



Demokratie

Douces illusions

Edito

Une super-héroïne, la démocratie? A l'heure du 30^e anniversaire de l'Institut du fédéralisme, nous avons voulu inviter nos auteurs à s'interroger sur – pour paraphraser Churchill et en clin d'œil à nos contributeurs, qui ont réussi à éviter la référence explicite tout au long de leurs articles – le moins mauvais de tous les systèmes. Loin de nous l'idée d'en tirer un bilan, plutôt d'en éclairer des facettes, d'en lire les origines, du lointain Orient en passant par la Grèce, d'en discuter les fondements et les principes, d'en interroger quelques failles et d'en imaginer les prochains défis. Parce qu'à l'heure où la Chine connaît un essor sans précédent et où s'autoproclame le nouvel Etat islamique, force est de constater que les valeurs démocratiques, que nous aurions voulu universelles, n'ont pas (encore) conquis le monde... Alors, où est-ce que le bât blesse? Simplement dans l'amalgame – si vrai et si faux – entre démocratie et capitalisme? Ou dans cette arrogance de l'Occident à vouloir livrer ses formules du bonheur politique comme une pizza à la recette mondialisée? La démocratie, pourtant, ne peut avoir le même goût partout. Pour en trouver le sel, il faut en relire les ingrédients de base; il faut réassimiler ses valeurs et la manière dont elles doivent être mises en œuvre. Superman a sa kryptonite; la démocratie doit apprendre de ses faiblesses, sous peine de glisser sur la peau de banane de sa propre suffisance. Elle doit éduquer ses citoyens, leur apprendre la participation, la chance du débat démocratique. Elle doit, parfois, oser se retourner et constater les dégâts, prendre son pouls et s'examiner en toute transparence. Voilà ce qu'ont voulu montrer non seulement nos contributeurs, mais aussi notre illustrateur, Juan Morard, avec ses héros du jour, Monsieur et Madame Super Democracy. Leur nom fleure bon la culture américaine, ils ont les dents blanches et le sourire fier... Ont-ils bien conscience qu'ils n'ont pas fini d'en découdre? Tout de même, au-delà de toute ironie, si, comme le veulent l'étymologie et la formule d'Abraham Lincoln, la démocratie est «le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple», alors, les super-héros, c'est vous, c'est chacun de nous, lorsque nous accomplissons notre «devoir» démocratique, lorsque nous nous exprimons et lorsque nous participons. Bonne lecture, chères *superwomen* et chers *supermen*!

Au nom de la rédaction
Farida Khali

Inhalt



7 dossier > Demokratie

- 4 fokus
«Forschung muss Spass machen», Besuch am AMI
- 64 recherche
L'intégration scolaire n'est pas un handicap
- 66 forschung
Fit im Schlaf
- 68 recherche
Le passé du présent
- 70 portrait
Urs Gredig, SRF-Korrespondent in London
- 72 lectures
- 74 news

Illustrations du dossier et couverture: Juan Morard, ardia@irata.ch

«Forschung muss Spass machen»

Viel Licht und Luft: Das neue Heim des Adolphe Merkle Instituts lässt Raum für Ideen und Synergien. Ein idealer Auftakt in den Forschungsschwerpunkt «Bioinspirierte Materialien». Auf Besuch an der Direktionssitzung des AMI. Claudia Brühlhart

Im September ist das AMI von Marly in die Stadt Freiburg gezogen. Nebst der Beleg- und Gerätschaft hat in den Gebäuden der ehemaligen Klinik Garcia auch eine neue Art der Zusammenarbeit Einzug gehalten. Wie muss man sich das vorstellen?

Christoph Weder: Verglichen mit den Räumlichkeiten in Marly befinden wir uns in den neuen Gebäuden alle näher beieinander. Dieser Aspekt wurde verstärkt durch eine transparente Innenarchitektur: Die meisten Türen, sofern es überhaupt welche hat, sind aus Glas. Ausserdem gibt es mehrere sogenannte Interaktivzonen, eine Art Inseln, die zum gegenseitigen – auch spontanen – Austausch einladen sollen. Das Motto lautet ganz klar: Mehr Dialog, mehr Zusammenarbeit, mehr Synergien.

Nebst der völlig neuen und anders konzipierten Raumaufteilung und -gestaltung birgt auch der Standort beim Botanischen Garten im Pérolles-Quartier ganz neue Möglichkeiten.

Marc Pauchard: Absolut! Wir sind jetzt viel näher an der Universität zu der wir ja gehören. Dies vereinfacht vieles. Wir können nun auch mal jemanden zu einer Sitzung oder zu einem Kaffee einladen, sind besser verknüpft mit den universitären Diensten.

Ullrich Steiner: Deutlich erleichtert wird auch die Zusammenarbeit mit den Departementen der Biologie, Physik und Chemie. Einmal quer durch den Botanischen Garten und man ist da!

Ullrich Steiner, Sie sagten kürzlich, gute Forschung müsse «Spass machen». Das klingt nicht nach Forschen im stillen Kämmerlein...

US: Das will ich doch hoffen (*lacht*). Jeden-

falls für die Experimentalwissenschaftler trifft das Bild des verschrobenen, vor sich hinbrütenden Forschers nicht zu. Wir gehen immer wieder mal raus und unternehmen was zusammen. Der Gruppendeist und das gegenseitige Vertrauen sind ganz wichtig, man muss schliesslich gerne zusammen arbeiten, um gute Ideen zu haben. Die Wissenschaftler müssen neugierig sein, Ideen einbringen. Dazu braucht es die richtige Umgebung.

Vor rund zwei Monaten ist der Nationale Forschungsschwerpunkt für Bioinspirierte Materialien angelaufen, der unter der Leitung von Prof. Weder steht. Was kommt mit diesem 12 Jahre dauernden und 12 Millionen schweren Forschungsabenteuer auf Sie zu?

MP: Man darf nicht vergessen, dass bereits der Aufwand für die Bewerbung um den Forschungsschwerpunkt enorm war. Entsprechend wird die zeitliche Investition nicht bei Null beginnen. Hinzu kommt, dass dieser NFS ja nun eigentlich den Rahmen bildet für Forschung, die das AMI und die Fakultät sowieso machen wollten. Nun haben wir die Möglichkeit, dies auf Top-Niveau und mit Top-Partnern zu tun. Der NFS bringt also auch Erleichterung.

CW: Derzeit arbeiten an der Mathematisch-Naturwissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg, inklusive AMI, etwa 12 Forschende an diesem Projekt. Aber bereits in der ersten Phase, das heisst bis zum Ende dieses Jahres, werden wir ein Team aus rund 25 Wissenschaftlern aufbauen. Hinzu kommen ein Management-Team, ein Support-Team und eine Koordinatorin – wir stehen also nicht alleine vor dieser grossen Herausforderung.



Sie leiten die Geschicke des AMI (v.l.n.r.): Christoph Weder, Direktor und Prof. für Polymerchemie und Materialien; Marc Pauchard, Vizedirektor; Barbara Rothen-Rutishauser, Prof. für BioNanomaterialien; Ullrich Steiner, Prof. für Physik der weichen Materie; Nico Bruns, Prof. für Makromolekulare Chemie. Abwesend: Alke Fink, Prof. für BioNanomaterialien und Marco Lattuada, Prof. für Physikalische Chemie von Nanomaterialien.

Der Forschungsschwerpunkt dreht sich um Materialien, deren Entwicklung auf der Inspiration durch die Natur basiert. Was darf ich mir darunter vorstellen?

CW: Die Natur hat über die Jahre hinweg interessante Konzepte entwickelt, um bestimmte Funktionen mit bestimmten Materialien auszuführen. Wir Forschenden setzen uns also mit der Frage auseinander, wie und was wir von der Natur lernen können und versuchen die Erkenntnisse in künstliche Materialien zu übertragen.

Barbara Rothen-Rutishauser: Im Bereich der Biologie nehmen wir beispielsweise ein Virus zum Vorbild. Wir versuchen, einen synthetischen Nanopartikel herzustellen, der über dieselben Eigenschaften verfügt wie das Virus und so ebenfalls in eine Zelle eindringen kann, aber natürlich ohne diese krank zu machen, sondern vielmehr, um eine Krankheit zu bekämpfen. Zusammen mit meiner Kollegin Frau Prof. Alke Fink und Prof. Curzio Rüegg, dem stellvertretenden Direktor des Forschungsschwerpunkts, hatten wir die Idee, ein Amplifikationssystem, wie es in der Natur bei der Blutgerinnung vorkommt,

anzuwenden, um einzelne Tumorzellen im Blut nachweisen zu können, was bisher nicht möglich ist.

US: Die Natur kann sehr starke Farben erzeugen mit ganz einfachen Materialien, zum Beispiel nur mit Zellulose, die bei uns zur Papierherstellung verwendet wird und weiss ist. In der Natur gibt es aber Effekte, wo sich die Zellulose in den Materialien anders anordnet und dort zum Beispiel Grün oder Blau erzeugt. Wir ordnen die Zellulose also ebenfalls anders an und erhalten so diese starken Farben. Diese Erkenntnis kann gerade auch in der Nahrungsmittelindustrie sehr nützlich sein, da Zellulose viel weniger giftig ist als viele Pigmente.

Im Zusammenhang mit der Erforschung dieser bioinspirierten Materialien ist die Rede von einem Paradigmenwechsel.

CW: Es ist das erste Mal, dass der Entwicklung solcher Materialien ein Forschungsschwerpunkt des Nationalfonds gewidmet wird, womit sich natürlich ganz andere Möglichkeiten auftun als im Rahmen eines kürzer laufenden und finanziell bescheideneren Projekts.

Einmaliges Kompetenzzentrum

Das Adolphe Merkle Institut (AMI) wurde 2008 als unabhängiges, zur Universität Freiburg gehörendes Institut gegründet. Es verdankt seine Existenz Dr. Adolphe Merkle († 2012), einem erfolgreichen Freiburger Unternehmer, der die Adolphe Merkle Stiftung mit einem Startkapital von 100 Millionen Franken ins Leben gerufen hatte. Das AMI konzentriert seine Forschung und Lehre auf den Bereich der weichen Nanomaterialien und gehört weltweit zu den führenden Institutionen auf diesem Gebiet. Das Institut umfasst aktuell rund 60 Forschende, die in sechs Forschungsteams aufgeteilt sind. Im September 2014 zog das AMI von Marly in die Stadt Freiburg.

► www.am-institute.ch

MP: Ausserdem bildet die Erforschung dieses Bereichs einen Gegenpol zu jener Bewegung, die das Ziel hat, Intelligenz ins Leben zu bringen, mit Sensoren, Computern oder auch Steuerungen. Die Architektur mit den sogenannten Smart Buildings, in welchen alles über Sensoren und Computer gesteuert wird, ist ein schönes Beispiel dafür. Als Kontrast dazu würde in einem «bioinspirierten» Gebäude eine Fensterscheibe etwa auf die Wärme der Sonne reagieren und sich verdunkeln – gänzlich autonom und ohne den Einsatz von Steuerungen oder Computern. Nico Bruns: Autonom finde ich sehr passend als Begriff. Autonome Materialien erlauben es, makroskopisch, mikroskopisch oder auch nanoskopisch Gegenstände zu erzeugen, die eine adaptive Funktion erfüllen, ohne dass man eine Steuerung dafür braucht.

In der Grundlagenforschung spricht man vielfach nicht so gerne von konkreten Anwendungen. Am AMI scheint dies aber durchaus möglich.

CW: Die Verbindung von Grundlagenforschung und anwendungsorientierter Zusammenarbeit mit der Industrie war ein ausdrücklicher Wunsch von Adolphe Merkle. Unsere Forschungsbereiche eignen sich auch sehr gut dafür.

MP: Ein Beispiel dafür ist eine Publikation von Christoph Weder, die vor zwei Jahren erschienen ist. In der Pressemitteilung verwendeten wir das Beispiel des Autolacks, der sich selber heilt. Am nächsten Tag erhielten wir bereits die ersten Bestellungen für diesen Autolack. Aber wir stellen ja keinen Autolack her!

CW: Trotzdem hat das Beispiel geholfen, die Industrie für unsere Forschung zu interessieren und auch weiterzutreiben. Wir haben das Resultat zwischenzeitlich noch verbessert und diese letzte Materialgeneration hat nun durchaus das Potential, den Sprung in die Industrie zu schaffen. Ich muss aber betonen: Wir machen am AMI keine Produktentwicklung, sondern erforschen die Grundlagen weicher Materialien.

Woher stammt eigentlich der Begriff «Soft Matter» – weiche Materialien?

US: Früher gab es in den Naturwissenschaften nur die Festkörper und die Flüssigkeiten. Ausgeklammert wurden jene Materialien, die dazwischenliegen. Dazu gehören beispielsweise alle Gummiarten. Diese grosse Palette an Materialien wurde nach und nach zu den «weichen Materialien».

CW: Als das AMI gegründet wurde, entschloss man sich, den Forschungsfokus auf die weichen Materialien zu legen. Einerseits war in diesem Bereich noch eine Nische zu besetzen, andererseits konnte man so auf bereits vorhandene Kompetenzen und Erfahrungen aufbauen.

Als Krönung – oder sagen wir als logische Konsequenz – wird das AMI ab Herbst 2015 neu einen spezialisierten Master für weiche Materialien anbieten.

US: Im Herbst 2015 sollten die ersten Studierenden den Master mit dem Arbeitstitel «Chemistry, physics and biology of soft materials» in Angriff nehmen können. Der Master soll die Forschung reflektieren, die wir am Institut machen. Wir wollen jene Grundlagen vermitteln, die wir von unseren Doktorierenden auch erwarten.

Dem AMI steht nach dem Umzug nun noch eine organisatorische Herausforderung bevor: Der Tag der offenen Tür am 29. November 2014. Was steht auf dem Programm?

MP: Allem voran geht es uns darum, die neuen Gebäude der Öffentlichkeit vorzustellen. Dabei haben die interessierten Besucherinnen und Besucher sowohl die Möglichkeit, alleine auf Entdeckungsreise zu gehen oder aber an einem geführten Rundgang teilzunehmen. Geplant sind ausserdem verschiedene Demonstrationen in den Labors, einschliesslich eines Kinderlabors, das den Eltern die Möglichkeit gibt, den Nachwuchs abzugeben und alleine beispielsweise an einem Rundgang teilzunehmen, einem Vortrag zu lauschen oder das Nano-Kino zu besuchen. Natürlich wird auch für das leibliche Wohl gesorgt sein. Ein grosses Fest! ■

Nationaler Forschungsschwerpunkt

Im Dezember 2013 erhielt die Universität Freiburg den Zuschlag des Nationalen Forschungsschwerpunkts (NFS) «Bio-Inspired Stimuli-Responsive Materials». Kernthema ist es, sich von Beobachtungen in der Natur für die Entwicklung neuartiger künstlicher Materialien inspirieren zu lassen. Der NFS soll unter der Leitung von Professor Christoph Weder, Direktor des Adolphe Merkle Instituts (AMI), 14 Forschungsgruppen vereinen. Neben mehreren Forschungsgruppen des AMI wirken von der Universität Freiburg auch Forschende der Departemente Chemie, Medizin und Physik mit. Des Weiteren sind führende Forschungsgruppen der Universität Genf, der ETH Zürich und der ETH Lausanne eingebunden. Der NFS wird vom Bund mit 12 Millionen Franken unterstützt und läuft über 12 Jahre.

www.bioinspired-materials.ch

Demokratie

A hand-drawn illustration of a superhero with a red cape and a banner that says 'DEMOCRACY'. The superhero is pointing forward with a determined expression. The background is a textured, light-colored surface with various sketches and drawings, including a small figure in the bottom left and a desk with a pen and a bowl of pens in the bottom right.

- 8 **Föderalismus in Reinkultur**
Claudia Brühlhart
- 12 **Autokratie vs. Demokratie: Wer ist Goliath?**
Nicolas Hayoz
- 14 **La démocratie, une invention des Grecs...**
Marcel Piérart
- 16 **Was macht eine Demokratie aus?**
Bernhard Waldmann
- 19 **Les trois talons d'Achille de la démocratie suisse**
Gilbert Casarus
- 21 **Demokratisierung durch öffentliche Bildung**
Beat Bertschy
- 24 **Demokratie in der (Wirtschafts-)Krise**
Sebastian Schief, Ivo Staub
- 26 **L'Eglise catholique, une démocratie?**
François-Xavier Amherdt
- 28 **Christ und Bürger im demokratischen Staat**
Barbara Hallensleben
- 31 **Immigration: un plaidoyer pour l'inclusion**
Johan Rochel
- 34 **Demokratie will gepflegt sein**
Eva Maria Belser
- 36 **Freundschaft, Gemeinschaft, Volksherrschaft**
Hans Joachim Schmidt
- 38 **Des juges au-dessus de la démocratie?**
Alain Zysset
- 41 **Kam Demokratie aus dem Nahen Osten?**
Florian Lippke
- 43 **Dilemma der direkten Demokratie**
Mariano Delgado
- 46 **Afrique subsaharienne: quelle bonne solution ?**
Thierry Madiès
- 48 **Zwischen Volkssouveränität und Verfassungsstaat**
Nina Massüger
- 50 **Pour une éducation scientifique citoyenne**
Marie-Pierre Chevron, Frédéric Ribouet, Chantal Wicky
- 53 **Die anarchistische Sichtweise**
Florian Eitel
- 56 **Peut-on apprendre la démocratie?**
Nicole Awais
- 58 **Mehrsprachige Demokratie: Konflikt oder Chance?**
Catherine Buchmüller
- 61 **Inde: l'éveil civique de la classe moyenne**
Philippe Neyroud

Föderalismus in Reinkultur

Der Föderalismus gehört zur Schweiz wie das Matterhorn. Er hält zusammen, was zusammengehören will und trennt, was nicht zusammengehören muss. Ein Gespräch mit Peter Hänni, dem Direktor des Instituts für Föderalismus. Claudia Brülhart

L'Institut du fédéralisme fête ses 30 ans

La Faculté de droit a repris l'Institut du fédéralisme de la Fondation ch (Fondation pour la collaboration confédérale) en 1984. Sous la direction du Professeur Thomas Fleiner, l'Institut installe un bureau dans la section juridique de la bibliothèque, puis, un peu plus tard, dans un espace un plus grand, derrière la chapelle de l'Université Miséricorde, où peut également être installée la bibliothèque de l'Institut. Pour des questions de place, l'Institut du fédéralisme déménage aux Portes-de-Fribourg, à Granges-Paccot, fin 1990. En 2008, le Professeur Peter Hänni en reprend la direction avec la Professeure Eva Maria Belser et le Professeur Bernhard Waldmann. Pour son trentième anniversaire, il revient au centre-ville de Fribourg, au mois de juin 2014. Avec les Chaires de droit public et de droit administratif, l'Institut du fédéralisme compte aujourd'hui une trentaine de collaborateurs.

www.unifr.ch/ius/federalism

Peter Hänni, das Institut für Föderalismus wurde vor 30 Jahren nicht an der Universität gegründet, sondern übernommen.

Die ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit hat das damals in Riehen ansässige Institut für Föderalismus zur Übernahme ausgeschrieben. Für die Glaubwürdigkeit des Instituts war eine Anbindung an eine wissenschaftliche Institution im damaligen Kontext wohl überlebensnotwendig. Die Uni Freiburg hat schliesslich das Rennen gemacht, auch dank der Zweisprachigkeit.

Arbeitet das Institut heute im Auftrag des Bundes?

Nicht direkt. Gemäss Vertrag mit der ch Stiftung, die ja das Sekretariat der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) führt, bilden die Kantone zusammen mit der Universität die Trägerschaft. Wir haben ein permanentes Mandat zur Beobachtung der Entwicklung des Föderalismus in der Schweiz. Für die internationalen Aufgaben und Mandate arbeiten wir seit Jahren mit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) zusammen. Wir unterbreiten der DEZA jährlich eine Auswahl an Dienstleistungen, die wir bereitstellen können. Darunter auch fixe Termine wie die Sommeruniversität.

Worin besteht das Interesse der DEZA an der Sommeruniversität des Instituts?

Wir haben jeweils eine grosse Anzahl an Teilnehmenden aus Schwerpunktländern der DEZA. So beispielsweise aus Nepal, Sudan, Äthiopien, Somalia, Eritrea oder auch Indien. Die DEZA hat also ein Interesse, dass Personen, die aus diesen Ländern kommen, sich hier weiterbilden und das gewonnene Wissen nach Hause tragen. In erster Linie sind es junge Akademikerinnen und Akade-

miker, die bei uns lernen, wie es möglich ist, ein Staatsgebilde nach den Grundsätzen der sogenannten Good Governance zu führen; sie erhalten eine Schulung in Bereichen wie Demokratie, Dezentralisierung oder auch Konfliktbewältigung. Die Mehrzahl der Konflikte in diesen Schwerpunktländern gründet in Problemen durch Verschiedenheiten und Minderheiten, seien diese sprachlicher, ethnischer, religiöser oder auch ökonomischer Natur.

Verschiedene Länder, verschiedene Probleme... Dafür gibt es doch kein Patentrezept.

Nein, aber es gibt Muster, die sich oft ähnlich sind. Nehmen wir als Beispiel Wahlen: Sofern sie überhaupt akzeptiert werden und regelkonform durchgeführt wurden, stellt sich spätestens mit dem Resultat das Problem, dass die Wahlsieger nach dem Prinzip «the winner takes it all» reagieren. In der Schweiz funktionieren wir nicht so. Es geht darum, diese Muster zu erkennen, die vielen Ländern gemeinsam sind und ihnen die damit verbundenen Probleme zu erklären.

Lässt sich denn diese «Winner-takes-it-all»-Mentalität mit Föderalismus abfedern?

Es gilt, den häufig ausgeprägten Zentralismus etwas einzuschränken, halt eben zu dezentralisieren, lokalen Gebietskörperschaften Aufgaben zur eigenverantwortlichen Lösung zu übertragen, kurz: *power sharing*. Vielen Teilnehmenden der Sommeruni ist es ein Rätsel, wie die Schweiz es schafft, mit verschiedenen Sprachen und Religionen ein solch ausgeprägtes föderalistisches System zu pflegen. Wir können keine Weltprobleme lösen, soviel ist klar. Aber wer sich für unser Modell und unsere Erfahrung interessiert, dem greifen wir gerne unter die Arme.

Das Institut könnte jährlich auch zwei Sommerunis durchführen, so gross ist das Interesse. Weshalb tun Sie dies nicht?

Stimmt, wir könnten den Sommerkurs wohl auch verdoppeln. Damit bestünde aber die Gefahr, dass es zu einer Massenabfertigung wird und das wollen wir natürlich nicht. Unser Bestreben ist es, einen persönlichen Zugang zu den Teilnehmenden zu finden.

Das Institut macht gelegentlich auch persönliche Beratungen. Ein politisch heikles Unterfangen in der neutralen Schweiz?

Wir bitten die Interessierten jeweils, uns ihr Problem zu schildern und legen Ihnen dann unsere verfassungsrechtlich, historisch, ökonomisch oder auch politologisch – nicht politisch! – motivierten Lösungssätze vor. Politberatung machen wir keine. Die Gefahr der Instrumentalisierung ist zu gross, zu schnell heisst es dann «Die Schweiz hat gesagt...». Wir sind kompetent für verfassungsrechtliche, föderalistische Fragen, wie beispielsweise die Verteilung der Steuereinnahmen. Nebst der Schulung und Beratung pflegen wir zudem auch den akademischen Austausch, d.h. wir haben immer Gastforschende bei uns. Und hoffen natürlich, dass diese Bereitstellung von Wissen oder auch von unserer umfangreichen Bibliothek eine Art Multiplikatoreneffekt haben kann.

Die internationale Arbeit hat stark zugenommen. Anfänglich hat sich das Institut ja vor allem mit dem Schweizer Föderalismus befasst.

Die Auseinandersetzung, Dokumentation, und Beobachtung des Schweizer Föderalismus waren die ursprünglichen Kernaufgaben – und sie gehören auch heute noch dazu. Wir haben das ganze kantonale Recht bei uns in der Bibliothek gelagert, 26 Gesetzesmengen. Wir kennen deren Entwicklungen und Veränderungen. Auch beobachten wir, ob der Bund tendenziell an Gewicht im Sinne von «Macht» zulegt oder abnimmt. Je nachdem wird politisch reagiert. Wir liefern die Fakten, die Kantone machen Politik daraus. Ausserdem betreiben wir im Bereich der Staatsorganisation, der Demokratie und der Menschenrechte Grundlagenforschung.

Was sagen Sie zu den Tendenzen, die Anzahl der Schweizer Kantone zu reduzieren?

Die Schweizer Bevölkerung zeigt nur sehr wenig Bereitschaft, die bestehenden Aufteilungen und Grenzen zu verschieben. Seit 1848 gab es genau eine Veränderung: Die Gründung des Kantons Jura. Alle anderen Versuche sind gescheitert.



«Wir sind kein Zentralstaat, der sich dezentralisiert hat», so Institutsdirektor Peter Hänni zum Erfolg des Schweizer Föderalismus.

Sind Herr und Frau Schweizer also ihren Territorien mehr verbunden, als man sich den Anschein gibt?

Zweifellos. Man spricht zwar von Globalisierung, überholten Grenzen und neuen Metropolitanregionen; man weiss, dass Zürichs Wirtschaftskraft ausstrahlt bis nach Schaffhausen, Aarau, Frauenfeld oder auch Bern. Aber auf die Frage nach neuen Regionen und Gebilden ist die Antwort klar: Nein.

Würde eine Reduktion der Kantone denn überhaupt Sinn machen? Liessen sich damit Kosten sparen?

Was die Kosten angeht, so muss man aufpassen. Man hat dies bei den Gemeindefusionen gesehen: Übrigens eine weitere interessante Ebene des Föderalismus, die in den letzten Jahren massive Veränderungen erfahren hat. Von 3000 haben sich die Schweizer Gemeinden auf gut 2000 reduziert. Diese Entwicklung könnte eventuell den Boden bereiten für eine Gebietsveränderung auf Kantons Ebene. Aber zurück zur Frage: An keiner Fusionsversammlung wird noch mit geringeren Kosten geworben. Die Erfahrung hat gezeigt, dass keine Kosten gespart werden. Über Sinn oder Unsinn einer Kantonsreduktion lässt sich diskutieren; das letzte Wort haben ja sowieso die Stimmberechtigten.

Und diskutieren können die Schweizer ja gut. Ein Teil der Geheimrezeptur?

Wir wissen, dass die Schweiz nur funktioniert, wenn wir gewisse Bereiche gemeinsam regeln – also zusammen sprechen – und dafür viel Spielraum erlangen auf unteren Ebenen. Wir sind ja kein Zentralstaat, der ►

Peter Hänni ist Direktor des Instituts für Föderalismus und Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht II.
peter.haenni@unifr.ch

sich dezentralisiert hat. Die Kantone waren vor dem Bund da. Das macht einen grossen Unterschied! Die Schweizer Bevölkerung ist zudem sehr kompromissfähig.

Welche Rolle spielt der Umstand, dass die Schweiz eine «Willensnation» ist?

Einer der Gründe, dass die Schweiz überhaupt existiert, ist ganz klar, dass wir existieren wollten und wollen. Anders wäre das Land gar nicht zustande gekommen. Nehmen wir das Tessin oder auch Genf: Keiner der beiden Kantone möchte zu Italien respektive Frankreich gehören und dort untergehen. Die Vorteile in der Schweiz überwiegen ganz klar, von der Kompromisskultur über das Subsidiaritätsprinzip bis hin zur Autonomie der Kantone und Gemeinden.

Man könnte sagen, der Föderalismus ist der Schweiz auf den Leib geschneidert...

Unsere Bottom-up-Struktur, die Kompromisskultur oder auch die Willensnation sind Elemente, die sich nicht einfach exportieren lassen. Daneben gibt es aber auch andere, gut funktionierende Nationen, die mehr oder weniger ausgeprägte föderalistische Strukturen haben, wie beispielsweise Deutschland. Spanien ist offiziell zentralistisch, funktioniert aber ziemlich föderalistisch. Selbst klar zentralistische Staaten wie Frankreich müssen sich mit der Dezentralisierung auseinandersetzen. Die Bretagne will sich abspalten, Korsika, das Elsass... alle wollen mehr Autonomie auf lokaler Ebene. Jüngstes Beispiel ist die Abstimmung in England, deren Resultat mit 45 Prozent Ja-Stimmen Bände spricht und wohl einiges ins Rollen bringen wird.

Die allgemeine Tendenz liegt in der Dezentralisierung, in der Schweiz aber lässt sich eher ein Trend in Richtung Zentralisierung erkennen. Woher kommt das?

Wenn Sie die Verfassungsentwicklung anschauen, dann sehen Sie, dass tatsächlich immer wieder neue Zuständigkeiten dem Bund zugeordnet wurden. Vergleichen Sie 1848 und die letzte Totalrevision 1999, wird dies deutlich. Das ist aber nicht abnormal und durchaus verständlich.

Sind Reformen wie etwa HarmoS auch als zentralistischer Ansatz zu verstehen?

HarmoS ist ein interkantonales Schulkonkordat, das ja eine Harmonisierung des Schulwesens bewirken soll, sozusagen Vereinheitlichung ohne Zentralisierung. Das Modell muss sich indes den Vorwurf anhören, nicht sehr demokratisch zu sein. Wenn

die Kompetenzen in den Kantonen liegen, dann sollen diese nicht weiterverschoben werden an eine Stelle zwischen den Kantonen und dem Bund.

Föderalismus und Demokratie sind also nicht immer ein Dreamteam?

Manche werfen dem Föderalismus vor, er fördere die Unterschiedlichkeit zu Lasten der Gleichheit. Und Gleichheit ist ein demokratisches Prinzip. Appenzell IR und Appenzell AR zum Beispiel haben zusammen rund 100'000 Einwohner und je einen Ständerat. Zürich hat 1,2 Mio. Einwohner und ebenfalls zwei Ständeräte. Darin liegt klar ein Widerspruch gegen das demokratische Gleichheitsprinzip «One man, one vote». Ist dies demokratisch?

Braucht der Föderalismus zwingend eine demokratische Regierungsform?

Eine verordnete Föderalisierung funktioniert wohl tatsächlich nicht. Aber man darf sich dies nicht zu mechanistisch vorstellen. Nehmen wir China: Die Macht der Zentrale reicht gar nicht bis in den hintersten Winkel. Die Mongolei ist ja nicht Peking. Auch die Ein-Kind-Politik hat sich ja nicht durchsetzen lassen. Ergo entstehen automatisch gewisse dezentrale Ausprägungen.

Ein föderalistisches China klingt aber doch eher utopisch.

Föderalismus heisst eben nicht zwingend auch Demokratie. Die Chinesen sind am Föderalismus sehr interessiert. Aber eher aus einer Art Machterhaltungsperspektive heraus, d.h. mit dem Gedanken, damit gewisse Widerstände und lokale Probleme zu lösen, ohne ihre Macht zu gefährden.

Darf man die Menschenrechte im Austausch mit China offen diskutieren?

Wir pflegen mehrere sehr gute Partnerschaften mit China. Am Anfang waren die Menschenrechte tatsächlich eine Art Tabu. Man konnte über alles sprechen, bloss nicht über Menschenrechte – das haben wir akzeptiert. Mit der Zeit hat sich die Lage entspannt und auf informeller Ebene sind Menschenrechte durchaus auch ein Gesprächsthema. «Halboffiziell», d.h. im akademischen Rahmen, ist es heute möglich, kritische Äusserungen zu machen. Tatsache aber bleibt: Die Entwicklung des Menschenrechtsschutzes in China verläuft nicht linear, es gibt auch Rückschläge, wie z.B. die Verhaftung des uigurischen Menschenrechtlers Ilham Tohti oder auch der Versuch, die Wahlen in Hongkong von Peking aus zu steuern. ■



Autokratie vs. Demokratie: Wer ist Goliath?

Der «Abwehrkampf» von Autokratien gegen die Demokratie ist nicht einfach gegen den Westen gerichtet. Sondern vielmehr gegen Errungenschaften der modernen Gesellschaft mit ihren offenen Ordnungen, Freiheiten und Rechten. Nicolas Hayoz

Où sont les super-héros de la démocratie?

La démocratie n'a plus le vent en poupe: en comptant uniquement les démocraties «complètes», c'est-à-dire de droit libéral, on arrive seulement à 25 pays dans le monde. Le fait est que de nombreuses autocraties refusent de se laisser démocratiser. Même avant la crise financière, certaines démocraties établies montraient souvent une image de systèmes incapables de se diriger ou de se réformer et que les peuples abordaient avec défiance. A cela s'ajoute qu'un Poutine, par exemple, démontre chaque jour que les démocraties occidentales ne sont pas en mesure d'endiguer des régimes autocratiques imprévisibles, qui se moquent éperdument des principes de l'ordre international. La Chine aussi, la plus grande de toutes les autocraties, semble décidée à prouver au reste du monde qu'une dictature unipartite est en mesure de régler plus efficacement de gros problèmes que les démocraties, incapables de gouverner. Les autocraties méprisent les démocraties qu'elles associent à la faiblesse. Représentent-elles réellement une alternative à la démocratie? Non. Mais les démocraties ne peuvent plus s'offrir le luxe d'ignorer leurs provocations.

Ein Blick auf die Weltkarte zeigt, dass etwa ein Drittel aller Länder mehr oder weniger autoritär regiert wird. Fügt man die hybriden Mischformen zwischen Demokratien und autoritären Systemen hinzu, so sieht man rasch, dass Nicht-Demokratien in den Weltregionen ausserhalb der OSZE dominierend sind.¹ Wenn man unter Demokratie nur die «vollständigen» versteht, also liberale rechtsstaatliche Demokratien, dann kommt man weltweit gerade mal auf etwa 25 Länder.² Legt man hingegen einen weniger strengen Masstab an und konzentriert sich auf elektorale Demokratien, also auch auf solche, die trotz Wahlen erhebliche Defekte aufweisen, dann lassen sich doch immerhin 122 von 195 Ländern oder 63 Prozent als solche beschreiben.³ Dennoch: die liberale Demokratie scheint – vorderhand jedenfalls – nicht mehr auf dem Siegeszug zu sein, den man ihr vor allem nach dem Zusammenbruch des Sowjetkommunismus vorausgesagt hat. Viele Autokratien wollen sich nicht demokratisieren lassen. Entsprechende Erwartungen wurden und werden regelmässig enttäuscht, z.B. im Nahen Osten oder in vielen sogenannten Schwellenländern, in denen die Demokratie trotz Wahlen nicht wirklich Fuss gefasst hat. Andererseits zeigen die etablierten Demokratien nicht erst seit der Finanzkrise vielfach das Bild von teils regierungsunfähigen, reformunfähigen Ordnungen, denen die Regierten mit Misstrauen begegnen.

