

# Demokratiegeschichte = Wirtschaftsgeschichte

Oder warum die doppelte Staatsangehörigkeit  
das Rentenproblem lösen hilft

michel pauly

*Die Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft zieht vor allem eine wesentliche Erweiterung des Wahlrechts nach sich. Es ist daher nicht uninteressant auf die Entwicklung des Wahlrechts zurückzublicken, das in der Geschichte lange Zeit auch an andere Bedingungen gebunden war. Dabei kann der Autor auf einen Beitrag zurückgreifen, den er schon 1979 in forum Nr. 30 veröffentlicht hatte und den er nunmehr nur fortzuschreiben brauchte.*

Kaum ein Historiker wird heute noch behaupten, dass im Ursprungsland der Demokratie, dem Stadtstaat Athen (2500 qkm; 300 000 Einwohner im 5. Jh. v. Chr.), diese Staatsform wegen einer besonders menschenfreundlichen Gesinnung der führenden Politiker entstanden ist. Die „Herrschaft des Volkes“ war nur möglich, weil Ausländer und Sklaven die Hauptlast der gesellschaftlich notwendigen Arbeit trugen, so dass zumindest die reicheren Athener Männer sich täglich mit den Angelegenheiten der Polis beschäftigen konnten. Ob man dann bei knapp 15 % Vollbürgern allerdings noch von „Volks-herrschaft“ sprechen kann?

War also schon im antiken Athen die Staatsform an bestimmte wirtschaftliche Voraussetzungen gebunden, so war dies keineswegs anders beim Aufkommen der neuzeitlichen Demokratie. Die durch Seeraub (Kaperbriefe), Kolonialhandel (Sklaverei!) oder Schafszucht reich gewordene Bourgeoisie Englands konnte sich im 17. Jahrhundert nicht mehr mit dem königlichen Absolutismus abfinden. „Keine neuen Steuern“ und „Keine willkürlichen Verhaftungen mehr!“ lauteten – in heutiger Sprache – ihre Hauptforderungen. Fiskale und

strafrechtliche Willkür des absoluten Monarchen behinderten in der Tat den aufkommenden Handel am stärksten.

Als die nordamerikanische Unabhängigkeitsbewegung (1775-83) eine Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung verlangte, unter dem Motto ‚*no taxation without representation*‘, waren auch Handelsinteressen im Spiel. Neue Steuern auf Kolonialwaren wollten die amerikanischen Siedler und Untertanen Ihrer Majestät des Königs von England nicht hinnehmen, ohne eigene Vertreter ins Londoner Parlament entsenden zu dürfen. Das englische Mutterland aber wollte bewusst eine eigene Export- und Industrialisierungspolitik seiner Kolonien verhindern und auf deren Kosten das kriegsbedingte Staatsdefizit verringern. Die handfesten Interessen der Siedler führten zur ersten Formulierung der sog. „Menschenrechte“ durch Thomas Jefferson und zur ersten schriftlichen Verfassung der Neuzeit. Diese Entwicklung stellte sicher einen Fortschritt dar. Doch demokratische Mitbestimmung gab es damals in den USA nur für das Besitzbürgertum, d.h. für 10 % der Erwachsenen: „Wer das Land besitzt, soll es regieren,“ meinte John Jay, einer der Autoren der ersten Verfas-

