



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2012

**Die eigentliche demokratische Zauberformel: Über die Schweiz als
«Völkerherrschaft»**

Cheneval, Francis

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-61847>

Newspaper Article

Published Version

Originally published at:

Cheneval, Francis. Die eigentliche demokratische Zauberformel: Über die Schweiz als «Völkerherrschaft».

In: Neue Zürcher Zeitung, 123, 30 May 2012, 53.

Die eigentliche demokratische Zauberformel

Über die Schweiz als «Völkerherrschaft». Von Francis Cheneval

Auch urdemokratische Entscheide bringen es mit sich, dass das Begehren der Minderheit übergangen wird. Eine funktionierende Demokratie muss diesem Aspekt nach Möglichkeit Rechnung tragen; die Schweizer Praxis, Stimmen nach Volks- und Ständemehr zu gewichten, wäre hier als Beispiel zu nennen.

«Demokratie» bedeutet «Herrschaft des Volkes». Das Volk ist aber keine konkrete Person. Es sind viele Menschen, die gemeinsam politisch handeln, ohne dass je alle zufriedengestellt werden. Es gilt das Verdikt der Mehrheit. Eine solche Mehrheitsregel ist nur tragfähig, wenn sich die Minderheit fügt. Andernfalls gibt es keine Volksherrschaft, sondern Tumulte oder Bürgerkrieg. Die Frage ist also nicht, wie das Volk herrscht, sondern unter welchen Bedingungen Minderheiten gewillt sind, Mehrheitsentscheidungen zu akzeptieren. Was bedeutet es unter diesen Umständen, dass das Volk «souverän» ist?

Legitimitätsfragen

Man stelle sich den Glarner Souverän auf dem Zaunplatz vor. Der Grund der Konstitution dieser Menschenmenge als «souveränes Volk» liegt in der Anerkennung von notwendigen Regeln, die festlegen, wer mitstimmen darf, wo und wann die Versammlung stattfindet und nach welchen Verfahren. Das souveräne Volk ist also etwas anderes als eine Bevölkerung. Menschen werden zum Volkssouverän durch Regeln, die von den Stimmberechtigten, also von den Mitgliedern, aber auch von den Nichtmitgliedern, die im selben Gemeinwesen leben, anerkannt werden. Als anerkannt gelten sie meist dann, wenn die Beteiligung an den Geschäften des Souveräns allen Mitgliedern offensteht und frei ausgeübt werden kann; wenn die Abstimmungsentscheide revidierbar sind und Wahlen zyklisch stattfinden, so dass Minderheiten auch wieder zu Mehrheiten werden können.

Verlierer anerkennen Mehrheitsentscheide, wenn aus der Abstimmung keine grobe Verletzung ihrer Grundrechte resultiert und wenn sie das Gefühl haben, sie seien nicht betrogen worden. Nichtmitglieder anerkennen Grundregeln eines Souveräns, in dessen Selbstbestimmungsbereich sie leben, aus verschiedenen Gründen, die hier auf sich beruhen mögen. Entscheide, die nach diesen Grundregeln gefällt werden, anerkennen aber auch Nichtmitglieder nur dann, wenn jene keine stark negativen Auswirkungen auf sie haben.

Unter Bedingungen der allgemeinen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verflechtung ist eine «wasserdichte» Abgrenzung zwischen souveränen Völkern nicht möglich; die Frage nach der Legitimität der Mehrheitsentscheidung erweitert sich so um die Problematik der Wechselwirkungen von

demokratischen Entscheiden verschiedener Volkssouveräne. Hinzu kommt die Tatsache, dass die Vertreter souveräner Völker immer öfter in multilateralen Gremien gemeinsam entscheiden und ein eigenes Kollektiv bilden, das von denen, die es vertreten soll, von den Bürgern der einzelnen Länder also, «abgehoben» erscheint und darum der zusätzlichen Akzeptanz durch diese Bürger bedarf.

Wenn es darum geht, das Zusammenspiel einer Pluralität von Souveränen zu regeln, ist das Schweizer Modell aufschlussreich: Es gibt bekanntlich nicht nur den Glarner Volkssouverän. Gemäss Schweizer Verfassung bilden das Schweizervolk und sechsundzwanzig souveräne Kantone die Schweizerische Eidgenossenschaft. Wer ist da der «Volkssouverän»? Es sind dies Volk und alle Stände gemäss Artikel 195 der Bundesverfassung. Sie üben ihre souveräne politische Autorität gemeinsam aus. Was sind die «Stände»? Man lese beispielsweise die Verfassung des Kantons Zürich, die mit «Wir, das Volk des Kantons Zürich» beginnt und festhält, dass die Staatsgewalt auf ebendiesem Volk beruht. Die Kantonsverfassungen sind sich in diesem Punkt alle ähnlich.

«Demoikratie»

Die Rede von einem einzigen Volk als alleinige Quelle legitimer Staatsgewalt in der Schweiz ist also unangemessen. Wir haben es in der Schweiz genaugenommen mit einer «Demoikratie» zu tun, mit einer Völkerherrschaft («demoi» für «Völker»). Viele Kantonsvölker und das überwölbende Schweizervolk begründen die Schweiz. Durch die zweifache Gewichtung ihrer Stimme bei der Ermittlung von Volks- und von Ständemehr (bei Abstimmungen) werden die Bürgerinnen und Bürger aber nicht zu gespaltenen Persönlichkeiten; sie üben in ein und demselben Verfahren Volkssouveränität jeweils im Namen eines kantonalen wie auch des schweizerischen Volkes aus. Dies ist die eigentliche Zauberformel der Schweiz.

