkten Demokratie nicht etwas mehr in Acht nehmen vor einer populistischen Engführung?

Josef Lang, Aarau 10. September 2010