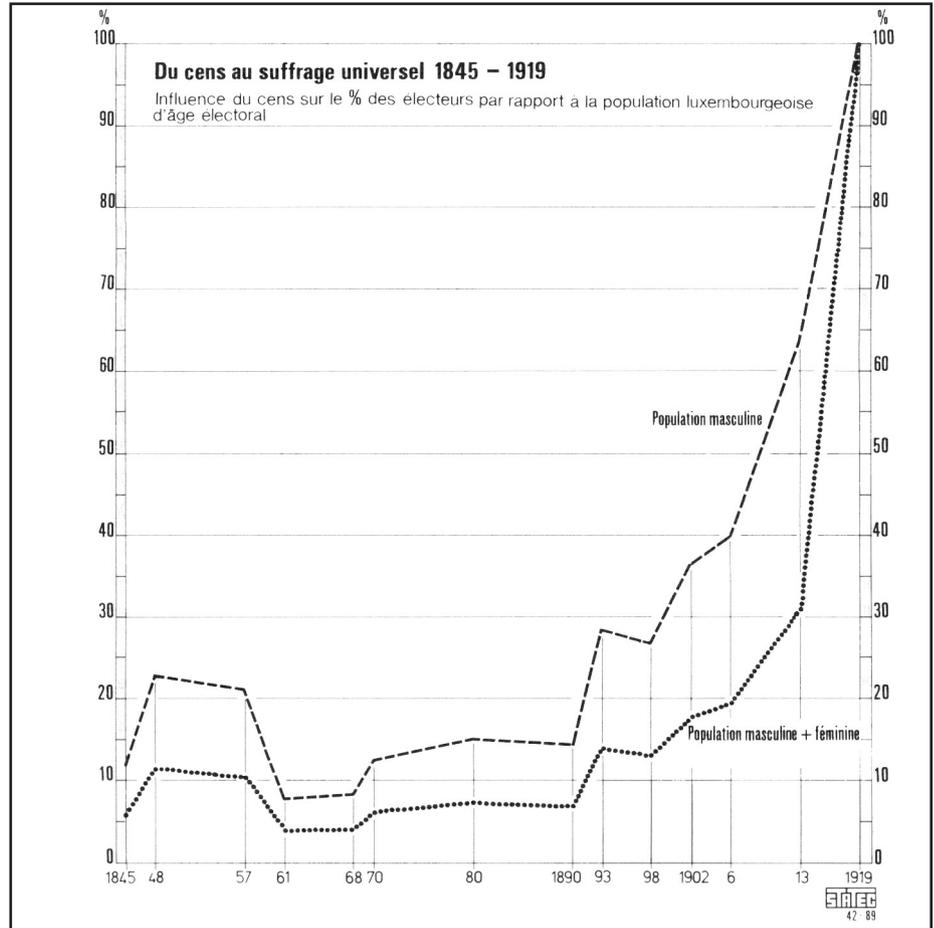
sung und erster Vorsitzender des Obersten Gerichtshofs. Damit waren Sklaven wie Habenichtse ausgeschlossen, die landbesitzende Oberschicht der Farmer besaß allein das Wahlrecht.

Die Einschränkungen, die bei der französischen Revolution in Sachen Demokratie angebracht wurden, waren keineswegs geringer. Auch hier übernahm die Bourgeoisie die Führung. Eine absolutistische Mißwirtschaft hatte zum Staatsbankrott geführt. Steuerreformpläne sahen eine größere Steuergerechtigkeit vor, da aus den Bauern einfach nicht mehr als das Bisherige herauszuholen war. Doch der Adel sträubte sich gegen eine Abschaffung seiner Steuerfreiheit. In den daraufhin einberufenen Generalständen führte aber das Großbürgertum, das fast allein den Dritten Stand (=98 % der Bevölkerung) vertrat, das große Wort. Hatte der Adel gedacht, dem König seinen Willen aufzuzwingen, um den Absolutismus durch eine aristokratische Verfassung zu ersetzen, so brachte das Großbürgertum, auf seine wirtschaftliche Macht und die aktive, z. T. gewalttätige Unzufriedenheit der Volksmassen gestützt, es fertig, seine politische Mitbestimmung durchzusetzen. In der Nacht zum 5. August

1789 fielen nicht nur die Privilegien des Adels – eine eindeutig als demokratisch zu bestimmende Entwicklung –, es wurden auch alle Kollektivzwänge, denen die Wirtschaft unterlag (Dreifelderwirtschaft mit Flurzwang, Zunftzwang usw.), wurden, doch von diesen Zwängen profitierten gerade die kleineren Bauern und Handwerker. Welche Bevölkerungsschicht ihre Interessen durchsetzen konnte, zeigt sich in letzter Deutlichkeit in der Tatsache, dass die Herrenrechte und der Kirchenzehnt schließlich gegen Bezahlung abgelöst werden mussten, und nicht einfach abgeschafft wurden, wie die unteren Schichten dies gewünscht hatten. Schließlich sah auch die Verfassung von 1791 ein Zensuswahlrecht vor: Das aktive Wahlrecht hatten nur steuerzahlende Bürger, etwa 4 Millionen Franzosen, das aktive und passive Wahlrecht stand nur 0,2 Millionen Franzosen zu, während 21,9 Millionen (84%) sog. Passivbürger weder wählen noch gewählt werden durften.

