

"Alte" und "neue" Gemeindefreiheit als Fundament : die historischen Wurzeln der schweizerischen direkten Demokratie

Autor(en): **Roca, René**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **56 (2006)**

Heft 2

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1681>

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.

«Alte» und «neue» Gemeindefreiheit als Fundament

Die historischen Wurzeln der schweizerischen direkten Demokratie

René Roca

1. Fragestellung und Hauptthese

Obwohl in jüngster Zeit einige Forschungsarbeiten zum Thema der schweizerischen direkten Demokratie veröffentlicht wurden, vernachlässigte die Geschichtswissenschaft bisher dieses Thema. Das im folgenden vorgestellte Projekt will einen wissenschaftlichen Beitrag leisten, die Entstehung der direkten Demokratie in der Schweiz besser nachvollziehen zu können. Im Zentrum soll dabei die Frage stehen, wie im 18. Jahrhundert die Verbindung oder Verschmelzung der «alten» mit der «neuen» Gemeindefreiheit ein Fundament entstehen liess, auf dem sich, unterstützt durch die Helvetik, im 19. Jahrhundert die moderne direkte Demokratie auf Kantons- und Bundesebene entwickeln konnte. Als Hauptthese wird – wie aus dem Titel ersichtlich – die politische Institution der Gemeinde ins Zentrum gerückt. Die einzelnen Gemeinden brachten auf einer bestimmten gesellschaftlichen Grundlage bestimmte institutionelle Formen hervor. Die Menschen schufen sich in diesem Prozess spezifische Normen und Werte und verankerten damit eine politische Kultur. Gerade diese als wichtig angesehene personale oder anthropologische Dimension soll zu einem besseren Verständnis führen, welche Voraussetzungen nötig sind, um einen nachhaltigen demokratischen Prozess voranzutreiben.

Nachfolgend soll zuerst der Forschungsstand des Themas möglichst umfassend eruiert werden. Dabei kann es nicht darum gehen, allgemein den Stand der Forschung zur Demokratiegeschichte in der Schweiz aufzulisten. Im Sinne eines Forschungsberichtes sind zwei Kriterien für die folgende Auswahl wichtig: Zum einen interessiert hier speziell, was zum Verhältnis der altschweizerischen zur modernen direkten Demokratie ausgesagt und ob die Gemeindeebene berücksichtigt wird. Zum anderen werden Veröffentlichungen der jüngsten Zeit thematisiert, die methodisch neue Zugänge zum Thema «direkte Demokratie» in die Forschung einbrachten. Daran anschliessend wird der eigene Forschungsansatz genauer umrissen, gefolgt von Arbeitshypothesen.

2. Forschungsstand

2.1 Juristische und ökonomische Studien

Die letzte einschlägige Übersichtsdarstellung zum Thema der schweizerischen

Demokratie stammt vom Juristen Johann Jakob Blumer¹. Seine rechtsgeschichtliche Darstellung erschien in der Mitte des 19. Jahrhunderts. Er versucht möglichst quellengestützt die Entstehung und Ausbildung der «reinen demokratischen Verfassung» in den schweizerischen Landsgemeindekantonen näher zu beleuchten. Blumer vertritt eine national orientierte Deutung der Entwicklung der direkten Demokratie, die auf die Landsgemeindekantone beschränkt bleibt und die Bedeutung der Gemeindeebene nicht stark gewichtet. Dieser Deutungsrahmen spielte bis nach dem Zweiten Weltkrieg eine wichtige Rolle und floss in viele Übersichts-darstellungen zur Schweizer Geschichte ein. Daraus entstand eine Kontinuitäts- these, mit der belegt werden sollte, dass sich die demokratischen Ideen und Insti- tutionen «organisch», das heisst einem Naturgesetze ähnlich, vom Spätmittelalter bis zur Gegenwart fortentwickelt hätten. So schreibt beispielsweise 1882 Theodor Curti im Vorwort seiner «Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung», der ersten Geschichte der direktdemokratischen Volksrechte, «dass sich die neuen Formen der Demokratie [gemeint ist die direkte Demokratie, d. Verf.] [...] nach einem durch die Jahrhunderte beharrlich wirkenden Gesetze der Geschichte ge- staltet haben»².

Gleichzeitig entwickelten sich bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts zwei weitere Erklärungsversuche zum Verhältnis zwischen der altschweizerischen (vormoder- nen) und der modernen Demokratie. Beide basierten primär auf rechtsgeschicht- lichen Studien. Die sogenannte «Verschmelzungstheorie» vertritt die These, dass in der Schweiz im Laufe des 19. Jahrhunderts die vormoderne Demokratie, ins- besondere die Landsgemeindedemokratie und die föderative Referendumsdemo- kratie, mit der naturrechtlich begründeten modernen Demokratie verschmolzen sei. In seiner akademischen Antrittsrede 1916 in Zürich beschreibt der Staatsrecht- ler Fritz Fleiner diesen Vorgang so: «Aus der Verschmelzung dieser [altgermani- scher] Gedanken mit der Theorie Rousseaus ist der schweizerische Staat der Gegenwart, die *reine Demokratie*, hervorgegangen.»³