Politsystem für Softies

Dazu kommt, dass sich die westliche Staatengemeinschaft nun neu auch Autokratien im Osten und im Nahen Osten

gegenüber sieht, die bereit sind, Krieg zu führen, um Territorien zu erobern. Putins mehr oder weniger verdeckter Krieg gegen die Ukraine scheint zwar aus anderen Zeiten zu stammen, aber er führt den westlichen Demokratien jeden Tag vor Augen, dass sie (noch) kein taugliches Mittel gefunden haben, um unberechenbare autokratische Regime einzudämmen, die sich einen Deut scheren um Prinzipien der internationalen Ordnung. Man kann schon jetzt sagen, dass diese Krise ein *eye opener* ist, der in der Akademie wie in der Politik zu einem Umdenken führen wird, was die Art und Weise betrifft, wie mit Autokratien umgegangen werden soll. Putins imperiale Obsessionen und aggressiven «Abenteuer» in der Ukraine, zu denen auch der unsägliche Propagandakrieg kommt, über den die politische Realitäten semantisch neu besetzt werden, bedeuten nicht nur eine Gefahr für eine neu entstehende demokratische Ukraine, die soeben erst den eigenen Autokraten aus dem Amt verjagen konnte. Sie bedeuten auch eine Gefahr für die europäische Sicherheitsordnung. Putins Politik bedeutet letztendlich Krieg gegen den liberalen Westen und damit gegen die moderne Gesellschaft mit ihren offenen Ordnungen, ihren Rechten und Freiheiten. Auch China, die grösste aller Autokratien, hat sich schon seit längerem aufgemacht, der Welt zu zeigen, dass eine Einparteiendiktatur die grossen Probleme effizienter zu lösen vermag als schwache regierungsunfähige Demokratien. Der beeindruckende wirtschaftliche Erfolgskurs Chinas scheint dem Regime Recht zu geben. Und auch politisch wird das von der kommunistischen Partei getragene Regime von der grossen Mehrheit der Bevölkerung

akzeptiert. Es geht offensichtlich auch ohne Demokratie, zumindest ohne die westliche liberale Variante. Das betonen die Vertreter von autokratischen Regimes jedenfalls und machen ihre Bevölkerung und die Welt regelmässig auf die «Auswüchse» von westlichen Demokratien aufmerksam. Autokratien verachten Demokratien, sie assoziieren sie mit Schwäche. Der entsprechende Diskurs von peripheren und konservativen Autokratien, wie etwa Russland, kann dabei kaum die Tatsache verstecken, dass es diesen vor allem um Herrschaftsabsicherung geht, die letztendlich auf Repression beruht.

Schönwetterherrschaft

Autokratien vermögen sich als Gegner von Demokratien in Szene zu setzen. Stellen sie aber tatsächlich eine Alternative zur Demokratie dar? Nichts ist weniger sicher. Die diktatoriale Grossmacht China stellt dabei eine Ausnahme dar. China gehört zu den wenigen geschlossenen Autokratien ohne Wahlen, im Unterschied zu den elektoralen Autokratien. Auch der Erfolg seiner Form des autoritären Staats-Kapitalismus hebt China von den meisten Autokratien ab. Es gibt eine sehr anpassungsfähige kommunistische Partei, die auf Modernisierung und Entwicklung setzt und Kapitalismus benutzt, um die eigene Herrschaft zu stärken. Und es ist eine Partei, die sich rühmt, Legitimität über Leistung, Wachstum und Meritokratie zu produzieren.⁴ Kritische Beobachter dagegen machen darauf aufmerksam, dass das System auf Patronage und Korruption beruht, die die Legitimität der Partei untergraben, und dass bei abnehmendem Wirtschaftswachstum auch die Konflikte und damit der Druck auf die Partei, das politische System zu reformieren, zunehmen werden.⁵ Wir mögen beeindruckt sein von der Dynamik der nachholenden Modernisierung in China, von der Tatsache, dass laufend neue Städte entstehen und hunderte Kilometer Autobahnen gebaut werden, für deren Bau in der Schweiz ein halbes Jahrhundert benötigt wird. Aber auch hier haben wir es (immer noch) mit einem auf Repression beruhenden Regime zu tun, das den Wandel in Richtung freiheitliche Gesellschaft nicht zulässt und «governance» als staatlich kontrollierten Prozess versteht, in dem es den mündigen Bürger nicht braucht.

Der Demokratiefake

Modernisierung heisst, wie im Falle des korrupten Russlands und anderen

Autokratien: man übernimmt vom Westen die industriellen und technologischen Aspekte der Entwicklung, verweigert sich aber der politischen Modernisierung, sprich Öffnung. David Runciman hat im Buch «The Confidence Trap» darauf hingewiesen, dass Autokratien seit dem Zusammenbruch des Sowjetsystems mehr und besser gelernt haben von Demokratien als umgekehrt.⁶ Das hat damit zu tun, dass Autokratien sich vor Instabilität und Demokratisierung schützen müssen: Ein zum Feind stilisierter politischer Gegner ist immer schon da, den man neutralisieren muss. Vor allem elektorale Autokratien wie in Russland und dem Nahen Osten haben gelernt, Demokratien zu imitieren bzw. die Kontrolle gegenüber das Regime gefährdende Proteste und Aufstände zu behalten. Sie verfügen über moderne Technologien, Kommunikations- und Propagandaspezialisten im In- und Ausland und benützen das Recht, um ihre Gegner und auch das Volk zu kontrollieren. Die Ironie dabei ist, dass Autokratien ihren Machtanspruch nur über die Instrumentalisierung und Pervertierung von demokratischen Institutionen aufrechterhalten können. Sie können auf das demokratische Spiel nicht (mehr) verzichten, auch wenn dieses nur eine Pflichtübung ist. Die Wahlen gewinnt der Machthaber.

Ernst zu nehmende Gefahr

Autokraten finden Wege, um dem von ihnen etablierten Regime und sich selbst das Überleben zu sichern. Wenn sie Wohlstand schaffen können, dann kommt über die aufsteigenden Mittelschichten auch die Möglichkeit der Demokratisierung. Und wenn dies nicht der Fall ist, was dann? Wird sich das Volk erheben gegen den Diktator, z.B. wie in der Ukraine? Oder sucht dann der Autokrat neue Feinde, die man, falls nötig, auch mit Gewalt bekämpfen muss, vielleicht mit der Unterstützung der manipulierten öffentlichen Meinung, so wie man das gegenwärtig in Russland sehen kann? Kann sich die Autokratie so retten – über Militarisierung und Aufbau einer Festungsmentalität? Kann man so Werte bzw. deren ideologischen Versatzstücke propagieren? Nein, Autokratien schaffen nichts Neues und stellen weder ideologisch noch als politische Realität eine plausible Alternative zur Demokratie dar. Aber Demokratien kommen nicht mehr umhin, sich den Anfeindungen unberechenbarer Autokratien mit geeigneten Mitteln entgegenzustellen. ■

Quellen

- 1 Der Begriff Autokratie umfasst sowohl autoritäre wie totalitäre Regime und wird auch benutzt, um hybride Spielarten, z.B. elektorale Autokratien, abzudecken. Zur Frage der Abgrenzung zwischen Demokratie und Autokratie oder zwischen Autokratie und hybriden Systemen siehe die Kontroversen in der Autokratieforschung z.B. Steffen Kailitz, Patrick Köllner (Hrsg.), 2013, *Autokratien im Vergleich*, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 47, Baden-Baden: Nomos; Holger Albrecht, Rolf Frankenberg (Hrsg.), 2010, *Autoritarismus Reloaded. Neuere Ansätze und Erkenntnisse der Autokratieforschung*, Baden-Baden: Nomos; Uwe Backes, Steffen Kailitz (Hg.), 2014, *Ideokratien im Vergleich*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- 2 Siehe dazu z.B. die Klassifikation im Democracy Index 2012 – *Democracy at a standstill*. A report from the Economist Intelligence Unit.
- 3 Siehe dazu Freedom in World 2014 http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2014#_U_9hbbscRhE
- 4 Siehe dazu Eric X.Li, *The Life of the Party. The Post-Democratic Future Begins in China*. Foreign Affairs, Jan./Feb. 2013 <http://www.foreignaffairs.com/articles/138476/eric-x-li/the-life-of-the-party>
- 5 Siehe Yasheng Huang, *Democratize or Die, Why China's Communists Face Reform or Revolution*. Foreign Affairs, Jan./Feb. 2013 <http://www.foreignaffairs.com/articles/138477/yasheng-huang/democratize-or-die>
- 6 Man kann durchaus von einer steilen Lernkurve bei Autokratien sprechen: siehe dazu Willima J.Dobson, 2013, *Dictator's Learning Curve. Tyranny and Democracy in the modern World*. London: Vintage

Nicolas Hayoz ist assoziierter Professor am Bereich Gesellschafts-, Kultur- und Religionswissenschaften und Direktor des Instituts für Ost- und Ostmitteleuropa. nicolas.hayoz@unifr.ch

La démocratie, une invention des Grecs...

Un destin exceptionnel : Polybe de Mégalopolis, en Achaïe, fervent démocrate exilé à Rome en 167, après la conquête de la Macédoine, rentre au pays 20 ans plus tard comme ambassadeur du régime censitaire imposé par les Romains. Marcel Piérart

Ein Grieche in Rom

Polybios von Megalopolis in Arkadien wird während des Krieges der Römer gegen Perseus, dem König von Makedonien, nach Italien deportiert. Er lässt sich in Rom nieder und widmet sich dem Verfassen seiner *Histoire*, welche die Periode zwischen dem Zweiten Punischen Krieg und der Zerstörung von Karthagos und Korinth sowie die Auflösung des Achaischen Bundes umfasst. Seine Analyse der Römischen Verfassung wird bis heute geschätzt; aber Polybios' Herz schlug für das System seiner Heimat: der Demokratie. Indem er in seinen Texten den Erfolg des Achaischen Bundes mit der Exzellenz von dessen Institutionen erklärte, skizzierte der Historiker das Fundament eines demokratischen Regimes. Die Ironie der Geschichte liegt darin, dass die Römer Griechenland zu Beginn des II. Jahrhunderts in ein Protektorat umwandeln und ab 145 unter die Gesetzgebung des Prokonsuls von Makedonien stellten. Polybios, der das Vertrauen der Römer gewonnen hatte, wurde damit beauftragt, seinen Landsleuten die Vorteile des Zensusystems zu erklären.

Polybe est né entre 210 et 200 avant J.-C. à Mégalopolis, en Arcadie. Son père, Lycortas, était un homme politique influent dans la Confédération des Achéens, dont sa cité était membre. Lors de la guerre menée par les Romains contre le roi de Macédoine, Persée, il fut élu hipparque — commandant en chef de la cavalerie achéenne — le deuxième poste en importance après celui de stratège. Après la victoire des Romains à Pydna, il fut déporté en 167 en Italie avec 1000 autres compatriotes achéens, jugés suspects de menées anti-romaines. Grâce à l'appui du vainqueur de Persée, Paul Emile, il put cependant résider à Rome, où il devint l'ami et le maître à penser de Scipion Emilien. Il s'y consacra à la rédaction de son *Histoire*, qui devait d'abord couvrir la période allant de la seconde guerre punique à la chute de la monarchie macédonienne (220-167), qu'il prolongea après coup jusqu'à la destruction de Carthage et de Corinthe, et la dissolution de la Confédération achéenne (167-145).

Remarquable analyste

Son analyse de la constitution romaine est demeurée célèbre. Il montrait que le régime de Rome contenait les caractéristiques des trois constitutions que l'on distinguait traditionnellement: la royauté, l'aristocratie et la démocratie. L'autorité des magistrats représentait le pouvoir royal, le sénat, le pouvoir aristocratique et les assemblées du peuple, le pouvoir démocratique. L'équilibre des trois pouvoirs assurait la stabilité de la constitution et le succès de l'Etat romain. Ces réflexions connurent un grand succès à l'époque moderne: Montesquieu, par

exemple, qui s'inspirait aussi d'Aristote, fut un grand lecteur de Polybe.

S'il admirait la constitution de Rome, Polybe ne cachait pas sa préférence pour le régime de sa patrie: la démocratie. Lorsqu'on pense à la démocratie grecque, la constitution d'Athènes vient aussitôt à l'esprit: cet Etat-cité, grand comme le Grand-Duché du Luxembourg ou le Canton du Tessin, a instauré, à partir de la fin du VI^e siècle, un système politique reposant sur la participation directe des citoyens. Les 9 archontes, les 500 membres du conseil et la plupart des fonctionnaires étaient recrutés par tirage au sort; les officiers militaires et quelques trésoriers, élus à main levée par l'Assemblée. Les charges ordinaires, annuelles, étaient soumises à reddition de compte. L'Assemblée votait des décrets préparés par le conseil et proposés par des magistrats ou de simples particuliers. Au IV^e siècle, pour éviter les choix précipités, les lois étaient votées dans des assemblées dites de nomothètes, qui n'étaient probablement guère plus que des assemblées différées.

Chaque année, six mille personnes, désignées par tirage au sort, recevaient le statut de juges (héliastes). C'est parmi eux qu'on tirerait au sort les tribunaux populaires, qui comptaient souvent plusieurs centaines de jurés. Ils jugeaient, en dernier ressort, la plupart des différends opposant les particuliers (*dikai*), mais aussi tous les procès où la cité pouvait paraître lésée (*graphai*).

Des indemnités étaient versées aux participants des assemblées et aux juges. Des subsides permettaient aux plus démunis d'assister aux spectacles. Taxes, amendes, affermages de biens collectifs

constituaient l'essentiel des revenus de l'Etat, sans compter les bénéfices qu'il tirait de son empire. On ne payait des impôts directs qu'en cas d'urgence, mais les riches étaient appelés à contribuer, par des *liturgies*, au financement des fêtes et des concours ou à l'entretien des vaisseaux de la flotte de guerre.

Démocratie fédérale

Toutes les cités grecques n'étaient pas des démocraties: ainsi Sparte ou Rhodes. Toutes les démocraties n'étaient pas non plus aussi radicales que celle d'Athènes à l'époque classique. Son rayonnement culturel, le soutien d'Alexandre le Grand, qui imposait des régimes démocratiques aux cités qu'il libérait, en favorisèrent cependant la diffusion. Les rois, qui se partagèrent l'empire d'Alexandre après sa mort, installèrent souvent dans les cités dont ils prenaient le contrôle des régimes oligarchiques ou tyranniques, protégés par des garnisons. Pour sauvegarder leur indépendance, des cités se regroupèrent alors en confédérations, comme le *Koinon des Achéens*, auquel appartenait Polybe. A l'origine, la Confédération achéenne était un simple regroupement de bourgades du Nord du Péloponnèse. L'adhésion de Sicyone, sous l'impulsion d'Aratos, en 250, puis celle de Corinthe, de Mégare, d'Argos, de Mégalopolis et de la plupart des cités du Péloponnèse transformèrent cette confédération d'Etats-cités en véritable Etat fédéral. On vit alors des tyrans locaux déposer le pouvoir absolu pour faire adhérer leur cité à la démocratie achéenne. Polybe, qui écrit vers 150, insiste sur le rôle de la Confédération des Achéens dans l'unification du Péloponnèse (II 37, 10-11): «Déjà, dans le passé, on avait à plusieurs reprises essayé d'amener les cités du Péloponnèse à s'associer. Personne n'y était parvenu, parce qu'au lieu de rechercher la liberté commune, chacun œuvrait pour sa domination propre. L'idée fit, de notre temps, tant de progrès et connut un tel achèvement qu'on n'est plus en présence d'une simple association de peuples alliés et amis cherchant à régler leurs affaires en commun: les Achéens ont les mêmes lois, les mêmes poids et mesures, la même monnaie et aussi des magistrats, un conseil et des tribunaux communs. Une seule chose distingue encore le Péloponnèse presque tout entier d'un Etat-cité ordinaire: ses habitants ne peuvent s'abriter derrière une enceinte unique. Car pour le reste tous jouissent

des mêmes droits ou presque.» Il décrit ici les institutions fédérales, car les cités membres conservaient leurs lois et leurs institutions propres. En réalité, l'unification du Péloponnèse sous la houlette de la Confédération achéenne fut loin d'être aussi parfaite que ne le proclame l'historien: la résistance de Sparte et de Messène et sans doute d'autres cités, la brutalité des Achéens à l'égard des récalcitrants, l'habitude prise très vite d'aller plaider sa cause auprès du Sénat romain sont autant d'aveux de faiblesse.

Retour au pays

L'intérêt du texte de Polybe est ailleurs: en attribuant le succès de la Confédération achéenne à l'excellence de ses institutions, l'historien dégage les principes qui fondent un régime démocratique. La démocratie assure la liberté d'expression (*parrhésia*) et l'égalité de tous devant la loi (*isonomia*). On ne la confondra pas avec sa caricature, le gouvernement des masses (*ochlocratie*): «[On ne nommera pas démocratie] un régime où n'importe quelle foule a le pouvoir de faire tout ce qu'il lui plaît de mettre aux voix: les systèmes politiques où la tradition impose de vénérer les dieux, honorer ses parents, respecter les personnes âgées, obéir aux lois, si les décisions y sont prises à la majorité, voilà ceux qu'il convient d'appeler démocratie.» Dans la Confédération achéenne, en effet, tous les citoyens étaient membres de droit de l'*ekklesia*, une assemblée primaire dont les réunions et les prérogatives étaient réglées en détail par la loi. La paix et la guerre se décidaient au niveau fédéral. Les différends entre cités étaient réglés sous l'égide de la Confédération par voie d'arbitrage.

Dès le début du II^e siècle cependant, Rome transforma la Grèce en protectorat avant de la soumettre, dès 145, à la juridiction du Proconsul de Macédoine. Les Romains, qui n'aimaient pas les démocraties, préféraient «confier le plus de pouvoirs à cette fraction des citoyens qui avait le plus d'intérêt au maintien de la sauvegarde et de la tranquillité» (Tite-Live). En 146/5, ils imposèrent dans le Péloponnèse des régimes censitaires dont Polybe, qui avait gagné leur confiance, fut chargé d'expliquer les bienfaits à ses compatriotes. Résigné ou convaincu, hostile dans tous les cas à la politique du pire, il aida les nouveaux gouvernements à prendre ce tournant délicat, s'attirant ainsi leur reconnaissance. ■

Marcel Piérart est professeur titulaire de la Chaire d'histoire de l'Antiquité.
marcel.pierart@unifr.ch

Was macht eine Demokratie aus?

Dass die Schweiz die älteste Demokratie der Welt ist, trifft ebenso wenig zu wie das Klischee, dass sie für die ganze Welt Vorbildfunktion besitzt. Ohnehin dürfte ein Demokratien-Ranking keine echten Mehrwerte liefern. Bernhard Waldmann

Réduire à l'essentiel

La démocratie n'existe pas, mais on trouve divers Etats constitutionnels qui se conçoivent comme une démocratie et sont reconnus en tant que tels, mais dont la réalité varie selon les contextes historiques, sociaux, géographiques et économiques. Donc, même s'il n'existe aucune conception globale de la démocratie, il est possible d'identifier des éléments essentiels qui permettent d'en définir l'essence. En principe, tous les Etats dans lesquels le pouvoir de l'Etat et la réalisation des tâches publiques peuvent être attribués au peuple, font partie des démocraties. Dans une compréhension plus vaste, certains éléments matériels de la constitution et de la réalité constitutionnelle, comme le respect de l'égalité devant la loi et du principe de la séparation du pouvoir, s'introduisent dans la juridiction constitutionnelle ou parfois même au niveau des droits sociaux. Par contre, gonfler (exagérément) le concept de démocratie favorise la formation d'un système de valeurs avec une forte densité de réglementations et une légitimation démocratique faible.

«Demokratie» ist zunächst eine Idee, ein Ordnungsprinzip, nach welchem sich ein Verband von Menschen – typischerweise der Staat – organisiert. Als Ordnungsprinzip lässt die Demokratie verschiedene Möglichkeiten der Ausgestaltung zu. Die Demokratie gibt es nicht, wohl aber existieren verschiedene Verfassungsstaaten, die sich als Demokratien begreifen und auch als solche anerkannt sind, deren Ausprägung aber im Einzelnen aufgrund der jeweils unterschiedlichen geschichtlichen, gesellschaftlichen, geographischen und wirtschaftlichen Hintergründe variiert. In der Schweiz beruht die Demokratie weniger auf einer bestimmten normativ-philosophischen Idealvorstellung als vielmehr auf der föderalen und genossenschaftlichen Tradition und einem ausgeprägten Pragmatismus. Die Auseinandersetzung mit dem Demokratiebegriff bildet eines der Kernthemen der Demokratieforschung¹. Dabei geht es nicht nur um die Frage, was eine Demokratie ausmacht und sie von anderen Staatsformen abgrenzt, sondern auch um die Frage nach einer «guten» Demokratie² und nach ihrem Verhältnis zum Rechtsstaat.

Kern des Demokratiebegriffs

Obwohl es kein globales (und übrigens innerhalb der Schweiz kein gemeineidgenössisches) Demokratieverständnis gibt, lassen sich einige Kernelemente bestimmen, die es erlauben, das Wesen einer Demokratie zu erkennen. Demnach können all jene Staaten zu den Demokratien gezählt werden, in denen die Staatsgewalt und die Erfüllung von Staatsaufgaben auf das Volk zurückgeführt werden können («Volkssouveränität»).

Wesentlich ist nach dieser tradierten Definition, dass sämtliche Träger der Staatsgewalt ihre Legitimation letztlich vom Volkswillen, wie er in Verfassung und Gesetz zum Ausdruck kommt, ableiten und entsprechend dem Volk gegenüber verantwortlich sind. Eine aus der Demokratie geborene Rechtsordnung wird somit vom Volk konstituiert, was Delegationen von Befugnissen und Hoheitsgewalt an Organe (auch an nicht vom Volk gewählte) nicht ausschliesst. Die schweizerische Demokratie zeichnet sich durch einen hohen Anteil von direktdemokratischen Teilhabe- und Kontrollrechten aus, weshalb sie auch als halbdirekte Demokratie bezeichnet wird.

Fragwürdige Aufblähung

Während in der Rechtswissenschaft ein enger Demokratiebegriff dominiert, der eher deskriptiv zur Herausbildung einer Typologie von Staatsformen und nur selten als eigentlicher Rechtsbegriff verwendet wird³, lässt sich in der Politikwissenschaft eine Tendenz zur Erweiterung des Demokratiebegriffs feststellen. Diese Erweiterung geschieht mit Blick auf eine Analyse und Bewertung der Qualität der etablierten Demokratien⁴. In einem erweiterten Demokratieverständnis fliessen auch gewisse materielle Elemente der Verfassung und der Verfassungswirklichkeit, wie z.B. die Beachtung der Rechtsgleichheit und des Gewaltenteilungsprinzips, die Verfassungsgerichtsbarkeit oder teilweise sogar das Niveau der sozialen Rechte hinein. Die daraus ableitbaren Indikatoren sollen es ermöglichen, die Qualität von Demokratien im Längsschnitt (auf der Zeitachse) und im ►



Quellen

- 1 Aus der Literatur statt vieler Bauer/Huber/Sommermann (Hrsg.), *Demokratie in Europa*, Tübingen 2005; Walter Haller/Alfred Kölz/Thomas Gächter, *Allgemeines Staatsrecht*, 59. Aufl., Zürich/Basel/Genf/Baden-Baden 2013; Kriesi, *Direct Democratic Choice: The Swiss Experience*, Lanham 2008; Rhinow, *Grundprobleme der schweizerischen Demokratie*, in: ZSR 1984 II, S. 111–273.
- 2 Bereits Aristoteles (Politeia, 3. Buch, 7. Kapitel) stellte der gemeinnützigen Herrschaft der Staatsbürger die Pöbelherrschaft gegenüber, die er – was aus heutiger Sicht erstaunt – als «Demokratie» bezeichnete.
- 3 Vgl. immerhin Art. 51 Abs. 1 BV, wonach sich die Kantone eine «demokratische» Verfassung zu geben haben.
- 4 Vgl. hierzu insbesondere Bühlmann/Merkel/Müller/Giebler/Wessels, *Demokratiebarometer: ein neues Instrument zur Messung von Demokratiequalität*, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 2012, S. 115 ff., 117 f.

Quervergleich (zu anderen Demokratien) zu vergleichen und daraus ein Ranking zu erstellen. Die Bewertungskriterien für die Qualität einer Demokratie erscheinen dabei auf den ersten Blick durchaus einleuchtend: So setzt eine Demokratie die Freiheit, seine Meinung frei zu bilden und zu äussern, sowie andere Rechte wie die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit oder ein Demonstrationsrecht voraus. Ebenso gerät ein demokratisches System, das zu einer systematischen Benachteiligung angestammter sprachlicher, religiöser oder anderer Minderheiten führt, in den Konflikt mit den (völkerrechtlichen) Diskriminierungsverboten. Ferner setzt die Kontrolle des Volks über die Behörden eine gewisse Transparenz voraus. Die Aufblähung des Demokratiebegriffs mit den Rahmenbedingungen für eine funktionsfähige Demokratie und den Schranken der (materiell verstandenen) Rechtsstaatlichkeit begünstigt aber die Entstehung einer globalen, flächen-deckenden Werteordnung mit hoher Regulierungsdichte und schwacher demokratischer Legitimation. Der in einem demokratischen Rechtsstaat vorhandene Spielraum wird immer enger, so dass Recht immer weniger durch demokratische Prozesse, als vielmehr in der Hauptsache über transnationale Kanäle entsteht, die häufig intransparent und eher «expertokratisch» als demokratisch ausgestaltet sind. Leidet die Schweiz wirklich an einem Demokratiedefizit, wenn sich Volk und Parlament bei der Parteienfinanzierung nicht den internationalen Standards anpassen wollen? Hätte der in der Demokratietheorie diskutierte Grundsatz, dass alle Individuen, die von einer politischen Entscheidung betroffen sind, auch an deren Entstehung mitwirken können müssten, nicht zur Folge, dass auch ausländische Touristen an Entscheidungsprozessen über Strassengebühren zu beteiligen wären? Oder lassen sich sachliche Gründe, die eine Ungleichbehandlung von Bürgern und Nicht-Bürgern im Rahmen der Ausübung politischer Rechte rechtfertigen können, abschliessend durch globale und transnationale Vorgaben

bestimmen? Gibt es für die Festsetzung des Wahl- und Stimmrechtsalters nur eine ganz bestimmte Lösung?

Demokratie im Rechtsstaat

Selbstverständlich dürfen diese kritischen Einwände gegen einen ausufernden Demokratiebegriff nicht als Votum für eine schrankenlose Volksherrschaft verstanden werden, im Gegenteil: Die Volksherrschaft darf gerade auch angesichts des Minderheitenschutzes und des rechtsstaatlichen Prinzips der gegenseitigen Gewaltenhemmung nicht schrankenlos sein. Nur ein Staat, der solche Schranken respektiert, ist auch ein demokratischer Rechtsstaat. Die für das Funktionieren einer Demokratie unabdingbare gemeinsame Werteordnung muss aber primär durch die demokratische Gemeinschaft geschaffen, getragen und weiterentwickelt werden, wobei die Grundwerte der Völkerrechtsgemeinschaft nicht zur Verhandlung stehen. Die Weiterentwicklung und Ausdifferenzierung der globalen Werteordnung darf allerdings nicht dazu führen, dass die Errungenschaften der Demokratie in einem durch die Dominanz globaler Mehrheiten geprägten Prozess der Rechtsschöpfung verlorengehen. Das gerade in der Schweiz vermehrt anzutreffende Spannungsfeld zwischen globaler Werteordnung und demokratischer (nationaler) Selbstbestimmung liegt weniger in den Werten an sich, sondern in der Frage, wer für deren Ausdifferenzierung sowie die Entscheidung von Wertkonflikten zuständig ist. Letztlich bedürfen auch Entscheidungen internationaler und supranationaler Entscheidungsträger einer hinreichenden (demokratischen) Legitimation. Wer populistische «Wut-» und «Symbol-» Entscheide zum Anlass für eine Schelte gegen die Demokratie nimmt, macht es sich zu einfach. Solche Reaktionen müssen vielmehr als Warnzeichen gedeutet werden, dass das Gleichgewicht zwischen Volksherrschaft und den letztlich darauf zurückzuführenden Trägern von Hoheitsgewalt gestört ist.

Bernhard Waldmann ist Vizedirektor des Instituts für Föderalismus und Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht III.
bernhard.waldmann@unifr.ch

Les trois talons d'Achille de la démocratie suisse

N'ergotons pas, la Suisse est une grande démocratie. Pourtant, à bien y regarder, trois failles pourraient bien miner le système helvétique. Il faut toujours prendre garde au colosse aux pieds d'argile. Gilbert Casasus

Modell mit Makeln

Die Schweiz ist eine grosse Demokratie. Sie handelt im Sinne der Gemeinschaft und akzeptiert deren Unterschiede, um ein Leben in einer kulturellen und friedliebenden Harmonie zu führen, das niemand in Frage stellt. Soweit, so gut. Aber das helvetische System birgt auch Tücken, die dringend auf den Tisch gebracht werden müssten. Natürlich geht es nicht darum, die Demokratie als solche in Frage zu stellen, sondern vielmehr um deren Umsetzung. Man denke etwa an die schwache Stimmbeteiligung, an undurchsichtige Finanzierungsmethoden oder auch an das Fehlen eines Organes zur Überprüfung der Verfassungsrechtlichkeit von Gesetzen und Gesetzesvorlagen. Die Schweiz läuft Gefahr, je länger je mehr die Kontrolle ihrer politischen Agenda zu verlieren. Damit schwächt das Land, das jenseits seiner Grenzen starker Kritik ausgesetzt ist, nicht nur seine Exekutive; es beraubt sich zudem selber des Modellcharakters, der gerade im europäischen Rahmen gerne betont wird.

Le débat est récurrent. Depuis plus de vingt ans, il oppose deux écoles de la science politique. L'une, de tradition plus européenne, se veut normative et qualitative. L'autre, d'inspiration anglo-saxonne, privilégie le quantitatif et les données chiffrées car, pour elle, en politique tout se mesure, même la démocratie. C'est en 2011 que l'Université de Berne, le Centre pour la Démocratie d'Aarau et le Wissenschaftszentrum für Sozialforschung de Berlin publiaient un baromètre comparatif des meilleures démocraties du monde. La Suisse ne s'y plaçait qu'en quatorzième position. Devancée par l'Allemagne, mais aussi par la Slovaquie, elle avait réagi avec une certaine stupéfaction, voire avec consternation. N'être qu'en milieu de tableau, voilà qui l'avait quelque peu ébranlée, elle qui croyait, et croit toujours, détenir la palme d'or de la démocratie universelle.

Quelle importance?

A son corps défendant, la Suisse n'était nullement responsable d'un classement dont la rigueur scientifique se situait quelque part entre de savants schémas mathématiques et quelques attrape-nigauds pour politologues en herbe. A la seule lecture de la bibliographie de l'étude, un spécialiste averti se rendait compte de la faillibilité d'un document académique qui se déclinait exclusivement en English ou en Deutsch. Omettant de se référer aux ouvrages rédigés dans d'autres langues, pourtant utilisés dans d'autres et nombreux pays démocratiques, les auteurs de ce travail dévoilaient le plus pernicieux des aspects de l'approche quantitative de l'analyse politique, à savoir confondre la forme et le fond.

Qu'importe que la Suisse occupe la quatorzième, la troisième, la vingtième, voire la première place des démocraties à travers notre planète. Cela n'a que peu d'importance, car les systèmes politiques ne se mesurent pas à la lumière d'un tableau de médailles. Il n'y a pas d'Olympiades de la démocratie, pas plus qu'il n'existe de championnat du monde des régimes démocratiques. En effet, la démocratie n'est pas une compétition, mais un processus historique, politique et surtout culturel qui ne se résumera jamais à quelques critères établis avec plus ou moins de raison ou de déraison. Sinon, la République démocratique du Congo, voire la feu République démocratique allemande auraient été ce que la démocratie aurait fait de mieux!

Placée là où elle est, la Suisse est une grande démocratie. Elle le mérite et l'a longtemps été avant ses voisins. Son modèle fonctionne, car chaque citoyen se reconnaît en lui. C'est là l'essence même de cette «Willensnation» qui repose sur une légitimité politique que d'autres pays lui envient. Ainsi la Suisse est démocratique parce qu'elle agit pour ce qui lui est commun, à savoir accepter ses différences pour vivre dans une harmonie culturelle et pacifique que personne ne saurait remettre en cause.

Parlons-en!

Mais comme nul n'est parfait, le système suisse présente aussi des failles. De plus en plus visibles sous l'emprise d'évolutions relativement récentes, elles devraient faire l'objet de débats souvent passés sous silence. En effet, la politique suisse refuse toujours de répondre à des questions qu'elle devra inévitablement se poser à court ou à moyen ►

terme. En retard sur le temps politique, elle risque par elle-même de mettre à mal ce qui, de sa force, pourrait à l'extrême provoquer sa propre faiblesse. Ce n'est pas sa démocratie, de surcroît directe, qui est en cause, mais la manière dont elle l'utilise. Car, même si l'adage est connu, il ne peut y avoir de vraie démocratie sans de vrais démocrates, comme il ne peut pas exister de règles démocratiques sans acteurs qui les respectent. Aucun d'entre eux n'a encore franchi la ligne jaune. Sauf que quelques-uns s'en rapprochent dangereusement. Sachant qu'en politique il vaut mieux prévenir que guérir, la Suisse est appelée à se prémunir de trois maux qui, d'ores et déjà, portent atteinte à son système démocratique. Certes, à les évaluer différemment dans leurs répercussions respectives, ils révèlent des déficits dont l'existence n'est encore que trop peu évoquée au grand jour.

Manque d'intérêt?