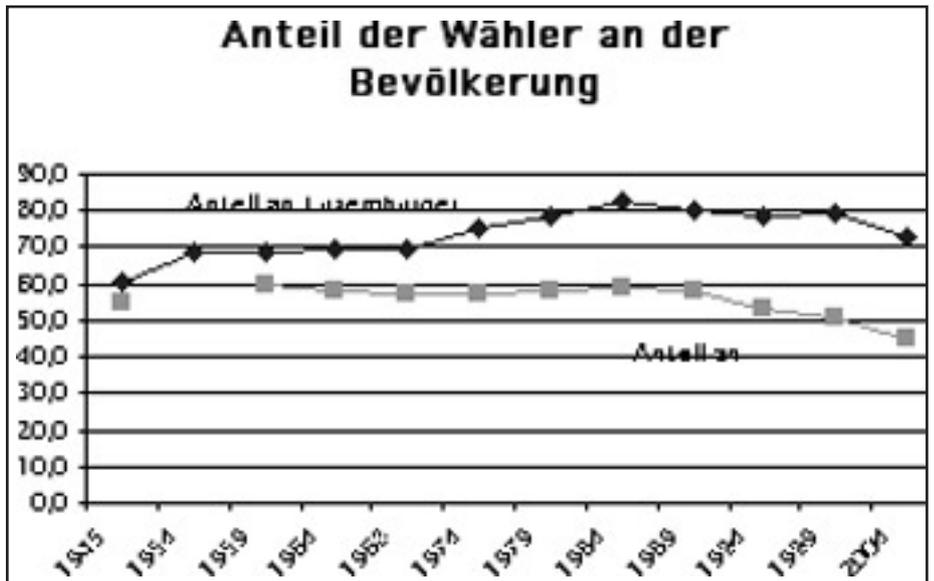
Das Gesetz von Le Chapelier (1791) verbot darüber hinaus alle Arbeitervereinigungen (Zünfte, aber auch Gewerkschaften); der kirchliche und adlige Grundbesitz wurde verkauft, nicht verteilt. Die späteren Aufstände und Herrschaftsversuche der radikalen Sans-Culotten konnten auf Dauer daran nichts ändern. Mit Napoleon setzte die Haute Bourgeoisie ihre Herrschaft sogar im Ausland durch. Die Menschenrechtserklärung von 1789 ("Alle Menschen werden frei und gleich geboren...") blieb weitgehend rein bürgerliche Ideologie. Die demokratischen Rechte entstanden nicht aus einer idealistischen Zielsetzung heraus, sondern wegen der materiellen Interessen der handeltreibenden und manufakturenbesitzenden Bourgeoisie, die sich der politischen und wirtschaftlichen Beschränkungen entledigte. Die armen Bauern und Pariser Kleinbürger, d.h. die große Mehrheit blieb von der Demokratie ausgeschlossen.

Im 19. Jahrhundert ändert sich an dieser beschränkten Demokratie zunächst nicht viel. Dort wo die Restauration die revolutionären Errungenschaften rückgängig gemacht hatte und dort wo das Fürstenregiment noch ungebrochen herrschte, erschallte wieder, 1830, 1848,