Die sogenannte «Verdrängungstheorie» hingegen markiert das Jahr 1798 als die grosse «Bruchstelle». Sie formuliert den Ansatz, dass danach im Laufe des 19. Jahrhunderts die Demokratiekonzeption der Aufklärung in einem bestimmten Rezeptionsvorgang in der Schweiz Fuss gefasst und gleichzeitig aufgrund der fun- damental anderen Natur die bestehende vormoderne Demokratie verdrängt habe. Johannes Meyer bringt in seiner «Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes» diese These folgendermassen auf den Punkt: «Die grosse französische Revolution hat auch in der Entwicklung der schweizerischen Eidgenossenschaft eine Scheide- wand zwischen alter und neuer Zeit aufgerichtet, und wengleich es nicht möglich war, alle Fäden aus der alten Zeit abzureissen, so ist doch das staatliche Leben dies- seits und jenseits dieser Grenzscheide ein ungeheuer verschiedenes.»⁴

Die weitere Forschung baute auf diesen drei Ansätzen auf, ohne sie vertiefend zu analysieren.

1 Blumer, Johann Jakob, *Staats- und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratien oder der Kantone Uri, Schwyz, Unterwalden, Glarus, Zug und Appenzell*, 2 Bände, St. Gallen 1850 und 1859.

2 Curti, Theodor, *Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung*, Bern 1882, S. III.

3 Fleiner, Fritz, *Entstehung und Wandlung moderner Staatstheorien in der Schweiz*, Zürich 1916, S. 8.

4 Meyer, Johannes, *Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes*, 1. Band, *Die alte Zeit bis 1798, Winterthur 1878*, S. III.

Alfred Kölz betont in seiner 1992 publizierten «neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte»⁵ das «Schweigen» vieler Dokumente, wenn man nach den historischen Wurzeln der in der Regeneration neu eingeführten demokratischen Institutionen frage. Er selbst betont den entscheidenden Einfluss der Französischen Revolution, der in den Quellen meistens verschleiert werde. Die Schweiz habe wie kein anderer europäischer Staat Ideen und Institutionen der Ersten Republik Frankreichs übernommen. Ergänzend fügt er an, dass dies aber nur gelungen sei, weil die Schweiz schon vor 1789 republikanische Traditionen in den Städtkantonen besass sowie eine unmittelbar demokratische Staatspraxis mit Blick auf die Landsgemeindekantone kannte. Deshalb sei es schwierig, das Ausmass der Rezeption abzuschätzen. Ganz besonders gelte dies für den Bereich der direkten Demokratie, «denn die hier überkommene demokratische Tradition spielte [...] eine grosse Rolle»⁶. Kölz formuliert zwar eine eigene «Verdrängungstheorie» (Diskontinuitätsthese), betont aber die in der Schweiz wirkenden «besonders günstigen Rezeptionsvoraussetzungen»⁷ und damit die für dieses Land wichtigen Kontinuitätselemente. Auf die Gemeindeebene geht er nicht gesondert ein.

Bruno S. Frey befasst sich als Wirtschaftswissenschaftler mit dem Zusammenhang vom «Glück» der Bürger und der direkten Demokratie. Er legte im Laufe der 90er Jahre mit empirischen Studien bemerkenswerte Resultate vor: Die Bürger seien in jenen Kantonen zufriedener, wo sie sich einfacher über die direktdemokratischen Institutionen am politischen Prozess beteiligen könnten. Dies habe auf die wirtschaftliche Entwicklung sehr positive Auswirkungen. Zudem fühlten sich die Menschen dort glücklicher, wo die Gemeinden eine grosse Autonomie gegenüber den Kompetenzen des Kantons besitzen würden. Er erwähnt also explizit die Bedeutung der Gemeinden im politischen System der direkten Demokratie, was gewisse Rückschlüsse auf die Bedeutung der Gemeindefreiheit und die Entwicklung der direkten Demokratie erlaubt. Mithilfe der Glücksforschung öffnet Frey den Themenkomplex für sozialpsychologische Ansätze.⁸

2.2 Historische Studien

Betrachten wir nun die Forschungsentwicklung in der Geschichtswissenschaft. Zuerst ist auf Adolf Gasser einzugehen, der als Historiker in den 40er Jahren des 20. Jahrhunderts sozialpsychologische Erkenntnisse in seine Forschungen zur «Gemeindefreiheit» mit einbezog.⁹ Er versucht – was bisher zuwenig gewürdigt wurde – in einem eigenen Entwurf die «Grundlinien einer ethischen Geschichtsauffassung» zu formulieren und betont in diesem Zusammenhang besonders die «kommunale Gemeinschaftsethik». Damit widmet sich erstmals ein Historiker

5 Kölz, Alfred, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Bern 1992.

6 Kölz, Alfred, «Die Bedeutung der Französischen Revolution», in: Auer, Andreas (Hg.), *Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie*, Genf 1996, S. 114f.

7 Kölz, *Verfassungsgeschichte*, S. 627.

8 Frey, Bruno S.; Stutzer, Alois, «Stärkere Volksrechte – zufriedener Bürger: eine mikroökonomische Untersuchung für die Schweiz», in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol. 6, Zürich 2000, S. 1–30.