Le premier déficit suisse a pour nom la faible participation électorale. Adoptés parfois avec moins de 40% de votants, certains référendums ou initiatives peuvent à peine se prévaloir d'une légitimité populaire. Par définition plus minoritaires que majoritaires, ils constituent toutefois le cœur d'un arsenal politique qui engage le destin du pays. Plus déplorable encore est le taux de participation enregistré lors des élections au Conseil national qui, comme dans toute démocratie parlementaire, devrait constituer le scrutin le plus important du pays. Bien qu'en progression régulière depuis une vingtaine d'années, il ne franchit toujours pas le seuil fatidique des 50% d'inscrits, preuve que la majeure partie des citoyens helvétiques ne prête que peu d'attention à la composition de son parlement. Ici la Suisse est nettement en retard par rapport à ses principaux voisins. Qu'ils soient Allemands, Français ou Italiens, ceux-ci se déplacent en plus grand nombre aux urnes à l'occasion des élections législatives ou présidentielles: plus de 71% en RFA lors des Bundestagswahlen en 2013, près de 75% en Italie lors des élections à la chambre des députés et du Sénat de la même année et environ 80% pour élire le nouveau Président de la République française en 2012. Entre-temps, même les Etats-Unis font mieux que la Suisse. Celle-ci atteint par ailleurs des niveaux de participation électorale comparables à ceux enregistrés lors des élections européennes qui, par manque de civisme notamment perçu dans les pays d'Europe centrale et orientale,

n'ont toujours pas réussi à rassembler une majorité d'électeurs derrière elles.

Les cordons de la bourse

Attitude typiquement helvétique, l'argent reste un sujet tabou de la politique suisse. Bien que s'occupant par définition de la chose publique, elle demeure financièrement confinée dans sa sphère privée. Par conséquent, elle est à l'abri de toute corruption, car elle profite d'un *no man's land* réglementaire, où les partis politiques ne sont pas soumis à la moindre disposition législative. Second avatar de la démocratie suisse, le financement politique ne relève que de la loi du plus fort ou plus précisément de la loi du plus fortuné. A défaut de corrompre ou d'être soi-même corrompu, chaque responsable politique est tributaire des sommes qu'il récolte ou dont il dispose. Ainsi, n'existe-t-il aucune transparence financière à l'intérieur d'un système qui se veut, par lui-même, parfaitement inégalitaire. *Contrario* des pays voisins qui, au fil du temps, ont mis en place une législation financière des partis politiques pour pallier quelques scandales, la Suisse préfère toujours puiser dans les fonds des particuliers, sans que l'on devine d'ailleurs toujours d'où ils proviennent. A l'exception de quelques donateurs connus, la politique suisse vit ainsi de la même règle que celle qui prévaut pour son secteur bancaire, à savoir dans le secret.

Plus qu'un déficit ou un avatar, le dernier mal de la politique suisse pourrait, à n'y prendre garde, ronger la démocratie helvétique de l'intérieur. Confrontée à des initiatives populaires de plus en plus controversées, elle est incapable de se prémunir contre celles-ci. En effet, la Suisse n'a pas encore réussi à se doter ni d'un Conseil d'Etat, ni d'une Cour constitutionnelle qui, en amont ou en aval, vérifierait la constitutionnalité de ses lois ou projets de loi. Devant appliquer des textes souvent inapplicables, le Conseil fédéral est de plus en plus pris en tenaille entre la volonté du peuple et le devoir de respecter des traités et des conventions internationaux qu'il a lui-même signés et ratifiés. Au risque de perdre progressivement la maîtrise de son agenda politique, l'exécutif suisse pourrait alors s'affaiblir de jour en jour dans un pays qui, à l'extérieur de ses propres frontières, non seulement fait l'objet de critiques fondées, mais aussi se prive, par lui-même, de ce rôle de modèle qu'il prétend incarner pour une Europe digne et respectueuse des valeurs qui ont fait son nom. ■

Demokratisierung durch öffentliche Bildung

Seine Stunde schlug zu Beginn des 19. Jahrhunderts: Als unermüdlicher Anwalt der Bildung kämpfte Pater Girard für flächendeckenden Unterricht, realisierte Visionen. Sein Credo: Keine Demokratie ohne Bildung. Beat Bertschy

Père Girard

En 1798, le Fribourgeois Grégoire Girard écrit son premier texte pédagogique, destiné au Service de l'enseignement public. Il y exprime une revendication démocratique importante: une école par commune! Girard vient de tracer les grandes lignes du système scolaire suisse tripartite: une école primaire dans chaque commune, une école secondaire dans les endroits plus importants, un collège dans les villes principales du Canton. Cette ébauche propose également une analyse des exigences relatives au système éducatif de l'époque, ainsi qu'un abrégé des principaux contenus didactiques et la liste des disciplines nécessaires au développement d'une société démocratique. Stapfer, le réformé, alors ministre de la formation, apprécie la qualité du projet et engage Girard le catholique comme collaborateur. En 1804, la Ville de Fribourg nomme Girard directeur de l'école primaire. Jusqu'en 1823, il transforme l'établissement pour garçons en une école publique renommée et devient, en quelque sorte, le Pestalozzi fribourgeois. Beaucoup ignorent encore le rôle crucial qu'il a joué dans l'histoire de l'enseignement suisse et pour l'actuel système d'enseignement.

Eine Demokratie ist auf mündige Bürgerinnen und Bürger angewiesen: Menschen, die bereit und gewillt sind, sich mit der öffentlichen Sache auseinanderzusetzen. Gerade beim Übergang von einem autokratischen zu einem demokratischen System wird deutlich, wie Demokratie und Bildung einander bedingen und wie schwierig dieser Wechsel zu vollziehen ist. Mittels schulischer Bildung kann das Begabungspotenzial der gesamten Gesellschaft besser ausgeschöpft werden. Denn vielseitige Begabungen allein reichen nicht aus. Sie müssen flächendeckend ermöglicht und gefördert werden. Der Freiburger Pädagoge Gregor Girard (1765-1850) hat sich diesbezüglich stark engagiert. Seine wahre Bedeutung in der schweizerischen Bildungsgeschichte, aber auch für das heutige Bildungswesen, haben viele noch nicht ganz erkannt.

Was für ein Schock!

Girard erlebte im März 1798 den Einfall der französischen Truppen in Freiburg. Die Stadt ergab sich. Die Soldaten übernahmen das Franziskaner-Kloster und bedienten sich. Sie zogen unter dem Brigadegeneral Pigeon weiter nach Neuenegg. Dort verloren sie zwar die Schlacht, gewannen aber den Krieg.

Kurz darauf erklärte Napoleon die Schweiz zum französischen Vasallenstaat und erlegte ihr eine neue zentralistische Verfassung auf. Er importierte eine sonderliche «Demokratie». Das war der Anfang und Affront der sogenannten Helvetik (1798-1803). Die Schweiz erhielt eine neue Flagge: Trikolore statt Kreuz! Alles sollte verändert werden: das politische System, die Steuern, das Recht auf Bildung. Die meisten Menschen waren perplex. Ein Bildungsminister wurde

ernannt. Stapfer rief dazu auf, Vorschläge auszuformulieren, wie das Bildungswesen neu organisiert werden könnte.

Zur rechten Zeit, am rechten Ort

Girard versuchte zu retten, was zu retten war. Er setzte sich hin und schrieb seinen ersten pädagogischen Text, einen Plan für das öffentliche Bildungswesen «Projet d'éducation publique», 1798). Darin steht eine wichtige demokratische Forderung: jeder Gemeinde eine Schule! Nur so liess sich das Recht auf Bildung realisieren.

Girard skizziert das dreigliedrige schweizerische Schulsystem so, wie wir es heute kennen: eine Primarschule in jeder Gemeinde, eine Sekundarschule in den grösseren Orten, die Gelehrtenschule im Hauptort des Kantons. Das mag auf den ersten Blick nicht besonders originell erscheinen. Aber das Konzept bewährte sich. Und Girards Entwurf ging weiter. Er enthält eine Analyse, was die damalige Gesellschaft für ein Bildungswesen braucht sowie eine Skizze der wichtigsten Lerninhalte und des Fächerkanons, der für die Entwicklung einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist. Sein Entwurf ist konkret, pragmatisch und dennoch visionär. Er baut auf einen Menschen, der Vernunft und Glaube, Liebe und Gemeinsinn entwickelt. Der reformierte Bildungsminister Stapfer erkannte die Qualität des Entwurfs und holte sich den katholischen Girard als Mitarbeiter ins Boot.

1804 – die Helvetik war bereits gescheitert – ernannte die Stadt Freiburg Girard zum Leiter der Armenschule. Nun realisierte er, was in seinem Entwurf stand. Bis 1823 baute Girard die städtische Knabenschule zu einer renommierten öffentlichen Schule aus. Viele Fachleute pilgerten in ►

die Schweiz, um die Schulen Pestalozzis in Yverdon, Fellenbergs in Hofwil und Girards in Freiburg aufzusuchen.

Lehrer aus Leidenschaft

Die Schülerzahlen explodierten: statt 40 waren plötzlich 400 Schüler da. Und sie wollten in die Schule! Ebenso gewaltig waren die praktischen und organisatorischen Probleme der Einführung des Schulobligatoriums. Aber die Eltern waren von Girards feinfühler und bestimmter Art angetan. Er hatte als Anwalt der Bildung dauernd neue Ideen und Verbesserungen für seine Schule. Er sichtete die vorliegenden Lehrmittel, suchte Pestalozzi und andere Fachleute auf, sammelte Lernmaterialien, entwickelte Übungen und Lernaufgaben, verfasste eigene Lehrmittel, hielt Schuljahresendfeiern, die er als Bildungsanlässe nutzte. An den Feiern wurde gesungen, gebetet und Bestleistungen mit Preisen gewürdigt. Zudem nutzte Girard dieses Podium für bildungspolitische Anliegen, die der Allgemeinheit zu Gute kommen sollten. Vor versammelter Kulisse – Politiker, Behörden und Klerus waren nebst Eltern und Schülern anwesend – warb er für seine neuen Pläne: Neubau eines Schulgebäudes, Einführung einer Grammatik für Landschulen, die dem Umstand Rechnung trug, dass die Schüler Patois sprachen, aber Schulfranzösisch lernen sollten. Die Muttersprache war ihm die «Mutter aller Bildung», die Grammatik eine Denkschule. Die graduierte wechselseitige Methode, bei der ältere Schüler jüngere Schülern zu Übungen anwies, wendete er von 1816 bis 1823 an. Er setzte sich ein für eine zweisprachige Bildung und eine stärkere Gewichtung der «Sekundarschule» als Vorbereitung für das Gewerbe und den Handel. Deswegen führte er 1819 den Englischunterricht ein. Es war unglaublich: was immer Girard in die Hand nahm, es gelang.

Opfer der Bildungspolitik

Seine Schüler lernten lesen und verstehen, sie konnten schreiben und sprechen. Sie übten, wie man etwas knapp, aber klar darlegt. So wie es ein Händler im Beruf oder ein Stimmbürger an einer Versammlung tun muss. Dieser Erfolg wurde manchen unheimlich, insbesondere den konservativen und restaurativen Kräften im Kanton: Sie organisierten sich und warfen Girard vor, er als Franziskaner solle sich stärker für Religion und weniger für Grammatik einsetzen, die wechselseitige Methode verderbe die Sitten und mache die Kinder zu selbstbewusst. Ein Machtkampf war im Gange. Girard nahm in auf, rechtfertigte seine Entscheidungen und

Anliegen. Aber er blieb suspekt: Wer Kant liest, ist «liberal»! Und das darf ein Franziskaner nicht sein. Bischof Pierre-Tobie Yenni (1774-1845), der den wechselseitigen Unterricht zuerst gut geheissen hatte, liess ihn im Zuge des zunehmenden Einflusses der in Freiburg zurückgekehrten Jesuiten verbieten. Auch der Grosse Rat verbot die wechselseitige Methode. Das Ancien Régime spürte: Das war eine zu demokratische Methode. Wer den muttersprachlichen Unterricht als wichtigstes Fach betrachtet, ist ein Aufklärer. Und wer andere erfolgreich zu eigenem Denken und öffentlichem Sprechen anregt, ist gefährlich. Demokratie war eine Zumutung, Demokratisierung durch Bildung unerwünscht, denn eigenständiges Urteilen hinterfragt Machtverhältnisse. Die alte Herrschaft schlug mit voller Wucht zurück. Girard wurde als Anwalt der Bildung ein Opfer der Bildungspolitik; das Grab seiner eben verstorbenen Mutter wurde geschändet.

Girards Beharrlichkeit

Girard zog nach Luzern, lieferte seinen geliebten Freiburger Schülern ein Geografie-Lehrmittel nach. Er arbeitete an Vorträgen für die gemeinnützige Gesellschaft, die davon sprachen, wie man die Bildung und Lehrerbildung im Alpenland der Schweiz, also bis in die hintersten Täler, organisieren und gestalten könnte. Er beschäftigte sich mit der weiblichen Bildung, die er als arg vernachlässigt betrachtete. Er schrieb Schulgesetze für die katholischen Kantone und versuchte so, Standards zu setzen. Bis ins hohe Alter verfolgte er sein Kernanliegen: einen Werte vermittelnden muttersprachlichen Unterricht. Erleichtert dankt er 1844 Gott, dass es ihm vergönnt war, sein Hauptwerk, das auch sein umfangreichstes ist, als Greis zu vollenden.

Demokratie und wirtschaftliche Entwicklung sind auf Sprache und Bildung angewiesen, auf Menschen, die ihre Stimme erheben und weitsichtig handeln, damit die Zukunft zum Wohle der Allgemeinheit gestaltet wird. «Von Natur aus ist das Kind zuerst nur wie eine Pflanze, dann wie ein Tier, es muss aber zum Menschen herangebildet werden. Man muss das Licht in seinem Geist entfachen und dessen Herz zum Guten führen, damit die Gesellschaft in ihm ein soziales Wesen und der Staat einen Bürger vorfindet.» (Girard 1798/1950, Übersetzung B.By) Diese Aufgabe bleibt. ■



Demokratie in der (Wirtschafts-)Krise

Die bevorzugte Antwort der europäischen Staaten auf die globale Wirtschaftskrise war – und ist – eine rigide Sparpolitik. Diese Politik kann auf lange Sicht die Demokratien Europas gefährden. Sebastian Schief & Ivo Staub

Sur le dos des pauvres

Le remède politique miracle pour résoudre les conséquences de la crise économique globale a été une politique d'austérité rigoureuse, impliquant des restrictions des dépenses publiques, des hausses d'impôts, ainsi qu'une baisse des réglementations et des assurances sociales. Ces mesures ont frappé de plein fouet non seulement la Grèce, le Portugal, l'Espagne, l'Irlande et l'Islande, mais aussi l'Estonie et la Roumanie. Pourtant, à l'heure actuelle, il s'avère que la démocratie et le capitalisme ne coïncident pas *per se* et n'affichent pas une symbiose naturelle. Ces dernières années, l'ordre économique a évolué vers une configuration appelée «Etat de compétitivité»: en apparence ou dans les faits, les Etats sont contraints de prouver leur solvabilité et leur productivité envers les «marchés» au détriment de l'Etat social; une tendance encore accentuée par les mesures d'austérité. Ce sont les plus démunis qui ont été touchés en première ligne par les mesures d'économie et les déréglementations. Il ne faut donc pas s'étonner si les taux de pauvreté et de chômage ont explosé dans les pays les plus atteints.

Auch im Jahr 2014 ist die Welt noch mit den Folgen der globalen Wirtschaftskrise beschäftigt, die 2008 ihren Anfang nahm. Hatte sie als Krise auf dem Immobilienmarkt der Vereinigten Staaten von Amerika begonnen, entwickelte sie sich schnell zu einer globalen Wirtschaftskrise, die sowohl Industriestaaten als auch Entwicklungsländer in Mitleidenschaft zog. In Europa wurde besonders die gängige neoliberale Kriseninterpretation, die die hohe Verschuldung von Nationalstaaten und eine geringe Produktivität als Gründe für die Krise betont, in den politischen Vordergrund gerückt; andere Stimmen, die etwa die hohe Arbeitslosigkeit oder systemische Widersprüche im demokratischen Kapitalismus betonten, fanden weniger Beachtung. Das politische Patentrezept zur Lösung der Krise in den am stärksten betroffenen europäischen Ländern war eine strafte Austeritätspolitik, also Kürzungen bei staatlichen Ausgaben und Einnahmenerhöhungen sowie sogenannte «wachstumsfördernde strukturelle Reformen» – ein Euphemismus für den Abbau von Regulationen und sozialen Sicherungen. Damit soll die «Wettbewerbsfähigkeit» der Staaten gefördert werden. Vorgeschlagene Lösungsansätze aus keynesianischen oder gar kapitalismuskritischen Positionen stießen nur auf geringe Aufmerksamkeit.

Die europäischen Staaten unterscheiden sich jedoch markant bezüglich des Ausmasses der Austeritätspolitik. Besonders starke Anstrengungen haben in der Zeitperiode von 2009 bis 2012 Griechenland, Portugal, Spanien, Irland, Island, aber auch Estland und Rumänien unternommen. Typischerweise wurden grosse Einschnitte in der Bildungs-, Gesundheits- und Sozial-

politik durchgeführt. Den Gegenpol dazu bilden Länder, die eine leicht expansive Politik verfolgten, etwa Schweden, Finnland, Dänemark oder Bulgarien. In der Schweiz hat sich die Neuverschuldung des Staatshaushaltes in den Krisenjahren nicht markant verändert, eine Austeritätspolitik wurde in der Schweiz praktisch nicht zur Anwendung gebracht. Diese Krisenpolitik ist sowohl was die Substanz der Massnahmen als auch den Prozess ihrer Durchsetzung betrifft nicht unproblematisch, denn, so unsere These, sie schädigt das Funktionieren der und die Zufriedenheit mit den europäischen Demokratien.

Fünfer und Weggli für die Reichen

Warum aber sollen Austeritätsmassnahmen, also Ausgabenenkungen und Sparmassnahmen, die Zufriedenheit mit der Demokratie schwächen? Der demokratische Kapitalismus war das dominante Modell der politischen Ökonomie in der Nachkriegszeit in weiten Teilen Europas. Die lange erfolgreiche Kombination einer demokratischen Regierungsform mit einer kapitalistischen Wirtschaftsordnung wurde sogar als «Ende der Geschichte» apostrophiert. Heute stellt sich aber heraus, dass Demokratie und Kapitalismus nicht *per se* kongruent sind und keine natürliche Symbiose darstellen. Wissenschaftler wie Wolfgang Streeck, Jürgen Habermas, Erik Olin Wright oder Christoph Deutschmann führen mehrere Argumente an, weshalb der gegenwärtige demokratische Kapitalismus mit der Vermittlung zwischen den Ansprüchen der Bürger und den Ansprüchen der «Wirtschaft» und von reichen Kapitaleignern überfordert ist. So fordern die Bürger vom Staat einen gewissen Schutz gegen die

Unwägbarkeiten des Lebens sowie die Erfüllung ihrer zugesicherten Rechte. Dies ist für den Staat jedoch sehr kostspielig und erfordert ein gewisses Mass an Umverteilung. Hingegen wünschen sich Rentiers, also Kapitalanleger, möglichst geringe Abgaben an das Gemeinwesen und möglichst hohe Profite, was z.B. durch schwache Arbeitnehmerrechte oder niedrige Umweltstandards gefördert werden kann. «Märkte» und ihre Fürsprecher konnten mit der Drohung, den Staat zu «bestrafen», also zum Beispiel die Produktion zu verlagern, und ökonomische Dysfunktionen zu produzieren, einen grossen Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen und ihre Interessen gegen die Bürgerinteressen durchsetzen. Die Wirtschaftsordnung veränderte sich in den vergangenen Jahren zunehmend in eine «Wettbewerbsstaat» genannte Konfiguration: Staaten sind im Wettbewerb scheinbar oder tatsächlich gezwungen ihre Zahlungsfähigkeit und Produktivität den «Märkten» gegenüber auf Kosten des Sozialstaates zu demonstrieren; ein Trend, welcher durch die Austeritätsmassnahmen zusätzlich akzentuiert wurde. So hat sich etwa die Finanzierung des Staatshaushaltes weg von Steuern hin zu Schulden verlagert. Während Steuern für die Rentiers eine Abgabe waren, ihren Profit also schmälerten, so sind Schulden für sie eine zins- und gewinnbringende Investitionsmöglichkeit. Gleichzeitig wurden durch die Sparmassnahmen und Deregulierungen die wenig Begüterten und auf ihrer Hände Arbeit oder staatliche Unterstützung angewiesenen negativ betroffen. So sind denn auch in vielen der am stärksten von Austeritätsmassnahmen betroffenen Ländern die Armutsraten und Arbeitslosen Zahlen geradezu explodiert.

Strassenkämpfe statt Stimmrecht

Problematisch ist auch die Art und Weise der Entscheidungsfindung und der Durchsetzung dieser Massnahmen, die insbesondere in Griechenland aber auch anderswo weite Teile der Bevölkerung in Mitleidenschaft ziehen. Einerseits wurden viele der Massnahmen durch transnationale, resp. internationale Institutionen quasi oktroyiert. Da Ratingagenturen den oben genannten Ländern weitestgehend die Kreditfähigkeit absprachen, konnten diese nur noch mit sehr hohen Zinsen Geld auf den internationalen Kapitalmärkten leihen. Dies hatte zur Folge, dass den Ländern die Zahlungsunfähigkeit drohte. Um dies zu verhindern, verhandelten sie mit der so ge-

nannten Troika, also dem Internationalen Währungsfonds, der EU-Kommission und der Europäischen Zentralbank. Finanzielle Unterstützung für die Krisenländer wurde an Austeritätsmassnahmen geknüpft. Die nationalen Regierungen und Parlamente standen nun vor der Wahl, in die Staatspleite zu gehen oder aber die Unterstützung der Troika anzunehmen und dafür die Massnahmen zu akzeptieren. Alle Länder, die vor dieser «Entscheidung» standen, gaben grünes Licht für die Austeritätspolitik, egal welcher Couleur die Regierung war. Weite Teile der Bevölkerung in den Ländern unterstützten diesen Weg nicht, insbesondere in Griechenland kam es zu Massenprotesten. Insgesamt entstand der Eindruck, dass die Entscheidung, mit welchen Mitteln die Krise überwunden werden sollte, nicht mehr in den Händen der Bevölkerung lag, die unter den Auswirkungen dieser Mittel zu leiden hatte. Wolfgang Streeck bringt das in einem seiner zahlreichen erhellenden Artikel zu diesem Thema zu folgender Schlussfolgerung: «Where democracy as we know it is effectively suspended, as it already is in countries like Greece, Ireland and Portugal, street riots and popular insurrection may be the last remaining mode of political expression for those devoid of market power. Should we hope in the name of democracy that we will soon have the opportunity to observe a few more examples?» (Streeck 2011:28).

Mittlerweile zeichnet sich diese «suspendierte Demokratie» weiter ab, allerdings sind es nicht die von Streeck beschriebenen Proteste, Aufruhre und Krawalle, die aus dieser Situation entstehen, sondern Fatalismus und der Verlust demokratischer Legitimität greifen um sich. Sollte diese strikte Austeritätspolitik weiter verfolgt werden, könnte sie so zu einer ernsthaften Gefahr für die Demokratien Europas werden. An der einen oder anderen Stelle werden nun endlich Stimmen laut, die ein Umschwenken hin zu verstärkten Investitionen in die betroffenen Länder und einem Ende der rigiden Sparpolitik fordern. Ob sich diese Einsicht allerdings durchsetzen wird, steht in den Sternen. ■

Weiterführende Literatur

- > Crouch, Colin (2011). *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Cambridge. Polity Press.
- > Schief, Sebastian und Ivo Staub (2013). *Die Krise verstehen - Konzepte und Analysen zum besseren Verständnis der derzeitigen Verwerfungen*. Newsletter Studienbereich Soziologie, Sozialpolitik und Sozialarbeit, Nr. 12, 12-25.
- > Streeck, Wolfgang (2011). *The Crises of Democratic Capitalism*. *New Left Review*, 71, 5-29

Sebastian Schief ist Lehr- und Forschungsrat am Studienbereich Soziologie, Sozialpolitik und Sozialarbeit.
sebastian.schief@unifr.ch

Ivo Staub ist Diplomassistent am Studienbereich Soziologie, Sozialpolitik und Sozialarbeit.
ivo.staub@unifr.ch

L'Eglise catholique, une démocratie?

Depuis le Concile Vatican II, le gouvernement ecclésial évolue vers une participation plus active des fidèles. Comment fonctionne-il aujourd'hui? Etat des lieux démocratiques en pays catholique. François-Xavier Amherdt

Demokratisierung der Kirche

Seit dem Zweiten Vatikanischen Konzil (1965) ermöglicht die häufig als «autokratische Monarchie» bezeichnete Katholische Kirche ihren Gläubigen zunehmend eine aktivere Teilnahme am Kirchengeschehen. So verbindet die Kirchenregierung mit den hierarchischen Prinzipien (die auf dem Apostelamt gegründete Kirche und deren Nachfolger, die Bischöfe) je länger, je mehr auch synodale Elemente (jede und jeder hat Kraft seiner Taufe das Recht und die Pflicht, seinen Standpunkt auszudrücken) und die Kommunion (Quelle der Glückseligkeit aller, von der Gemeindegemeinschaft bis zur Weltkirche). Der *sensus fidelium* (der Glaube aller Gläubigen) hat dem kirchlichen Lehramt zu dienen (dem Papst und seinen Bischöfen), wie kürzlich in einem Dokument der Internationalen Katholischen Kommission in Erinnerung gerufen wurde (Rom, 2014). Um diese gemeinsame Verantwortung praktisch anwenden zu können, wurden auf allen Hierarchiestufen neue Institutionen und Strukturen mit demokratischer Couleur ins Leben gerufen, die dazu beitragen sollen, die Stimme von Gottes Volk zu hören.

On considère souvent l'Eglise catholique comme une forme de «monarchie auto-cratique». Or, notamment depuis le Concile Vatican II (1965), le gouvernement ecclésial associe de plus en plus au principe hiérarchique (l'Eglise fondée sur les apôtres et leurs successeurs, les évêques) les notions de synodalité (chacun-e au nom de son baptême a le droit et le devoir d'exprimer son point de vue) et de communion (recherche du bien de tous, au sein de chaque Eglise locale et sur le plan de l'Eglise universelle). C'est d'ailleurs le *sensus fidelium* (le sens de la foi de tous les fidèles) que doit servir le Magistère (le pape et les évêques), comme vient de le rappeler un document de la Commission théologique internationale (Rome, 2014).

Principe de coresponsabilité

C'est l'un des apports les plus importants du dernier Concile: il n'y a pas, d'un côté, une hiérarchie active, dirigeante, enseignante et, de l'autre, un «laïcat» (du grec *laos*, peuple de Dieu) passif, soumis et enseigné. Tous les fidèles participent activement, au nom de leur baptême (sacerdoce commun ou baptismal), aux trois fonctions du Christ prophète (porte-parole de Dieu), prêtre (chargé d'offrir le monde au Père) et roi-serviteur (au service de l'unité et de la paix). C'est pourquoi, tous les baptisés sont responsables de la mission de l'Eglise, de la catéchèse (annonce de la foi), de la liturgie (célébration des sacrements), du service de la justice et des pauvres (la diaconie) et de l'animation de la communauté (dans la communion).

Structures et institutions

Pour exercer cette coresponsabilité, se sont créées à tous les niveaux des structures et

institutions à coloration démocratique, qui permettent de faire entendre la voix du peuple de Dieu. Au niveau de l'Eglise universelle, les évêques sont coresponsables de l'unité de l'Eglise avec le Souverain Pontife, qui est l'évêque de Rome; l'instance décisionnelle suprême de l'Eglise catholique est le concile, c'est-à-dire l'ensemble du collège épiscopal avec le pape; le synode des évêques regroupe des délégués des conférences épiscopales. François aimerait en faire une structure permanente pour l'aider à conduire la barque de Pierre. La curie du Vatican, composée d'un certain nombre de congrégations, n'est pas une élite de gouvernement «entre» le pape et les évêques, mais un ensemble de dicastères «au service du pape et du collège épiscopal»; d'ailleurs, le pontife argentin a créé un groupe de neuf cardinaux (intitulé par analogie G9), avec lequel il réfléchit à un assouplissement du mode de fonctionnement de la curie.

Au niveau des nations, chaque pays ou groupe de pays comporte une conférence épiscopale, dont François souhaiterait renforcer le statut, pour éviter une centralisation excessive qui, au lieu d'aider, complique la vie de l'Eglise (cf. sa première exhortation apostolique *Evangelii Gaudium* de décembre 2013, n. 32).

Au niveau diocésain, en plus de nombreuses commissions et conseils financiers (appelés corporations ecclésiastiques), le conseil presbytéral, constitué de délégués des prêtres, élus par leurs confrères, veille avec l'évêque à l'unité du *presbyterium* (l'ensemble des prêtres) et à la qualité de la vie des prêtres; puis le conseil pastoral diocésain (au niveau du diocèse) et cantonal (au niveau de chaque canton, pour les

grands diocèses), composé de délégués des laïcs (paroisses, services et mouvements, religieux-ses et prêtres), aident l'évêque à guider la marche pastorale du diocèse; l'évêque peut proposer une démarche particulière (synode diocésain, assemblée diocésaine, forum diocésain) pour réfléchir aux orientations fondamentales du peuple de Dieu dont il a la charge.

Au niveau local (pastorale dite «territoriale»), chaque paroisse dispose d'un conseil de communauté ou conseil pastoral (pour les activités de la paroisse) et d'un conseil de paroisse ou de gestion (pour les questions financières); ces conseils locaux de proximité sont coordonnés au niveau des unités pastorales ou secteurs dans des conseils d'unité pastorale ou conseils pastoraux de secteur (ainsi que des conseils de gestion régionaux), à géométrie variable. Les divers services et mouvements (pastorale dite «catégorielle») comportent, eux aussi, chacun un bureau ou conseil.

Par mode consultatif

Pour que ces très nombreux organismes puissent vraiment jouer leur rôle de coresponsabilité, ils se sont dotés de modalités de fonctionnement qui fassent droit à la parole de chacun et qui respectent la structure fondamentale de l'Eglise catholique, autrement dit, qui articulent le triple principe synodal, hiérarchique et communionnel. Le droit canonique emploie partout le terme «consultatif» pour désigner ce fonctionnement, terme ambigu qui peut donner lieu à une interprétation faible («je consulte, mais je fais quand même ce que je veux») ou forte, ce qui entraîne pratiquement un droit de codécision, certes asymétrique comme explicité plus loin.

Fonctionnement collégial

Parmi les diverses institutions, il en est où tous sont (pratiquement) égaux. Par exemple, la conférence des évêques, un groupe de curés *in solidum* (curés de plusieurs paroisses ensemble), une équipe pastorale responsable d'une unité pastorale, une équipe de mouvement... Dans ce genre d'institutions, le principe de synodalité, c'est-à-dire de participation plénière de chacun-e, est appliqué de façon privilégiée. Les décisions sont normalement prises de façon communionnelle, c'est-à-dire en tendant vers une convergence aussi grande que possible. Le président est, la plupart du temps, conçu comme *primus inter pares*, pour le bon fonctionnement de

l'organisme. Mais le principe hiérarchique n'est pas absent, dans la mesure où la décision de l'instance concernée a besoin de l'approbation de l'instance supérieure: pour la conférence des évêques, celle du Saint-Siège, pour l'équipe pastorale, celle de l'évêque, etc..

Codécision asymétrique

Lorsque le peuple de Dieu est représenté dans une instance, par exemple le conseil de communauté avec son curé, le conseil pastoral diocésain avec son évêque, le synode des évêques avec le pape, la prise de coresponsabilité se fait selon le principe *multi-unus*, ou principe synodalo-hiérarchique. Cela signifie que les *multi* (les «délégués de la base») ont le droit d'exprimer leur point de vue, de participer à la décision, puis que l'*unus* a le droit de dire son avis et d'approuver – ou de refuser – la décision, non pas en raison de son caprice, mais au nom du Christ-Tête dont il est le «représentant», selon la conception catholique du sacrement de l'ordre.

Dans ces organismes «à tendance démocratique», on peut parler de droit de «codécision asymétrique». Comment cela peut-il fonctionner pratiquement? Voici un modèle basé sur le Synode suisse 1972, qui porte la marque du sens helvétique de la démocratie:

- Phase de débat où tout le peuple s'exprime (les *multi* et l'*unus*).
- Phase de convergence (recherche d'un large consensus). Cette phase représente l'aspect communionnel de la prise de décision.
- Phase de décision synodale (les *multi* se prononcent).
- Phase d'approbation hiérarchique (l'*unus* se prononce). L'*unus* s'exprime aussi en fonction du lien de sa portion de peuple avec toute l'Eglise locale et universelle. Sa voix a vocation communionnelle en ce sens.
- En cas de désaccord: un groupe de concertation est mis sur pied, en vue d'une nouvelle proposition, débouchant sur une nouvelle décision synodale et une dernière prise de position hiérarchique.

Ainsi se trouvent respectés à la fois les droits de l'Eglise, peuple de Dieu, et ceux de l'Eglise, corps du Christ, structurée hiérarchiquement. Puissent les synodes des évêques sur la famille (octobre 2014 et 2015), préparés selon le vœu du pape par une vaste consultation des fidèles, s'inspirer de ce fonctionnement ■

François-Xavier Amherdt est professeur à la Chaire francophone de théologie pastorale, pédagogie religieuse et homilétique.
francois-xavier.amherdt@unifr.ch

Christ und Bürger im demokratischen Staat

Kann sich eine hierarchisch strukturierte Kirche in der demokratischen Gesellschaft engagieren? Ein überzeugter Christ zugleich Bürger des säkularen Staates sein? Eine theologische Warnung vor einem verlockenden Angebot. Barbara Hallensleben

La sécularité chrétienne comme double vie?

L'Eglise est l'«alliée la plus fiable d'une "laïcité saine" pour un Etat constitutionnel démocratique, séculier et moderne», écrit Martin Rhonheimer. Au nom de sa double identité (*civis simul et christianus*), le citoyen accepte la légitimité des procédures démocratiques. D'après Rhonheimer, la vérité et la moralité sont garanties par le magistère de l'Eglise. C'est là que la «double identité» se modifie en une sorte de «double vie». L'ordre politique laïque devient lui-même le contenu de la mission chrétienne. Pour Rhonheimer, les civilisations qui ont une autre image d'elles-mêmes, comme la majeure partie de l'Islam, mais aussi une grande partie du monde orthodoxe, sont exclues parce que «des doubles standards de droit international sont impensables». Samuel Huntington n'est pas le seul à constater que cette situation mène à un «Clash of Civilizations». Vatican II ouvre de nouvelles perspectives pour concilier de manière authentique l'identité chrétienne et citoyenne.

