

Sprüchlein aufsagen: «Scheitert der Euro, scheitert Europa.» Dabei könnte es doch gerade anders sein. Wer die offizielle Politik, die derzeit in und zwischen den Staaten in Sachen Europa betrieben wird, bezweifelt, muss sich vorhalten lassen, er sei kein guter Europäer, obwohl er doch vielleicht gerade einer ist. Will sagen: Wir müssten uns eigentlich, wenn es demokratisch zuginge, nicht nur darüber auseinandersetzen, wie wir es mit den Geldern halten, sondern auch darüber, welches Europa eigentlich aufgebaut werden soll. Soll es weiter zusammenwachsen – bei Respektierung der grossen Unterschiede zwischen den Ländern? Oder soll es, ohne viel Rücksicht darauf, zurechtgezimmert werden? Was kann, was soll man erzwingen?

Gewiss, europäische Verträge haben es an sich, dass sie, wenn es darauf ankommt, nicht gar so ernst genommen werden. Vereinbart man etwas für den Notfall, so gilt es nicht mehr, wenn dieser Notfall eintritt. Und manches kann schon deswegen nicht Wirklichkeit werden, weil die wirtschaftlichen und die politischen Umstände es gar nicht zulassen. Aber es erfolgen Festlegungen für die Zukunft Europas, ohne dass die Konsequenzen diskutiert würden. Substanziell unterschiedliche Meinungen, ja überhaupt einigermaßen nicht bloss blumige Ansichten darüber zu artikulieren, sind die Parteien nicht imstande. Wie die Kaninchen scheinen sie vor der Schlange Europa zu sitzen und sich das Denken zu erübrigen.

Welche Aussichten hat die Demokratie in Europa noch? Die Staaten, die halbwegs demokratisch funktionieren können, müssen zurückstecken zugunsten einer Union, die zwar ein demokratisch gewähltes Parlament hat, aber keine europäische Gesellschaft, die mit ihr als demokratische Öffentlichkeit korrespondieren könnte. Das betrifft auch die wenigen europäischen Länder, die nicht Mitglieder der EU sind. Müssen wir uns dem Prozess einfach ergeben (und uns in unsere Nischen zurückziehen)? Oder können wir ihn noch einfangen in demokratische Willensbildung?

(4. 5. 2012)

Thomas Maissen

## Das Volk hat nicht immer recht

Einige historische Reminiszenzen

Im Jahr 1618 bezeichnete ein Bündner Flugblatt die «form unsers Regiments» als «demokratisch». Denn «die erwellung unnd entsetzung der Oberkeiten» liege «bey unserem gemeinen man». Dass alle Bürger zu gleichen Teilen an der Wahl ihrer Regierung beteiligt werden, erscheint uns heute als Voraussetzung legitimer Herrschaft schlechthin. Dennoch hatten die rätischen Drei Bünde bei Zeitgenossen eine schlechte Presse. Der venezianische Gesandte Padavino nannte um 1610 die Demokratie des unvernünftigen bäuerischen Pöbels eine «pura anarchia» – ohne Ehre und Gemeinsinn, schlimmer als eine grausame Tyrannei, getrieben durch Leidenschaften, Unwissen, Hochmut, Grausamkeit und Gier, sodass Tugenden ohne Lohn und Vergehen ohne Strafe blieben.

Laut dem Herzog von Rohan, der in den Bündner Wirren der 1630er-Jahre französische Truppen führte, konnten die «grossen Hansen» auf die dumpfe Gefolgschaft ihrer Klientel zählen, für die bloss materielle Vorteile wichtig waren. Daher verkauften diese Parteiführer ihre Truppe der meistbietenden auswärtigen Macht, und die Wähler richteten ihre Meinung immer neu nach der Herkunft der letzten Zahlungen aus.

Die Mängelliste der vormodernen Demokratie war lang: von der Willkür wankelmütiger Massen über den Eigennutz bestechlicher Demagogen zu manipulierten Wahlprozeduren und ineffizienten, da langwierigen Entscheidungsfindungen. Ein einzelner Tyrann erschien weniger schlimm als viele: Vor allem die gemeinsamen Untertanen im Veltlin litten darunter, dass möglichst viele Bündner ihren materiellen Gewinn aus dem beherrschten Gebiet ziehen wollten. Nicht nur sie erlebten vormoderne Demokratie im Sinn des Wortes als Herrschaft des Volkes oder vielmehr der vollberechtigten Bürger über Minderberechtigte.