9 Gasser, Adolf, *Gemeindefreiheit als Rettung Europas. Grundlinien einer ethischen Geschichtsauffassung*, zweite, stark erweiterte Auflage, Basel 1947; vgl. auch Gasser, Adolf, *Geschichte der Volksfreiheit und der Demokratie*, Aarau 1939.

ausführlich dem Thema «Kommunalismus», allerdings ohne sich auf eine breite Quellenbasis abzustützen. Trotzdem gelingt es Gasser, wichtige Prinzipien der schweizerischen Gemeindefreiheit darzulegen. Dem Prinzip der Subordination (Herrschaftsprinzip und Befehlsverwaltung) stellt er dasjenige der Koordination (genossenschaftliche Selbstverwaltung) gegenüber. Neben anderen Staaten (England, USA, skandinavische Länder, Holland) habe der Genossenschaftsgedanke vor allem in der Schweiz günstige Voraussetzungen gefunden. Der ethische Kollektivismus der Genossenschaft ist nach Gasser nur möglich, wenn in einer Gemeinschaft von Menschen bestimmte geistig-sittliche Werte gelebt und in Bildung und Erziehung weitergegeben werden. Die so entstehende innere Bindung finde primär im kleinen Raum statt, also neben der Familie zuerst in der Gemeinde. Nur dasjenige Staatswesen, so Gasser, kann demokratisch genannt werden, das mit einer solchen sozialpsychologischen Fundierung von unten nach oben wächst und die Idee der Selbstverwaltung in der Gemeindefreiheit repräsentiert. Schon im Ancien Régime habe sich die kommunale Gemeinschaftsethik von den 13 Orten auch auf die Untertanengebiete ausgedehnt. Die 13 Orte schickten zwar Landvögte in die Untertanengebiete, aber da ein besoldeter Beamtenapparat fehlte, entwickelte sich ein unbürokratisches Verwaltungssystem. In dieser Freiheitssphäre liege eine wichtige Wurzel für die spätere Entwicklung zur direkten Demokratie und zum Bundesstaat.

Auch wenn Gassers Thesen – ähnlich bei Leonhard von Muralt¹⁰ – in den historischen Kontext der «Geistigen Landesverteidigung» gehören, ist es doch ein ernsthafter Versuch, dem totalitären Zeitalter die historisch gewachsene (direkt-)demokratische Option entgegenzuhalten.

Gasser liefert mit seiner Grundlagenarbeit darüber hinaus einen wichtigen Beitrag zum Verständnis der Entstehungsgeschichte der direkten Demokratie. Wichtig ist auch, dass er versucht, die «personale Dimension» in die Forschung zu integrieren, was ethischen und sozialpsychologischen Überlegungen Platz einräumt und einer nötigen interdisziplinären Sichtweise Raum gibt.

Rudolf Braun ergänzte in den 70er und 80er Jahren die Forschungen zur Schweizer Geschichte mit einem sozial- und wirtschaftsgeschichtlichen Ansatz. Er vermochte mit seiner «Schule» traditionelle Geschichtsbilder für die Schweiz zu revidieren. Allerdings wurden Forschungen zur Geschichte der direkten Demokratie vernachlässigt, da Braun nur soweit auf politische und verfassungsrechtliche Aspekte einging, als dies für die sozial- und wirtschaftsgeschichtliche Problemstellung notwendig erschien. Für Braun ist das Ancien Régime in der Schweiz durchaus ein «Laboratorium der Moderne», aber die politischen Entscheidungsmechanismen werden implizit denen des absolutistischen Fürstenstaates gleichgesetzt. Der «Weg der Schweiz» ist für Braun weder im Spätmittelalter noch in der Frühen Neuzeit eigenständig¹¹. Auch die beiden von Braun geförderten, in den 80er Jahren entstandenen Zürcher Dissertationen über Glarus und Uri übernehmen weitgehend diese Sichtweise¹².

10 Muralt, Leonhard von, «Alte und neue Freiheit in der Helvetischen Revolution (1941)», in: Ders., *Der Historiker und die Geschichte. Ausgewählte Aufsätze und Vorträge*, Zürich 1960, S. 147–160.

11 Braun, Rudolf, *Das ausgehende Ancien Régime in der Schweiz. Aufriss einer Sozial- und Wirtschaftsgeschichte des 18. Jahrhunderts*, Göttingen 1984.

12 Stauffacher, Hans Rudolf, *Herrschaft und Landsgemeinde. Die Machtelite in Evangelisch-Glarus vor und nach der Helvetischen Revolution*, Diss. Glarus 1989; Kälin, Urs, *Die*

Peter Blickle hebt in seinen seit den 80er Jahren bis heute publizierten Studien die Gemeinde als besondere gesellschaftliche und politische Neuerung hervor, welche sich im Hochmittelalter sowohl in den Städten wie in den Landgebieten Europas bildete. Er entwickelt aus diesen Erkenntnissen ein «Kommunalismus-Modell». Kommunalismus, so Blickle, heisst, dass «die Organisation gemeinschaftlicher, alltäglicher Belange [...], die Friedenswahrung nach innen und aussen und die aus beiden resultierenden Rechtsnormen als autochthone Rechte einer Gemeinde von allen Mitgliedern in gleicher Berechtigung und Verpflichtung wahrgenommen werden. Berechtigung und Verpflichtung erwachsen aus der selbstverantworteten Arbeit als Bauer und Handwerker im genossenschaftlichen Verband.»¹³ Blickle betont dabei, wie die seit dem Hochmittelalter hervortretenden Kommunen die politische Ordnung in jenen Gegenden veränderten, wo sie überwogen, wie etwa in Südwestdeutschland und in der Schweiz. Er konstatiert ein Fortschreiten vom Kommunalismus über den Parlamentarismus zum Republikanismus. Blickle stellt so den Zusammenhang zwischen der Bedeutung der Gemeindefreiheit und der späteren Entwicklung der schweizerischen direkten Demokratie her, ja er betont diesbezüglich in verschiedener Hinsicht eine starke inhaltliche Kontinuität und postuliert so eine eigene Kontinuitätsthese, die sich von der älteren (vgl. oben) abhebt.