In seinem Buch «Christentum und säkularer Staat», das bereits in dritter Auflage erschienen ist, macht Martin Rhonheimer den Christen ein verlockendes Angebot. Der Autor, Professor für Ethik und politische Philosophie an der Päpstlichen Universität Santa Croce in Rom, nimmt durch seinen freundlichen Umgang mit Säkularität, Laizität und Demokratie den Christen ihre diffuse Unruhe: Die Kirche ist der «zuverlässigste Verbündete einer wohlverstandenen "gesunden Laizität" des modernen säkularen demokratischen Verfassungsstaates» (24). Die diffusen Ängste gegenüber dem Islam werden hingegen rational erhärtet: Der Islam hat in diesem europäischen Haus demokratischer Rechtsstaatlichkeit keinen Ort, es sei denn, er würde seine Identität substantiell ändern. Ernst-Wolfgang Böckenförde setzt in seinem Vorwort ein grosses Fragezeichen: Rhonheimers Ergebnisse «fordern zu weiterer Diskussion und Auseinandersetzung heraus. Die so wichtige Integration der Rollen von Christ und Bürger im demokratischen Staat zu einer doppelten Identität (*civis simul et christianus*), die auch ihm ein grosses Anliegen ist, sehe ich noch nicht voll erreicht» (11f.). Weshalb diese bemerkenswert deutliche Zurückhaltung?

Dualismus der «zwei Stockwerke»?

Ausgangspunkt für Rhonheimers Deutungen ist das «absolute Novum», das er mit Fustel de Coulanges konstatiert: «Das Christentum [war] die erste Religion, welche das Recht nicht von der Religion abhängen lassen wollte» (zit. 36). So ist und bleibt das Christentum «dualistisch, es unterscheidet und trennt Politik und Religion» (102). Religion hat den Auftrag, «die weltliche Macht des Staates moralisch zu relativieren, damit

ihre Totalitätsansprüche zu brechen und irdische Macht in ihre Grenzen zu verweisen» (18). Dafür bedarf besagte Religion «einer geistig-moralischen, religiös verankerten Macht, die allein auch für das Heil des Menschen zuständig ist» (19). Weltliche Gewalten sind «vom Amtsscharisma der Kirche deshalb abhängig, weil die Ausübung weltlicher Gewalt gemäss objektiven, Wahrheit beanspruchenden Wertkriterien zu geschehen hat, letztere sich aber auf abschliessende und zweifellose Weise allein im Besitz der geistlichen Gewalt der Kirche befinden» (69). In einem entscheidenden Punkt identifiziert sich Rhonheimer mit dem Selbstverständnis der modernen Demokratie: Er plädiert für Abstinenz von institutionellen kirchlichen Interventionen. «Die Eindämmung politischer Macht kann nur durch politische Macht geschehen» (180). Insofern können «moralisch falsche demokratische Entscheidungen gleichzeitig als prozedural korrekt und damit auch, innerhalb des demokratischen Konsenses, als politisch legitim anerkannt werden» (174). Die Kirche «verkündet eine Wahrheit, aber keine institutionelle oder verfahrenstechnische Alternative zur modernen Demokratie» (189). Doch inmitten der neuen Bescheidenheit verfestigen sich Dualismus und Fremdheit zwischen *civis* und *christianus*: Die Kirche kann sich «nicht selbst als Bestandteil des säkularen Staates und des demokratischen Systems verstehen» (186). Rhonheimer argumentiert theologisch im viel kritisierten Zwei-Stockwerke-Denken von Natur und Gnade: Für die «Natur» der politischen Welt bleibt die pure Prozeduralität, die «Gnade» wird in Gestalt von absoluter Wahrheit und absoluten Werten von der Kirche garantiert. Die dualistischen Urteilkriterien verfestigen ►



sich: Die Kirche als Heilsinstitution allein bezeugt «absolute Werte» (245); ihre Autorität ist wesentlich eine Autorität «der moralischen Beurteilung, Kritik und Wertung» (258), da sie «die höhere und definitive Heilswahrheit verkündet, die auch auf die weltlichen Verhältnisse und das irdische Geschehen ihr Licht zu werfen beansprucht» (262). Hingegen «anerkennt die Kirche keine ebensolche moralische Autonomie des Staates: die Säkularität des Staates ändert nichts daran, dass dieser objektiven moralischen Massstäben zu genügen hat, die er nicht selber zu schaffen imstande ist» (271). Mit dieser Auslegung seines Axioms ist Böckenförde selbst offenbar nicht einverstanden.

Christliche Säkularität als Doppelleben

Das verlockende Angebot heisst «christliche Säkularität» (432-437) und besteht in der Fähigkeit, «in einer Art "doppelter" oder "differenzierter Identität" zugleich als gläubiger Christ und als Bürger des säkularen Staates zu leben» (425). Kein «Doppelleben» (425) sei das, so muss Rhonheimer betonen. Aber der mehrfach proklamierte «Dualismus» wiederholt sich: Der Bürger akzeptiert die rein verfahrensrechtliche Legitimität demokratischer Prozeduren ohne Wahrheits- und Moralitätsanspruch. Er sieht ein, dass eine schwache, auf politischen Nutzen zielende Begründung der Menschenrechte den säkularen Konsens besser fördert (428f.). Der Christ orientiert sich an der höheren Wahrheit, den absoluten Werten und der starken Metaphysik. Er sollte «eine Art Überlegenheitskomplex besitzen» (431), weil er über «eine letzte und letztlich sichere und stabile kognitive Grundlage» der säkularen Ordnung verfügt.

So wird am Ende die säkulare politische Ordnung selbst zum Inhalt christlicher Mission, ist sie doch «eine reife Frucht der geschichtswirksamen zivilisatorischen Kraft des Christentums, welcher auch das Potential innewohnt, zum globalen Patrimonium einer multikulturellen Welt zu werden» (437). Damit ist offenkundig ein Monopolanspruch erhoben: Multikulturalität im «politisch-rechtlichen und damit im eigentlichen Sinne ist unmöglich» (423), und Pluralität auf nationaler und internationaler Ebene ist nur innerhalb der von Rhonheimer abgesteckten säkularen Ordnung zulässig. Zivilisationen mit anderem Selbstverständnis wie grosse Teile des Islam, aber auch weite Teile der orthodoxen Welt, haben offenbar keine Daseinsberechtigung, denn «völkerrechtliche Doppelstandards sind nicht denkbar» (424). Hier

kommt das Paradox der Rhonheimer'schen Denkform voll zum Tragen: Die a-religiöse, von Wahrheit und moralischer Autorität entleerte prozedurale Rechtswelt wird zur globalen, exklusivistischen Pseudo-Religion. Nicht nur Samuel Huntington ist längst zu der Einsicht gekommen, dass diese Position den «Clash of Civilizations» provoziert und Hass und Gewalt schürt. Religiöse Bekenntnisinhalte spielen für Rhonheimer im politischen Kontext keine Rolle. Daher seine offenkundige Sympathie für die Zivilreligion (247-252), in der die jeweils «faktisch existierende und gelebte Religion» (248) öffentlich und die öffentliche Ordnung stützend präsent wird – «von Segnungs- und Vereidigungsformeln bis hin zu reumütigen Schuldbekennnissen sich verfehlt habender US-Präsidenten» (248).

Befähigt zur Good Governance

Auf das II. Vatikanische Konzil kann sich der Autor in seiner dualistischen Betrachtungsweise sicher nicht berufen: Die politische Ordnung ist «Natur» ohne Potentialität für die Verheissungen des Heils. Der Kirche fehlt die Einsicht in ihre Einbettung in Natur und Geschichte und in die dementsprechende Partikularität ihrer Gestalt. Sie trägt die Fülle objektiver Wahrheit, absoluter moralischer Werte und Normen in sich und gebärdet sich als Richterin von höherer, unabhängiger Warte. Ändern müssen sich nur die anderen, allen voran der Islam. Eine innere Bestimmung der Kirche durch ihre Adressaten, die doch geschaffen sind nach dem Bilde Gottes und mit denen Christus sich in seiner Menschwerdung vereinigt hat (GS 22), findet nicht statt, eine «gegenseitige Beziehung» (*mutua relatio*; GS 40-45) von Kirche und Welt ist dem Autor fremd. Das Konzil hingegen hat neue Möglichkeiten eröffnet, Christ und engagierter Bürger der Demokratie zugleich zu sein. «Hierarchie» besagt im kirchlichen Rahmen nicht anti-demokratische Über- und Unterordnung, sondern Zeugnis für einen Ursprung (*archē*), der die Welt als Schöpfung beruft und befähigt zum «Reich Gottes» und damit zur «good governance». Das scheint weder für den kirchlichen noch für den politischen Raum theologisch bislang hinreichend durchdacht zu sein. Rhonheimers Botschaft an die Welt bleibt die freundliche Zusage ihrer Bedeutungslosigkeit. Damit kann weder der Bürger noch der Christ sich zufriedengeben. ■

Quelle

1 Martin Rhonheimer, *Christentum und säkularer Staat. Geschichte – Gegenwart – Zukunft*. Mit einem Vorwort von Ernst-Wolfgang Böckenförde, Freiburg i.Br. – Basel – Wien: Herder Verlag 2014.

Barbara Hallensleben ist ordentliche Professorin für Dogmatik und Präsidentin des Departements für Glaubens- und Religionswissenschaft, Philosophie. barbara.hallensleben@unifr.

Immigration: plaider pour l'inclusion

Après celui des femmes, certains cantons et communes accordent le droit de vote aux étrangers résidents. Et si le prochain défi de la démocratie suisse était l'intégration des futurs immigrants dans les décisions migratoires? Johan Rochel

Mitspracherecht: Für wen?

Hätten die Bürgerinnen und Bürger Europas nicht ein Wörtchen mitzureden gehabt vor der Abstimmung des 9. Februar zur Masseneinwanderung? Und müssten sich künftige Wirtschaftsimmigranten nicht zur Ecopop-Initiative äussern dürfen? Der Philosoph Arash Abizadeh aus Montreal argumentiert ebenso klar wie störend: Jedes Individuum, das von einer Einschränkung betroffen ist, sollte sich an deren Legitimierungsprozessen beteiligen dürfen. So wie Bürger über das demokratische Recht verfügen, sich zu Gesetzen äussern zu dürfen, die ihr Leben in der Gesellschaft regeln, so sollten künftige Immigranten ein Mitspracherecht haben bezüglich der Regeln, die ihre Zukunft betreffen. Nach Abizadeh ist es an der Zeit, all jenen ein Stimmrecht zu gewähren, die die politischen Entscheide im Anschluss mit(er)tragen müssen. Hinter der Argumentation des Philosophen steht die Diskussion rund um das demokratische Inklusionskriterium. Wie aber soll er messen werden, wer im Rahmen einer Abstimmung konsultiert werden sollte?

Imaginez les requérants d'asile s'exprimant sur les réformes du droit d'asile, les Européens glissant un bulletin dans l'urne le 9 février et les immigrants économiques venus des quatre coins du monde participant à la votation Ecopop. Sous la plume du philosophe de Montréal Arash Abizadeh, le propos ne relève pas de la plaisanterie politique, mais bien plutôt d'un défi lancé à tous les démocrates. L'argument est aussi limpide que dérangeant: tous les individus soumis à une contrainte devraient pouvoir participer au processus de légitimation de celle-ci. Comme les citoyens ont un droit démocratique à s'exprimer sur les lois qui régulent leur vie en société, les futurs immigrants devraient pouvoir codécider des règles qui détermineront leur destin. Selon Abizadeh, il est donc temps d'ouvrir les bureaux de vote à ceux qui subissent nos choix de politique migratoire.

Derrière l'argument proposé par Abizadeh se cache une discussion sur le critère d'inclusion démocratique. Comment choisir qui devrait être consulté dans une procédure de vote? Face à cette question, les philosophes politiques distinguent volontiers entre le fait d'être «soumis à une contrainte» et le fait d'être seulement «affecté» par une norme. Al'aune du premier critère, le droit démocratique des citoyens ne provient pas seulement du fait qu'ils sont touchés par les normes communes, mais qu'ils sont contraints de s'y soumettre, par la force si besoin. Le degré de contrôle qui s'opère sur les citoyens est élevé. Pour le deuxième critère, le simple fait d'être affecté par une norme pourrait suffire à justifier une participation démocratique. Ce critère est systématiquement critiqué pour placer la barre démocratique trop bas. Un nombre

incalculable d'individus à travers le monde sont potentiellement affectés par la décision d'un Etat. Ces individus sont-ils affectés de manière assez pertinente pour prétendre à un droit de participation démocratique?

De plein fouet

Ces deux critères fournissent une grille de lecture adéquate pour appréhender les effets de nos choix de politique migratoire et leurs conséquences en termes de participation. Les futurs immigrants sont-ils contraints ou simplement affectés? Abizadeh tente de démontrer que les individus souhaitant immigrer sont contraints par les politiques migratoires des Etats. Il semble ardu d'établir que les futurs immigrants sont soumis à des normes communes d'une manière comparable aux citoyens d'un Etat. Certes, la frontière est gardée par des hommes en armes et l'Etat n'hésite pas à avoir recours à des moyens parfois discutables pour repousser certains immigrants. Néanmoins, le mode d'interactions entre l'Etat et les futurs immigrants n'est pas équivalent aux relations qui s'établissent entre un Etat et ses citoyens.

Si l'argument d'Abizadeh échoue à démontrer un droit de participation démocratique pour tous les futurs immigrants, il pointe un défi essentiel dans le débat autour de nos choix migratoires. En complément des discussions sur une politique d'immigration plus ou moins libérale, ce défi pourrait être qualifié de «procédural». Il porte sur la manière dont les citoyens débattent et décident leur politique d'immigration. Il est hors de doute que nos choix affectent de plein fouet les futurs immigrants et certains de ►

leurs intérêts fondamentaux. Lorsque le Parlement décide de réviser la loi sur l'asile, lorsque les citoyens exigent un retour aux contingents ou lorsque le regroupement familial est rendu plus difficile, ce sont les intérêts des futurs immigrants qui sont directement touchés. Et pourtant, ces individus n'ont aucune voix au chapitre dans les processus de prise de décisions.

Se faire entendre

A défaut de conférer un droit de participation démocratique, le fait d'être affecté de manière pertinente devrait garantir un droit d'être entendu. Pour la Suisse, ce droit se décline comme une responsabilité d'intégrer les intérêts des futurs immigrants dans ses choix migratoires. Les individus dont les intérêts sont touchés au-delà d'un certain seuil devraient être pris en compte dans le processus décisionnel. Cette logique d'inclusion est une constante du système politique suisse. Celui-ci travaille au quotidien avec cette volonté de considérer et de prendre en compte les avis et opinions des groupes qui sont affectés par un choix législatif. La procédure de consultation, véritable pilier du système politique suisse, puise sa justification dans cette ambition d'inclure. Selon cette analyse, une Suisse démocratique est indissociable d'une Suisse responsable, qui reconnaît la nécessité de prendre en considération les intérêts des individus qu'elle affecte.

Sur le plan de sa réalisation, différentes options institutionnelles permettraient d'approcher cet objectif. Premièrement, la capacité des futurs immigrants à faire entendre leurs intérêts pourrait être massivement améliorée. A ce titre, il s'agirait de mettre en place des organes de représentation prenant part aux processus législatifs. Les différentes déclinaisons possibles seraient fonction de la robustesse qu'on souhaite conférer à ces organes. A l'un des extrêmes, un groupe composé d'immigrants résidents en Suisse pourrait prendre part aux consultations ayant trait à l'immigration avec l'objectif explicite de faire valoir les intérêts des futurs immigrants. Certaines ONG de défense des migrants jouent déjà un rôle similaire en «se mettant à la place» des immigrants au moment de prendre position sur une proposition. A l'autre extrême, pourquoi ne pas imaginer la réforme de la Commission fédérale pour les questions de migration et le passage d'une commission d'experts conseillant les autorités fédérales à une commission de représentation des intérêts

des futurs immigrants? En ancrant la prise en considération de ces intérêts au cœur de ses procédures de choix, la Suisse serait à même d'améliorer la légitimité de ses interactions avec les immigrants potentiels.

Plus de coordination internationale

Deuxièmement, la Suisse pourrait s'engager pour une plus forte coordination internationale autour des mouvements migratoires. En effet, un régime global permettrait d'intégrer un nombre important d'intérêts. Dans l'idéal, les Etats d'origine, les Etats de transit et les Etats de destination, les représentants des milieux économiques, ainsi que les groupes de défense des migrants auraient ainsi une opportunité de faire entendre leurs intérêts. En s'éloignant d'un traitement strictement national – ou régional à l'échelle de l'Union européenne – on passerait ainsi d'une approche unilatérale à une prise en considération globale des intérêts. A l'image de l'initiative de Berne lancée par la Suisse en 2001, des efforts substantiels ont déjà été entrepris dans ce sens. Il faut poursuivre ce travail en agissant de manière sectorielle, par exemple en renforçant le régime européen et global de l'asile et en exploitant les possibilités du GATS en matière d'immigration économique.

Cet enjeu de l'inclusion par la prise en compte des intérêts des futurs immigrants est un défi de taille pour la Suisse et ses voisins. A la lumière du pedigree démocratique dont la Suisse aime se targuer, peut-on toutefois imaginer un pays mieux équipé en termes de ressources et d'expériences pour relever ce défi? Qu'attend la Suisse pour s'avancer sur le difficile, mais ô combien gratifiant sentier de l'inclusion? Loin de se limiter à une obligation morale, la pratique helvétique nous enseigne que l'inclusion d'intérêts parfois divergents est gage d'efficacité et de solidité. Deux composantes dont nos politiques d'immigration actuelles manquent cruellement. ■

Pour aller plus loin

> Arash Abizadeh, *Democratic Theory and Border Coercion: No Right to Unilaterally Control Your Own Borders*, Political Theory, 2008
Le site de l'auteur :
www.ethiqueenaction.com

Johan Rochel est doctorant en droit européen dans le cadre du Prodoc «Fondements du droit européen et international».
johan.rochel@unifr.ch



RING!!!

SUPER PIZZA
D

EXTRA CHEESE
EXTRA SIZE
EXTRA LIBERTY!

DEMOCRACY!
DEMOCRACY!

DEMOCRACY!
DEMOCRACY!

Demokratie will gepflegt sein

Wie alle wichtigen Güter und wertvollen Beziehungen läuft auch die Demokratie Gefahr, an Substanz, Lebendigkeit und Tiefe zu verlieren, wenn es ihr an der erforderlichen Achtsamkeit und an Weiterentwicklung fehlt. Eva Maria Belser

Une petite plante bien délicate

Prendre soin de la démocratie représente une tâche exigeante qui requiert l'engagement de nombreux acteurs. L'exigence consiste à enraceriner le pouvoir de l'Etat dans le peuple, de l'obliger à agir dans l'intérêt général et de protéger les individus et les groupes d'un usage incontrôlé du pouvoir par les dirigeants, les élites ou les donneurs de leçons. Parmi les valeurs non négociables de la démocratie se trouve l'engagement en faveur de l'égalité de tous les êtres humains. C'est pourquoi, prendre soin de la démocratie présuppose également prendre soin de l'égalité, qui subit des dommages quand les développements juridiques ou sociaux renforcent l'inégalité. On a également besoin d'une «démocratisation» de chaque génération et du retour constant d'un printemps démocratique, qui réveille la pensée critique, le respect réciproque et la volonté d'une compréhension mutuelle. Dans une démocratie, à côté des désirs de la majorité, il faut aussi prendre en compte les intérêts de la minorité et les droits individuels. Prendre soin de la démocratie est une affaire sérieuse. Et certains signes indiquent que, depuis quelque temps, celle-ci est en jachère.

Geht es um die Frage der Gültigkeit oder Durchsetzung von Volksinitiativen, werden Demokratie und Rechtsstaat oft als zwei rivalisierende Werte dargestellt und entweder eine unbedingte Achtung des Volkswillens oder eine Beschränkung der Volksrechte gefordert. Dabei wird übersehen, dass es sich bei Demokratie und Rechtsstaat um ineinander verflochtene und voneinander abhängige Aspekte der Staatsorganisation handelt und die Zukunftsfähigkeit der Demokratie weniger Schutz oder Schranken als vielmehr umfassende Pflege voraussetzt.

Grundsatz der Gleichheit

Die Pflege der Demokratie stellt eine anspruchsvolle Aufgabe dar, die auf den Einsatz verschiedenster Akteure angewiesen ist. Sie ist deswegen so anforderungsreich, weil es um viel mehr geht als um regelmässig stattfindende Wahlen oder – im Falle der halbdirekten Demokratie – um die direkte Mitbestimmung des Volkes. Der demokratische Anspruch besteht vielmehr darin, die Staatsgewalt umfassend im Volk zu verankern und auf das Gemeinwohl zu verpflichten und Einzelne und Gruppen vor unkontrollierter Herrschaftsausübung durch Machthaber, Eliten oder Besserwisser zu schützen. Zu den Grundlagen und nicht verhandelbaren Werten der Demokratie gehört das Bekenntnis zur Gleichheit aller Menschen – ohne Rücksicht auf Vermögen, Erfahrungen oder Werte. Die Pflege der Demokratie setzt deshalb auch eine Pflege der Gleichheit voraus und nimmt Schaden, wenn rechtliche oder gesellschaftliche Entwicklungen die Ungleichheit verstärken. Weil Demokratie nicht mit Volkssouveränität zu verwechseln ist und mehr bedeutet, als die Mehrheit über beliebige Fragen entscheiden zu lassen, sind

demokratische Verfahren und Ergebnisse an zahlreiche Voraussetzungen und Bedingungen gebunden, die stets neu zu erringen und zu sichern sind.

Warten auf den Frühling

Beim Verfahren ist zunächst die Frage der Beteiligung zu beachten. Die zunehmende Migration und eine restriktive Einbürgerungspraxis führen dazu, dass die Gruppe jener Personen, die einer Rechtsordnung unterworfen ist, und jene, die ihre Ausgestaltung mitbestimmt, immer weiter auseinanderklaffen. In der Schweiz beträgt der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer, die nur in wenigen Gemeinden und Kantonen politische Rechte ausüben, fast 25 Prozent der Wohnbevölkerung. Da auch der demokratische Absentismus die Legitimität staatlicher Entscheide schwächt, ist die Frage bedeutsam, was mehr Personen dazu bewegen kann, sich an der Gestaltung des Gemeinwesens zu beteiligen. Dazu gehört angesichts der vermeintlichen oder tatsächlichen Erosion der staatlichen Macht und der Verbreitung des TINA-Prinzips («there-is-no-alternative») auch ein Bemühen darum, das Stimmvolk an jenen Entscheiden zu beteiligen, die für die Lebens- und Arbeitswelt der Einzelnen und die Sicherung des Gemeinwohls entscheidend sind. Anders als andere Vermächtnisse lassen sich demokratische Errungenschaften nicht ohne weiteres von einer Generation auf die nächste vererben, sondern müssen immer wieder neu angeeignet werden. Zur Pflege der Demokratie gehört deshalb auch die «Demokratisierung» jeder Generation. Gefragt ist ein ständig wiederkehrender demokratischer Frühling, der kritisches Denken, Interesse an Fragen des Zusammenlebens, gegenseitige Rücksichtnahme

und Bereitschaft zur Verständigung weckt und belebt. Sterile oder polarisierende Debatten, die mehr der (parteilichen) Profilierung als der Lösung anstehender Probleme dienen, sind denn auch einer immer wieder neu erforderlichen Aneignung der Demokratie abträglich.

Transparenz vs. Instrumentalisierung

Demokratie setzt vielseitige und sachgerechte Information voraus. Medien, die unter starkem Wettbewerbsdruck stehen, nehmen nicht ohne weiteres die Rolle der kritischen Berichterstattung wahr, sondern können dazu tendieren, emotional aufgeladene Themen zu setzen und zu bewirtschaften. Soziale Medien mögen der Vielfalt der Meinungen dienlich sein, schaffen aber eine fragmentierte Öffentlichkeit, die es Nutzern erlaubt, sich mit Gleichgesinnten zu unterhalten, ohne sich mit anderen Meinungen auseinanderzusetzen. Angesichts der verschwindenden Unterschiede zwischen Radio, Fernsehen und Printmedien stellt sich auch die Frage, ob nicht auch letztere dazu zu verpflichten wären, zur Bildung, kulturellen Entfaltung und freien Meinungsbildung beizutragen, Ereignisse sachgerecht darzustellen und die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck zu bringen (Art. 93 BV). Ganz grundsätzlich ist die Rolle der Medien im Gefüge der Gewalten wohl neu zu bedenken: Wäre nicht auch in Bezug auf die vierte Macht für Gewaltenteilung zu sorgen und zu verhindern, dass es – nach dem von Berlusconi praktizierten Modell – zu einer Verschränkung von staatlicher Macht und Medienmacht kommt?

Schliesslich wirft auch die Frage der Finanzierung demokratischer Politik Fragen auf. Es ist zu entscheiden, ob Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ein Recht darauf haben zu wissen, wer welche Parteien und Parolen mit welchen Beträgen unterstützt und ob Journalistinnen, Leserbriefschreiber und Blogger aus ideologischen oder kommerziellen Interessen handeln. Transparenz bedarf auch im Gesetzgebungsprozess vermehrter Beachtung. Für eine demokratische Öffentlichkeit genügt der Zugang zu parlamentarischen Verhandlungen nicht; vielmehr ist auch von Interesse, was in Verwaltungen und Kommissionen geschieht und welchen Einfluss Interessenverbände ausüben.

Jedem und jeder sein Recht

Genau so vielfältig wie im Bereich der Verfahren sind die Anforderungen im Bereich der Ergebnisse. Dabei gilt es dafür zu sorgen, dass die demokratische Agenda nicht

von Partikulärinteressen usurpiert und der Raum der demokratischen Mitbestimmung nicht von Pseudoproblemen oder Einzelfällen besetzt wird. Die Pflege der Demokratie setzt auch eine ständige Vergegenwärtigung ihrer Aufgabe und Bedeutung voraus: Es geht nicht um die Durchsetzung einer schrankenlosen Mehrheitsherrschaft, sondern darum, die Geschicke des Staates in Übereinstimmung mit den Entscheiden des Volkes zu gestalten. Das Volk übt keine Willkürherrschaft aus, sondern beteiligt sich zusammen mit den Ständen, den gewählten Vertretern, der Regierung und den Gerichten in entscheidender Funktion am demokratischen Staat. Es ist nicht souverän und es hat nicht immer Recht. Wie jede Staatsgewalt ist auch das Volk im Verfassungsstaat nicht vollkommen frei, sondern eingebunden in ein demokratisches, rechtsstaatliches und gewaltenteiliges Gefüge, das Fragen der Gesetzgebung den Mehrheiten überlässt, aber Einzelnen und Minderheiten einen minimalen Bestand an Rechten sichert. Demokratisch hat mit anderen Worten nicht nur das Verfahren, sondern auch das Ergebnis zu sein: Es muss so ausgestaltet sein, dass es, wenn es auch nicht von allen gutgeheissen wurde, doch auf alle Rücksicht nimmt und für alle zumutbar ist. Neben den Wünschen der Mehrheit sind deshalb auch die Interessen der Minderheiten und die Rechte der Einzelnen zu berücksichtigen. Die Mehrheit darf nicht entscheiden, Reiche und Superreiche zu enteignen, um Schulen oder Spitäler zu finanzieren; dafür sorgen neben der Eigentumsgarantie das in den Grundwerten der Verfassung verankerte Verständnis einer liberalen und verlässlichen Staats- und Wirtschaftsordnung. Die Mehrheit darf die Minderheit nicht daran hindern, ihre Kultur zu pflegen, um Kosten zu sparen oder sich ihrer Identität zu vergewissern; dafür sorgen neben den Grundrechten die Grundwerte der auf Vielfalt bedachten Eidgenossenschaft. Das Volk darf Gesetze nicht selber durchsetzen und kann nicht über Einzelne zu Gericht sitzen, um sicherzustellen, dass die Urteile so ausfallen, wie eine Mehrheit es für richtig erachtet; dafür sorgt neben den Grundrechten die Verankerung der Gewaltenteilung. Die Pflege der Demokratie ist ein herausforderndes Geschäft. Dass in letzter Zeit so viel von ihren Schranken die Rede ist und Neuerungen im Bereich der Volksrechte ebenso gefordert werden wie das Durchwinken und Abnicken beliebiger Volksentscheide durch die anderen staatlichen Organe, muss als Zeichen dafür gelten, dass sie in der Vergangenheit vernachlässigt wurde. ■

Eva Maria Belser ist Vizedirektorin des Instituts für Föderalismus und Inhaberin des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht I.
evamaria.belser@unifr.ch

Freundschaft, Gemeinschaft, Volksherrschaft

Albertus Magnus stand im Spannungsfeld schwer zu versöhnender Gegensätze. Der deutsche Gelehrte stellte Konzepte vor, wie eine Volksherrschaft begründet werden konnte. Hans-Joachim Schmidt

Que l'ordre règne

Le savant allemand Albert Magnus (1193-1280) a interprété la théorie politique d'Aristote. L'idée centrale qu'il met en évidence est celle de *communicatio*. C'est dans les villes qu'elle se développait le mieux et elle régulait non seulement l'artisanat et le commerce, mais également les actions politiques communes. D'après la théorie de Magnus, l'homme ne pouvait atteindre son maximum que dans les centres urbains, là où la participation à l'organisation politique pouvait le mieux se concrétiser. Seul le droit de cité permettait au citoyen d'accéder au statut de juge et de dirigeant. Magnus a esquissé un corps politique articulé selon des niveaux de compétences. La souveraineté populaire qui dédaignerait cette hiérarchie serait, toujours selon Albertus, la pire des constitutions; un équivalent de la destruction de l'ordre. C'est ainsi qu'Albert rejette une forme de gouvernement qu'il appelle démocratie. Sa prise de position n'était pourtant pas sans équivoque. Certes, tous les êtres humains sont égaux par nature, mais uniquement sur le plan la substance. En ce qui concerne les actes, il y aura toujours une différence.

Albert Magnus (1193-1280) rang Zeit seines Lebens mit Gegensätzen: Bruder eines Bettelordens einerseits und Bischof von Regensburg und damit zugleich Reichsfürst andererseits; schon zu Lebzeiten angesehener Gelehrter und Verteidiger des christlichen Glaubens auf der einen Seite und zugleich einer der ersten, der um das Verständnis der neu zugänglichen Texte von Aristoteles rang; zum einen die monastische Existenzform wählend, aber zum anderen das städtische Milieu würdigend, war er darauf angewiesen, sich um Ausgleich zu bemühen und für seine Umgebung Ausgleich zu finden.

Freundschaft in der Politik

Albert Magnus interpretierte die politische Theorie des Aristoteles. Damit aktivierte er einen Textfundus, der aus der Perspektive der griechischen *Polis* entstanden war, um die Mitte des 13. Jahrhunderts in ein anderes politisches und soziales Umfeld transformiert werden sollte und zugleich ein theoretisches Werkzeug war, die zu seiner Zeit neu entstandene kommunale Autonomie und stadtbürgerliche Selbstverwaltung gedanklich zu erfassen. Zugleich liess Albert das Ideal christlich fundierter Brüderlichkeit einfließen. Gegenseitige Hilfe, Freundschaft und Eintracht seien das Kennzeichen der Stadt. Der zentrale Begriff, auf den Albertus verweist, ist der der *communicatio*, die sich in der Stadt am besten verwirkliche und Handwerk, Handel, aber auch gemeinsames politisches Handeln gründe. In unterschiedlichen sozialen Bindungen entstehen Gemeinschaften: in Familie, Haus und Stadt. Aber nur dort verwirkliche sich das Maximum dessen, was der Mensch erreichen könne. Dort könne die Mitwirkung an der politischen Gestaltung am besten ge-

lingen. Angestrebt werden Vorteile, erreicht werden müssten sie durch die Bereitschaft, Opfer zu bringen. Es bedarf indes mehr als einer Abwägung von Vor- und Nachteilen. Getragen wird die politische Gemeinschaft durch die Freundschaft und erhält damit eine emotionale Fundierung, zugleich auch eine Zuversicht, dass jeder unabhängig von seinen Lasten stets zu den Gewinnern des städtischen Lebens gehört.

Gleichheit und Ungleichheit

Der Bürger als Richter und Herrscher in der Stadt sei allein derjenige, der im vollen Besitz des Bürgerrechts sei, wobei Albertus aber durchaus Abstufungen und Einschränkungen einräumte. Er sah einen politischen Körper vor mit Abstufungen der Zuständigkeiten. Volksherrschaft, die diese Hierarchisierung missachte, sei, so meinte Albertus und dabei sich auf Aristoteles stützend, die schlimmste Verfassung; sie sei gleichbedeutend mit der Zerstörung der Ordnung. Damit verwarf Albert eine Regierungsform, die er Demokratie nannte. Seine Stellungnahme war aber nicht eindeutig. Denn er legte dar, dass alle Menschen von Natur gleich seien, so dass niemand anderen unterworfen sei. Dies gelte indes nur hinsichtlich der Substanz des Humanen. Bezogen auf Handlungen gebe es durchaus Ungleichheit. Albert verwarf aber das zu seiner Zeit weit verbreitete Argument, dass wegen der Unvollkommenheit der Menschen, die wegen ihrer Schlechtigkeit Tieren glichen, Unterordnung unter eine Herrschaft notwendig sei und dass dieser Zustand das Ergebnis des Sündenfalls sei. Es blieb nämlich die Frage offen, welcher Mensch zur Herrschaft berufen sein könne, da doch alle von Sünde belastet seien. Die Herrschaft verlange hingegen, dass sie das

allgemeine Wohl, welches mit dem Wohl der grossen Menge gleichgesetzt wird, fördere. Die grosse Menge war indes nicht lediglich Objekt einer guten Regierung, sondern Albert konnte in ihr durchaus den Teilhaber an der Macht sehen. Der Gedanke wird insbesondere im Kommentar zur aristotelischen Politik ausgeführt, ohne dass indes deutlich wird, welche Position Albert selbst als die richtige ansieht. Die Freiheit sei das Ziel der Volksherrschaft. Diese zeige sich darin, dass jeder Bürger sowohl der Herrschaft unterworfen sei, als sie auch ausübe. Die Gleichheit aller Bürger sei Voraussetzung einer Regierungsweise, in der nach der Zahl gewichtet werde. Dies sei gerecht. Im Ergebnis herrsche so die Gemeinschaft selbst. Die Volksherrschaft sei das Beste für das Glück aller, denn sie gewährleiste am besten die Freiheit, die den Menschen durch ihre Natur zukomme.