Wie jede Herrschaft war sie anfällig für Missbrauch. Schon Aristoteles hatte «Demokratia» als Verfallsform beschrieben, nämlich als Regiment des willkürlichen und masslosen Pöbels.

Daher betonten im Gefolge von Aristoteles und Machiavelli alle frühneuzeitlichen Fürsprecher aristokratischer oder demokratischer Regierungen die Bedeutung der Tugend für eine Republik. Wo kein Monarch befahl, musste der freie Bürger sich und seine Laster selbst beherrschen. Wenn eine politische Ordnung, zumal eine freiheitliche, bestehen sollte, dann durfte der Bürger nicht kurzfristig sein Eigeninteresse oder das seiner Familie verfolgen, sondern musste diese tugendhaft hintanstellen zugunsten höherer und gemeinsamer Werte: Religion und Gemeinwohl. Sann er stattdessen auf seinen eigenen Vorteil, dann würden ihm andere das nachtun: Parteiungen, Spaltung, Zwietracht, Anarchie und der Zerfall des Staats wären die Folge, und damit ginge, unter der Herrschaft eines fremden Herren, auch die eigene Freiheit zugrunde – was nicht zuletzt die Bündner Wirren bewiesen.

Gleichzeitig etablierte sich im 17. Jahrhundert die absolutistische Monarchie als Modell der rationalen, gerechten und effizienten Herrschaft: Ein einzelner Herrscher, der weder an bestehende Vorrechte gebunden noch von mächtigen Interessengruppen (Adel, Kirche) abhängig war, könne seine Ziele viel besser am langfristigen Wohl seines Staates und seiner Untertanen ausrichten als eine republikanische Vielzahl von Eigennützigern. Waren die früher verkärten Horte republikanischer Freiheit, die Adelsrepubliken Venedig und die Niederlande, nicht Despotien von Patriziern, die ihre Untertanen ausplünderten?

Am Ende solcher Analysen stand Montesquieus Differenzierung von Freiheit: Die herkömmlichen demokratischen und aristokratischen Republiken zielten bloss auf die «liberté politique», also auf Freiheit als Herrschaft. Etwas anderes sei die «liberté civile», die Freiheit des Einzelnen zum Beispiel in Fragen des Glaubens oder der wirtschaftlichen Tätigkeit. Diese bürgerlichen Freiheiten ergaben sich aus einer Rechtsordnung, die auch für die Herrschenden galt – und nicht aus der unbegrenzten Macht, die ein Volk beziehungsweise seine vollberechtigten Bürger als «liberté politique» ausüben konnten.

England verkörperte für Montesquieu das moderne Ideal bürgerlicher Freiheit. Dort hing diese Freiheit nicht wie in der vormodernen

Republik davon ab, dass sich die Bürger tugendhaft selbst kontrollierten; denn sie besaßen keine uneingeschränkte politische Freiheit, sondern waren durch das Gesetz gebündigt. Das waren aber auch König und Parlament, weil die Staatsmacht – anders als in absoluten Monarchien und absoluten Republiken wie Venedig (und Graubünden) – nach ihren legislativen und exekutiven Aspekten geteilt war.

Die Gewaltenteilung verhinderte Despotie durch institutionalisierte Gleich- und Gegengewichte, und eine unabhängige Justiz bündigte nicht nur die Untertanen, sondern auch alle Gewaltträger in einem Rechtsstaat. – Diese Prinzipien gingen in die amerikanischen Verfassungsdebatten ein. Die Anhänger eines lockeren Staatenbunds (Anti-Federalists) orientierten sich dafür durchaus an den bekannten antiken und zeitgenössischen Republiken, auch der Eidgenossenschaft. In den berühmten *Federalist Papers* bekundeten die Befürworter eines Bundesstaats dagegen Ekel bei der Betrachtung dieser instabilen, korrupten und kriegerischen Kleinstaaten, die nie zur Ruhe kamen «between the extremes of tyranny and anarchy».

In einem grossen Flächenstaat wie den entstehenden USA würden sich die parteiischen Einzel- und Gruppeninteressen in ihrer grossen Zahl gleichsam neutralisieren, zumal ihr destruktives Potenzial institutionell gebündigt werden konnte: durch befristete Amtszeiten, Gewaltenteilung und zwei Parlamentskammern, den Gegensatz zwischen Teilstaaten und Bundesorganen sowie unantastbare Grundrechte.