Der amerikanische Historiker Randolph C. Head setzte in den 90er Jahren mit seiner Studie über das frühneuzeitliche Graubünden neue Akzente, indem er sprachanalytische Ansätze aus der englischsprachigen politischen Ideengeschichte mit Blickles Lehre des «Kommunalismus» verknüpfte.¹⁴ Anhand von Flugblättern und politischen Urkunden zeichnet er die Entwicklung Graubündens von 1470 bis 1620 nach. Die Entwicklung des Freistaates Graubünden liefert Antworten auf die Frage, wie die direkte Demokratie in der Schweiz entstanden ist und wie sie sich seit dem Spätmittelalter, ausgehend von den Landsgemeindekantonen sowie der vormodernen demokratischen Verhältnisse im Wallis und in Graubünden entwickeln konnte. Graubünden war in der frühen Neuzeit als ländliches Gemeinwesen eines der ungewöhnlichsten politischen Gebilde im damaligen feudalistischen und absolutistischen Europa. Der Freistaat verband seit dem 16. Jahrhundert selbständige politische Gemeinden, deren Bewohner souverän waren und ein beachtliches Mass an lokaler Selbstverwaltung besaßen. Graubünden war also eine Art Bundesstaat aus praktisch souveränen Gliedern. Die Gemeindebürger entwickelten politische Institutionen und vor allem eine gemeinsame politische Identität. Head betont, dass der Prozess der Kommunalisierung nicht nur im «Extremfall» Graubünden beobachtet werden kann, sondern auch in anderen Teilen der Schweiz.¹⁵

Urner Magistratenfamilien. Herrschaft, ökonomische Lage und Lebensstil einer ländlichen Oberschicht, 1700–1850, Diss. Zürich 1991.

13 Blickle, Peter, «Kommunalismus, Parlamentarismus, Republikanismus», in: *Historische Zeitschrift*, 242, 1986, S. 535; vgl. auch ders., *Kommunalismus: Skizzen einer gesellschaftlichen Organisationsform*, 2 Bände, München 2000.

14 Head, Randolph C., *Demokratie im frühneuzeitlichen Graubünden. Gesellschaftsordnung und politische Sprache in einem alpinen Staatswesen, 1470–1620*, Zürich 2001 (amerikanische Erstausgabe 1995).

15 Vgl. auch die ähnlich angelegte Forschungsarbeit zum Kanton Wallis: Schnyder, Caroline, *Reformation und Demokratie im Wallis (1524–1613)*, Mainz 2002.

1996 veröffentlichte Andreas Auer einen Sammelband mit dem Titel «Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie»¹⁶. Das kollektive Werk ist die Frucht eines von der juristischen Fakultät Genf durchgeführten Kolloquiums, dessen Ziel es war, die im Sommer 1995 angelaufene öffentliche Diskussion über die Reform der Volksrechte im Bund zu fördern. Der Band vereinigt von Juristen, Politologen und Historikern verfasste Beiträge, die einzelne Themen beleuchten. Den Artikeln sind drei Unterkapitel zugeordnet, welche die vorrevolutionären Wurzeln der direkten Demokratie, die ideellen sowie die institutionellen Grundlagen der direkten Demokratie im 19. Jahrhundert behandeln. Obwohl eine ausführliche Konklusion fehlt, vereinigt dieser Band erstmals interdisziplinär Forscher zum Thema der direkten Demokratie.

Auch Barbara Weinmann stützt sich in einer neueren Untersuchung über den Kanton Zürich auf Blickles Kommunalismustheorie¹⁷. Sie hält fest, dass die Schweiz im späten 18. und im 19. Jahrhundert das Modell einer «anderen Bürgergesellschaft» entwickelt habe. Dieses Modell erläutert sie anhand von drei Arbeitshypothesen: Erstens, so Weinmann, entstammten Fundament und Entwicklungspotential aus mittelalterlich-frühneuzeitlichen Traditionen politischen Denkens und Handelns. Zweitens habe sich aus diesen Traditionen im Übergang von der ständischen zur bürgerlichen Gesellschaft in einem schrittweisen «Dynamisierungsprozess» ein Modernisierungspotential entwickeln können, das auf die Erfordernisse der modernen Erwerbsgesellschaft zu reagieren vermochte. Und drittens sei die «andere Bürgergesellschaft» nicht allein durch das Bürgertum geschaffen worden, sondern fusste massgeblich auf den «nichtbürgerlichen» Schichten von Kleinbürgern und Bauern. Als Interpretationsansatz dienen Weinmann der klassische Republikanismus (u.a. John G. A. Pocock) und der von Blickle entwickelte Begriff des «Kommunalismus», die beide modifiziert bzw. erweitert werden. Ausgangspunkt für die Forschungsarbeit ist die spezifische politische «Verfasstheit» der Gemeinden und deren weitgehender Autonomiestatus. Weinmann streicht die Dynamisierung des kommunalistischen Prinzips im 19. Jahrhundert heraus und stellt am Beispiel des Kantons Zürich einen Zusammenhang zwischen gemeindlich-genossenschaftlicher Tradition und der Entwicklung der direkten Demokratie im 19. Jahrhundert her.