Begrenzung der Macht

Auch wenn Herrschaft auf viele verteilt sei, könne Herrschaft im praktischen Vollzug aber nur durch wenige ausgeübt werden. Deswegen seien eine Rotation der Ämter und eine kurze Amtsdauer erforderlich; die Einsetzung geschehe durch Wahl. Albertus untersucht die Ämter in der Stadtgemeinde. Ihre prinzipielle Legitimität war dabei vorausgesetzt, so dass die skeptische Einstellung hinsichtlich der Berechtigung von Volksherrschaft eine deutliche Korrektur erfuhr. Ämter in Arbeitsteilung besorgten die vielfältigen Aufgaben: Rechtsprechung, öffentliche Bauten, Strassenbau, Grundstücksgeschäfte, Stadtmauern und Stadttore, Anlage von Häfen, Grenzziehung von Ackerfluren, Steuereinschätzung und Steuererhebung, Verwaltung der Schulden. Albert nennt Stadtschreiber und Notare, Gefängniswärter und Aufseher über die Prostituierten. Schliesslich benötigten die Städte militärische Führer, die auch die Befugnis hätten, ein Bürgeraufgebot zusammenzustellen und Waffen und Ausrüstung einzuziehen und im Krieg die Befehlsgewalt auszuüben. Die Zünfte sind nicht nur für die berufsspezifischen Belange zuständig; sie sind Teil der Gesamtgemeinde und übernehmen politische Aufgaben.

Praktische Politik

Albert war auch Praktiker der Politik. Als er im Jahre 1252 von der Stadt Köln und vom Erzbischof von Köln, Konrad von Hochstaden, zum Schiedsrichter in einem Streit der beiden Parteien bestellt wurde, war sein Urteil zum erstenmal in städtischen Auseinandersetzungen gefragt. Es ging um

die Machtverteilung in der Stadt, in der die Auseinandersetzungen seit dem gescheiterten Aufstand der Kölner gegen Erzbischof Anno im Jahre 1073 nicht mehr abrisen und zu stets neuen und immer wieder aufs neue in Frage gestellten Kompromissen führten. Die Gegensätze prallten nach 1252 mit noch grösserer Heftigkeit aufeinander; wiederum war Albert als Schiedsrichter eingesetzt, diesmal in einem Streit, der die Fragen grundsätzlich anging. Albert bestätigte die Behauptung des Erzbischofs, dass alle Gewalt von ihm ausgehe und dass kein anderer Befugnisse beanspruchen könne, sofern er nicht von ihm eingesetzt worden sei, so dass städtische Räte als erzbischöfliche Beamte anzusehen seien. Andererseits legte Albert fest, dass die Gemeinde ihre Befugnisse aus alter Gewohnheit ableite, ihre Tätigkeit dem Wohl der Stadt diene und somit eigenständige Legitimität besitze. Die Stadtgemeinde bedarf Anführer. Deren schlechtes Handeln stifte Schaden, was verhindert werden könne, wenn die für die Beförderung des allgemeinen Wohls Geeignetsten gewählt würden. Wahlen dürften nicht durch Geldgeschenke manipuliert werden. Um diesem Missstand vorzubeugen, sah Albert vor, dass alle diejenigen, die die Bürgermeister wählten, sich eidlich dazu verpflichten mussten, sich weder durch Geld noch durch Freundschaft noch durch Verwandtschaft in ihrer Entscheidung beeinflussen zu lassen, sondern gemäss dem Recht und dem Gewissen die für die *res publica* nützlichsten Personen wählen würden. Die prinzipielle Berechtigung der Stadtgemeinde und ihrer politischen Handlungsfreiheit und die Zuweisung in Ämter durch Wahlen wurden als der Natur des Menschen angemessene Organisationsform gewürdigt.

Theorie ohne Realität

Volksherrschaft besass also Legitimität. Die Option haben andere Theoretiker weiter ausgeführt. War Thomas von Aquin ein Verfechter einer gemischten Verfassung, die die Vorteile von Monarchie, Aristokratie und Demokratie vereinte und deren Nachteile abmilderte, so vertrat zu Beginn des 14. Jahrhunderts Marsilius von Padua die Auffassung, dass legitime Herrschaft einzig durch die Einsetzung aller Beteiligten am politischen Verband begründet werden kann. Ob dies ein einmaliger Akt sei oder regelmässige Wahlen verlange, blieb offen. Herrschaft durch das Volk war theoretisch gewürdigt, ohne dass freilich die tatsächliche Machtverteilung während des Mittelalters irgendwo demokratisch bestimmt gewesen wäre. ■

Hans-Joachim Schmidt ist ordentlicher Professor für Mittelalterliche Geschichte und Allgemeine Schweizer Geschichte am Bereich Historische Wissenschaften.
hans-joachim.schmidt@unifr.ch

Des juges au-dessus de la démocratie?

La Cour européenne des droits de l'homme menace-t-elle la démocratie suisse? La question polarise les sensibilités politiques. Toutefois, le rôle de cet organe supranational et son rapport à la démocratie sont souvent mal compris. Alain Zysset

Wieviel Macht der EMRK?

Die Promotoren des kürzlich gestarteten SVP-Initiativprojekts «Schweizer Recht vor fremdem Recht» schiessen mit scharfem Geschütz gegen den Europäischen Menschengerichtshof, dem rechtssprechenden Organ der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), welche die Schweiz 1974 ratifiziert hat. Die polarisierende Debatte hat schnell an Boden verloren, uns aber vor Augen geführt, worum es wirklich gehen sollte, nämlich um die Menschenrechte, und welche Diskussion geführt werden müsste: Jene der speziellen Rolle des Gerichtshofs und dessen Urteilen. Die Polemik stösst denn heute auch auf ein akademisches Echo, das weit über die Schweizer Grenzen hinausreicht. Bei näherer Betrachtung der Rolle des Menschengerichtshofes muss man sich nämlich fragen, ob es sein darf, dass dieser die Gesetze seiner Mitgliedsstaaten in diesem Umfang mitbestimmt oder ob sich nicht viel eher eine ganz andere Fragestellung für die EMRK aufdrängt. Will heissen: Wenn wir uns auf eine generelle Liste an «demokratischen» Menschenrechten einigen könnten, welches wäre die Basis? Und wo liegen die Schranken?

Les promoteurs du récent projet d'initiative «anti-juges étrangers» de l'UDC n'ont pas manqué de tirer à boulets rouges sur la Cour européenne des droits de l'homme, l'organe judiciaire institué par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ratifiée par la Suisse en 1974. Le débat qui s'en est suivi s'est toutefois rapidement essoufflé autour d'une opposition quasibinaire: d'une part, la représentation d'une démocratie directe imperméable à toute injonction étrangère; de l'autre, la crainte qu'un tel projet, fût-il réalisé, renforcerait une Suisse sujette à la tyrannie de sa majorité. Le premier argument dénote un attachement viscéral au régime démocratique, réduit à sa matrice procédurale et citoyenne. Cet attachement n'instille pas seulement une défiance envers le juge «étranger». S'il était conséquent, le juge national serait aussi concerné. Le second stipule qu'une Suisse seule n'est pas à l'abri d'une perversion de son modèle, sur le plan interne, et que renégocier en permanence les termes d'un contrat (entendez un traité international) mine la confiance, qui sied à la possibilité même de coopérer, sur le plan externe. Seulement, à force de contempler une mécanique démocratique jugée auto-suffisante, ou de simplement prédire l'avenir, on en vient à se décentrer du sujet, à savoir le droit des droits de l'homme, et de ce qui devrait faire le centre du débat: le rôle particulier de la Cour et le contenu de ses arrêts.

Large débat

Plus surprenant encore, les termes du débat trouvent aujourd'hui un écho académique et théorique qui dépasse largement les frontières helvétiques. Parmi les critiques

les plus acerbes de Strasbourg, politiciens, juges et universitaires anglais s'emploient régulièrement à contester la légitimité strasbourgeoise, au motif que son outillage interprétatif n'a que peu d'égards pour la démocratie.¹ Ils ont sans doute raison sur un point préliminaire: le droit des droits de l'homme est une discipline embryonnaire. Les concepts dont les juges supranationaux se saisissent, tels que «dignité», «autonomie personnelle» ou «société démocratique», ne peuvent être appréhendés par les canons interprétatifs classiques du droit international, fondés sur les intérêts des Etats. C'est ici le nouveau défi du droit des droits de l'homme en tant que droit: spécifier des normes issues du pouvoir des Etats, mais au profit de leurs sujets. Qui plus est, l'universalité qui prévaut à leur existence ne permet pas seule d'en faire des normes praticables.

Craintes fondées?

Il est vrai, toutefois, que de cette singularité juridique peut naître une objection démocratique. Que des juges supranationaux interprètent la Convention sans cadre de référence fait craindre qu'ils s'arrogent un pouvoir discrétionnaire injustifié. C'est simple: la Suisse souveraine – entendez, le parlement – n'a ratifié qu'une convention et ses protocoles additionnels. Elle n'a pas pris sur l'ampleur des libertés interprétatives, prises et consolidées par les juges au cours des dernières décennies. Telle critique ne va pas jusqu'à contester l'idée d'une cour supranationale. C'est de la manière dont il est question. Le contenu qui manque à ces normes, et que la Cour a rempli de façon autonome, ne devrait avoir qu'une seule source: le débat démocratique ►



au sein des Etats parties de la Convention. L'histoire des vilains petits juges pourrait se terminer ici. Mais on retomberait alors dans nos insuffisances. L'argument démocratique, compris en ces termes généraux, tend à négliger, encore une fois, le rôle circonstancié et le contenu des arrêts de la Cour. Tant sur le plan structurel de la relation entre la Cour et les tribunaux nationaux, que sur le plan de ses arrêts, la Cour dispose d'atouts démocratiques qui bousculent l'argument du consentement.

Une même origine

Premièrement, les juges nationaux sont les premiers juges de la Convention. Ce que l'on nomme techniquement le principe de subsidiarité implique que les juges de Strasbourg n'entrent en scène qu'en ultime recours, lorsque le titulaire de droits a épuisé les voies de recours internes. Ce mécanisme permet aux Etats parties de s'approprier «démocratiquement» la Convention et aux juges strasbourgeois de considérer l'interprétation nationale de la Convention. La Cour n'a jamais été conçue comme une superstructure au dessus des Etats parties. Le dialogue judiciaire entre les deux instances est donc permanent.

Deuxièmement, les droits sur lesquels la Cour est la plus ferme visent à consolider le processus démocratique au sein des Etats parties – celui dont précisément les critiques les plus acerbes de la Cour se réclament. L'origine conventionnelle de la démocratie est à trouver dans la notion de «société démocratique», qui parsème la jurisprudence de Strasbourg et que la Cour examine lorsqu'elle balance les intérêts des deux parties. Loin de confiner la démocratie au dictat de la majorité, la Cour s'est employée à décliner ce que l'on doit appeler une conception de la démocratie. Bien sûr, les droits démocratiques classiques (liberté d'expression [Article 10], de réunion et d'association [Article 9], élections libres [Protocole 1 Article 3]) font figure de proue. Mais c'est dans le détail de sa jurisprudence – les titulaires de droits et leurs devoirs correspondants – que sont à trouver les linéaments de cette conception. Le rôle déterminant de la presse, des scientifiques ou des partis politiques quant au premier,

le devoir d'entretenir pluralisme et contradiction sur les questions d'intérêt public quant au second. De ce point de vue en tout cas, il est difficile d'employer un argumentaire démocratique pour contester des normes dont la finalité est de consolider la souveraineté interne des Etats. A noter dans ce contexte que CEDH et démocratie ne constituent pas deux catégories normatives distinctes. Elles sont co-originelles.

Troisièmement, la Cour dispose d'un outil qui permet de ménager la ferveur démocratique, la marge d'appréciation. Autre dimension de la subsidiarité, la Cour octroie, selon les circonstances, une marge de manœuvre à l'Etat partie dans l'exécution des obligations conventionnelles. Les quelques errements de la Cour dans l'emploi de cet outil, créé par la Cour elle-même, sont connus, certes², mais une lecture globale des arrêts révèle une proportionnalité intrigante: plus le droit (ou son obligation correspondante) met en jeu les conditions de possibilité de la démocratie, plus la marge d'appréciation est ténue. Dans le cadre du droit de liberté de religion (Article 9), en revanche, la Cour ne s'est pas déterminée sur les critères constituant une «croyance religieuse». Non que le cœur du droit – manifester ses croyances – ne soit pas protégé. La Cour laisse le soin aux Etats parties de fixer «démocratiquement» l'étendue des obligations suivant leurs particularismes³.

Premier rôle

A examiner son rôle de plus près, on vient à douter que la Cour puisse dicter à tous les Etats parties tout le contenu de tous les droits. Le succès de cette institution indique qu'elle travaille des invariants démocratiques éprouvés par les Etats parties. Elle invite toutefois, sur le plan sociétal, à se demander si nos pratiques démocratiques sont toujours à la hauteur des valeurs que l'on invoque parfois hâtivement. S'accorder sur une liste générale de droits populaires qui fonde la démocratie est une chose. En discuter les fondements, les devoirs et les limites en est une autre. La Cour joue désormais un rôle central dans cette interrogation que tout démocrate devrait embrasser. ■

Quellen

1 Voir l'argument défendu par Steven Wheatley, «On the Legitimate Authority of International Human Rights Bodies,» in *The Legitimacy of International Human Rights Regimes*, ed. Andreas Follesdal, Johan Karlsson Schaffer and Geir Ulfstein (Cambridge: Cambridge University Press, 2013).

2 Voir George Letsas, «Two Concepts of the Margin of Appreciation», *Oxford Journal of Legal Studies* 26, no. 4 (2006): 705–32.

3 Voir Alain Zysset et Begüm Bulak, «“Personal Autonomy” and “Democratic Society” at the European Court of Human Rights: Friends or Foes?» *UCL Journal of Law and Jurisprudence* 2 (2013): 230–255.

Alain Zysset est chercheur Early Postdoc Mobility du Fonds national suisse.
alain.zysset@unifr.ch

Kam Demokratie aus dem Nahen Osten?

Ein Blick in die Geschichte zeigt: Die Ursprünge der Demokratie reichen zurück bis in den Nahen Osten. Beim Lesen der Tagespresse mag man dies allerdings kaum glauben. Kann und soll der Westen in dieser Situation aktiv werden? Florian Lippke

Peut-on boucler la boucle?

Une analyse des systèmes démocratiques ne devrait pas commencer par des exemples pleinement réalisés. Ce sont plutôt les bases historiques qui devraient être étudiées. En d'autres termes: il n'est pas faux de considérer la démocratie grecque comme un jalon important. Mais négliger ces antécédents historiques serait la preuve d'une certaine naïveté. Cette (pré)histoire culturelle de la Grèce remonte inévitablement à l'Orient. Dans cette recherche de traces des conditions nécessaires à la démocratie, l'archéologie et la recherche biblique peuvent apporter leurs contributions: en effet, des «signes précurseurs» ont pu être identifiés en Méditerranée orientale (plus précisément dans le Levant, c'est-à-dire en Palestine, au Liban et en Syrie). Des preuves des premières bases démocratiques ont déjà pu être identifiées au Proche-Orient, il y a 3'000 ans déjà. Compte tenu du trésor d'éléments démocratiques, que l'«Ouest» a reçu (de l'Est) il y a des milliers d'années, on pourrait envisager de restituer ces concepts élémentaires. D'aucuns prétendent que nous sommes redevables envers le «berceau de la culture».

Im Nahen Osten toben seit geraumer Zeit erbitterte Kämpfe. Die Kriegsparteien üben menschenverachtend das Recht des Stärkeren aus. Manche Frühlingsrevolution ist abgeebbt und neue despotische Herrscher (Pharaonen!?) haben sich selbst die Krone aufs Haupt gesetzt. Bastionen der alten Kräfte trotzen dem Aufbegehren, während das umliegende Land im Chaos versinkt. Sogar die Gründung neuer fundamentalistisch-tyrannischer Systeme kann beobachtet werden. Ein Kalifat namens DAclSCH (inzwischen verkürzt «ad-daula al-islāmiyya», international: IS) bedroht, unterdrückt und exekutiert gar grosse Teile der Bevölkerung in den unterworfenen Gebieten. Entsetzliche Details über Brutalität und inhumane Praktiken verstören die westliche Welt. Kann man sich in dieser Situation überhaupt die Frage erlauben, ob gerade diese Region mit dem Ursprung der Demokratie in Verbindung steht?

Geburtshelfer der Demokratie

Eine Analyse demokratischer Systeme darf nicht erst bei den real verwirklichten Beispielen beginnen. Vielmehr müssen die Grundlagen und Vorbedingungen geschichtlich durchdrungen werden. Mit anderen Worten: Es ist nicht falsch, in der attischen Demokratie einen bedeutenden Meilenstein zu sehen. Deren Vorgeschichte ausser Acht zu lassen, wäre hingegen naiv. Diese kulturelle Vorgeschichte Griechenlands führt unausweichlich in den Orient. Traditionen wanderten förmlich vom Nahen Osten in den ägäischen Westen – der Weg, den die Göttin Europa von Osten nach Westen auf dem Stier zurücklegte, ist in diesem Fall nicht nur sprichwörtlich zu verstehen. Dieser Weg der Kulturleistungen lässt

sich für die Medizin (Hippokrates, ärztliche Zentren wie Kos und Knidos), die Sternenkunde (Hipparchos, Herakleides Pontikos) wie auch für die Mathematik (Thales, Ptolemäus) belegen. Die Griechen sind Vermittler des alten orientalischen Erbes nach Westen – dies aber ist uns Europäern wegen gravierender Sprachbarrieren nur selten bewusst.

Unter Demokratie, eigentlich: «Volksherrschaft», wird heute verengend «demokratische Gleichheit» verstanden: Plakativ verzerrt wird Demokratie als «alle sind gleich» oder gar als «alle besitzen das Gleiche» interpretiert. Mit diesen Zeilen soll die totale (materielle oder ideelle) Gleichheit nicht verurteilt werden – dennoch: vorgängig wichtiger dürften die gleichen Zugangsmöglichkeiten zu Ressourcen (materiellen, aber vor allem intellektuellen) sein. In dieser Hinsicht kann man auch den Disput zwischen den Philosophen John Rawls und Michael Walzer einordnen. Eine intellektuelle Ressource ersten Ranges ist die Bildung; der Zugang zu Bildungsressourcen stellt denn auch eine Grundvoraussetzung für Demokratie dar (vgl. auch die alte philosophische Unterscheidung zw. Demokratie und Ochlokratie, also zwischen der guten Ausformung und der schlechten «Pöbel-Demokratie»).

Die Levante: Zentrum der Revolution

Bei der Spurensuche nach Voraussetzungen für die Demokratie im Nahen Osten können Archäologie und Bibelwissenschaft ihren Beitragen liefern: Es lassen sich nämlich «Vorläufer demokratischer Grundvorstellungen» im östlichen Mittelmeerraum (genauer in der Levante, d.h. in Palästina, Israel, Libanon und Syrien) ausmachen. ▶

Hinweise auf erste demokratische Grundlagen im Nahen Osten können bereits vor 3000 Jahren identifiziert werden.

- **Frühe Volksvertretung:** Im Alten Testament (Exodus 28 und 39) wird genau beschrieben, wie die Kleidung des Hohepriesters mit Symbolen ausgestattet wurde, die das gesamte Volk Israel repräsentieren. Damit steht er bei kultischen Handlungen nicht alleine im Tempel, sondern das ganze Volk wirkt beim Kult mit und ist präsent vor Gott. Alle sollen beteiligt sein bei den Handlungen, die Segen bewirken.
- **Demokratisierung der Schrift:** Die alten Schriftsysteme waren ungeheuer kompliziert. Mehr als 300 Zeichen musste ein ägyptischer oder orientalischer Schreiber erlernen, bis die Abfassung eines bedeutenden Schriftstückes möglich war. In der Levante aber ereignete sich vor 3000 Jahren eine Revolution: Nicht mehr 300 Zeichen sondern deutlich unter 30 genühten für ein vollwertiges System. Alphabetisierung der Bevölkerung, zutiefst demokratisch, ging mit diesem Schritt im Altertum einher. Nebenbei: Wir verwenden die Nachkommen dieser demokratischen Revolution noch heute mit «unserem» lateinischen Alphabet.
- **Demokratisierung des Todes:** Dieser Aspekt mutet seltsam an. Es gab Zeiten, in denen «Tod» und alles was dazu gehörte, ein Privileg war. Nur die Reichen konnten sich überhaupt die Rituale und die Erinnerungsmöglichkeiten (Grabsteine, Totenversorgung) leisten. «Death was a privilege» nennen dies einige Forscher. Wer schlicht in der Erde verscharrt wurde, genoss dieses Privileg nicht. Am Anfang war es gar auf den König allein beschränkt. Aber im Laufe der Jahrtausende entwickelte sich ein Trend, der sich bis in die niedrigeren Bevölkerungsschichten fortsetzte. Besonders gut kann man ihn bei den Ägyptern nachvollziehen. Das ägyptische Totenbuch (magische Sprüche, um ins Jenseits zu gelangen) wurde nicht mehr nur dem König beigegeben, sondern auch den anderen Verstorbenen. Antike Grabsteine mit Namen und weiteren Details zeigen: Die Toten- und Erinnerungskultur wurde demokratisiert.
- **Königtum und Gemeinwohl:** Berücksichtigung der Interessen aller «Bürger» ist wohl ein weiteres Element, das zum demokratischen Grundbestand zählen kann. Diese Grundeinstellung beginnt selbst in einer Zeit, in der das Königtum noch voll in Geltung war. Das Berücksichtigen

der nicht privilegierten Gruppen und ein Schutz derselben wurden historisch häufig mit den ersten Demokratiebestrebungen in Verbindung gebracht. Die sozialen Komponenten der Herrschaft, die nach vielen Generationen in einen Sozialstaat münden konnten, sind bereits in der biblischen Welt angelegt. Es ist die Vorstellung vom König, der den Witwen und Waisen beisteht und Recht spricht, so dass der Benachteiligte nicht noch weiter absteigt. Die Position des Armen soll aufgewertet werden. Beredte Zeugnisse hiervon findet der Leser der alttestamentlichen Propheten und der Psalmen. Eine deutliche Perspektive zu Gunsten der Chancengleichheit, die, wie oben gesagt, häufig ein Demokratisierungsfundament ist.

Die vorliegenden und durchaus nicht vollzähligen Beispiele zeigen: Der östliche Mittelmeerraum (inkl. Ägypten) bietet eine ganze Batterie von «Treibladungen», welche die Bildung einer demokratiefähigen Gesellschaft katalysieren konnte. Vollends durchgeschlagen hat dieser Trend trotz seiner vielen Möglichkeiten offensichtlich damals noch nicht. Viele Indizien belegen aber, dass diese Demokratie-Elemente, wie auch die Mythen, die Technologien und die Schrift selbst den Weg nach Osten angetreten haben. Erst im Rahmen dieses Exports ist die Demokratie in Griechenland der Verwirklichung nahe gekommen. Woher aber die Grundlage für eine solche Entwicklung kam, gerät immer wieder in Vergessenheit.

Lässt sich der Kreis schliessen?

Man kann deliberieren, ob die Regionen des östlichen Mittelmeerraumes nun eine Demokratie benötigen. Lautet die Antwort «Ja», so sind die richtigen Schritte schnell benannt. Neben der humanitären Hilfe müssen die Voraussetzungen geschaffen werden, dass sich überhaupt eine Demokratie entwickeln kann. Und dies ist ohne Bildung in elementaren (Schreiben, Lesen) und fortgeschrittenen Kulturtechniken (Staatsbürgerkunde) nicht realisierbar. Aber: Können wir überhaupt dem Nahen Osten «unsere» Spielart der Demokratie verordnen? Oder muss sich etwas Eigenes dort entwickeln? Es gibt gute Gründe für die letztgenannte Option zu votieren. Trotz aller Kulturdifferenz aber kann Europa aktiv werden und erwägen, die Elementareinheiten zu retournieren, die der «Westen» vor tausenden von Jahren aus dem Osten empfangen hatte. Es gibt Stimmen die behaupten, dass wir dies der «Wiege der Kultur» schuldig seien. ■

Dilemma der direkten Demokratie

«Quod omnis tangit, debet ab omnibus approbari»: Was alle angeht, muss auch von allen beschlossen werden. Diese Rechtsregel der Dekretalen ist der Ursprung der direkten Demokratie – und wirft seit Jahrhunderten Fragen auf. Mariano Delgado

Utopie ou démocratie?

La liberté des peuples et la transmission de leur pouvoir aux rois sont au cœur du traité *De regia potestate* de Bartolomé de Las Casas, publié en 1554 avec, en toile de fond, la domination espagnole sur le Nouveau Monde. Pour l'auteur, le peuple est la «source première et l'origine de tous les pouvoirs et juridictions», une référence à la théorie antique de la translation (*translatio imperii a populo in principem*): «le peuple romain a délégué tout son pouvoir au prince». Mais Las Casas ne considère pas le «pouvoir total» comme une carte blanche pour un exercice absolu du pouvoir. Au début de tout nouveau règne, un contrat était conclu qui spécifiait sur quels tributs le peuple s'accordait. Le consentement volontaire de tous les Indiens est le véritable titre juridique qui fonde la souveraineté espagnole dans le Nouveau Monde. Mais, sur le plan procédural, est-il possible d'obtenir l'approbation de «tous les concernés» ou pourrait-on se contenter de celle d'une majorité qualifiée? Une question controversée au XVI^e siècle qui touche aujourd'hui encore à l'essence même de la démocratie.

In der Rechtsregel aus dem sechsten Buch der Dekretalen, die, wie neue Studien zeigen, ganz besonders in manchen Ordensgemeinschaften (Zisterzienser, Dominikaner) praktiziert wurde, ist der Ursprung der direkten Demokratie zu sehen. Als der Dominikaner Bartolomé de Las Casas (1484-1566) im 16. Jahrhundert gegenüber dem spanischen Kolonialismus die freie Zustimmung der Indianer zu verteidigen versuchte, berief er sich sehr gekonnt auf diese Rechtstraditionen und verstand unter «Zustimmung aller Betroffenen» die Zustimmung «aller» (des indianischen Volkes und ihrer Herren), vor allem die derjenigen Indianer, die unter spanischer Herrschaft eine Beschränkung ihrer Rechte oder Freiheits-, Eigentums- oder Machtverlust zu fürchten hätten.

Freiheit durch Herrschaftsübertragung

So wie die Geschichte der Entstehung der Menschenrechte vor allem von der protestantischen Geschichtsschreibung geprägt ist, und die Verdienste der Schule von Salamanca oder Bartolomé de Las Casas im 16. Jh. bis vor kurzem weitgehend ignoriert wurden, so hat man in Sachen Volkssouveränität den Eindruck, dass die Geschichte frei nach Hegels Urteil geschrieben wird, wonach die Reformation «die alles verklärende Sonne ... nach der langen folgenreichen und furchtbaren Nacht des Mittelalters» war. Von der Volkssouveränität wird zumeist geschrieben, dass es zwar Vorformen derselben bei Marsilius von Padua und den Konziliaristen gab, aber erst mit Althusius und den Monarchomachen «die Gesamtheit aller Bürger als politische Letztinstanz» begriffen wurde.

Die ursprüngliche Freiheit der Menschen und Völker und die Übertragung ihrer Gewalt (*translatio imperii*) auf die Könige in freier

und durch einen Herrschaftsvertrag sanktionierter Zustimmung aller Betroffenen ist der *cantus firmus* von Las Casas' Traktat *De regia potestate* (Deutsch: Über die königliche Gewalt), der erst 1571 in Frankfurt am Main posthum erscheinen konnte, aber um 1554 vor dem Hintergrund des Problems der Legitimation der spanischen Herrschaft in der Neuen Welt entstand. Um die Bedeutung dieses Werkes für die Entwicklung der Theorie der Volkssouveränität zu ermessen, müsste man bedenken dass Althusius (1563-1638) und die Monarchomachen – Theodor Beza (1519-1605), François Hotman (1524-1590), Jean Boucher (1548-1644) – erst nach der Bartholomäusnacht vom 24. August 1572 und den damit verbundenen Religionskriegen über die Volkssouveränität schreiben. Und *Les six livres de la République* Jean Bodins, die als Meilenstein in der Entwicklung der Theorie des Souveränitätsbegriffs gelten, sind erst 1576 erschienen.

Das Volk ist für Las Casas «erste Quelle und Ursprung aller Gewalten und Jurisdiktionen», daher auch «Wirkursache der Könige», denn die Rechtsgewalt ist «unmittelbar aus dem Volke hervorgegangen». Dies bedeutet, dass jede Fürstenschaft oder Regentschaft über das Volk von Anfang an, d.i. noch bevor das Reich oder das Fürstentum durch Sukzession übertragen wird, ihren Ursprung in Zustimmung und Wahl des Volkes hat. Ausdrücklich bezieht sich Las Casas dabei auf die antike Translationstheorie (*translatio imperii a populo in principem*), wenn er sagt: «das römische Volk übertrug dem Fürsten die ganze Gewalt.»

Machtausübung mit Vorbehalt

Aber obwohl die zitierte Translationsformel von der ganzen Gewalt spricht, versteht sie ►

Quellen

- > G. W. F. Hegel, *Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte* (Theorie Werkausgabe 12), Frankfurt/M. 1970
- > K.H.L. Welker, *Volkssouveränität*, in: Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte, Bd. 5, Berlin 1998
- > Las Casas, Werkauswahl, Bd. 3/2, hg. von M. Delgado, Paderborn 1997
- > Benjamin Adler, *Die Entstehung der direkten Demokratie*, Zürich 2006

Las Casas mit gesundem Menschenverstand nicht als Blankoscheck zur absolutistischen Machtausübung. Denn zu Beginn einer neuen Herrschaft wurde zugleich ein Herrschaftsvertrag (*lex regia*) abgeschlossen und darin ausdrücklich festgehalten, etwa mit welchen Tributen und Abgaben das Volk freiwillig übereinstimmte.

Ausserdem hat das Volk mit Königswahl und Herrschaftsvertrag auf seine Freiheit nicht verzichtet, es hat sich nämlich nicht dem Herrscher, «sondern dem Gesetz», dem Herrschaftsvertrag, unterworfen, dem auch der König als Verwalter (*administrator*) des Gemeinwesens und «Diener des Gesetzes» (*minister legis*) zu gehorchen hat. Will der König also über das im Herrschaftsvertrag Vereinbarte hinaus – etwa durch Veräusserung der Jurisdiktion, durch die Einführung von neuen Tributen oder einer neuen minderwertigeren Geldwährung – die Freiheit des Volkes beeinträchtigen, so muss er immer wieder die freiwillige Zustimmung aller Betroffenen einholen. Dies im Herrschaftsvertrag ausdrücklich festzuhalten sei nicht nötig gewesen, denn, so Las Casas mit dem Gesetz «*Blanditus*» aus dem *Codex*, «was implizit dazu gehört, obgleich es nicht ausdrücklich und deutlich gesagt wurde, ändert nichts und fügt nichts hinzu».

Um diese Grundprinzipien seiner politischen Theorie zu begründen, akkumuliert Las Casas vor allem Belege aus beiden Rechten (einschliesslich des Wahlrechts der Bischöfe!) und den einschlägigen Kommentaren der Legisten und Kanonisten, die er oft eigenmächtig umdeuten muss. Er wollte verhindern, dass die unveräusserlichen Rechte der (indianischen) Völker (Freiheit, Zustimmung, Souveränität) durch eine rücksichtslose imperiale Machtpolitik verletzt werden. Am Vorabend des Absolutismus wollte er mehr Freiheit und Selbstbestimmung begründen, als die abendländischen Rechts-traditionen letztlich zulassen.

Folgen für Indianer und Spanier

Gemäss seiner politischen Theorie ist für Las Casas die freiwillige Zustimmung aller betroffenen Indianer die wichtigste Wirkursache und der hauptsächlichste Rechtstitel für die spanische Herrschaft in der Neuen Welt. Ohne diese Zustimmung kann auch die Herrschaftsübertragung durch Papst Alexander VI. in der Konzessionsbulle von 1493 rechtlich nicht greifen!