Das war ein folgenreicher Bruch: In der Vormoderne war der (freie) Mann gefordert gewesen, seine Interessen tugendhaft dem Gemeinwohl unterzuordnen, um durch Eintracht eine freiheitliche politische Ordnung aufrechtzuerhalten. Die Federalists akzeptierten hingegen als naturgegeben, dass Menschen egoistische, gegensätzliche und miteinander konkurrierende Interessen verfolgten. Die politische Ordnung musste diese nicht aufheben, sondern auf ihnen aufbauen, um sowohl monarchische Tyrannis als auch demokratische Willkür auszuschliessen.

Die Federalists verstanden ihren neuen Staat dezidiert als «republic», in der das Volk seine Souveränität repräsentativ ausübte – und nicht als «democracy», wie sie die Anti-Federalists in einer lockeren Konföderation kleinräumiger Gemeinschaften anstrebten. Deren direktdemokra-

tische Ideale orientierten sich nicht nur am autarken amerikanischen Farmer, sondern auch an Jean-Jacques Rousseau, der dafür plädierte, dass ein Volk von gleichen und freien Bürgern seine Souveränität aktiv und selbst ausübe – was nur in den überschaubaren Verhältnissen eines Stadtstaats wie Genf realistisch war.

So grundlegend Rousseaus Konzept der Volkssouveränität für die modernen Nationalstaaten wurde, so sehr war nicht nur diese Kleinräumigkeit der vormodernen Demokratie verhaftet, sondern auch seine Betonung der Bürgertugend. Die berühmte «volonté générale», der den Staat lenkende Allgemeinwille, war gerade etwas anderes als die Addition oder die Mehrheit von (egoistischen) Einzelwillen, die «volonté de tous». Deshalb lag Rousseau so viel an Erziehung und Zivilreligion: Sie lehrten den Bürger die wahre Vaterlandsliebe, in der er sein Denken und Handeln auf das Gemeinwohl ausrichte, um nicht, wie die Federalists, dem Eigeninteresse seinen Lauf zu lassen.

Nach der Hinrichtung des französischen Königs versuchten die jakobinischen Revolutionäre um Robespierre eine Tugendrepublik zu errichten. Die «terreur» ergab sich insofern aus Rousseaus Rhetorik, als ihnen die vormoderne, patriotische Unterordnung der Bürger unter die «volonté générale» notwendig schien, um dereinst die modernen, individuellen Freiheiten eines erneuerten Volkes zu realisieren. Für diejenigen Bürger, die durch ihre Eigeninteressen angeblich korrumpiert waren und im Unterschied zum Wohlfahrtsausschuss nicht einsahen, was die «volonté générale» von ihnen verlangte, blieb nur die Guillotine.

Der Terror sollte die Tugend und mit ihr politische und ständische Gleichheit erzwingen, die für eine Demokratie notwendige Voraussetzung ist. Wenn aber die Verpflichtung moderner Bürger auf allgemeinverbindliche Wertvorstellungen nur durch Gewalt möglich ist, so die Lektion aus der «terreur», dann muss die Tugend als Grundlage der politischen Ordnung durch institutionelle Lösungen ersetzt werden. In der politischen Theorie hatte die Bürgertugend damit als Mittel ausgedient, um gegen Individualinteressen Einheit und Gleichheit der politischen Gesinnung zu erzwingen.

Demagogie und Pariser «Pöbelherrschaft» hatten auch die direkte Demokratie diskreditiert. Die liberale Bewegung setzte ausschliesslich auf Repräsentativverfassungen, wie sie etwa der Schweizer Bundesstaat von 1848 verwirklichte. Die Debatten der Vormoderne, aber auch die französische Begründung des modernen Nationalstaats erinnern daran, dass jede absolute Herrschaft schlecht ist, auch die demokratische. Uningeschränkte Macht – des einen, der wenigen wie auch der vielen – kann leicht missbraucht werden, da ihre Mässigung allein von der stets unsicheren Tugend der Herrschenden abhängt.

Viele – ständische, religiöse, sprachliche, ethnische – Minderheiten sind geopfert worden, damit die modernen nationalstaatlichen Demokratien eine «homogene» Basis von gleichen Bürgern erhielten. Das erklärt auch die Arrangements religiöser Minderheiten mit Gewalt herrschern wie Mubarak oder Asad: Wenn demokratische Regierung auf die «tugendhafte» Unterwerfung unter gemeinsame (religiöse) Werte hinausläuft, dann scheint der eine Tyrann der Despotie der Mehrheit vorgezogen zu werden. Demokratie ohne Rechtsstaat, Gewaltenteilung, verbürgte Individualrechte und Gerichte, die darüber wachen, ist absolutistische Willkürherrschaft. Das Volk hat nicht immer recht.

(23. 10. 2012)