Dazu gibt es die Gegenthese, dass eine doppelte Mehrheit einzelne Kantone als Mitglieder im Klub der Souveräne prinzipiell gegen deren Willen aufheben könne. Die Kantonsvölker wären dann keine *pouvoirs constituants*, verfassunggebende Gewalten, sondern *pouvoirs constitués*, bereits konstituierte, «verfasste» Gewalten. Das ist fragwürdig, denn die bundesstaatliche Verfassung selbst beruht auf Beziehungen wechselseitiger Anerkennung zwischen kantonalen Völkern. Das doppelte Mehr ist zwar die entscheidende und allgemein anerkannte Regel, um die Verfassung der Schweiz zu ändern. Die Aufhebung eines Kantons beträfe aber nicht einfach eine Bestimmung der Verfassung oder die Kompetenz eines Kantons in dieser oder jener Angelegenheit, sondern die Voraussetzungen, unter denen es überhaupt zu einer gesamtschweizerischen Verfassung kommt. Die Zürcher Verfassung, gegründet auf das demokratische Ursprungswort «Wir, das Volk», könnte nicht legi-

tim durch eine Änderung der Bundesverfassung gegen den ausdrücklichen Willen des Zürichervolkes für nichtig erklärt werden. Zu dieser Art Reform bedürfte es eines viel radikaleren Verständigungsprozesses.

Die Schweiz gilt als Sonderfall, sie wird allerdings mit Blick auf die europäische Integration immer wieder als mögliches Modell ins Spiel gebracht. Unlängst erneut geschehen bei Jürgen Habermas. Der Philosoph sieht in seinem Essay «Zur Verfassung Europas» aber einen entscheidenden Unterschied zwischen der EU und der Schweiz. Für die EU spricht er von einer «geteilten Souveränität», weil die Mitgliedstaaten die *pouvoirs constituants* bildeten, während er für die Schweiz ein einziges verfassungsgebendes Subjekt unterstellt. Auch die Schweiz hat aber, wie gesehen, mehrere *pouvoirs constituants*: die kantonalen Völker und das Schweizervolk.

Habermas erläutert den Gedanken der Vielheit der *pouvoirs constituants* der EU damit, dass sich «die beteiligten Bürger von Anbeginn in zwei Personen aufspalten; dann tritt jede Person sich als europäische Bürgerin im verfassungsgebenden Prozess gewissermassen selbst als Bürgerin eines jeweils schon konstituierten Staatsvolks gegenüber». – Das aber führte, recht betrachtet, zu einer politischen Schizophrenie. Man kann nicht gegen sich selbst in einem verfassungsgebenden Verfahren antreten – ebenso wenig wie man gegen sich selbst Schach spielen kann. Jedenfalls treibt das Schachspielen gegen sich selbst Dr. B. in Stefan Zweigs «Schachnovelle» in den Wahn. Es bietet sich aber eine Lösung an: Auch die europäische Bürgerin gibt – nach Schweizer Vorbild – nur eine Stimme im souveränen Akt der Konstitution ab, die gemäss der Zugehörigkeit zu mehrstufig organisierten Völkern zweifach gewichtet wird. Dadurch wird verhindert, dass die einzelne Person gleichzeitig zwei gegensätzliche Rollen im selben Spiel spielen muss.

Gegen Erosion: direkte Demokratie

Was hier «Demoikratie» genannt wurde, kann es auch ohne direkte Demokratie geben (und umgekehrt). Die «Vielvölkerherrschaft» ist aber sowohl für ihre Konstitution als auch für ihre nachhaltige Anerkennung auf Elemente direkter Demokratie angewiesen. Eine «Demoikratie», die ausschliesslich auf Repräsentationsverfahren setzt, gerät über kurz oder lang in ein Legitimationsdefizit. Mehrstufige «Vielvölklersysteme» sind keine Einheitsstaaten. Sie tendieren notwendig zu einer Verlängerung der Repräsentationsketten und zu undurchsichtigen Verhandlungslösungen: Repräsentanten wählen Repräsentanten. Diese wählen wiederum Repräsentanten, die komplizierte Pakete aushandeln. Die demokratische Luft wird immer dünner, je mehr Völker dazukommen.

Auf die repräsentative Demokratie kann dennoch nicht verzichtet werden. Periodische Wahlen von Repräsentanten sind das rechtsstaatliche Pendant – oder der «Ersatz» – einer permanenten Revolution, sie bilden die Grundkonstante der Demokratie. Aber sie vermögen das politische System, zumal in einer «Vielvölkerherrschaft», nur ungenügend an die Interessen und Präferenzen der Bürger zurückzubinden. Die Erosion der Zustimmung, wie sie die EU trotz repräsentativ-demokratischen Verfahren erlebt, kommt nicht überraschend; sie hat strukturelle Ursachen in mangeln-

der direkter Beteiligung der Bürger und Völker. Dass die Schweiz mehrmals jährlich Rituale direkter Demokratie nach dem Prinzip des doppelten Mehrs zelebriert, ist nicht eine Skurrilität romantischer Bergler. Diese Praxis ist eine politische Notwendigkeit für das System der mehrstufigen «Vielvölkerherrschaft» – und der Hauptgrund von dessen Bürgernähe und Anerkennung.

Prof. Dr. **Francis Cheneval** ist Inhaber des Lehrstuhls für politische Philosophie an der Universität Zürich; im vergangenen Jahr ist seine Studie «The Government of the Peoples: On the Idea and Principles of Multilateral Democracy» (bei Palgrave Macmillan, Oxford) erschienen.