Hans-Ulrich Schiedt zeigt in seiner Dissertation über Karl Bürkli (1823–1901)¹⁸, dass der Einsatz für mehr direkte Demokratie auf Kantons- und Bundesebene parteiungebunden war. Setzten sich beispielsweise in Luzern 1839–41 die Katholisch-Konservativen für das Veto (ein Vorgänger des Referendums) ein, war Bürkli in Zürich als Sozialist ein vehementer Verfechter der direkten Demokratie. In den 1860er Jahren prägte er als zentrale Figur die zürcherische Demokratische Bewegung. Er griff als städtischer Bürger und Politiker frühsozialistische, speziell fourieristische Gedanken auf und verknüpfte diese mit alteidgenössischen Traditionen. Diese Traditionen aufgreifend und an seine Zeit adaptierend, gründete Bürkli als Pionier der Genossenschaftsbewegung 1851 den Zürcher Konsumverein und beschäftigte sich eingehend mit historischen Dorfkorporationen, also der lokalen Gemeindeautonomie.

16 Auer, Andreas (Hg.), *Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie*, Basel 1996.

17 Weinmann, Barbara, *Eine andere Bürgergesellschaft. Klassischer Republikanismus und Kommunalismus im Kanton Zürich im späten 18. und 19. Jahrhundert*, Göttingen 2002.

18 Schiedt, Hans Ulrich, *Die Welt neu erfinden. Karl Bürkli (1823–1901) und seine Schriften*, Diss. Zürich 2002.

Es ist das Verdienst von Martin Schaffner und Andreas Suter, die Forschung über die schweizerische direkte Demokratie in den letzten Jahren gefördert zu haben. Ihr Forschungsvorhaben «Direkte Demokratie in der Schweiz (1789–1872/74): Voraussetzungen, Träger und Durchsetzung einer Verfassungsinstitution in vergleichender Perspektive» floss 1998 in ein Nationalfondsprojekt¹⁹. In der kürzlich von Benjamin Adler veröffentlichten Dissertation zieht Suter in einem Nachwort Projekt-Bilanz: Er zeichnet mit einer Art Synthese einen «Weg der Mitte». Das heisst, er betont für den Übergang von der vormodernen zur modernen direkten Demokratie das Nebeneinander von Brüchen und Kontinuitäten und grenzt sich damit gleichzeitig von Blicke («Kontinuitätsthese») und Kölz («Diskontinuitätsthese») ab²⁰. Suters Bilanz ist sehr aufschlussreich und streicht «vier Faktoren des demokratischen Transformationsprozesses in der europäischen Vergleichsperspektive» heraus:

1. Die machtpolitische Schwäche des paternalistischen Regiments in der Schweiz (besonders seit dem Bauernkrieg 1653) im Vergleich zum übrigen Europa.

2. Die in der Schweiz zu beobachtende, aus dem Verzicht auf staatliche Steuerabschöpfung resultierende sozioökonomische Dynamik, die damit einhergehende kulturelle Entwicklung sowie die Bedeutung der ländlichen Sozietäten für die politische Kommunikation und Organisation.

3. Als dritten Faktor die Ausbildung einer kleinbäuerlichen Sozialstruktur in der Schweiz, die im Gegensatz zu anderen europäischen Gebieten zu weniger sozialen Unterschieden führte und das Potential zu demokratischen Dynamisierungsprozessen enthielt.

4. Und schliesslich die Bedeutung der gemeindlichen Selbstverwaltung. So konnte zum Beispiel die Schweiz auf Gemeindeebene im Unterschied zu den Territorien des Deutschen Reiches im Verlaufe des 17. Jahrhunderts eine weitgehende politische Autonomie bewahren. In Auseinandersetzung mit den Ideen der Aufklärung entwickelte die ländliche Bevölkerung demokratische Staatsvorstellungen, welche die schweizerische Entwicklung des 19. Jahrhunderts mitbestimmten.

Diese vier, von Suter differenziert herausgearbeiteten Faktoren müssen in weiteren Forschungsarbeiten aufgegriffen und vertieft werden.

Auch Schaffner fand zum Gegenstand der direkten Demokratie neue innovative Zugänge. Wichtig ist seine These des «historischen Knotens», die auf Aussagen des französischen Historikers Pierre Rosanvallon basiert. Dieser meint damit historische Ereignisphasen, um welche herum neue politische und soziale Realitäten entstehen. Die Veränderungen lassen sich dann an symbolischen und sprachlichen Repräsentationen ablesen. Schaffner nutzt diesen Ansatz, um die Geschichte der Schweizer Referendumsdemokratie anhand dreier «Knoten» zu vergegenwärtigen: 1830/31, 1839–41 und die 1860er Jahre²¹. Er streicht in diesem Zusammenhang zudem die «longue durée» dieser Entwicklung hervor und

19 Projektantrag Schaffner/Suter an den Schweizerischen Nationalfonds, Zürich 1997 (Manuskript).

20 Suter, Andreas, «Direkte Demokratie – historische Reflexionen zur aktuellen Debatte», in: Adler, Benjamin, *Die Entstehung der direkten Demokratie. Das Beispiel der Landsgemeinde Schwyz 1789–1866*, Diss. Zürich 2006, S. 217–278; vgl. auch Suter, Andreas, «Vormoderne und moderne Demokratie in der Schweiz», in: *Zeitschrift für Historische Forschung*, 31. Band, Berlin 2004, S. 231–254.

