

Benjamin Adler, *Die Entstehung der direkten Demokratie. Das Beispiel der Landsgemeinde Schwyz 1789–1866*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich 2006, 358 Seiten, 28 Abbildungen.

Die historische Wissenschaft hat in den vergangenen Jahrzehnten mit der politischen Geschichte auch und besonders die direkte Demokratie vernachlässigt. Umso erfreulicher, dass sich das von Martin Schaffner und Andreas Suter geleitete Nationalfonds-Projekt «Direkte Demokratie in der Schweiz (1789–1872/74): Voraussetzungen, Träger und Durchsetzung einer Verfassungsinstitution in international vergleichender Perspektive», aus dem unter anderem die hier zu besprechende Dissertation von Benjamin Adler hervorgegangen ist, des Themas angenommen hat.

Trotz einiger Erfolge bei der weltweiten Verbreitung direktdemokratischer Einrichtungen – in der jüngsten Vergangenheit etwa in den neuen Demokratien Mittel- und Osteuropas – stellt die (halb)direkte Demokratie als Staatsform nach wie vor einen Sonderfall dar. Ein umfassendes direktdemokratisches Instrumentarium kennen gegenwärtig neben einer Vielzahl der Gliedstaaten der amerikanischen Union nur Bund und Kantone der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Es liegt also auf der Hand, den Fragen nachzugehen, wie und wieso sich gerade bei uns dieses Verfassungsmodell durchgesetzt hat. Benjamin Adler hat sich die Beantwortung dieser Fragen vorgenommen. Sie erfolgt in Auseinandersetzung mit zwei bisherigen, sich widersprechenden Erklärungsmodellen: Der «Diskontinuitätsthese» des verstorbenen Zürcher Staatsrechtlers und Verfassungshistorikers Alfred Kölz und der «Kontinuitätsthese» beziehungsweise dem Kommunalismuskonzept des Berner Historikers Peter Blicke. Adler hält beide Theorien sowohl in methodischer als auch in inhaltlicher Hinsicht für untauglich. Er vermisst bei ihnen vor allem die «Innenperspektive der Akteure» und vertritt folgende These (S. 11): Nehme man die «Sichtweise der Betroffenen» ernst, «korrigier[e] sich das Bild von der Genese der direkten Demokratie in der Schweiz markant». Nicht Kontinuität oder Bruch kennzeichneten die hiesige Verfassungsentwicklung beim Übergang von der Vormoderne zur Moderne, sondern «ein

Mittelweg, das Nebeneinander ganz zentraler Brüche und Kontinuitäten». Die direkte Demokratie verdanke ihre Entstehung der «Verschmelzung zweier unterschiedlicher politischer Kulturen, der im Spätmittelalter verwurzelten, versammlungsdemokratisch geprägten Kultur der Landsgemeinden mit der liberal-repräsentativen», die sich in der Schweiz im Gefolge der Französischen Revolution auszubreiten begonnen habe. Adler versucht nun, seine These am Beispiel des Kantons Schwyz, des grössten der ehemaligen Inner-schweizer Landsgemeindeorte, zu erhärten. Zu diesem Zweck hat er vor allem Quellen ausgewertet, die «Öffentlichkeit herstellen bzw. die öffentliche Meinung zu beeinflussen oder repräsentieren suchen» (S. 14). Es handelt sich dabei hauptsächlich um Protokolle der Lands-, Bezirks- und Kreisgemeinden, gedruckte Flugblätter und Broschüren sowie Zeitungen. Ferner hat er Eidformeln, wichtige Entscheide und Gesetze und ergänzend auch vereinzelte «private» Zeugnisse berücksichtigt.