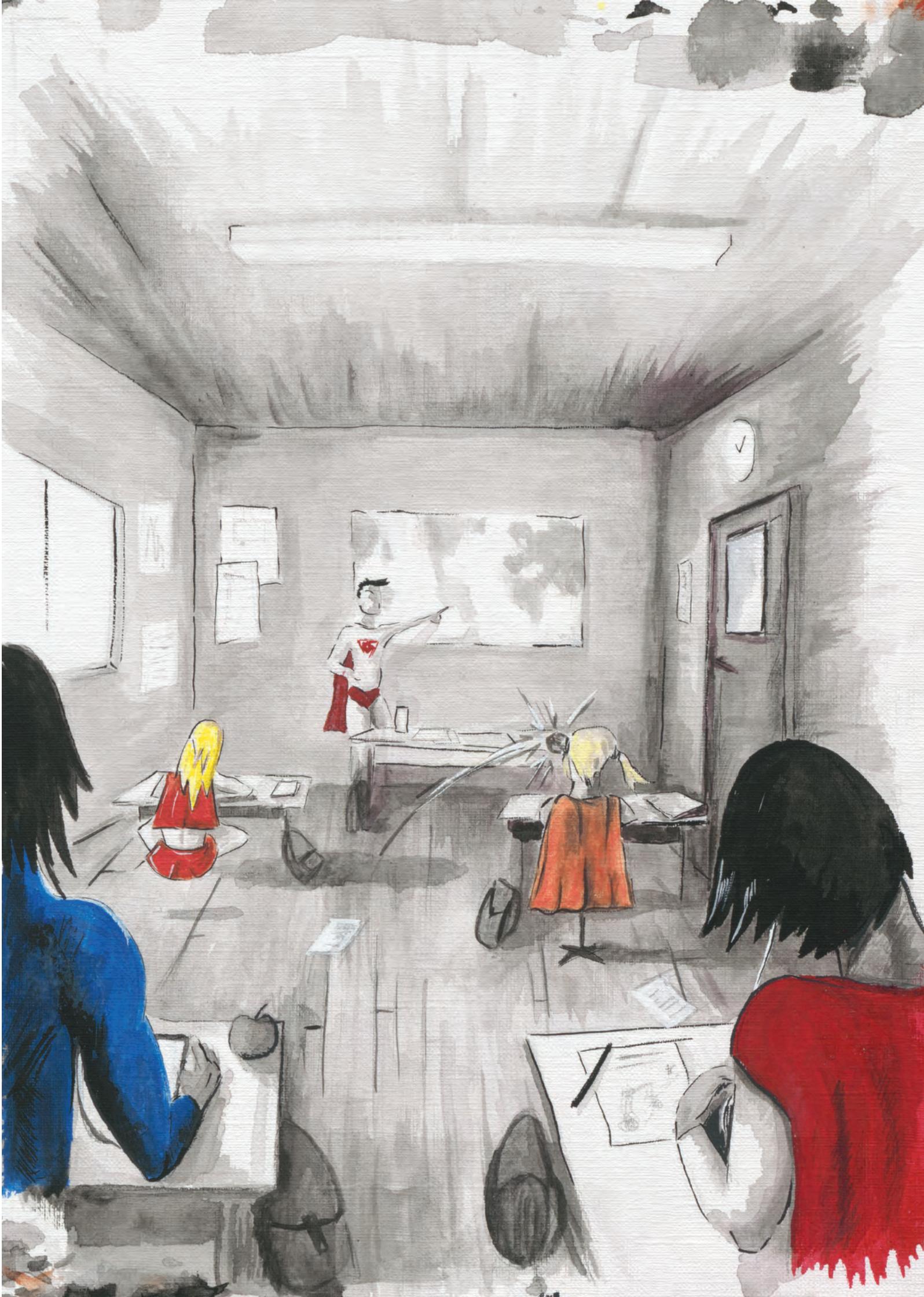
Mit der Zustimmung «aller Betroffenen» meint Las Casas «alle, deren Recht man beschneidet oder denen man einen Schaden zufügt, alle, die aufgrund des Naturrechts,

des göttlichen und menschlichen Rechtes die Macht haben, zuzustimmen oder abzulehnen». Und unter Bezug auf das Gesetz «*Si unus*» aus dem Sklavenrecht in den *Digesten* gibt er zu verstehen, dass die Zustimmung nicht gegeben sein kann, solange sich ein einziger in seinem Recht verletzt fühlt: «Wenn mehrere etwa gemeinsam ein Landgut besitzen und alle ausser einem darin Knechte halten wollen, so ist die Zustimmung aller herbeizuführen; ansonsten macht das Fehlen des einen die Einrichtung ungültig.»

Schwerfällige Gerechtigkeit

Ist aber die Zustimmung «aller Betroffenen» verfahrenstechnisch machbar – oder sollte vielmehr die Zustimmung einer qualitativen Mehrheit (*maior pars*) genügen? Dies war im 16. Jahrhundert eine umstrittene Frage, die auch heute das Wesen der Demokratie betrifft. Unsere parlamentarischen Demokratien leiden vielfach daran, dass Entscheidungen über Dinge von allgemeinem Interesse (so z.B. die Einführung des Euro als neuer Währung) einer kleinen Gruppe von Spezialisten überlassen werden und das Volk dabei nicht einbezogen wird, sondern höchstens nur die parlamentarischen Volksvertreter, so als ob mit deren Wahl das Volk eine quasi «absolute» Machtübertragung vorgenommen hätte.

Vielfach wächst deshalb die Sehnsucht nach Formen direkter Demokratie nach helvetischem Modell. Aber auch hier gilt, dass es nicht auf die Zustimmung aller Bürger und Bürgerinnen hinauslaufen kann, denn das würde zur Entscheidungsunfähigkeit führen, sondern auf die Zustimmung der Mehrheit unter freier Beteiligung aller stimmwilligen Wahlberechtigten. Dass die Wahlbeteiligung oft unter 30 Prozent liegt, wirft sicherlich manche Fragen auf. Aber entscheidend dabei sind die freie Wahlmöglichkeit und die angemessene Berücksichtigung der berechtigten Einsprüche und Sorgen der unterlegenen Minderheit bei der gesetzlichen Umsetzung des Wahlergebnisses. Nur so können wir eine Konsensdemokratie gestalten, in der «alle» leben können, und – vor allem in sensiblen ethischen Fragen – eine «Diktatur der Mehrheit» verhindern. ■



Afrique subsaharienne : quelle bonne solution ?

Les processus de décentralisation en Afrique subsaharienne n'ont pas dépassé le stade de la déconcentration; les effets escomptés sont donc encore loin. Comment, alors, mettre en œuvre une solution efficace? Thierry Madiès

Schritt für Schritt

Zu Beginn der 1990er Jahre erfuhren die subsaharischen Länder Afrikas eine neue Welle der Dezentralisierung, eingeleitet durch den Druck der internationalen Geldgeber. Diese Massnahme ging, wie so häufig, mit hohen Erwartungen einher. Dabei herrschen noch immer grosse Lücken zwischen den gesetzlich festgehaltenen Vorgaben und der Realität. Wenn auch dazu bestimmt, die Effizienz des Service Public zu verbessern, sind Dezentralisierungsmaßnahmen sehr schwierig zu messen. In Tat und Wahrheit werden sie nicht selten durch die Zentralregierungen instrumentalisiert, um finanzielle Schwierigkeiten auf dezentrale Ebenen zu verschieben, Abspaltungsbestrebungen ihrer Regionen im Zaun zu halten (wie im Norden Malis) und traditionelle Stammeshierarchien wieder zurück ins politische Leben zu holen. Um wahrhaftig Fortschritte zu machen ist es wohl nötig, etappenweise vorzugehen, d.h. klare zeitliche Vorgaben zu definieren, eine deutliche Aufgabenteilung vorzunehmen und sich dem Rhythmus jeder Region anzupassen.

Les pays d'Afrique subsaharienne ont connu une nouvelle vague de décentralisation, au début des années 1990, sous la pression initiale des bailleurs de fonds internationaux. Bien que souvent parée de toutes les vertus, il existe toujours des différences notables entre les dispositions contenues dans les textes légaux et la réalité sur le terrain. Si la décentralisation fait l'objet de nombreuses définitions, elle doit être comprise ici comme le transfert de responsabilités et de ressources financières à des collectivités de droit public dont les organes exécutif et législatif sont élus. Pour être effective, elle doit conférer à ces collectivités, généralement locales, un certain degré d'autonomie financière et budgétaire. Son principal avantage est de responsabiliser les élus locaux, grâce aux bienfaits de la démocratie de proximité, en leur permettant de mieux «coller» aux préférences de leurs électeurs en matière de services collectifs. Les électeurs-contribuables peuvent, en outre, «voter avec leurs pieds» en changeant de lieu de résidence, s'ils ne sont pas satisfaits de la politique locale. L'ensemble de ces éléments est supposé améliorer l'efficacité de l'offre de services publics.

En Afrique subsaharienne, la faible densité de population et l'extrême faiblesse des ressources compliquent l'exercice des compétences dévolues aux collectivités décentralisées. Les difficultés de déplacement contraignent l'accès des populations aux services publics de base et le morcellement ethnique et religieux implique que les besoins des populations sont très différents au sein d'un même territoire. Les effets de la décentralisation sur la qualité des services sont donc

difficiles à mesurer. De fait, elle est surtout instrumentalisée par les gouvernements centraux pour transférer de façon délibérée leurs propres difficultés financières sur les échelons décentralisés, contenir les risques séparatistes de leurs régions périphériques (situation au Nord-Mali) et «réintroduire» dans le jeu politique les pouvoirs coutumiers (chefferies).

De la théorie à la réalité

Les gouvernements centraux ont gardé une tutelle sur les collectivités locales. Dans les pays francophones, à l'image du modèle français, les collectivités décentralisées élues sont généralement «doublées» par des administrations déconcentrées, la déconcentration consistant à transférer des compétences à des agents soumis à l'autorité hiérarchique du gouvernement central. Les compétences des uns et des autres ne sont pas clairement établies, de sorte qu'on observe des conflits de légitimité. C'est d'autant plus vrai quand le Président du Conseil régional n'est pas élu au suffrage universel direct comme au Mali ou au Burkina-Faso, ce qui lui conférerait une vraie légitimité démocratique, alors même que le représentant de l'Etat central dans la région dispose de la légitimité que lui donne sa proximité avec le pouvoir central. De surcroît, ces transferts de compétences ne s'accompagnent que partiellement d'un transfert de ressources et les moyens humains sont notoirement insuffisants. Les ministères de tutelle et les autorités déconcentrées justifient la lenteur du processus de dévolution effectif des compétences par le manque de capacités des élus locaux et des administrations locales. Notons que les ministères en charge de la

décentralisation ont peu de poids par rapport aux autres ministères, qui rechignent à céder de leurs prérogatives. C'est patent dans le domaine de la santé publique, de l'enseignement et de l'assainissement. Cette tutelle existe aussi, sous une autre forme, dans des pays anglophones comme le Ghana ou le Kenya, où des membres, nommés par le gouvernement central, siègent dans les exécutifs et assemblées délibérantes des collectivités décentralisées. Enfin, quels que soient les pays, des fonctionnaires de l'Etat central occupent des postes clefs de l'administration locale.

Le peu d'autonomie budgétaire et financière, dont jouissent les collectivités territoriales, renforce le constat d'une décentralisation limitée. Les décisions des collectivités locales sont soumises à un contrôle formel de légalité au Sénégal et au Burkina-Faso. L'Etat établit souvent une liste des «dépenses obligatoires» qu'elles doivent mettre en œuvre. Des *guidelines*, parfois strictes, existent au Ghana et au Kenya. Les collectivités locales disposent de très peu d'autonomie sur leurs ressources propres et celles transférées par l'Etat central sont trop faibles pour leur permettre de financer les compétences transférées. Les impôts locaux sont peu productifs et les taux de recouvrement très faibles. Ce «déséquilibre vertical» est compensé par des transferts budgétaires de l'Etat. Ceux-ci réduisent d'autant l'autonomie financière des collectivités territoriales et favorisent les risques de pression politique et de corruption. La pièce maîtresse de la décentralisation, le renforcement du principe de responsabilité, fait donc défaut. Cependant, dans tous les pays étudiés, les citoyens cherchent à s'approprier le processus de décentralisation en rendant leurs élus responsables, y compris pour des compétences qu'ils n'exercent pas.

Comment progresser?

Il faut tout d'abord cesser de plaquer des modèles de décentralisation issus d'autres pays, en particulier des anciennes puissances coloniales. Les textes ne sont pas appliqués. Le principe de responsabilité suppose, à terme, que les élus locaux disposent d'une vraie autonomie. Le manque cruel de moyens humains et financiers sur le terrain implique, cependant, d'être pragmatique, en particulier dans les régions où les conflits ont fait fuir les élus. Peut-être faut-il procéder à une déconcentration assumée avant de procéder à une dévolution? Mais cela suppose un minimum de confiance

entre l'Etat central et les collectivités décentralisées, confiance qui fait cruellement défaut! Examinons le principe de progressivité, mis en avant au Burkina-Faso pour les communes: on commence par déconcentrer, avant de mettre en place une véritable dévolution de compétences au niveau décentralisé; ainsi, la dévolution ne se fait pas au même rythme pour toutes les collectivités, ce qui permet d'expérimenter. Un échancier est cependant nécessaire pour éviter qu'un processus trop lent ne bloque le passage à la décentralisation. Les autorités déconcentrées doivent effectivement jouer leur rôle d'appui aux collectivités décentralisées. Ceci suppose une claire répartition des tâches pour chacune des compétences. L'avantage est de permettre une décentralisation «à la carte» ou «asymétrique», en autorisant des transferts de compétences et de ressources, accompagnés de davantage d'autonomie, à un rythme différent selon les régions et avec la possibilité d'adapter les mécanismes de péréquation des ressources (et des besoins), permettant de réduire les inégalités territoriales.

Encore faut-il que le gouvernement central ait la même considération pour l'ensemble des citoyens et cherche à ce que chacun bénéficie d'un accès aux services publics. Cela n'est malheureusement pas toujours le cas, compte tenu des fractures ethniques et religieuses que connaissent ces pays. Sur le plan technique, des expériences très intéressantes ont été réalisées permettant d'offrir des services en matière de santé ou d'éducation au plus près des populations: adaptation des rythmes scolaires à la transhumance, écoles mobiles intégrées aux communautés, écoles mixtes permettant la cohabitation d'un enseignement traditionnel ou religieux avec un enseignement dans la langue nationale, amélioration des soins grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication ou encore équipes mobiles de santé. Enfin, la décentralisation n'est viable, à terme, que si elle s'accompagne d'un véritable développement économique local pour bénéficier de ressources propres que les gouvernements centraux ne pourront pas amener. Cela suppose de bien identifier les besoins des principaux secteurs d'activités économiques, qui peuvent être différents selon qu'il s'agit de régions se caractérisant par un élevage transhumant (région saharienne) ou par l'existence de systèmes agro-pastoraux (zone sahélienne). ■

Pour aller plus loin

- > Bernard Dafflon, Thierry Madiès, sous la direction de, L'économie politique de la décentralisation dans quatre pays d'Afrique subsaharienne: Burkina-Faso, Sénégal, Ghana et Kenya, Agence Française de Développement, 2011
- > Bernard Dafflon, Thierry Madiès, Décentralisation: quelques principes de la théorie du fédéralisme financier, Agence Française de Développement, 2008
- > François Grünewald, sous la direction de, Etude sur les zones à faible densité: le cas du Mali, Groupe Urgence réhabilitation développement, 2014

Thierry Madiès est professeur au Département d'économie politique. thierry.madies@unifr.ch

Zwischen Volkssouveränität und Verfassungsstaat

Die letzten umfassenden Verfassungsprozesse in Venezuela, Bolivien sowie Ecuador waren stark demokratisch geprägt. Dennoch bleiben Zweifel an ihrer Legitimität. Nina Massüger

Légitimité douteuse

Une conséquence des graves troubles survenus en Equateur et en Bolivie à la fin des années 1980 a été la destitution de plusieurs présidents; en 1992, le Venezuela a connu deux tentatives de coup d'état. Les appels à la réforme et à la mise en place d'assemblées constituantes sont devenus plus forts. Fidèles à leurs promesses électorales, les nouveaux présidents du Venezuela et de l'Equateur, ainsi que le nouveau parlement élu en Bolivie, ont pris les mesures nécessaires pour enclencher des processus constitutionnels. En 1999, 2006 et 2007, dans ces trois pays, des assemblées législatives, élues démocratiquement, ont pris en main les travaux pour l'adoption d'une nouvelle constitution. Dans ces trois Etats, les projets de constitution ont été soumis au peuple pour ratification – avec un résultat positif. Mais, bien que ces trois processus touchaient plus à la souveraineté populaire qu'à la constitution, au vu du rôle central joué par les trois présidents au cours de leur déroulement, proche d'une instrumentalisation de la volonté populaire, des doutes persistent quant à la réalisation légitime de la nouvelle constitution.

1999, 2006 und 2007 nahmen in Venezuela, Bolivien und Ecuador volksgewählte Versammlungen die Arbeiten zum Erlass neuer Verfassungen an die Hand. Dem vorausgegangen waren in allen drei Staaten gravierende Krisen: Ecuador und Bolivien war nach dem Übergang zur Demokratie aufgrund der Folgen der Weltwirtschaftskrise kaum Zeit geblieben, ein stabiles politisches System aufzubauen. Venezuela blickte damals auf zwei Dekaden Demokratie zurück, aber auch dort vermochte man ein Ausbreiten der Probleme auf sämtliche Sphären staatlichen Lebens nicht zu verhindern. Neoliberale Massnahmen führten kurzfristig zu einer Beruhigung der Situation, längerfristig zogen sie jedoch einen Anstieg der Arbeitslosigkeit und der Lebenshaltungskosten nach sich und trugen so zu einer Verschärfung sozialer Ungleichheiten bei. Das Vertrauen der Bevölkerung in den Staat sowie in die Parteien als zentrale politische Akteure schwand, nicht zuletzt auch wegen deren klientelistischer Praktiken und der grassierenden Korruption. Äusserte sich dies anfangs v.a. in sinkenden Wählerzahlen, kam es Ende der 1980er Jahre zu teils schweren Unruhen. In Ecuador und Bolivien mündeten diese in der Absetzung mehrerer Präsidenten; Venezuela verzeichnete 1992 zwei Putschversuche.

In diesem Kontext wurden in den Strassen erstmals Rufe nach Reformen und der Einsetzung verfassungsgebender Versammlungen laut. Die Behörden nahmen die Forderungen zwar auf, konnten sich aber nur auf unzureichende Neuerungen einigen. Davon profitierten schliesslich neue(re) oder vom traditionellen Parteiensystem bisher ausgeschlossene linksgerichtete politische Kräfte. Deren Aushängeschilder, die Präsident-

schaftskandidaten Chávez in Venezuela, Morales in Bolivien und Correa in Ecuador, versprachen in ihren Kampagnen, auf der Basis neuer, von demokratisch gewählten Versammlungen auszuarbeitenden Verfassungen tiefgreifende Reformen durchzuführen. Bislang marginalisierte Sektoren der Gesellschaft sollten besser integriert und der Staat unter Abkehr von der neoliberalen Wirtschaftspolitik gestärkt werden.

Legalität oder Legitimität?

Die klaren Wahlsiege von Chávez, Morales und Correa machten deutlich, dass die alten Machthaber an Rückhalt verloren hatten, die Zeit für Veränderungen gekommen war. Auf Initiative der neuen Präsidenten Venezuelas und Ecuadors bzw. des (neu gewählten) Parlaments in Bolivien, fanden denn auch nur wenige Monate nach Amtsantritt Wahlen zu verfassungsgebenden Versammlungen statt. In Venezuela und Ecuador hatte das Volk deren Einberufung mitsamt der von den Präsidenten erarbeiteten Wahlgrundlagen vorgängig gutgeheissen; in Bolivien dagegen sah die Verfassung ein solches Vorgehen für ihre Totalrevision bereits vor. In allen drei Staaten stimmte das Volk über die Verfassungsentwürfe ab – mit positivem Ergebnis. Zwischen den Urnengängen und ausgang der Prozesse lagen indessen von Konflikten geprägte Monate. Unabhängig davon, ob wie in Ecuador vorab zwischen den Staatsgewalten oder wie in Venezuela und Bolivien zwischen diesen und den verfassungsgebenden Versammlungen ausgefochten, drehten sie sich um die Beziehung jener in ihrer Legitimität reduzierten Organe, die nach der Verfassung für Reformen zuständig waren, und der verfassungsgebenden Gewalt. Infrage standen mithin die

Natur der verfassungsrechtsschöpfenden Gewalt sowie das Verhältnis zwischen dem Primat der Verfassung und der Politik.

Spannungsgeladenes Gleichgewicht

Venezuela, Bolivien und Ecuador waren zu Beginn der Prozesse als demokratische Verfassungsstaaten konstituiert. Diese unterwerfen die staatliche Herrschaft den Schranken einer Verfassung, in der die Prinzipien der Volkssouveränität und des Rechtsstaates zusammenfliessen. Nach ersterem Grundsatz hat alle Staatsgewalt von deren Adressaten auszugehen. Vorverfassungsrechtlich fliesst daraus, dass das Volk die staatliche Herrschaft zu konstituieren hat, ihm also die politische Gewalt zukommt, sich eine (erste oder neue) Verfassung zu geben; seine verfassungsrechtlich konsequente Umsetzung erfährt er in einem demokratischen Regierungssystem. Der Rechtsstaat wiederum bindet die Staatsgewalten insb. an die Verfassung als höchstes Gesetz und verpflichtet sie, deren Inhalte zu achten.

Volkssouveränität bzw. Demokratie und Rechtsstaat bedingen sich, stehen zugleich jedoch in einem Spannungsverhältnis zueinander. Zwar braucht eine Demokratie nicht per se rechtsstaatlich und ein Rechtsstaat nicht demokratisch ausgestaltet zu sein. Geht man indessen davon aus, dass für eine funktionierende Demokratie politische Beteiligungsverfahren allein nicht ausreichen, sondern dafür auch gewisse Grundrechte garantiert sein müssen, hat sie zwingend eine rechtsstaatliche zu sein. Erachtet man umgekehrt eine Verfassung nur für legitim, wenn sie auf dem Willen der Regierten beruht, muss sie auf der Volkssouveränität bzw. der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes beruhen und ein demokratisches Regierungssystem etablieren.

Während die Volkssouveränität bzw. Demokratie nun aber die möglichst unbegrenzte Entscheidungsfreiheit des Volkes anstreben, zielt der Rechtsstaat darauf, die Herrschaftsgewalt zum Schutz des Individuums zu begrenzen. Da ein Zuviel des einen Prinzips die Existenz des andern gefährden kann, suchen Verfassungen sie stets in ein Gleichgewicht zu bringen. Dabei erfährt die Volkssouveränität bzw. die verfassungsgebende Gewalt in dem Sinne eine stärkere Einschränkung, als dass das Volk nur noch dem Recht gemäss handeln darf. In faktischer Hinsicht allerdings vermag eine Verfassung diese nie zu bändigen. Selbst wenn also verfassungsrechtlich eine Balance zwischen Demokratie und Rechtsstaat hergestellt werden konnte, bleibt das grundsätzlichere Spannungsver-

hältnis zwischen dem Geltungsanspruch der Verfassung und der verfassungsgebenden Gewalt bzw. zwischen Recht und Politik aufrecht und droht v.a. dann aufzubrechen, wenn das Demokratieprinzip exzessiv ausgelegt und mit der Volkssouveränität gleichgesetzt wird, so dass das Volk entgegen seiner rechtlich definierten Funktion als Staatsorgan über die Verfassung hinwegentscheiden können soll.

Zweifelhafte Legitimität

Das beschriebene Spannungsverhältnis prägte die Verfassungsprozesse in Venezuela, Bolivien und Ecuador von Anfang an massgeblich. Alle Verfassungen sahen ein Verfahren zu ihrer Gesamtänderung vor, das es an sich erlaubte, sie an neue Gegebenheiten anzupassen, ohne dass wie im Fall von Verfassungsgebung die rechtliche Kontinuität gebrochen würde. Die Kompetenz dafür kam in Venezuela und Ecuador der Exekutive, Legislative und dem Volk zu, in Bolivien einer auf Parlamentsbeschluss hin vom Volk zu wählenden verfassungsgebenden Versammlung. Während die Legislativen in den ersten beiden Staaten ein mit diesen Vorschriften und damit dem Verfassungsstaat im Einklang stehendes Vorgehen verfochten, suchten die neu designierten Präsidenten den angestrebten Wandel unter Anrufung der verfassungsgebenden Gewalt durchzusetzen. In Bolivien entbrannte alsbald ein Streit darüber, ob die vom Parlament eingesetzte Versammlung als verfassungsgebend oder ändernd zu qualifizieren sei. Die Annahme, dass im Rahmen der daraus resultierenden Machtkämpfe zwischen den Präsidenten sowie den verfassungsgebenden Versammlungen, in denen diese in Venezuela und Bolivien über die Mehrheit verfügten, auf der einen Seite, und den übrigen Staatsgewalten auf der anderen Seite, das Spannungsverhältnis zwischen der Volkssouveränität und der Vorherrschaft der Verfassung zugunsten ersterer aufgelöst wurde, sollte sich mindestens für Venezuela und Ecuador bewahrheiten, wo es trotz scheinbarer Wahrung zu einem Bruch in der Verfassungskontinuität kam, also Verfassungsgebung vorlag. Obgleich aber alle drei Prozesse in ebenso hohem Masse der Volkssouveränität verschrieben gewesen waren wie in geringem Masse der Verfassung, bleiben angesichts der zentralen Rolle, die die drei Präsidenten in deren Laufe gespielt haben und die eine Instrumentalisierung des Volkswillens nahe legt, auch mit Blick auf das legitime Zustandekommen der (mittlerweile nicht mehr so) neuen Verfassungen Zweifel. ■

Nina Massüger ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Föderalismus und Doktorandin der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich.
nina.massueger@unifr.ch

Pour une éducation scientifique citoyenne

Nombre de sujets soumis à votation impliquent des connaissances scientifiques qu'il est du devoir des chercheurs de partager avec les citoyens. Exemple pratique avec la génétique. Marie-Pierre Chevron, Frédéric Ribouet, Chantal Wicky

Wissenschaftliche Herausforderung

Das Verständnis bestimmter Abstimmungsvorlagen setzt fortgeschrittene wissenschaftliche Kenntnisse voraus. So befasst sich die Schweiz seit rund zehn Jahren mit der Frage der Präimplantationsdiagnostik; davor waren es die genetisch modifizierten Organismen (1998) und die Verwendung von embryonalen Stammzellen (2004). Die Schweiz gehört aktuell zu jenen Ländern mit den strengsten Regelungen im Bereich der künstlichen Befruchtung. Die Bereitschaft zu einer Gesetzesänderung hat den auch zu intensiven Debatten geführt. Natürlich gilt es, die komplexe Vorlage auch ethisch zu prüfen. Die Vermittlung wissenschaftlicher Kenntnisse könnte dabei für Klarheit sorgen und eine gewisse Distanz schaffen, damit wir in der Lage sind, unsere Ansichten zu diesen schwierigen Fragen des «Lebens» unvoreingenommen abzuwägen. Den Wissenschaftlern kommt dabei die schwierige Rolle zu, den Bürgerinnen und Bürgern zum nötigen Wissen zu verhelfen und dabei jegliche Form von Dogmatismus zu vermeiden.

Les recherches réalisées dans le champ des sciences du vivant mettent sans cesse notre société face à de nouveaux défis et soulèvent des questions souvent complexes et lourdes d'enjeux. Ainsi, les avancées scientifiques réalisées dans les domaines de la procréation assistée et de la génétique ont-elles conduit l'Etat à repenser ses réglementations en vigueur. A titre d'exemple de questions de société complexes, la Suisse se penche depuis 2004 sur le diagnostic préimplantatoire (DPI). Elle figure en effet parmi les pays d'Europe dotée d'une réglementation des plus strictes en matière de procréation assistée. Actuellement, les couples porteurs de maladies héréditaires graves peuvent recourir à leur dépistage uniquement lors de la grossesse. Le DPI, s'il est accepté par le peuple suisse, devrait permettre aux futurs parents d'effectuer des analyses génétiques chez l'embryon conçu *in vitro* avant son implantation dans l'utérus. Cette ouverture à un changement de la loi a provoqué de vifs débats: les milieux conservateurs et une partie de la gauche opposée au DPI ont ainsi parlé de projet induisant un «système de sélection et d'instrumentalisation de la vie en devenir» ou de «pente glissante». Quant à certains partisans du DPI, ils dénoncent la mauvaise foi des opposants en affirmant qu'au nom de la vie humaine ces derniers «favoriseraient finalement l'avortement». En juin 2014, la motion déposée sur le DPI a été acceptée par 157 voix contre 22. De son côté, la Chambre du peuple a voté une extension de la motion à la trisomie 21, allant à l'encontre des idées du Conseiller fédéral Alain Berset et d'une minorité brandissant la menace de dérives eugéniques. Face à la menace

de référendum, le National a écarté, par 108 voix contre 79, le projet des «bébés sauveurs» consistant à sélectionner des embryons en vue d'une éventuelle utilisation de leurs cellules souches pour un frère ou une sœur atteint d'une maladie incurable. Enfin, le National a dû décider du nombre d'embryons pouvant être développés par cycle de traitement en vue d'un DPI et d'une fécondation *in vitro* (FIV). Les femmes recourant à une FIV pourraient ainsi choisir de recevoir pour implantation un seul embryon et de congeler les autres. Toutes ces questions, qui sont débattues depuis maintenant plus de 10 ans, témoignent de la complexité du sujet et de la difficulté à trouver un consensus. Pourtant, c'est ce à quoi seront confrontés les citoyens suisses, lorsqu'ils devront se positionner sur cette modification de la Constitution.

Apprendre pour comprendre

Une fois de plus, la génétique suscite le débat, et comme souvent dans de telles situations, un consensus représente la seule issue permettant une avancée. Celle-ci est atteinte par l'exercice du droit de vote des citoyens, qui ont la lourde tâche de se prononcer. Il en sera donc ainsi sur la question du DPI, comme cela avait été le cas en 1998 sur des questions liées aux organismes génétiquement modifiés ou sur l'utilisation des cellules souches embryonnaires en 2004. L'exercice de la démocratie n'est pas à prendre à la légère et se positionner sur ces questions est extrêmement difficile. Prendre position lors d'une votation comme celle portant sur le DPI implique des considérations d'ordre éthique et exige, dès lors, des ►



Pour aller plus loin

- > Pierre Bourdieu, « La fabrique des débats publics », *Le Monde diplomatique*, janvier 2012. Extrait de *Sur l'Etat*, cours au Collège de France, 1989-1992, Raisons d'agir – Seuil, 2012
- > Bart Penders, « Public Credibility Drives Vaccination Decisions », *Science*, 344(6185), 693-693, 2014

Marie-Pierre Chevron est maîtresse d'enseignement et de recherche en didactique de la biologie et de la chimie.

marie-pierre.chevron@unifr.ch

Chantal Wicky est maître-assistante au Département de biologie.

Chantal.wicky@unifr.ch

Frédéric Ribouet est enseignant des sciences naturelles au secondaire 1. Son mémoire de Master porte sur l'enseignement de la génétique dans les écoles fribourgeoises.

frederic.ribouet@unifr.ch

efforts considérables pour prendre en compte tous les éléments en jeu. Disposer de connaissances scientifiques ne suffit pas pour se positionner, néanmoins cela permet d'apporter un nouvel éclairage et de prendre de la distance pour réinterroger nos positions sur ces questions touchant à la vie. Ainsi, des connaissances sur des notions fondamentales en génétique, sur la FIV ou sur les méthodes du DPI pourraient-elles participer d'une prise de position éclairée. Or ces notions scientifiques sont complexes et difficiles à comprendre. Comment alors aider les citoyens à acquérir et construire ces connaissances ?

Clarté, efficacité, confiance

A cette fin, il faut opérer une transposition didactique importante dans les informations scientifiques à transmettre: faire des choix, établir des priorités, choisir des exemples appropriés, un langage imagé. Toutes ces transformations du savoir ne sont pas neutres. Elles doivent s'accompagner de la prise en considération de nombreux éléments de réflexion, et soulèvent des questions importantes. Par exemple, quelle en serait l'influence potentielle dans les décisions politiques? Le début d'une solution nous apparaît dans une transposition didactique qui ne serait pas dogmatique, resterait au plus près des notions scientifiques, expliciterait les démarches mises en œuvre pour les construire et tiendrait compte de la complexité des situations intriquées. Pour répondre à ces exigences, une collaboration a été mise en place entre Marie-Pierre Chevron, chercheuse en didactique de la biologie au Centre de formation et de recherche pour la formation des enseignants au secondaire, et Chantal Wicky, chercheuse en biologie à la Faculté des sciences. Une étude publiée par Penders en 2014 indique qu'une communication efficace représente une capacité à résoudre des problèmes, à développer un climat de confiance avec son public, en prenant en compte sérieusement ses doutes, plutôt que de les rejeter comme de l'ignorance. Aussi le format de communication que nous avons choisi propose-t-il de mettre le citoyen en situation d'expérimentation pour l'aider à s'approprier les savoir-faire expérimentaux des chercheurs et les contenus qui leur sont liés. Cette approche, qui invite à partager avec le public des informations qui se tiennent au plus près des notions scientifiques et des démarches expérimentales à connaître pour mieux

comprendre et cerner une problématique scientifique complexe, est celle de l'Ecole de l'ADN de Nîmes, des DNA-learning Centers en Angleterre, de certains ateliers au Palais de la Découverte à Paris, ou des expériences Do it Yourself proposées par de nombreux centres de culture scientifique impliquant activement les citoyens. Dans le cadre de la collaboration établie entre la Faculté des lettres et celle des sciences, différents ateliers expérimentaux sont développés chaque année pour accompagner un mini-laboratoire de biologie moléculaire itinérant («La valise pédagogique ADN», *universitas*, octobre 2012). Cet outil a tout d'abord été conçu pour un public scolaire, avec, pour l'Université de Fribourg, l'objectif de soutenir la mission essentielle de l'école «que chacun possède des outils de base lui permettant de comprendre les enjeux des choix effectués par la communauté, de suivre un débat sur le sujet et d'en saisir les enjeux principaux (...)». Le succès rencontré par l'utilisation de cet outil didactique nous a conduits à dupliquer cette valise pour la rentrée scolaire 2014-15.

À l'occasion du Jubilé 125 de notre Université, nous avons souhaité mettre à la disposition d'un plus large public cet outil. L'atelier que nous avons proposé invite les participants à venir jouer les experts en travaillant à la mise en évidence d'empreintes génétiques. Il permet ainsi d'aborder des notions sur la génétique et sur les technologies qui sont associées à la recherche, par exemple de pathologies génétiques héréditaires. Nous avons également proposé une conférence publique permettant de présenter quelques-unes des notions scientifiques qui seront invoquées lors de la prise de position à l'égard du DPI. Dans un espace de confiance et d'intimité, de manière rigoureuse, les scientifiques impliqués peuvent ainsi répondre aux questions que les citoyens se posent, entre autres sur les technologies liées à l'analyse du génome humain dont dépend le DPI. Dans un monde où les sciences occupent une place prépondérante, tant dans les médias que dans la vie quotidienne, et pour éviter que «l'opinion d'une minorité se transforme (...) en opinion publique (Bourdieu 2012)», il est important de préparer les élèves et les citoyens à une lecture et une compréhension critiques des enjeux de la recherche en biologie. ■

Die anarchistische Sichtweise

Demokratische Insel in einem monarchischen Meer oder monarchisches System mit republikanischem Etikett? Die anarchistische Kritik am Schweizer Bundesstaat von 1848. Florian Eitel

Qui est le souverain?