21 Schaffner, Martin, «Direkte Demokratie. ‘Alles für das Volk – alles durch das Volk’», in:

plädiert allgemein dafür, die Institutionen der direkten Demokratie stärker als «Produkt langer politischer Praxis zu deuten»²².

Das oben erwähnte NF-Projekt generierte verschiedene Forschungsarbeiten. In Form von Dissertationen liegen nun zwei Studien gedruckt vor²³. Bruno Wickli und Benjamin Adler verfassten interessante Detailstudien bezüglich der Transformation des vormodernen politischen Systems in den Kantonen St. Gallen resp. Schwyz zur modernen direkten Demokratie und bereichern mit breiten Quellenstudien und innovativen methodischen Ansätzen den Forschungsgegenstand. Sie übernehmen einerseits den Ansatz des «historischen Knotens» und übertragen ihn auf ihren Untersuchungsgegenstand, andererseits adaptieren sie Suters These eines «Mittelweges». Wickli und Adler integrieren die Sichtweise der damals Betroffenen in ihre Forschungsarbeiten. Indem die eigentlichen Akteure ins Blickfeld gerückt und beispielsweise kollektive Verhaltensweisen oder politische Wertorientierungen quellengestützt studiert werden, eröffnen sich für die historische Forschung neue Zugänge und Perspektiven. Daran ist in der weiteren Forschung anzuknüpfen.

Auch Rolf Graber trug massgeblich zur Förderung der Forschung bei, so unter anderem mit seinem Projekt «Die demokratische Bewegung in der Schweiz von 1770 bis 1870. Eine kommentierte Quellenauswahl» (unterstützt von der Universität Innsbruck). Das von ihm organisierte Forschungskolloquium «Demokratisierungsprozesse in der Schweiz im 18. und 19. Jahrhundert» führte im Oktober 2004 Historiker zusammen, die zum Thema «direkte Demokratie» Projekte lanciert haben (ein Tagungsband ist geplant). Die Habilitationsschrift Grabers «Zeit des Teilens»²⁴ beschäftigt sich mit den Volksbewegungen auf der Zürcher Landschaft vor, während und nach der Helvetik. Grabers Ansatz einer «Helvetik von unten», das heisst die Freilegung des basisdemokratischen Potentials der ländlichen Gemeinden, liefert aufschlussreiche Erkenntnisse für die Herausbildung der direkten Demokratie in der Schweiz.

Fabian Brändle vergleicht in seiner vor kurzem veröffentlichten Dissertation²⁵ fünf Landsgemeindekonflikte im 18. Jahrhundert. Er untersucht Persönlichkeiten genauer, die in Landsgemeidekantonen einige Zeit im Brennpunkt standen. Brändle folgt dabei dem Forschungskonzept der «politischen Kultur», welches das Wechselspiel zwischen Institutionen und Akteuren beschreibt, sich mit den Wertvorstellungen der Bevölkerung befasst und danach fragt, wie die Akteure ihrerseits durch Handlungen das politische System verändern wollen: «Zu fragen ist nach dem Konzept, das als Schnittstelle zwischen (politischer) Kultur, Erfahrung, Handlungsrepertoire, Handlungsspielraum und Individuum fungiert.»²⁶ Brändle

Hettling, Manfred u.a. (Hg.), *Eine kleine Geschichte der Schweiz. Der Bundesstaat und seine Traditionen*, Frankfurt a.M. 1998, S. 189–226.

22 Schaffner, Martin, «Die demokratische Bewegung», in: Auer, ebd., S. 161.

23 Adler, Benjamin, *Die Entstehung der direkten Demokratie. Das Beispiel der Landsgemeinde Schwyz 1789–1866*, Diss. Zürich 2006; Wickli, Bruno, *Politische Kultur und die «reine Demokratie». Verfassungskämpfe und ländliche Volksbewegungen im Kanton St. Gallen 1814/15 und 1830/31*, Diss. St. Gallen 2005.

24 Graber, Rolf, *Zeit des Teilens. Volksbewegung und Volksunruhen auf der Zürcher Landschaft 1794–1804*, Zürich 2003.

25 Brändle, Fabian, *Demokratie und Charisma. Fünf Landsgemeindekonflikte im 18. Jahrhundert*, Diss. Zürich 2005.

26 Brändle, *Demokratie*, S. 24.

versucht dies mithilfe des Weberschen Charisma-Begriffes und der soziologischen Charismaforschung sowie der Leadership-Forschung zu beantworten. «Charisma» versteht er dabei als Schnittstelle zwischen politischer Kultur und Individuum und den Charismatiker als «broker» zwischen der oberen und der unteren Gesellschaftsphäre. Zweifellos gelingt es ihm so, die politische Kultur der Landsgemeinden im 18. Jahrhundert und ihre Akteure besser zu fassen.

In den letzten Jahren wurde – wie gezeigt – mit einigen Detailstudien die Erforschung der direkten Demokratie in der Schweiz gefördert. Viele Forschungsfelder liegen aber noch brach. Recherchen im Katalog der laufenden und abgeschlossenen Lizentiate und Dissertationen an schweizerischen Hochschulen zeigen, dass momentan keine Forschungsarbeiten zum Thema in Vorbereitung sind (Stand Januar 2006). Die hier skizzierte Forschungsarbeit soll weitere Lücken schliessen.