Methodisch orientiert sich Adler an der historischen Semantik, genauer an der «Begriffsgeschichte». Die «semantischen Felder», die er erschliessen will, gruppieren sich grob um die Begriffe Demokratie, Freiheit, Rechtsgleichheit, Religion, Erbe/Pfad, Souveränität, Verfassung, Wohlfeilheit/Einfachheit und Tugend (S. 13). Der Aufbau der Arbeit folgt in Anlehnung an den französischen Historiker Pierre Rosanvallon beziehungsweise an Martin Schaffner «historischen Knoten», um die herum «neue politische und soziale Rationalitäten» (S. 12) entstanden. Dieses Vorgehen hat eine Dreiteilung der Untersuchung zur Folge, wobei die einzelnen Abschnitte zu den «Knoten» 1797/98, 1830–1838 und 1847/48 (mit Erweiterung bis 1866) ihrerseits wiederum in Problembereiche oder eben «semantische Felder» zerfallen, die zwangsläufig starke zeitliche und inhaltliche Überschneidungen aufweisen. Der Dissertation sind ein umfangreiches, mit zahlreichen Anmerkungen versehenes Nachwort von Andreas Suter unter dem Titel «Direkte Demokratie – historische Reflexionen zur aktuellen Debatte» sowie ein ausführlicher wissenschaftlicher Apparat beigelegt. Es lohnt sich, die Anmerkungen zu studieren, deren gewichtiger Inhalt oft eine Platzierung im Haupttext gerechtfertigt hätte. Viele und ausführliche Quellenzitate und zahlreiche Illustrationen lassen ein authentisches Bild der Epoche entstehen.

Besonders wirkungskräftig war im Kanton Schwyz seit alters der Gedanke, sich an die Vorgabe der Vorfahren halten und sich deshalb bedingungslos für den Status quo einsetzen zu müssen; er findet sich, so Adler, unzählige Male in den Quellen von 1797/98. Die Erhaltung des Status quo verstanden die Schwyzer als «heilige Pflicht», die im Befreiungsmythos wurzelte, dessen eigentlicher Kern wiederum der römisch-katholische Glaube war: Gott hatte ihre Vorfahren im Spätmittelalter aufgrund des vorbildlichen christlichen Lebenswandels von jeglicher weltlichen Herrschaft befreit. Solange sie sich in den Fussstapfen der Ahnen bewegten, befanden sie sich in Gottes Gunst

und vermieden Bestrafung. Diese Vorstellung prägte auch die Auseinandersetzungen um die Rechtsgleichheit, das Kardinalproblem des Kantons Schwyz im Untersuchungszeitraum. Das konfliktreiche Verhältnis des «alten Landes» beziehungsweise Bezirks Schwyz zu den äusseren Bezirken hatte zweimal sogar eine vorübergehende Kantonsteilung zur Folge. Zunächst prägte noch das altständische Denken die Beziehung zwischen Herrschenden und Beherrschten. Wenn die Beisassen und Untertanen im Frühling 1798 zu Landleuten erhoben wurden, so entsprach dies zwar einer mit militärischem Nachdruck erhobenen Forderung Frankreichs und einem Postulat der modernen Demokratie, blieb konzeptionell aber etwas ganz anderes, da diesem Vorgang die Idee der gleichen Freiheit, nicht diejenige der Rechtsgleichheit zugrunde lag. Anders als nach der Menschenrechtsidee gehörten Freiheit und Rechtsgleichheit nicht zwingend zusammen und bedingten einander nicht. Freiheit war ein auf Leistung beruhendes Privileg, das seinen Ursprung im Befreiungsmythos hatte. Die alten Landleute waren die Nachkommen der spätmittelalterlichen Freiheitshelden, die Ausserschwyzer nicht. Mochten sie sich 1798 im Kampf gegen das übermächtige Frankreich Verdienste erworben haben, welche die Beteiligung am Privileg rechtfertigten, so waren sie eben nicht Urheber, sondern lediglich Nutzniesser dieses Privilegs und «profitierten» sozusagen von der «Vorleistung» anderer: Eine Vorleistung, die sich das alte Land entschädigen liess, wenn es aufgrund seiner höheren Würde mit dem Ende des napoleonischen Zeitalters eine überproportionale Vertretung in den Räten für sich in Anspruch nahm und die ehemaligen Untertanen von der politischen Mitsprache faktisch weitgehend ausschloss. Die Menschenrechtsidee hatte noch bis 1830 keine mit diesem überlieferten Freiheitsbegriff vergleichbare Wirkungskraft. Erst ab Mitte Dezember 1830 mischte sich der hergebrachte mit dem auf dem Naturrecht fussenden Freiheitsbegriff. Ab Juni 1831 fiel die altrechtliche Argumentation ganz weg, und mit der Kantonsverfassung von 1833, welche die Rechtsgleichheit zum Grundprinzip erklärte, verschwand die altrechtliche Vorstellung von der Freiheit als Privileg endgültig. Das bestehende politische System wurde im liberalen Sinn umgebaut oder umgedeutet und legitimiert. Aufgrund der Wahlkreisgeometrie war das politische Übergewicht des alten Landes gleichwohl noch nicht gebrochen. Dies führte zusammen mit einem Streit um die Nutzungsrechte der Korporationen in den dreissiger Jahren des 19. Jahrhunderts zu grossen Spannungen und bisweilen bürgerkriegsähnlichen Zuständen zwischen den Bewohnern der äusseren Bezirke und liberalen Kräften einerseits und den alten Landleuten und konservativen Kräften andererseits. Erst nach der Niederlage des Kantons Schwyz im Sonderbundskrieg von 1847 war das alte Land bereit, mit der Kantonsverfassung von 1848 die letzten Hindernisse auf dem Weg zur Rechtsgleichheit zu beseitigen. Die Frontstellung Innerschwyz – Ausserschwyz machte nun einem bezirksunabhängigen Wettbewerb der politischen Gruppierungen Platz.