En tant que pionnière, la Constitution démocratique de 1848 a donné à la Suisse son image d'île démocratique et de phare dans une Europe dominée par la monarchie. Pourtant, ce système politique a été vivement critiqué de toutes parts et constamment confronté à une question fondamentale: par qui est constituée la communauté politique? Qui est souverain en son pays? L'accusation la plus virulente émanait des anarchistes, groupe auquel appartenait Adhémar Schwitzguébel de Sonvilier, dans le Jura bernois, qui publia le fameux texte *Le radicalisme et le socialisme*. Schwitzguébel y condamnait la démocratie parlementaire sur la base d'un des principes fondamentaux de l'anarchisme: l'autonomie individuelle. Tout être humain est libre et souverain tant qu'il ne délègue pas sa liberté et son autorité. Jamais une décision majoritaire ne saurait être l'expression de la souveraineté populaire. Il ne peut être question de liberté sans égalité des chances, dont la condition préalable serait, une fois encore, l'égalité sociale.

Gleich alt wie die moderne Schweiz ist die Kritik an ihrem politischen System. Dies mag erstaunen, galt doch die Schweiz und ihre pionierhafte demokratische Verfassung von 1848 bei fortschrittlichen Köpfen in Europa und Übersee als nachzuahmendes Vorbild. Das Bild der Schweiz als demokratische Insel und Leuchtturm im monarchisch dominierten Europa war geboren. Sich dessen bewusst und stolz auf ihren Vorbildcharakter waren die freisinnigen Gründungsväter. Ihre grosszügige Asylpolitik für (fast) alle verfolgten und exilierten demokratischen Oppositionellen aus dem Ausland zeugte davon. Dennoch wollte die Kritik am politischen System, insbesondere im Inland, nicht verstummen. Diese kam unter anderem von der im Sonderbundskrieg unterlegenen katholischen Minderheit, die sich im System nicht vertreten fühlte und sich durch den Bistumsartikel und das Jesuitenverbot als Bürger diskriminiert sah. Andere soziale Gruppen wurden gar von der neu gegründeten demokratischen Volksgemeinschaft ausgeschlossen, da sie als zur staatlichen Willensbildung nicht fähig angesehen wurden. Für Juden galt die von der Bundesverfassung garantierte Niederlassungsfreiheit nicht; je nach kantonaler Regelung besaßen Arme, strafrechtlich Verurteilte oder geistig Behinderte keine politische Rechte. Da auch den Frauen, Ausländern und Minderjährigen die politische Mitbestimmung am Staat verweigert wurde, umfasste der mitbestimmende Volkskörper selbst im damaligen Musterchüler der Demokratie weniger als die Hälfte der Bevölkerung.

Rügen von allen Seiten

Die Kritik am politischen System der Schweiz drehte sich seit 1848 immer um dieselben

demokratischen Grundfragen: Wer gehört zur politischen Gemeinschaft? Wer ist der Souverän im Lande? Wie soll man mit Minderheiten umgehen? Fragen, auf die auch der einstige Leuchtturm der Demokratie noch keine abschliessenden Antworten gefunden hat. Dies zeigt sich an der anhaltenden Systemkritik von Links und Rechts in der heutigen politischen Debatte. Rechtspopulisten werden nicht müde zu beklagen, das Volk werde durch die politischen Eliten übergangen. Sozialliberale Interessengemeinschaften wie der Club Helvétique warnen vor der «totalitären Demokratie», die den Rechtsstaat und den Minderheitenschutz ausheble und die Schweiz international isoliere¹.

Die fundamentalste Kritik am politischen System der Schweiz übten im linken Spektrum die Anarchisten aus. Diese tauchten gleichzeitig mit der aufkommenden Arbeiterbewegung in den 1860er Jahren auf der politischen Bühne auf. Das politische System der Schweiz war in ihren Augen keine wahrhafte Demokratie, sondern vielmehr eine demokratische Farce, eine Kopie der monarchischen Staaten mit republikanischem Etikett. Eine 40-seitige Broschüre eines der aktivsten Anarchisten der Zeit, Adhémar Schwitzguébel aus Sonvilier im Berner Jura, mit dem Titel «*Le radicalisme et le socialisme*» gibt einen Einblick in die anarchistische Argumentationsweise². Der Autodidakt und Uhrenmacher (Graveur) Schwitzguébel rechnete in dieser Schrift mit der zur Zeit in seiner Wohngemeinde und im Bundesstaat alles dominierenden politischen Kraft, den Radikalen bzw. dem Freisinn, ab.

Schwitzguébel's Kritik an der parlamentarischen Demokratie baute auf einem der Grundprinzipien des Anarchismus auf, der Autonomie des Individuums. Demnach ist ►

Quellen

- > Club Helvétique, *Neuer Kulturkampf. Welche Schweiz wollen wir?* Manifest des Club Helvétique zum 1. August 2014. Abrufbar: www.clubhelvetique.ch/. August 2014.
- > Schwitzguébel, Adhémar, *Le Radicalisme et le Socialisme*, Saint-Imier 1876.
- > Proudhon, Pierre-Joseph, *Idée générale de la révolution au XIX^e siècle*, Paris 1851, S. 235.

Weiterführende Literatur

- > Bray, Marc, *Translating Anarchy. The Anarchism of Occupy Wall Street*, Ropley 2013.
- > Graeber, David, *The Democracy Project. A History, a Crisis, a Movement*, New York 2013.
- > Lorey, Isabell / Kastner, Jens / Waibel, Tom / Raunig, Gerald, *Occupy! Die aktuellen Kämpfe um die Besetzung des Politischen*, Wien / Berlin 2012.

jeder Mensch frei und souverän, solange er seine Freiheit und Souveränität nicht delegiert. Souveränität ist gemäss der anarchistischen Lehre ein unveräusserliches individuelles Recht, das weder geteilt oder abgetreten noch in einer solch schwer fassbaren Gruppe wie dem Volk oder der Nation verortet werden kann. Anarchisten wie Schwitzguébel schlossen daher die politische Repräsentation der Individuen durch Volksvertreter oder Regierungen, wie es die parlamentarischen Systeme ausgehend von der Lehre Montesquieus vorsahen, kategorisch aus.

Echte Demokratie!

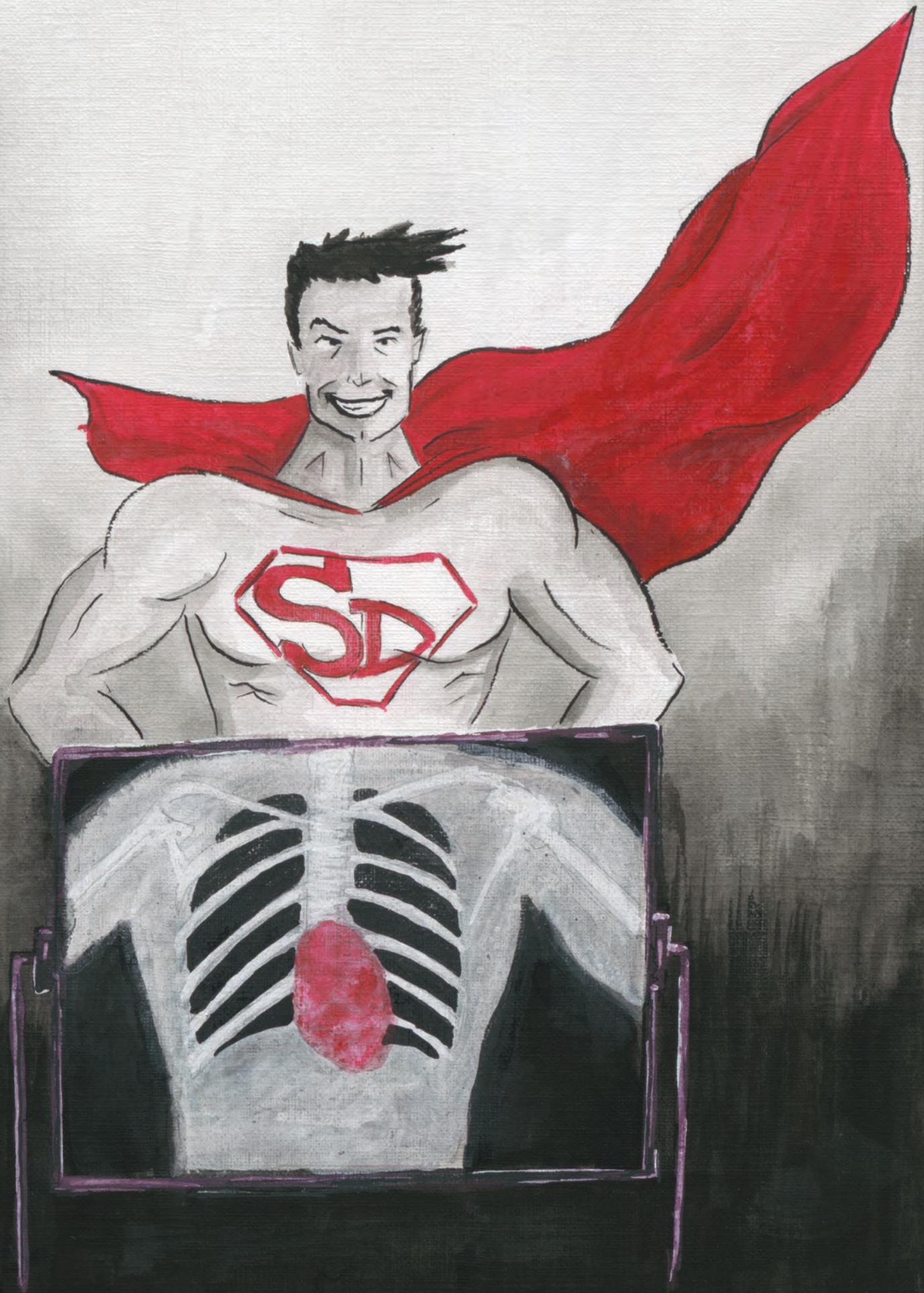
Schwitzguébel knüpfte an die Frage der Souveränität diejenige der Entscheidungsfindung. Auf Bundes- und Kantonebene wurden damals wie heute Gesetze per Mehrheitsentscheid erlassen. Gemäss Schwitzguébel hatten die Gründerväter des Bundesstaates durch diese gewählte Prozedur ihre demokratischen Prinzipien begraben. Ein Mehrheitsentscheid könne nie der Ausdruck der Volkssouveränität sein. Er bleibe immer nur Ausdruck einer Bevölkerungsmehrheit gegenüber einer unterlegenen Minderheit. Schwitzguébel's Argumentation nahm die Rousseausche Unterscheidung zwischen «volonté de tous» und «volonté générale» auf. In seiner Position finden sich weitere Elemente aus Überlegungen bedeutender Demokratietheoretiker des 19. Jahrhunderts, wie beispielsweise den Ausführungen zur Gefahr der «Tyrannei der Mehrheit» durch Alexis de Tocqueville und John Stuart Mill. Den Haupteinfluss auf Schwitzguébel's Position übte der anarchistische Theoretiker Pierre-Joseph Proudhon aus, der aus demokratischen Prämissen das Recht des Individuums ableitete, Mehrheitsentscheide nicht anerkennen zu müssen: « Avec le suffrage ou vote universel, il est évident que la loi n'est ni directe ni personnelle, pas plus que collective. La loi de la majorité n'est pas ma loi, c'est la loi de la force; par conséquent le gouvernement qui en résulte n'est pas mon gouvernement, c'est le gouvernement de la force.»

Schwitzguébel warf den regierenden Freisinnigen vor, Augenwischerei zu betreiben, indem sie das politische System der Schweiz als freien Wettbewerb von Ideen bezeichneten. Von Freiheit könne erst die Rede sein, wenn Chancengleichheit bestehe, was wiederum soziale Gleichheit als Vorbedingung impliziere. Diese Bedingungen seien jedoch in den gegenwärtigen Verhältnissen, in denen die finanzkräftige Bourgeoisie die Presse

kontrolliere und der Arbeiter kaum Zeit für Bildung und politische Partizipation habe, nicht gegeben. Unter diesen Umständen werde immer die gleiche Politikerkaste gewählt und an Stelle einer freien Demokratie habe man eine «oligarchie électorale». Einmal gewählt liessen sich die Amtsträger nicht vom Willen des Volkes leiten, sondern einzig von ihren Individualinteressen, dem Erhalt ihrer sozialen und ökonomischen Privilegien. In einem Akt der Verdrehung der Tatsachen verkauften die Abgeordneten ihr Handeln als Erfüllung des Wählerwillens. Die Anarchisten im Jura zählten nicht nur zu den schärfsten Kritikern der Schweizer Demokratie, sondern versuchten in den 1860er und 70er Jahren eine Gesellschaft nach ihren anarchistisch-demokratischen Prinzipien aufzubauen. Ihr Ordnungsmodell sah vor, dass jeder gleichsam partizipieren konnte, ohne seine Souveränität aufzugeben. An die Stelle einer allgemein verbindlichen Verfassung sollten individuell abgeschlossene Verträge treten. Diese frei eingegangenen und jederzeit kündbaren Verträge sollten sämtliche Bereiche regeln, die die Möglichkeit des Einzelnen überstiegen.

Das anarchistische Erbe

Der Kern der anarchistisch gestalteten Ordnung war die Gemeinde, in der jedes Individuum gleichsam mitbestimmen konnte. Alle bindenden Entscheide konnten einzig durch Einstimmigkeit gefällt werden. Amtsträger waren mit einem zeitlich befristeten und bindenden Mandat ausgestattet, hatten keine Entscheidungs- sondern nur Koordinationsfunktion und konnten bei Amtsmissbrauch abgewählt werden. Die selbstauferlegten radikal-demokratischen Regeln und die politischen und wirtschaftlichen Umstände in der damaligen Schweiz setzten den Umsetzungsversuchen der anarchistischen Prinzipien enge Grenzen. Dennoch konnten die Anarchisten innerhalb der jurassischen Uhrenindustrie einige Erfolge verbuchen, was ihnen im Ausland hohes Ansehen einbrachte. Damit war die Schweiz des 19. Jahrhunderts als «Laboratorium der Demokratie» um ein weiteres Experiment reicher. Das anarchistische Experiment war von kurzer Dauer, die Bewegung im Jura verschwand so schnell, wie sie aufgekommen war. Ihre Prinzipien tauchten jedoch im Laufe der Geschichte in unterschiedlichen Konstellationen und Gruppierungen immer wieder auf. Zuletzt bei den Indignados in Spanien und der Occupy-Bewegung weltweit. ■



Peut-on apprendre la démocratie?

S'il est un lieu fondamental pour qu'une société soutienne les valeurs démocratiques, c'est l'école. En Europe et en Amérique du Nord, de nombreux plans d'études intègrent des compétences citoyennes et démocratiques. Mais est-ce bien réaliste? Nicole Awais

Wie demokratisch kann Schule sein?

Wie werden Schülerinnen und Schüler zu kompetenten Bürgern und Mitgliedern einer Demokratie? Eine patente Lösung wäre es, ihnen die nötigen Kenntnisse zur aktiven Teilnahme im Rahmen der Schule beizubringen. So ermutigt auch der Europarat die EU-Mitgliedstaaten, diesbezüglich entsprechende Massnahmen zu treffen. Nur: Hat die Schule in ihrem Wesen nicht undemokratisch zu sein? Tatsächlich wirft diese Form von Bildung nicht wenige Fragen auf. Ein solcher Prozess braucht Zeit, setzt voraus, dass die demokratischen Instrumente (die Argumentation, das Debattieren, die Wahlen und Abstimmungen usw.) nach gutem Wissen und Gewissen beherrscht werden und verändert nicht zuletzt die per Definition asymmetrische pädagogische Beziehung. Denkbar wäre es, das Verhältnis zwischen Lehrenden und Lernenden gewissermassen zu demokratisieren: So müssten sich die Lehrer fortan an künftige Bürgerinnen und Bürger wenden und ihnen während deren Lehrjahren die Möglichkeit bieten, am Schulwesen aktiv teilzunehmen. Bleibt die Frage, wie eine solche Kultur aufzubauen ist, welche Themen erlaubt oder wünschenswert wären und wie die heikle Frage der «Schulautorität» demokratisch gelöst werden könnte.

Les compétences citoyennes et démocratiques se basent sur les valeurs de la Déclaration universelle des droits humains (DUDH) et de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) de l'ONU que sont la dignité de chaque être humain, l'égalité et la liberté. La liberté d'expression et le droit de prendre part à la vie publique de son Etat en sont également des articles fondamentaux. De même, la CDE reconnaît le droit à l'enfant de s'exprimer et d'être entendu sur les sujets qui le concernent en fonction de son âge et de sa maturité. Une participation dans le cadre du milieu scolaire apparaît donc essentielle pour développer des compétences citoyennes et démocratiques.

Education à la démocratie

Le système scolaire étant, par essence, un système non démocratique, il nous semble judicieux de nous arrêter sur cette question de la participation des enfants. En effet, c'est un élément déterminant pour que, d'une part, l'école devienne un milieu de vie démocratique et, d'autre part, pour que les principes des textes fondamentaux soient intégrés dans la réalité. De fait, plusieurs «éducations à...» proposent des outils pour développer ces compétences: l'éducation à la citoyenneté, aux droits de l'enfant, aux droits de l'homme. Ces approches répondent aux attentes de cette déclaration du Conseil de l'Europe: «L'éducation est de plus en plus considérée comme un moyen de combattre la montée de la violence, du racisme, de l'extrémisme, de la xénophobie, de la discrimination et de l'intolérance. Cette prise de conscience croissante se traduit par l'adoption de la Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté

démocratique et l'éducation aux droits de l'homme par les 47 Etats membres de l'Organisation, [...] la Charte servira de référence à tous ceux qui s'occupent d'éducation à la citoyenneté et aux droits de l'homme. Son application devrait inciter les Etats membres à prendre des mesures dans ce domaine et, ce faisant, à diffuser de bonnes pratiques et à améliorer la qualité de l'éducation aux valeurs en Europe et au-delà.», Conseil de l'Europe, 2011, p. 42.

Participer, oui, mais comment?

Du point de vue juridique, la participation n'est pas un droit explicite; toutefois, il résume l'art.12 de la CDE: «La participation donne un nouveau statut à l'enfant qui devient celui qui est appelé à prendre part, plus même, à influencer, les décisions qui le concernent» (Zermatten & Stöcklin, 2009, p. 15). Ce passage à une participation est l'élément le plus innovateur de la CDE et fait de l'enfant un sujet de droit. Le vrai changement se concrétise dans le fait que, dorénavant, l'adulte doit considérer que l'enfant est capable de s'exprimer jusqu'à preuve du contraire et non l'inverse. Le pédagogue français Célestin Freinet avait déjà déterminé que la participation est un des fondements de la pédagogie, un postulat repris aujourd'hui par de nombreux spécialistes.

Un apprentissage à la démocratie exige donc liberté et participation. Toutefois, concernant cette dernière, il convient d'en identifier les différents degrés. Sherry Arnstein (1969) a établi une échelle pour les adultes, adaptée par Roger Hart pour les enfants (Hart, 1992). Si on peut dire qu'il n'y en a tout simplement pas lorsqu'il s'agit d'une manipulation, d'une participation

de décoration ou symbolique; on peut, par contre, en parler, avec un degré croissant, dans les situations suivantes: lorsque les enfants participent à un projet initié par des adultes ou que la décision est prise en concertation et, mieux encore, lorsque les projets sont initiés et dirigés par les enfants, non seulement pour eux-mêmes mais aussi pour la communauté, en accord avec les adultes. Relevons enfin que «la participation est un processus au travers duquel les enfants acquièrent la capacité de former et d'exprimer leurs propres opinions de manière "libre"» (Zermatten & Stöcklin, 2009, p. 51). Donc plus le degré de participation est élevé, plus l'élève apprendra à participer.

Et à l'école?

Toutefois, les difficultés et les questions relatives à cette forme d'éducation ne manquent pas. D'abord, un processus démocratique dans le cadre scolaire demande du temps. Il nécessite ensuite de savoir utiliser à bon escient certains outils (l'argumentation, le débat, les votations/élections, la réglementation et les voies de recours, etc.), tant chez les élèves que chez les enseignants. Il modifie aussi la relation pédagogique, par définition asymétrique. Cette éducation, tout en étant nécessaire, n'est donc pas simple à mettre sur pied. Pour y répondre, on peut attribuer à l'école deux tâches que nous considérons comme complémentaires: elle s'adresse à un citoyen encore en devenir et l'accompagne dans son apprentissage en lui permettant d'être participatif dans la vie scolaire. Donc, il faut se demander comment créer une telle culture d'établissement, ainsi que sur quels sujets la permettre ou la souhaiter. Il faut s'interroger aussi sur la manière de gérer démocratiquement la question de l'«autorité». En effet, il n'est pas envisageable d'éduquer des enfants à la démocratie, si leur droit à la parole et à la participation (ainsi que tous les autres droits) ne sont pas respectés et mis en œuvre. Comme le disait Piaget, «l'école de la démocratie passe nécessairement par la démocratie à l'école» (cité par Reboul, 2010, p. 116). Or, l'école n'est pas toujours un lieu de débat, de discussion ou de négociation. De plus, même si l'enfant est porteur et sujet de droits, la relation reste asymétrique: l'enseignant est porteur de l'autorité et garant d'une part des libertés fondamentales et de la sécurité de tous les enfants (respect de soi, des autres et des règles), ainsi que du

respect des conditions de fonctionnement optimal pour l'objectif final: apprendre. Le processus démocratique modifie donc forcément la relation péda-gogique, mais les enseignants sont-ils prêts à assumer un rôle différent au sein du groupe classe? (Audigier, 1991; Bertili, 2006; Chapelle, 2009; Perrenoud, 1997).

Un message fondateur

En plus des écoles autogérées, qui sont un exemple de structure scolaire démocratique, on peut aussi penser à Janusz Korczak, qui a marqué l'histoire des droits de l'enfant tant par son témoignage que par sa réflexion pédagogique. Médecin et écrivain polonais, il a fondé deux orphelinats («Dom Sierot» en 1912 et «Nasz Dom» en 1919), dans lesquels les enfants avaient des droits et des devoirs de citoyens. Il affirmait: «nous obligeons les enfants à assumer les responsabilités futures de l'humanité, sans leur donner leurs droits fondamentaux aujourd'hui.» Pour lutter contre cela, les enfants de l'orphelinat pouvaient, par exemple, participer à l'élaboration des règlements, dénoncer des injustices, nommer un juge et des jurés parmi leurs camarades pour prendre une décision face à un conflit, lorsque les autres médiations n'avaient pas abouti. Korczak lui-même pouvait être assigné. Lorsque, durant la Seconde Guerre mondiale, les jeunes orphelins sont déportés à Treblinka, Korczak refuse de les abandonner. Il mourra dans le camp de concentration. Son œuvre démontre une réelle élaboration pédagogique d'une éducation au respect, à la démocratie et à la participation. Il fait figure de précurseur dans l'autogestion pédagogique. «Le fait que Korczak ait volontairement renoncé à sa vie pour ses convictions parle pour la grandeur de l'homme. Mais cela est sans importance comparé à la force de son message.» (Humanium, s.d.)

Une éducation citoyenne et démocratique promeut la participation des élèves et développe une notion de respect de soi et des autres. Elle peut, de ce fait, offrir des outils pour faire de l'école un milieu de vie et d'apprentissage démocratique, malgré ou avec les limites signalées. On peut espérer que si les enfants ont conscience de leurs droits, qu'ils ont acquis des compétences pour les faire respecter dans un processus démocratique, ils sauront les utiliser pour participer à la vie sociale et bien vivre ensemble. Alors, nous pourrions faire mentir Korczak, en accordant aux enfants leurs droits fondamentaux à l'école dès aujourd'hui. ■

Pour aller plus loin

- > F. Audigier, «Enseigner la société, transmettre des valeurs», *Revue française de pédagogie*, 94(1), 37-48, doi:10.3406/rfp.1991.1365, 1991
- > G. Bertili, «La citoyenneté scolaire est-elle possible?», www.cahiers-pedagogiques.com/spip.php?article2663, 2006
- > G. Chapelle, *Eveiller l'esprit critique: former des citoyens à l'école*, Couleur Livres [u.a.], 2009
- > R. Hart, «La capacité accrue des enfants à participer», in Johnson et al., *Un pas en avant*, Intermediate Technology Publications, 1992
- > P. Perrenoud, «Apprentissage de la citoyenneté... des bonnes intentions du curriculum caché. Former les professeurs, oui, mais à quoi?», in *Education, citoyenneté, territoire. Actes du séminaire national de l'enseignement agricole* (p. 32-54), Gracia, J.-C., 1997
- > O. Reboul, *La philosophie de l'éducation*, Presses universitaires de France, 2010
- > J. Zermatten, D. Stöcklin, *Le droit des enfants de participer: norme juridique et réalité pratique: contribution à un nouveau contrat social*, Institut international des droits de l'enfant, Institut universitaire Kurt Bösch, 2009

Nicole Awais est privat-docente en didactique de l'éthique et cultures religieuses.
Nicole.awais@unifr.ch

Mehrsprachige Demokratie: Konflikt oder Chance?

Die Vielsprachigkeit in einer Demokratie birgt Konfliktpotential. Während in der Schweiz die Umsetzung der Mehrsprachigkeit debattiert wird, steht die EU vor der Frage, wie viele Sprachen eine Demokratie überhaupt verträgt. Catherine Buchmüller

Babylone et la confusion des langues

Le nombre croissant de membres dans l'UE entraîne une augmentation des langues parlées. Il n'est donc pas étonnant que, peu à peu, naisse chez les plus critiques le souhait d'une seule langue officielle. En tant qu'idiome le plus répandu au sein de l'UE, c'est souvent l'anglais qui est proposé. Mais peut-on affirmer que tous les citoyens et fonctionnaires de l'UE en ont des connaissances suffisantes? D'un point de vue démocratique, il est interdit de lier les droits des députés et des citoyens membres de l'UE à leur niveau de formation. Une des conséquences pour les députés qui, tout en ne maîtrisant pas l'anglais travaillent dans un environnement anglophone, serait d'être accusés de passivité politique et, par conséquent, d'incapacité à défendre les intérêts de leurs électeurs. Une solution plausible serait celle du «modèle de marché»: les parlementaires et les membres de la commission décident eux-mêmes si et quand faire appel à des interprètes et des traducteurs.

In der EU gilt die Regel, dass neu beitretende Länder bestimmen, in welche Sprachen übersetzt und gedolmetscht werden soll. Dabei sind dies meist die Landessprachen der Mitgliedstaaten. Die EU organisiert und finanziert für alle offiziellen Sprachen die Übersetzer- und Dolmetscherdienste. Da aber jede der 24 Sprachen in die 23 anderen übersetzt werden muss und es für gewisse Sprachkombinationen wie Finnisch-Maltesisch keine ausgebildeten Fachleute gibt, greift die EU auf ein Relaisystem zurück. Aus allen Sprachen wird in eine von sechs Relaisprachen übersetzt und aus diesen wieder in die anderen Sprachen. Dies spart Kosten und Aufwand, heisst für EU-Parlamentarier aber auch, dass gerade die Angehörigen kleinerer Sprachgemeinschaften länger auf die Übersetzung von Texten warten müssen als die der Relaisprachen wie Englisch oder Französisch. Auch die Debatten im Parlament sind umständlich, weil durch das Dolmetschen Pausen entstehen und Abgeordnete sich nicht spontan äussern können. Eine Reduktion auf eine einzige Sprache erscheint somit nicht nur kostengünstiger und effizienter, sondern auch fairer, da sie gleiche Vorbereitungszeiten auf Sitzungen und direkte Intervention während Debatten gewährleisten würde. Je mehr die EU und damit die Zahl ihrer Amtssprachen wachsen, desto mehr drängen die Kritiker darauf, eine einzige Amtssprache einzuführen. Dabei ist Englisch als die am weitesten verbreitete Sprache innerhalb der EU häufig die Sprache der Wahl.

Do you speak English?

Die Entscheidung für eine lingua franca ist aber keinesfalls einfach. Nur wenige sind gegen eine Reduktion der europäischen

Amtssprachen, solange ihre eigene Sprache nicht betroffen ist. Die Französischsprachigen sagen entspannt ja, denn mit den wichtigsten EU-Organen auf französischsprachigem Gebiet sehen sie ihre Sprache nicht bedroht und sprechen sich für eine Kombination von Englisch und Französisch aus. Nun wehren sich die Deutschen: Sie, die zahlenmässig stärkste Sprachgemeinschaft in der EU, dürfen nicht dazu gezwungen werden, auf ihr Idiom zu verzichten. Und so würde wohl jede Sprachgemeinschaft ein Argument für den Verbleib ihres Idioms als Amtssprache finden. Gleichzeitig versucht die EU, die Mehrsprachigkeit ihrer Mitglieder zu ihrem Vorteil zu nutzen. Der Posten eines Kommissars für Mehrsprachigkeit und die Strategie für Mehrsprachigkeit zeigen, wieviel Gewicht dieses Thema hat. Die Mitgliedstaaten werden dazu angehalten, die Bürger zum Erlernen von Fremdsprachen zu motivieren und so das gegenseitige Verständnis und den Zusammenhalt der EU zu stärken. Gegner sehen darin ein idealistisches Hirngespinnst, das eine Menge Geld verschlingt und die Menschen dazu zwingt, Sprachen zu lernen, die sie nicht brauchen, da auf dem Arbeitsmarkt ausschliesslich Englisch zählt. Tatsächlich scheint Englisch die Zweitsprache der Wahl der EU-Bürger zu sein, ist es doch die von ihnen am häufigsten erlernte Fremdsprache. Eine gemeinsame Sprache für die EU würde alles vereinfachen und ebenfalls den Zusammenhalt stärken. Hier stellt sich die Frage, ob man davon ausgehen darf, dass alle Bürger und gewählten EU-Funktionäre so gut Englisch können oder die Möglichkeit haben, dies soweit zu vertiefen, dass auch komplexe Sachverhalte wie sie auf EU-Ebene verhandelt werden, verstanden und diskutiert werden können. ▶



ELF oder BSE

Die EU unterliegt demokratischen Prinzipien. Jeder Bürger eines EU-Landes hat das Recht zu wählen und sich zur Wahl zu stellen. Aus demokratischer Sicht verbietet es sich, diese Rechte an das Bildungsniveau des Einzelnen zu knüpfen. Die Konsequenz für nicht englischsprechende Abgeordnete in einem englischsprachigen Umfeld wäre, dass sie zur politischen Untätigkeit verurteilt würden und somit die Interessen ihrer Wähler nicht vertreten könnten. Unter den Befürwortern des Englischen gibt es einzelne, die vorschlagen, ELF (Englisch als lingua franca) zu entwickeln, eine vereinfachte Form des Standardenglischen, die dann auf EU-Ebene gesprochen werden und das Sprachenlernen erleichtern sollte. Ob eine solche Sprache, Kritiker nennen es spöttisch BSE (Bad Simple English), den Anforderungen der EU-Inhalte genügen würde, darf bezweifelt werden. Die Reduktion der Amtssprachen, in welcher Form auch immer, birgt die Gefahr der Diskriminierung breiter Bevölkerungsschichten. Da die EU ohnehin unter ihrem Ruf leidet, ein elitäres Gebilde zu sein, ist fraglich, ob die Folgen der Einführung einer lingua franca für das Integrationsprojekt EU zu verkräften wären. Umfragen und die Beteiligung an der Europawahl zeigen, dass sich die Bürger kaum für EU-Themen interessieren, oft gar nicht sehen, inwieweit sie von diesen Entscheidungen betroffen sind. Solange in ihrer Sprache Informationen zur Verfügung stehen und ihre Abgeordneten die nötigen Dienste zur Verfügung haben, um sich an der Politik zu beteiligen, besteht die Hoffnung, dass die Bürger mit der Zeit ins europäische politische Leben hineinfinden. Die Mehrsprachigkeit könnte, entgegen aller Vorurteile, diesen Prozess unterstützen. Denn besinnt man sich auf die Grundidee der europäischen Kooperation, so ist die Einbindung ehemaliger Konfliktparteien ein grosses Anliegen, und damit auch die Einbindung aller Nationalsprachen.

Wertvolle Anstrengung

Selbstverständlich können bei Übersetzungen Missverständnisse entstehen, aber der Austausch unter Nichtmuttersprachlern in Englisch ist diesbezüglich kaum weniger problematisch. Ausserdem zeigt sich, dass die Bemühungen, sich in der Sprache des Gegenübers auszudrücken, wichtige soziale Komponenten beinhalten, die der EU zugute kommen könnten. Indem man sich in einer Fremdsprache ausdrückt, signalisiert man dem Gegenüber Wertschätzung

und Anerkennung für seine Muttersprache und damit für ihn. Ebenso ist Sprachenlernen immer auch mit dem Erlernen anderer Denkweisen und kultureller Eigenheiten verbunden, was das gegenseitige Verständnis stärkt. Englisch ist zwar die wichtigste Fremdsprache für die meisten Europäer. Das heisst aber nicht, dass jegliches Lernen weiterer Fremdsprachen überflüssig wäre. Die EU hat denn auch nicht das Ziel, alle Finnen Italienisch und die Kroaten Holländisch lernen zu lassen. Vielmehr geht es darum, dass jedes Land für seinen Lehrplan selbst entscheidet, welche Sprachen die naheliegenden sind.