3. Eigener Forschungsansatz

Die geplante Arbeit baut auf dem bisherigen Forschungsstand zur Entstehung und Entwicklung der direkten Demokratie in der Schweiz auf. Ausgehend von der Fragestellung und der Hauptthese (vgl. 1. Kapitel) sollen zwei Schwerpunkte gesetzt werden:

1. Die ländliche Gemeinde im Ancien Régime:

Die ländliche Gemeinde wird gegenüber der städtischen bevorzugt, weil diese für die demokratische Entwicklung wichtiger war. Die Gemeinde wird als historisch gewachsene, politische Institution ins Zentrum gestellt. Mit konkreten Gemeindebeispielen (Mikrogeschichte), welche einerseits die Vielfalt politischer, wirtschaftlicher, sozialer und sprachlicher Strukturen der damaligen Eidgenossenschaft, andererseits gemeindeübergreifende Parallelen aufzeigen, sollen die damaligen Freiräume («Altes Recht») ausgemessen werden. Die Arbeit wird sich nicht auf eine ideen- und strukturgeschichtliche Ebene beschränken, sondern neue, innovative Zugänge zum Untersuchungsgegenstand aufzeigen.

So soll mit einer Perspektive «von unten» die «politische Kultur» der Gemeinden vom Ancien Régime bis ins 18. Jahrhundert erfasst werden. Das Konzept der «politischen Kultur» geht der Frage nach, wie die beteiligten Akteure durch Handlungen das politische System prägen. Das politische Handeln der Akteure wird sowohl von den institutionellen Rahmenbedingungen (hier z.B. «Altes Recht», resp. «Alte Gemeindefreiheit») als auch von den individuellen Erfahrungen, Mentalitäten sowie langlebigen Bräuchen und Traditionen geprägt. Bräuche und Traditionen, die sich oft in der Form von überlieferten Ritualen und Symbolen zeigen, kennzeichnen für die Gemeinden im Ancien Régime eine «longue durée» im Sinne Fernand Braudels. Die tendenzielle Offenheit des Begriffs der «politischen Kultur» macht es möglich, sozialpsychologische und kulturanthropologische Erkenntnismethoden einzubeziehen, wenn es darum geht, die dem Individuum eigenen Handlungsspielräume und Ideenwelten aufzuzeigen. Hier interessiert vor allem der mentalitätsgeschichtlich relevante «Wertekatalog», der zum Teil gemeindeübergreifend entwickelt wurde und für die Menschen eine «innere Bindung» an ihr Gemeinwesen schuf.

2. Der Übergang von der «alten» zur «neuen» Gemeindefreiheit:

Im 18. Jahrhundert ist eine Art «Verschmelzung» von der «alten» und der «neuen» Gemeindefreiheit, mit anderen Worten von Tradition und Aufklärung, festzustellen. Wie bildete sich dieser Vorgang auf der Gemeindeebene ab? Hier müssen verschiedene «Vermittlungskanäle» studiert werden:

- Als erstes sind diejenigen Personen zu nennen, die, in einer ländlichen Gemeinde geboren, in einer städtischen Schule eine höhere Ausbildung genossen und später in die ländliche Gemeinde zurückkehrten (z.B. Ärzte, Lehrer und Gewerbetreibende). Solche Menschen behielten eine «innere Bindung» an ihr Gemeinwesen und stellten in Krisenzeiten ihr intellektuelles Potential der Gemeinde zur Verfügung, indem sie Protestliteratur (Memoriale) formulierten und so auch aufklärerische Ideen zur Debatte stellten.
- Diese Personen verfassten bisweilen selber theoretische Schriften, die sich mit der Frage von Tradition und Aufklärung auseinandersetzen und ihre gemeindlichen Aktivitäten prägen. In diesem Zusammenhang liegen auch einzelne Selbstzeugnisse vor²⁷.
- Einen weiteren wichtigen «Vermittlungskanal» stellten die im 18. Jahrhundert gegründeten Sozietäten und Vereine dar. Vor allem die Lesegesellschaften waren unerlässliche Foren, die das politische Bewusstsein der Bevölkerung für die Moderne schärften und den «Wertekatalog» erweiterten. Die Sozietäten öffneten sich auch den bäuerlichen Unterschichten. Nur so war es möglich, dass die «neue» Gemeindefreiheit kein theoretisches Produkt einer «ländlichen Oberschicht» blieb, sondern institutionelle und ethische Konsequenzen zeitigte.

Die sich so bildende «neue» Gemeindefreiheit diente als Fundament für die weitere Entwicklung der Demokratie. Die frühe Durchsetzung der repräsentativen Demokratie in der Schweiz und die Verbindung dieser Demokratieform mit direktdemokratischen Instrumenten auf der Kantons- und Bundesebene im 19. Jahrhundert sind damit schärfer fassbar. In diesem Sinne soll die «Verschmelzungsthese» weiter entwickelt und vertieft werden. Dabei wird allgemein davon ausgegangen, dass dieser Prozess im 18. Jahrhundert sowohl von Brüchen als auch von Kontinuitäten (These Suter) geprägt war.