Nach dem Gesagten erstaunt es nicht, dass auch das Demokratieverständnis noch lange vom Befreiungsmythos geprägt war, galt doch die kantonale Souveränität und damit auch die Versammlungsdemokratie als unverzichtbarer Bestandteil der ererbten Freiheit. Demokratie bedeutete vor allem, dass sämtliche Wahlbefugnisse bei der Landsgemeinde lagen; indirekte Wahlen standen schon sehr im Geruch des «Aristokratischen». Ein weiteres konstitutives Element war die Entscheidungsbefugnis der Landsgemeinde in den wichtigsten Sachfragen. Für die Landsgemeindeorte bedeutete die repräsentative Demokratie der verhassten Helvetischen Verfassung von 1798 deshalb eine Verringerung der demokratischen Rechte – einer der Gründe, weshalb hier der Widerstand gegen die Helvetische Republik so heftig ausfiel. Vor einer «zweiten Helvetik» fürchteten sich dann im Zusammenhang mit der Bundesrevision in den dreissiger Jahren des 19. Jahrhunderts im Kanton Schwyz sämtliche politischen Gruppierungen. Auch für die Ablehnung des Bundesstaates von 1848 war dessen repräsentativ-demokratische Verfassung von entscheidender Bedeutung. Der Landsgemeindedanke war im Kanton Schwyz damals immer noch lebendig, auch wenn mit der Kantonsverfassung von 1848 die Kantonslandsgemeinde abgeschafft wurde, weil der Kreis der Teilnahmeberechtigten zu gross geworden war. Die Versammlungsdemokratie blieb aber in dezentralisierter Form erhalten.

Diese Forschungsergebnisse, die hier nur kurz umrissen werden konnten, sind ausserordentlich interessant und wertvoll. Dennoch besteht ein grundlegendes Problem, das schon im Buchtitel offensichtlich wird: «Die Entstehung der direkten Demokratie» am «Beispiel der Landsgemeinde Schwyz» aufzuzeigen, impliziert, dass die Entwicklung einer Landsgemeindedemokratie – und dazu noch eines in mancherlei Hinsicht bis heute eigentlichen staatsrechtlichen Sonderfalls wie des Kantons Schwyz – die Entstehung der direkten Demokratie umfassend zu erklären vermag. Dem ist aber selbstverständlich nicht so. Aus dieser Erkenntnis heraus ist wohl das umfangreiche Nachwort Suters entstanden, das die Fallstudie in einen grösseren Zusammenhang stellt. Es zieht insbesondere die innerhalb des gleichen Nationalfonds-Projekts gewonnenen Forschungsergebnisse zum Kanton St. Gallen vergleichend heran, um aus den Befunden in den exemplarisch untersuchten Fällen allgemeingültige Schlüsse zu ziehen und die Unterschiede zwischen der schweizerischen und der europäischen Entwicklung zu erklären. Doch auch bei Suter, dessen teilweise ungewohnte Demokratie-Terminologie übrigens das Verständnis nicht erleichtert, vermisst zumindest der Verfassungshistoriker eine systematische Untersuchung der Herkunft und Entwicklung der für das heutige Verständnis der direkten Demokratie gleichsam «konstitutiven» Instrumente Initiative und Referendum. Diese Frage kann nicht ohne aufwändige Text- und Strukturvergleiche verschiedener Verfassungstexte beantwortet werden. Im Zusammenhang mit quellengestützter Rezeptionsforschung müsste eine Ver-