Die Entwicklung der Wahlbevölkerung in Luxemburg

Die Grafik 1 zeigt die Entwicklung der Wahlbevölkerung zur Zeit des Zensuswahlrechts (1845-1919). Die Schwankungen sind demographisch aber vor allem durch Änderungen des Mindeststeueraufkommens (Zensus genannt) bedingt, das man zahlen musste, um wahlberechtigt zu sein. Die Darstellung ist irreführend, da der Prozentsatz sich auf das Wahlrecht von 1919 bezieht, als alle im Lande lebenden 21-jährigen Luxemburger(innen) das Wahlrecht erhielten. Er bezieht sich also nicht auf die gesamte Wohnbevölkerung noch auf alle Luxemburger Staatsangehörigen. Leider war es nicht möglich, für alle Wahljahre die Angaben zur Wohnbevölkerung zu recherchieren. Auf eine Berechnung des Wähleranteils an der gesamten Wohnbevölkerung bzw. der Bevölkerung mit Luxemburger Staatsangehörigkeit vor 1945 musste daher verzichtet werden. Die Grafik 2 beruht aus demselben Grund z. T. auf Schätzwerten, die aufgrund der zeitnächsten STATEC-Angaben errechnet wurden. An der Tendenz besteht aber kein Zweifel.



der Ruf nach Freiheit. In Deutschland und Italien paarte er sich mit dem Ruf nach nationaler Einheit: Zollgrenzen und Währungswirrwarr behinderten in der Tat auch die Handelsexpansion. Abgesehen von Ausnahmen führten diese Forderungen auch zum Erfolg. Aber "die Freiheit" blieb vor allem die Freiheit der Unternehmer: Die reichen Bürger konnten ungehindert ihre Wirtschaftskraft entfalten, der Liberalismus schaffte jede (staatliche) Beschränkung des kapitalistischen Konkurrenzkampfes ab. "Freiheit" hieß "Sieg des (wirtschaftlich) Stärkeren". Der Kampf wurde ausgetragen auf dem Buckel der neuen Unterschicht: der Arbeiterschaft. Frauen- und Kinderarbeit, 16-Stundentag, Zwei-Zimmer-Wohnungen für 10 Personen, usw. standen auf der Tagesordnung. Und mittels Zensuswahlrecht – nur eine geringe Minderheit von Steuerzahlern hatte das Wahlrecht (vgl. Kasten) – sorgte das Bürgertum dafür, dass die Gesetze solche Ausbeutung nicht zu sehr einschränkten. Die Arbeiter sollten nur nicht wagen etwas dagegen zu unternehmen. In Luxemburg lebte das Gesetz Le Chapelier im Artikel 310 des Strafgesetzbuches bis 1936 weiter: wer sich gewerkschaftlich organisierte, machte sich dahin strafbar.

Selbstverständlich gaben sich die Arbeiter damit nicht zufrieden. Ihre Kämpfe, aber auch die neuen Bedürfnisse des Kapitalismus nach besser ausgebildeten, besser ernährten, sich wohler fühlenden Arbeitskräften führten doch seit der Mitte des 19. Jh. zu gewissen Zugeständnissen, auch wenn hier und dort die reaktionären Kräfte ihren Kampf noch keineswegs aufgeben hatten (siehe z. B. den königlichen Staatsstreik in Luxemburg von 1856). Paradebeispiel sind auch hier wieder die USA: Die Nordstaaten schafften die Sklaverei ab, weil Maschinen sie auf rentable Weise ersetzt hatten; die Südstaaten führten daraufhin einen Bürgerkrieg gegen den Norden, weil sie die Sklaven auf ihren riesigen Plantagen noch brauchten.

1848 erhielten alle französischen Männer das Wahlrecht. Erst 1918/19 wurde das Zensuswahlrecht in Luxemburg und Deutschland abgeschafft und auch den Frauen die politische Gleichberechtigung zugestanden. In Frankreich erfolgte letzteres erst 1945. In beiden

Fällen hatte der Krieg die wirtschaftliche und militärische Bedeutung von Männern und Frauen auch aus den Unterschichten erwiesen und die Bourgeoisie konnte sich nicht mehr gegen ihre Beteiligung am Wahlrecht wehren. In Luxemburg kann man sogar nachweisen, dass außer den Sozialisten die Partei der Rechten – Vorläufer der CSV – bewusst auf das Frauenwahlrecht setzte, weil sie in den konservativen, ländlichen Gegenden auf deren Stimmen hoffen durfte, als Gegengewicht zu den Arbeiterstimmen im industrialisierten Süden, die wohl ihr Wahlrecht mehrheitlich zugunsten der Linksparteien ausübten. In der Tat erhielt die Rechte bei den Wahlen von 1919 und 1922 die absolute Mehrheit in der Abgeordnetenversammlung. Außerdem konnte die Rechte mit Hilfe der Frauen beim Referendum von September 1919 die Monarchie zugunsten von Großherzogin Charlotte retten.