4. Arbeitshypothesen

4.1 Die Gemeinde im Ancien Régime

- Die Schweiz bestand im Ancien Régime aus Gemeinden, die allesamt einen genossenschaftlichen Aufbau besaßen. Alle Gemeinden, ob Städte oder untertänige Dörfer, gründeten in einem Kern von Bürgern, der Anteil am Bürgergut besaß und als politische Körperschaft über beträchtliche Selbstverwaltungsrechte verfügte.
- Trotz der auch in der Schweiz festzustellenden Oligarchisierungstendenzen und der Bildung von patrizischen Strukturen im 17. und 18. Jahrhundert fand auf Gemeindeebene nicht durchwegs eine politische Entrechtung statt. Ge-

²⁷ Zu dieser Thematik läuft seit 1996 an der Universität Basel ein von Prof. Kaspar von Greyerz initiiertes Projekt, das in unserem Zusammenhang von Interesse ist: «Deutschschweizerische Selbstzeugnisse (1500–1800) als Quellen der Mentalitätsgeschichte».

rade dort wuchs der Kompetenzbereich (Entwicklung oder Rückgriff auf sog. «Altes Recht») bisweilen sogar an. Das «Alte Recht» hatte im Bewusstsein der Bevölkerung eine zentrale Bedeutung und wurde besonders im Konfliktfall argumentativ ins Spiel gebracht. Konfliktfälle gab es genug, und so entwickelten die Gemeinden während des Ancien Régime eine eigentliche Widerstandstradition.

- Der schweizerischen Bauernkrieg 1653 war für die Entwicklung der vormodernen, genossenschaftlichen Demokratie sehr bedeutend: Der Forderung der Bauern nach mehr Souveränität, will heißen nach einem Ausbau und der institutionellen Absicherung der «Alten Rechte», wurde zwar nicht vollumfänglich entsprochen, aber der Bauernkrieg war eine wichtige Wegmarke und wurde zu einem zentralen Referenzpunkt im Kampf für mehr Souveränität und Demokratie.

4.2 Die Gemeinde im Zeitalter der Aufklärung

- Als im 18. Jahrhundert aufklärerische Ideen auch in der Schweiz Fuss fassten, «verschmolzen» die neuen Menschenrechtsideen der amerikanischen und der französischen Revolution mit dem Korpus des schriftlich fixierten oder mündlich überlieferten gewohnheitsrechtlichen «Alten Rechtes».
- Diese Verbindung war möglich, weil eine enge innere Beziehung zwischen dem «Alten Recht», das vor allem auf dem christlichen Naturrecht basiert, und dem «Neuen Recht», das sich auf das moderne aufgeklärte Naturrecht bezieht, besteht. Hier müssen theoretisch die «Anknüpfungspunkte» herausgearbeitet werden, die es in der Praxis erleichterten, «alte» und «neue» Freiheit zu verbinden.
- Während der Helvetik bildeten die Gemeinden eigentliche Brücken von der «alten» zur «neuen» Freiheit.
- Die naturrechtliche Konzeption der Demokratie wurde nicht von den französischen Revolutionstruppen ins Land gebracht, sondern wurde vorher schon mithilfe von ländlichen Sozietäten (v.a. Lesegesellschaften) und Vereinen auf der Gemeindeebene rezipiert. Die ländlichen Sozietäten und Vereine bildeten dafür nicht nur den äusseren Rahmen, sondern vermittelten im Sinne des Genossenschaftsgedankens und des Bonum Commune einen unerlässlichen sozialpsychologischen Rückhalt für konkrete politische Aktivitäten.

4.3 Gemeinde und direkte Demokratie

- Die Entstehung und Entwicklung der direkten Demokratie ist nicht das Produkt eines quasi naturgesetzlichen, «organischen» Prozesses oder eine zwangsläufige Folge der alten Gemeindefreiheit, sondern eine von Menschen geschaffene Neuschöpfung aus Tradition und Moderne.
- Bei der Transformation zur modernen repräsentativen und direkten Demokratie war die ländliche Gemeindeautonomie der Ausgangspunkt. In dieser Selbständigkeit der Landgemeinden nicht nur in den Landsgemeindedemokratien oder den föderativen Demokratien Graubündens und des Wallis, sondern gerade auch in den Untertanengebieten der Stadtstaaten des Mittelandes, liegt ein wesentlicher Schlüssel für das Verständnis der historischen Wurzeln der schweizerischen direkten Demokratie.

-
- Die ländlichen Untertanen sorgten im 19. Jahrhundert, ausgehend von der Gemeindefreiheit, für die Entwicklung der direkten Demokratie. Die Forderungen nach direkter Demokratie waren Postulate einer eigentlichen Volksbewegung der Landschaft, die günstige Voraussetzungen in den ländlichen Besitz- und Sozialstrukturen fand.
 - Volksbildung ist für die direkte Demokratie eine *Conditio sine qua non*. Mit der Einführung der modernen Demokratie nahmen auch die Forderungen nach einer breiten Volksbildung zu. Die Entwicklung der Volksschule gehört in den Kontext der «neuen Gemeindefreiheit».
 - In der Schweiz wuchs der demokratische Nationalstaat von unten nach oben. Ausgehend von der Gemeindefreiheit im Ancien Régime sorgte die schweizerische Landbevölkerung im Laufe des 19. Jahrhunderts (u.a. «Demokratische Bewegungen») auch auf der Kantons- und ab 1848 auf der Bundesebene für die Ausbildung direktdemokratischer Instrumente.