schmelzung, Verbindung oder gegenseitige Durchdringung altrechtlicher und naturrechtlicher Vorstellungen im Einzelnen nachgewiesen werden. Das in öffentlichen Quellen zum Ausdruck kommende politische Selbstverständnis der handelnden Personen allein vermag die Entstehung der direkten Demokratie eben gerade *nicht* ausreichend zu erklären. Die «Verschmelzungsthe- se», die sich Adler in Bezug auf die Entstehung der direkten Demokratie zu erhärten vorgenommen hat, bleibt denn in der Darstellung auch recht un- scheinbar im Hintergrund und taucht eher überraschend am Schluss (S. 211 ff.) noch einmal auf. Obwohl aufgrund der Lektüre der Dissertation leicht der Eindruck entstehen könnte und Suter dies im Nachwort (S. 222) sogar ausdrücklich behauptet, ist dieses Erklärungsmodell übrigens keines- wegs neu. Es ist vielmehr schon vor Jahrzehnten und von unzähligen For- schern vertreten worden (und nicht unangefochten geblieben), so etwa von Fritz Fleiner in seiner berühmten akademischen Antrittsrede von 1916, in der er ausführte: «Aus der Verschmelzung dieser [altgermanischen Rechts-] Ge- danken [der Landsgemeinde und des föderativen Gemeindereferendums] mit der Theorie Rousseaus» sei «der schweizerische Staat der Gegenwart, die *reine Demokratie*, hervorgegangen».² Viele der Aussagen Adlers in Bezug auf die «Transformation» der Landsgemeindedemokratie sind überdies gar nicht so weit von der Kölz'schen «Verdrängungstheorie auf dem Boden be- sonders günstiger Rezeptionsvoraussetzungen»³ entfernt. Wenn Adler schreibt (S. 212), der «seit Jahrhunderten bestehenden [...] Versammlungs- demokratie» sei «gleichsam ein liberales Fundament unterlegt» worden, so stützt dies die «Verdrängungstheorie» eher, als das es sie in Frage stellt. Letz- terer geht es darum, zu zeigen, dass die auf das naturrechtlich-revolutionäre, individualistisch-egalitäre Rechtsdenken zurückgehenden modernen staats- rechtlichen Einrichtungen das alte Staatsrecht, wie es vor dem «liberalen Umbau» etwa in genossenschaftlich-versammlungsdemokratischer Form im Kanton Schwyz bestand, sukzessive verdrängt haben. Der bei Adler und Suter in dieser Frage spürbare bilderstürmerische Drang ist angesichts der vorlie- genden Forschungsergebnisse jedenfalls kaum nachvollziehbar. Auch Suters Behauptung (S. 265), es gehe der Argumentationsfigur der «Verdrängungs- theorie» darum, «der direkten Demokratie jede Fundierung in der Geschichte zu nehmen und sie damit in grundsätzlicher Weise für jegliche Veränderung

² Fritz Fleiner, *Entstehung und Wandlung moderner Staatstheorien in der Schweiz*, Zürich 1916, S. 8, auch abgedruckt in: ders., *Ausgewählte Schriften und Reden*, Zü- rich 1941, S. 163–180, 167. Einen Überblick über die einschlägige Literatur bieten Alois Riklin/Silvano Möckli, *Werden und Wandel der schweizerischen Staatsidee*, in: *Handbuch Politisches System der Schweiz*, Band 1, Bern/Stuttgart 1983, S. 9–118, 40.

³ Alfred Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, Band I, Bern 1992, S. 627 ff.

bis hin zur Abschaffung disponibel zu machen», ist eine unnötige Dramatisierung, der überdies jede sachliche Grundlage fehlt.

Trotz dieser grundsätzlichen Vorbehalte und einiger kleiner Ungenauigkeiten – so war etwa der «Züriputsch» von 1839 kein radikaler, sondern ein konservativer Umschwung, und der Sonderbundskrieg ereignete sich nicht 1848, wie Suter im Nachwort konsequent schreibt, sondern 1847 – handelt es sich um ein sehr lesenswertes Werk, das eindringlich zeigt, wie innerhalb eines halben Jahrhunderts die Umgestaltung einer altrechtlichen Vorstellungen verhafteten Landsgemeindedemokratie in ein modernes, individualistisch-egalitäres Staatswesen gelang.

Dr. Stefan G. Schmid