Die Rechnung der Bourgeoisie bei diesen Zugeständnissen ging also durchaus auf. Institutionelle Sicherungen sorgen bis heute dafür, dass die Führung der Demokratie ihr nicht aus der Hand gleitet: die Festlegung der Wahlbezirke (groß in Arbeitergebieten, klein in konservativen Wahlgebieten, insbesondere in Ländern mit Majorzwahlrecht), die Finanzierung der Wahlkampagnen, die politische (nicht)-Aufklärung der Bevölkerung in Schulen und Kirche usw. sind Schwierigkeiten, mit denen damals die Arbeiterparteien noch stärker zu kämpfen hatten als dies heute noch der Fall ist. Vor allem wird die Einbindung der Arbeiterorganisationen in den staatlichen Apparat auch bei ihnen selbst zur Bildung von technischen Eliten führen, die sich allein im bürokratischen Dschungel der Demokratie auskennen, so dass diese schließlich de facto allein am demokratischen Prozess beteiligt sind, während die Massen, wohl oder übel, ihre Entscheidungen nur noch absegnen.

Die kapitalistische Elite teilt sich nun (eventuell) die Staatsführung mit einer Arbeiterelite, und beide können ohne Angst vor revolutionären Gefahren alle 5-6 Jahre Wahlen veranstalten, um auch den Volksmassen den Eindruck einer politischen Mitbestimmung zu vermitteln.

War das Wahlrecht somit in der Geschichte der Reihe nach an Bodenbesitz, an ein hohes Steueraufkommen, an das männliche Geschlecht gebunden, so bleibt vielerorts als letzte Bedingung die Staatsangehörigkeit als Bedingung zur Ausübung des Wahlrechts. Wenn nun auch diese Bedingung in etlichen Staaten aufgeweicht wird, so hat das wiederum wirtschaftliche Gründe: Angesichts der hohen Bedeutung der Immigration für die wirtschaftliche Entwicklung in Ländern wie Luxemburg ist eine politische Integration dieser Arbeitermassen unabdingbar. Das gesamte System der Sozialversicherungen wäre ohne die Beitragszahlungen der Ausländer längst aus dem Gleichgewicht. In den vergangenen Jahren hat sich aber gerade in dieser Hinsicht die Überalterung der Wahlbevölkerung negativ ausgewirkt. Parteien, die eine konservative Rentenpolitik befürworteten, waren im Aufwind. Ihre älteren Wähler wollen keine Umverteilung der Lasten. Nur durch die Beteiligung jüngerer, bis dato ausländischer Wähler besteht die Chance, dass zukunftsweisende Lösungen der Rentenfinanzierung vom Wähler honoriert werden. Daher ist Jean-Claude Juncker plötzlich mit dem für eine konservative Partei eher überraschenden Vorschlag hervorgetreten, die doppelte Staatsangehörigkeit einzuführen. Damit kann er ein ganzes Reservoir an jüngeren Wählern mobilisieren, deren erste Sorge nicht die Verteidigung des Besitzstandes in Sachen Renten sein wird.

Wer aber die historische Entwicklung des Wahlrechts zu Ende denkt, dem kann nur eine Lösung als die sauberste erscheinen: Das Wahlrecht sollen alle ausüben dürfen, die von den Entscheidungen der Mandatsträger, der gewählten Volksvertreter betroffen sein werden, getreu nach dem Grundsatz des kanonischen Rechts: "*Quod omnes tangit debet ab omnibus approbari.*" (Was alle betrifft, muß von allen gebilligt werden.) Dann aber kann das Wahlrecht nur an eine Bedingung geknüpft werden: die Residenz. Alle Bürger, die ihren Wohnsitz im Lande haben (wobei die Aufenthaltsdauer Verhandlungssache bleibt), sollen ihre Vertreter ins Parlament entsenden dürfen. Die Frage der Staatsangehörigkeit spielt dann keine Rolle mehr.