Demokratische Lösung

Befolgt man die demokratischen Prinzipien, müssen die Abgeordneten im Sinne der gewählten Volksvertreter ihre Arbeit ausüben können. Und das bedeutet, dass sie in der Sprache arbeiten dürfen, die ihrer üblichen «politischen» Sprache auf nationalstaatlicher Ebene entspricht. Dasselbe gilt für die Bürger der EU: Zugang zu Dokumenten und Informationen müssen sie weiterhin in der Landessprache haben, in der sie auch gewöhnlich politisch aktiv sind oder politische Informationen erhalten. Sie zum Gebrauch einer neuen Sprache zu zwingen wäre angesichts der prekären Beziehung, die sie ohnehin zur EU haben, fatal. Die demokratischen Prinzipien der EU können hier zum Stolperstein werden, da sie in der Sprachendebatte oft unwissentlich in Frage gestellt werden. Denn versteht man Demokratie vereinfacht als Rückbindung an den Bürger, funktioniert sie so lange wie die Bürger sich beteiligen. Sie haben die Macht, die Demokratie durch Rückzug aus dem politischen Leben zu Fall zu bringen. Dies zeigt, weshalb die Einbindung und die Anerkennung der Sprachen im Hinblick auf die aktuelle Beziehung der Bürger zur EU ein solches Gewicht haben. Nichtsdestotrotz müssen die logistischen Probleme des Übersetzungsapparats gelöst werden. Das «Marktmodell» ist hier ein vielversprechender Ansatz. Parlamentarier und Kommissionsmitglieder bestimmen selbst, ob und wann sie auf Dolmetscher angewiesen sind. Dies hat den Vorteil, dass Personal und Infrastruktur entlastet und Kosten gespart werden. Da dieses Modell auf Freiwilligkeit beruht, scheint es eine mit dem demokratischen Prinzip vereinbare Methode zu sein. ■

Inde : l'éveil civique de la classe moyenne

Doctorant au Département de médecine, Jayakrishnan Nair a pris conscience des enjeux de gouvernance lors des dernières élections en Inde. Le regard rempli d'espoir, il nous en livre sa vision. Rencontre. Philippe Neyroud

Hoffnungsträger Demokratie

Indien ist, mit über einer Milliarde Einwohner, die grösste Demokratie der Welt. Mit dem Herzen voller Hoffnung, hat Jayakrishnan Nair, Doktorand am Departement für Medizin, die letzten Wahlen in seinem Heimatland beobachtet. Er hat sich Gedanken gemacht zum Funktionieren der indischen Demokratie, zum Bürgertum und zu den Bürgerpflichten, zu den Parallelen zwischen dem schweizerischen und dem indischen System, zur Bildung und deren Rolle in der Entwicklung des politischen Bewusstseins. Heute ist Nair überzeugt davon, dass die Demokratie das beste aller politischen Systeme ist – jedenfalls solange kein neues, noch besseres gefunden wird. Bleibt zu hoffen, dass sie, die Demokratie, in Indien die Resultate herbeizuführen in der Lage ist, die vom Volk dringend erwartet werden: die Reduktion der Armut und der Ungleichheiten und eine Verbesserung der grundlegenden Infrastrukturen. Und dass sie weiterhin zur Prosperität, zur Freiheit und zur Hoffnung eines jeden beiträgt.

Vous êtes avant tout un scientifique. Pourquoi teniez-vous à contribuer à ce numéro spécial Démocratie?

C'est un thème qui m'a touché depuis les dernières élections dans mon pays. Les propos de notre Premier Ministre, lors de la campagne électorale, m'ont fait réfléchir aux notions de civisme et de devoir civique, à leurs incidences au quotidien et à leur poids pour l'avenir de mon pays.

L'Inde, une démocratie relativement jeune, a adopté l'ancien modèle fédéraliste d'un pays que vous connaissez bien, la Suisse. Quelle différence majeure voyez-vous entre ces deux Etats si distincts?

L'Inde est une République parlementaire fédérale dans laquelle la composante parlementaire prend le pas sur le fédéralisme. En tant qu'Etat fédéral, les lois peuvent y être édictées à divers niveaux pour l'ensemble du pays, par le Gouvernement central ou, à une échelle plus réduite, par les gouvernements des Etats membres. La différence majeure des deux systèmes a trait à la capacité des citoyens suisses à soumettre les lois de chaque niveau (communal, cantonal ou fédéral) au vote général de la collectivité. Cette composante de démocratie directe n'a pas cours en Inde, où le peuple ne peut pas se prononcer sur les lois édictées et les décisions prises par les représentants qu'il a élus.

La Suisse, laboratoire démocratique à échelle réduite, alors que l'Inde est la plus grande démocratie du monde. Comment un même modèle parvient-il à gérer des mondes aussi différents?

Une telle mosaïque ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse ne peut pas être

gérée en dehors d'un système démocratique participatif. En cela, et toutes proportions gardées, les deux pays présentent des similitudes. A l'échelle de l'Inde, que l'unité sociale et politique se réalise depuis plus de 60 ans relève aussi du mystère social, car des conditions comme l'homogénéité ethnique, le poids de la classe moyenne ou la maturité civique ne sont pas réunies. Malgré toute sa diversité, notre population manifeste une fierté nationale, héritée de notre philosophie d'ouverture d'esprit et de tolérance envers les autres, ainsi que de notre combat commun, jadis, contre l'irrespect de l'impérialisme britannique.

La démocratie parlementaire indienne limite la participation directe du peuple à une élection tous les cinq ans. Est-ce suffisant pour véritablement parler de démocratie?

Il serait illusoire de vouloir introduire des instruments de démocratie directe comme l'initiative ou le référendum à notre échelle. Si le pouvoir suprême ne se situe pas entre les mains du peuple, le gouvernement peut atténuer ce manque par des mesures correctives. La redevabilité des élus pose de graves problèmes, puisque des sommes considérables sont en jeu lors des élections, entraînant un certain clientélisme à la solde des lobbies qui les financent au détriment des aspirations populaires et, partant, tout un concert de travers auxquels on peut lier le terme global de corruption. Contre cela, le gouvernement se doit véritablement d'apporter des mesures structurelles. Le propre d'une démocratie est de rester en constante évolution et les droits civils en sont un fondement majeur. Avec une base saine, des élections libres et sans violence, ►

des taux de participation s'approchant des 70%, et surtout un débat civique de plus en plus ouvert, la situation évolue favorablement.

Quelles directions prend le gouvernement actuel?

Notre nouveau Premier Ministre depuis le mois de mai, Narendra Modi, s'est engagé à des changements dans le mode de gouvernance. Il insuffle à ses hauts fonctionnaires et à l'appareil bureaucratique une culture d'efficacité dans le travail, de rapidité décisionnelle et de transparence. Il se montre aussi à l'écoute de la population, ce qui représente un signal enthousiasmant. Par exemple, pour défendre les intérêts des paysans indiens, notre gouvernement a rejeté les récentes propositions libre-échangistes de l'OMC, trop favorables aux pays développés, au détriment de la sécurité alimentaire du pays.

La population indienne est très jeune, parfois inapte au jeu démocratique du fait des castes ou de l'analphabétisme. Elle manifeste pourtant ses énormes espoirs quant à l'avenir du pays...

Tout gouvernement démocratiquement élu se met en place grâce à des promesses faites à la population. Lorsque ces attentes sont déçues, on peut parler d'échec, ce qui fut le cas du dernier gouvernement de coalition, qui a failli à cause de la corruption, d'une mauvaise gouvernance, ainsi que de la hausse du chômage et de l'inflation... Avec les récentes élections, la jeunesse indienne retrouve une personnalité forte et charismatique, dotée d'un discours et d'une feuille de route clairs. Comme elle est mieux éduquée, de plus en plus issue d'une classe moyenne, son niveau de conscience politique est accru et elle ressent de l'enthousiasme à jouer un rôle positif pour la prospérité et la sécurité de son avenir. Enfin, l'essor formidable d'Internet et des médias sociaux lui offre une tribune inédite pour débattre en profondeur des problèmes de société.

Sur quels domaines ce débat se cristallise-t-il en particulier?

La lutte contre la corruption en est un majeur. Dans la foulée de l'activiste gandhien Anna Hazare, d'immenses manifestations populaires ont eu lieu. Si le gouvernement a réussi à calmer le jeu, il a surtout compris que la nouvelle classe moyenne ne pouvait plus être ignorée. Les mouvements de protestation suite aux viols

collectifs de décembre dernier à New Delhi ont aussi inondé l'espace médiatique sur Internet. Egalement, des enjeux structurels comme la performance économique ou la lutte contre l'inflation figurent au sommet du débat démocratique, sans ignorer des aspirations à plus court terme comme l'amélioration des réseaux routiers et ferroviaires, du logement, ou de l'approvisionnement en énergies.

Existe-t-il des forces rétrogrades en opposition à ce nouvel élan?

La liberté d'expression est convenablement garantie. Les mouvements terroristes sont étroitement surveillés. Suite à l'attaque sur le Taj Mahal Palace de Mumbai en novembre 2008, la classe moyenne a exercé une pression intense sur les politiciens pour qu'ils renforcent les mécanismes de protection des citoyens, l'un des devoirs élémentaires d'un gouvernement démocratique. Depuis lors, il fait preuve d'une vigilance accrue pour que des menaces terroristes ou émanant d'extrémismes religieux ne trouvent aucun espace pour se développer.

Comment préserver une structure démocratique lorsqu'on est entouré de puissants voisins qui n'adoptent pas ce type de gouvernance?

Face à la rigidité dogmatique des Chinois et à l'entrisme de l'appareil militaire dans la vie politique au Pakistan, la démocratie constitue une promesse majeure aux yeux de la nouvelle génération d'Indiens, qui aspirent plus que jamais à la liberté et à la prospérité. Quant au modèle russe, même s'il ne s'agit pas d'un voisin direct, sa centralisation du pouvoir décisionnel et économique, ainsi que son pouvoir parlementaire vidé de substance, apparaissent définitivement comme une pente savonneuse vers laquelle l'Inde n'a aucun intérêt à glisser.

Voyez-vous une voie alternative pour votre pays?

A ce point de l'histoire, après avoir analysé les échecs des impérialismes ou du communisme, force est de constater que la démocratie constitue la meilleure forme de gouvernance actuelle. Jusqu'à ce qu'un nouveau système voie le jour, c'est le meilleur choix possible. Reste à ce qu'elle puisse produire les effets escomptés par mes concitoyens: réduire la pauvreté et les inégalités, améliorer les infrastructures essentielles, et continuer à alimenter la prospérité, la liberté et les espoirs de chacun. ■



L'intégration scolaire n'est pas un handicap

Selon Gérard Bless, professeur au Département de pédagogie curative, intégrer des enfants atteints de déficiences intellectuelles n'entrave pas l'avancée d'une classe « normale ». Des recherches primées, un chercheur enthousiaste. Farida Khali

Gérard Bless, qu'entend-on exactement par déficience intellectuelle?

C'est le terme moderne pour parler de retard mental. Les fonctions intellectuelles et les aptitudes pratiques de ces personnes dévient fortement de la norme. Les enfants, dont le quotient intellectuel se situe entre 40 et 70, n'ont, en principe, pas les capacités de suivre une scolarité régulière, même dans une classe destinée à des enfants qui ont des troubles d'apprentissage.

Depuis quand travaillez-vous sur l'intégration de tels enfants au sein de classes dites « normales »?

Notre Institut a commencé des études sur l'intégration et la séparation scolaire vers le milieu des années 1980. Avec le programme de recherche IntSep, dont de nombreux projets ont été financés par le Fonds national suisse, nous avons été un moteur important pour les recherches concernant l'intégration en Suisse. Peu à peu, nous nous sommes taillés une solide réputation au niveau suisse et international. Pourtant, les pays les plus en avance aujourd'hui dans ce domaine sont les pays scandinaves, le Canada et l'Amérique du Nord. On y préfère d'ailleurs la notion d'inclusion scolaire.

Quelle est la nuance?

Dans les années 1990, les Suédois ont montré qu'il ne suffit pas de placer un enfant dans l'école régulière, il faut garantir une certaine qualité à cette intégration. Ils ont donc forgé l'idée d'inclusion. Au fond, il s'agit simplement d'une intégration de bonne qualité, même si le concept recèle un aspect très idéologique. Fréquenter l'école publique est un droit fondamental, mais il faut rester pragmatique et, surtout,

ne pas perdre de vue les intérêts de l'enfant en examinant les bénéfices pour les participants sur une base empirique.

Existe-t-il une spécificité suisse?

La Suisse a développé un réseau d'institutions spécialisées très performant. Elles sont nombreuses et très bien équipées. Beaucoup d'argent y a été investi, grâce à l'Assurance Invalidité (AI). Comme le système est bon, il est difficile de changer de politique scolaire. C'est pourquoi, malgré les avancées de nos recherches, aujourd'hui, nous présentons un certain retard par rapport à d'autres pays.

Mais le contexte a changé...

Suite à différents changements politiques au niveau suisse, comme, par exemple, la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, les institutions spécialisées ne sont plus financées par l'AI. Le passage d'un enfant d'une école spécialisée à une école ordinaire n'occasionne donc plus de perte d'argent pour le canton, puisque c'est de toute façon lui qui en a la charge. De plus, le nouveau concordat sur la pédagogie spécialisée de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) favorise aussi l'intégration d'enfants avec des besoins spécifiques. Nous avons donc, aujourd'hui, accès à un bassin beaucoup plus large d'élèves intégrés, que nous pouvons comparer avec des élèves séparés. Rachel Sermier, engagée par le FNS, Valérie Benoît, qui a consacré sa thèse à ce sujet sous ma direction, et moi-même avons souhaité profiter de cette nouvelle donne. Pour cette étude, nous avons suivi environ 1200 élèves, dont 170 avec une déficience intellectuelle, intégrés ou non, durant leurs



Éviter à tout prix le déracinement des enfants atteints de déficience intellectuelle, tel est le credo de Gérard Bless, directeur de l'Institut de pédagogie curative. Pour cela, une intégration réussie dans un parcours scolaire «classique» représente une solution efficace.

deux premières années d'école primaire. Les classes venaient autant de régions francophones que germanophones.

Vous montrez que les enfants intégrés font autant, voire légèrement plus, de progrès que ceux qui sont séparés. Si notre système de séparation est excellent, pourquoi alors prendre la peine de les intégrer?

Les performances scolaires sont un critère parmi d'autres. Le point principal, c'est vraiment le déracinement social. Il faut donc tourner la question dans l'autre sens: est-il justifiable de séparer l'enfant, alors qu'il n'en profite pas plus? L'inclusion n'est pas un gage de réussite, mais, elle augmente les chances de réussir l'enracinement de ces enfants dans notre société. En institution, ils restent trop souvent invisibles.

Vous soulignez également l'importance d'un soutien approprié...

Ce soutien est nécessaire. Il est généralement apporté par un enseignant spécialisé présent en classe pour six unités d'enseignement. Différentes possibilités de collaboration avec l'enseignant titulaire sont évidemment envisageables.

Point positif, les camarades de classe ne souffrent pas de cette intégration...

Cette affirmation concerne uniquement le développement des performances scolaires. Nous avons comparé trois catégories d'élèves, présentant des performances classées de faibles à excellentes. Aucun des trois

groupes n'est influencé ou entravé par la présence d'un élève avec une déficience intellectuelle. Le pas suivant sera de mesurer qualitativement les apports et les inconvénients d'une telle présence.

Quelles sont vos recommandations?

Nos résultats appuient la ligne adoptée par la CDIP. La politique pointe donc déjà en direction d'une école plus intégrative et nous montrons que c'est un chemin qu'on peut suivre en toute bonne conscience pédagogique. Maintenant que les recherches ont montré son importance, il faut se pencher sur les manières de la mettre en œuvre. Le programme IntStep se poursuit et, en ce moment par exemple, je collabore à deux études zurichoises qui vont justement dans ce sens.

Votre étude a été récompensée par le Prix Coreched, le plus important prix de recherche suisse en matière d'éducation...

C'est non seulement un grand honneur pour nous, mais c'est aussi un beau message politique de la part du jury. En général, ce sont des études du type PISA (Program for International Student Assessment) qui intéressent ce volet scientifique. C'est pourquoi j'ai été encore plus surpris lorsque nous avons appris que nous étions également honorés par le Prix international de la recherche de l'Australian Society for Intellectual Disability, qui récompense un article que j'ai publié avec Rachel Sermier sur ce même sujet. ■

Bio express

Gérard Bless est directeur de l'Institut de pédagogie curative de l'Université de Fribourg depuis 2006. Une institution qu'il connaît bien, puisqu'il y a suivi des études dans ce même domaine. Sa thèse de doctorat a obtenu le Prix Vigener en 1989 et sa thèse d'habilitation la Venia Legendi en 1994. Après avoir été éducateur au Centre ORIPF de Pont-de-la-Morge, en Valais, puis enseignant spécialisé à la Gehörlosen- und Sprachheilungsschule de Riehen, dans la Canton de Bâle, il a parcouru tous les échelons au sein de l'institution fribourgeoise en débutant comme assistant en 1985, puis comme collaborateur scientifique et professeur.
gerard.bless@unifr.ch

Lien vers l'étude: www.integration-tirol.at/dokumente/upload/b973f_empirische_sonderpädagogik_2011_schulintegration.pdf

Fit im Schlaf

Viele erachten den Schlaf als «vertane Zeit». Komplette falsch, sagt Psychologe Björn Rasch. Seine Forschungen zeigen: Der Schlaf hilft dabei, unsere Gedächtnisleistungen zu verbessern, etwa beim Spracherwerb. Astrid Tomczak-Plewka

Im Schlaf Geld verdienen: Davon dürfte so mancher träumen. Prof. Björn Rasch lässt diesen Traum wahr werden: Wer eine oder mehrere Nächte in seinem Schlaflabor an der Universität Freiburg verbringt, kann sich ein Taschengeld verdienen – und trägt vor allem zu wichtigen Erkenntnissen zur Funktion des Schlafes bei. «Wir verbringen rund ein Drittel unseres Lebens schlafend», sagt Rasch. «Da passieren sehr wichtige Dinge – diesen will ich auf den Grund gehen.» Das Schlaflabor in Freiburg ist sein ganzer Stolz: Es existiert seit rund einem halben Jahr und ist im Untergeschoss des Uni-Gebäudes Regina Mundi untergebracht – mit eigenem Zugang, eigenen Toiletten und Dusche, zwei Schlafzimmern, einem Überwachungsraum und weiteren Arbeitsräumen. «Im Zürcher Schlaflabor müssen die Probanden durch den Gang zur Toilette gehen. Da konnte es passieren, dass einem auf dem Weg zu einer Vorlesung eine ältere Dame im Nachthemd begegnet», schmunzelt Rasch.

Schlaflose Schlafforscher

Die beiden Kammern im Schlaflabor Freiburg mit je einem Bett und einem Arbeitstisch sehen fast aus wie kleine Zimmer in einem einfachen Hotel. Tatsächlich sind es aber «faradaysche Käfige», also Räume ohne elektromagnetische Felder. Diese Abschirmung ist wichtig, damit die Untersuchungen mittels EEG nicht gestört werden. Normale faradaysche Käfige sind eigentliche Metallkammern. Die Zimmer im Schlaflabor sind jedoch mit Holz verkleidet und damit recht wohnlich. Während der Semesterferien sind die Schlaflabors verwaist, weder Schlafende noch Forschende sind zu sehen. Aber in manchen Nächten wird hier konzentriert

gearbeitet. «Schlafforscher zu sein ist nicht sehr förderlich für den eigenen Schlaf», sagt Rasch trocken. «Ich sage meinen Studierenden immer: Nachtarbeit gehört dazu und man schaut den anderen beim Schlafen zu, statt selber zu schlafen.» Mittlerweile ist Rasch nur noch selten im Labor anzutreffen – etwa dann, wenn er ein neues Experiment einrichtet. Ansonsten widmet er sich der Auswertung der Studien, verfasst Publikationen und hält Vorlesungen.

Das Gehirn ruht nicht

Auch Nicht-Forschern leuchtet rasch ein, dass ohne Schlaf gar nichts geht: Wenn wir nicht ausgeschlafen sind, lässt unsere Konzentration nach, wir sind weniger leistungsfähig und schneller reizbar. Doch was passiert wirklich, wenn wir die Augen schliessen und im scheinbaren Nichtstun versinken? «Viele Menschen denken, dass unser Gehirn im Schlaf ausgeschaltet ist», sagt Rasch. «Aber dem ist nicht so.» Tatsächlich zeigt das Gehirn in der Tiefschlafphase einen ganz charakteristischen Wechsel von Aktivität und Nicht-Aktivität. «Vereinfacht ausgedrückt, ist das Hirn jeweils 500 Millisekunden aus und wieder 500 Millisekunden an», so der Forscher. Und diese spezifische neuronale Feuerungsaktivität ist offenbar wichtig für unsere Gedächtnisleistungen – Björn Raschs Spezialgebiet. Früher zog vor allem der REM-Schlaf (*Rapid Eye Movement*) die Aufmerksamkeit der Forscher auf sich, jene Phase also, in der wir oft sehr intensiv träumen, ganze Geschichten erleben. «Da dieser Schlaf dem Wachzustand ähnelt, dachte man, dass dort viel passiert», so Rasch. «Heute weiss man: Entzieht man Menschen den REM-Schlaf, hat das kaum Einfluss auf die

Gedächtnisfunktionen.» Und genau diese Gedächtnisfunktionen interessieren Björn Rasch: «Was genau passiert in diesen 500 Millisekunden Aktivität im Tiefschlaf?» Seine These: In dieser Zeit reaktiviert das Gehirn Informationen, die es vorher bereits gesammelt hat.

Holländisch im Schlaf

Überprüft hat Raschs Forschungsteam diese These mit verschiedenen Studien: Zum einen liess man Probanden zum Duft von Rosen «Memory» spielen. Demselben Duft waren sie dann während ihrer Tiefschlafphase ausgesetzt – mit dem Effekt, dass sie die Memory-Karten später besser zuordnen konnten. Eine hübsche Erkenntnis, aber nicht sehr praxistauglich: «Im Schulbereich beispielsweise wäre die Anwendung recht komplex», stellt Rasch fest. «So nach dem Motto: Lernt Mathe mit Zitronenduft – und schläft dann auch mit diesem Duft. Das ist nicht sehr praktikabel.» Also ging die Forschungsgruppe einen Schritt weiter: Jüngst führte Rasch mit seinen Kollegen an der Uni Zürich eine vom Schweizerischen Nationalfonds geförderte Studie (*) durch: 60 Versuchspersonen lernten abends um zehn holländisch-deutsche Wörterpaare. Die Hälfte der Probanden ging anschliessend zu Bett. Während sie schliefen, wurden ihnen per Lautsprecher einige der neu gelernten Wörter vorgespielt, und zwar so leise, dass die Schlafenden nicht geweckt wurden. Die andere Hälfte der Versuchspersonen blieb wach und hörte so die Wiederholungen der Wörter. Um zwei Uhr nachts weckten die Forscher die Schlafenden und überprüften bei allen Versuchspersonen das neu Gelernte. Die Gruppe der Schlafenden schnitt bei den Wörtern, die über Lautsprecher abgespielt worden waren, deutlich besser ab. Bei der Vergleichsgruppe gab es keinen Unterschied zwischen den «Lautsprecher»-Wörtern und den anderen.

Erholsames Lernen?

Diese Erkenntnisse sind viel versprechend – und marktfähig: Es gibt heute schon speziell weiche Kopfhörer, die den Schlaf nicht stören. Mittels Smartphone-App oder Audio-CD liessen sich die Erkenntnisse der Psychologen also in der Schule oder im privaten Bereich einsetzen. Nur: Lässt sich ausschliessen, dass durch die bewusste Aktivierung einer bestimmten Hirnfunktion – also des Memorierens – andere Funktionen nicht beeinträchtigt werden? Können wir uns im Schlaf erholen, wenn wir gleichzeitig lernen? «Das ist eine sehr wichtige

Frage», sagt Rasch. «Bisher geben unsere Messungen der Gehirnaktivitäten keinen Hinweis darauf, dass unsere Interventionen gesundheitsschädigend sind oder die Erholung beeinträchtigen.» Aber um dies besser zu untersuchen, sind längerfristige Studien nötig. Und solche sind schlecht im Schlaflabor möglich – schon nur aus personeller Sicht: Jemanden über Wochen im Schlaflabor zu beobachten, bedeutet eine Komplett-Überwachung. Um die langfristige Wirkung und Nebenwirkung zu testen, müssten Versuchspersonen also zuhause getestet werden können. Das ist nicht ganz einfach, denn: «Im Labor registrieren wir mittels EEG bereits die kleinsten Störungen im Schlaf – noch bevor die schlafende Person überhaupt etwas merkt – und können entsprechend reagieren, beispielsweise die Lautstärke reduzieren», erklärt Rasch. Im privaten Umfeld ist eine solche Kontrolle erheblich schwieriger.

Missionar in Sachen Schlaf

Natürlich würde sich der Forscher freuen, wenn seine Erkenntnisse dereinst beispielsweise im Unterricht eine breite Anwendung finden würde. Aber er sieht auch Gefahren. «Es wäre möglich, die Technologie für die Bewerbung bestimmter Produkte einzusetzen.» Als Beispiel nennt Rasch die Lebensmittelindustrie. «Angenommen ich esse abends in einem Hotel ein bestimmtes Joghurt und werde dann im Schlaf mit dem gleichen Duft gefüttert; am nächsten Morgen hätte ich dann Lust auf das gleiche Joghurt.» Spekulationen, mit denen sich der Forscher in seinem Alltag kaum auseinandersetzt. Wichtiger als eine massentaugliche Erfindung ist ihm ohnehin, dass unsere Gesellschaft grundsätzlich den Wert des Schlafes erkennt: «Der Begriff *power nap* ist vielleicht etwas seltsam. Aber er sagt etwas Wichtiges aus: Ich schlafe, damit ich danach wieder fit bin – körperlich und geistig.» Möglichst wenig zu schlafen sei eben gerade kein erstrebenswertes Ziel. In manchen Firmen ist dieses Denken bereits angekommen, sie geben ihren Mitarbeitenden die Möglichkeit zum Mittagsschlaf. Aber bis die Erkenntnis vom Wert des Schlafes wirklich in der Mitte der Gesellschaft angekommen ist, wird es wohl noch dauern. Und auch Rasch selber räumt ein: «Die Vorstellung, dass mich jemand im Büro beim Schlafen erwischen könnte, ist schon etwas unangenehm.» Trotzdem denkt der junge Professor über die Anschaffung eines Sofas nach – damit er die Wirkung des *power naps* auch mal an sich selber testen kann. ■



(*) Thomas Schreiner and Björn Rasch (2014). *Boosting Vocabulary Learning by Verbal Cueing During Sleep*. Cerebral Cortex online. doi:10.1093/cercor/bhu139

Björn Rasch ist Professor für Kognitive Biopsychologie und Methoden am Departement für Psychologie. bjoern.rasch@unifr.ch

Le passé du présent

«Pour comprendre le présent et prévoir le futur, il faut s'intéresser au passé»; une devise que Loïc Pellissier met en pratique dans une recherche consacrée à l'influence des changements climatiques du Quaternaire sur la biodiversité des poissons coralliens. Magali Jenny

Loïc Pellissier, maître-assistant au Département de biologie, s'intéresse aux facteurs influençant la distribution des espèces dans leurs écosystèmes. Parmi eux, les changements climatiques occupent une place de première importance. «A l'heure actuelle, les écosystèmes, en particulier marins, évoluent rapidement en relation avec les changements climatiques. Pour les protéger, il faut les comprendre. Mais la distribution contemporaine des espèces résulte d'événements qui ont eu lieu dans le passé, proche ou lointain.» Dans le dernier million d'années, les spécialistes ont identifié plus de 30 pics de glaciation, source de bouleversements considérables. Il est donc impératif de se pencher sur le passé pour comprendre le fonctionnement actuel des écosystèmes et, éventuellement, prévoir les changements à venir.

Distribution des espèces

Les récifs coralliens sont un exemple tristement célèbre des effets du changement climatique sur un écosystème durant les dernières décennies. En étudiant ces zones vulnérables, qui évoluent très rapidement, Loïc Pellissier et ses collaborateurs ont établi une carte mondiale de la distribution des récifs coralliens et de la biodiversité des poissons qui les habitent, ce qui représente plus de 6000 espèces. «En biogéographie, il existe des gradients bien connus, comme la latitude. En ce qui concerne les poissons tropicaux, c'est la longitude qui se révèle extrêmement intéressante; c'est dans le triangle de corail, situé en Asie du sud-est, qu'on trouve le plus grand nombre d'espèces, alors que dans l'est du Pacifique et dans l'Atlantique, elles sont jusqu'à 10 fois moins nombreuses», explique le biologiste.

Depuis longtemps, les scientifiques récoltent des données sur ces écosystèmes. En analysant des carottes de sédiments, prélevées dans différents endroits des océans, les géologues ont pu obtenir des informations à propos des changements de température de l'eau et du niveau de la mer pendant les glaciations. «Ces carottes sédimentaires fonctionnent comme des stations météo concernant les 3 derniers millions d'années. C'est en reliant ces données climatiques à la biodiversité présente que j'ai commencé ma recherche.» L'écosystème corallien se montrant très sensible à la température de l'eau, les récifs ne parviennent pas à s'installer en dessous d'une moyenne annuelle de 25 degrés. «Mon hypothèse est que ces récifs fournissent un habitat essentiel à la biodiversité marine et que les changements climatiques survenus dans le passé ont joué un rôle prépondérant sur la situation actuelle. Toutes les données disponibles m'ont permis de créer un modèle de distribution des récifs que j'ai pu projeter dans le passé pour reconstruire l'évolution des surfaces en récifs pendant les épisodes glaciaires.»

Influence des glaciations

Mais la véritable nouveauté réside dans le fait que le changement de distribution des récifs coralliens durant les glaciations permet d'expliquer plus de 65% de la répartition mondiale de la biodiversité actuelle en poissons. Ainsi, l'étude du passé contribue à démontrer que la localisation des «hotspots» de biodiversité n'est pas la conséquence du hasard, mais de mécanismes fortement liés au climat. «Depuis plus de 50 ans, les scientifiques tentent d'expliquer cette différence de



Les poissons coralliens seront-ils capables de suivre les changements de distribution des habitats? Loïc Pellissier en doute.

biodiversité entre les zones en comparant les écosystèmes et certains facteurs actuels comme la température de l'eau ou la surface actuelle en récifs. Un seul facteur historique suffit donc à expliquer une majorité de cette variation.» Si la température joue un rôle important, la modification du niveau des océans, jusqu'à -120 mètres pendant un pic glaciaire, l'est tout autant; pour se développer, les récifs de corail ont besoin de lumière assurée leur photosynthèse. Entre 75 et 100 mètres en dessous de la surface, il n'y a plus assez de luminosité. Là encore, les scientifiques ont constaté que le changement du niveau des océans lié aux glaciations a provoqué une redistribution de l'aire propice aux récifs coralliens. «En projetant mon modèle à différents moments pendant les pics, j'ai pu montrer qu'on trouve des habitats refuges pour les poissons à des endroits spécifiques comme les Maldives, la Mer Rouge, ou le triangle de corail, qui constituent des havres de diversité», précise le chercheur. Ainsi, au fur et à mesure qu'on s'éloigne des refuges, on constate une diminution de la diversité de poissons récifaux, indiquant non seulement une extinction importante de la faune marine dans les eaux trop froides au début des glaciations, mais également que, depuis le réchauffement de ces derniers 20'000 ans, les poissons ont peiné à coloniser de nouveaux récifs trop distants. Les récifs, réagissant très rapidement aux changements climatiques, sont un terrain intéressant pour de nombreuses disciplines. Spécialistes dans la modélisation statistique et spatiale, les chercheurs fribourgeois ont également collaboré avec des océanographes, des ichtyologues, des climatologues et des modélisateurs. «Nous

pouvons progresser de manière considérable dans la compréhension des écosystèmes en avançant dans l'interdisciplinarité. Le cloisonnement des branches commence à s'effriter, mais il reste beaucoup à faire.»

Intervention humaine envisagée

L'étude montre aussi que, depuis 20'000 ans, les poissons n'ont pas recolonisé toutes les aires occupées aujourd'hui par des récifs coralliens. Ils sont clairement limités dans leur capacité de dispersion et de colonisation de nouvelles zones de récifs. A l'heure actuelle, le changement climatique s'accélère et il est probable que de nouveaux récifs coralliens s'installent à des latitudes plus élevées, comme la côte du Japon ou en Méditerranée. «La grande question est de savoir si les poissons seront capables de suivre ce changement de distribution des habitats. Il est probable que ce ne soit pas le cas. Nous allons progressivement perdre les récifs situés dans les endroits plus chauds qui ont servi de refuge dans le passé. En Mer Rouge, on voit déjà une augmentation du blanchissement des coraux qui mène à leur extinction et à une baisse drastique de la biodiversité», avertit le jeune chercheur. Faudrait-il dès lors que l'homme intervienne pour favoriser la colonisation des espèces en les déplaçant? «Pour le moment, on essaie de protéger la biodiversité en établissant des zones marines de protection, mais il faudrait cette colonisation le long de la latitude...» Pour tenter de donner des pistes concrètes concernant l'évolution du paysage sous-marin, Loïc Pellissier a d'ores et déjà décidé de poursuivre ses recherches en explorant un passé encore plus lointain. ■

Bio express



Après avoir obtenu son PhD en écologie et évolution à l'Université de Lausanne, Loïc Pellissier a accompli une année post-doc au Département de bioscience – environnement artique de l'Université d'Aarhus au Danemark. Il est aujourd'hui maître-assistant au Département écologie et évolution de la Faculté des sciences de l'Université de Fribourg. loic.pellissier@unifr.ch

Son étude «Quaternary coral reef refugia preserved fish diversity» dans *Science*: www.sciencemag.org/content/344/6187/1016.full?sid=8f1eadb2-9137-4fe4-be15-1a11eece12b5e

Unser Mann in London

Sein Gesicht ist aus der «Tagesschau» wohlbekannt. Seit einem Jahr berichtet Urs Gredig aus Grossbritannien. Im Interview erzählt der SRF-Journalist von englischen Handwerkern, schreienden Promi-Kindern und geklauten Joghurts. Silvan Kämpfen

Urs Gredig, wir erreichen Sie momentan in einer besonders turbulenten Phase.

Ja, hier ist tatsächlich einiges los. In den letzten Wochen hielt mich vor allem das Unabhängigkeits-Referendum in Schottland auf Trab. Dann ist da der IS-Terror im Nahen Osten, der auch auf Grossbritannien abfärbt. Viele Dschihadisten kommen ursprünglich von hier und kehren irgendwann auch wieder zurück. Deshalb ist die Angst vor Terror auch hier im Inland derzeit gross. Wird David Cameron die USA mit Luftangriffen unterstützen? Und was kann getan werden, um den grösser werdenden Graben zwischen Briten und Moslems zu kitten? Das sind spannende Fragen. Dazu kommt die innenpolitische Situation. Im Mai wird gewählt, und der Wahlkampf hat längst begonnen.

Wie sieht Ihr Korrespondenten-Alltag aus?

Ich bin sehr selbständig. Es ist fast schon eine One-Man-Show, da ich als Einziger das Deutschschweizer Fernsehen in Grossbritannien vertrete. Meistens schlage ich selber den verschiedenen Redaktionen die Themen vor. Manchmal geben mir aber auch einzelne Sendungen Aufträge. Das kann für «10vor10» ein Interview mit einem Finanzexperten sein oder für «Sport Aktuell» eines mit einem Fussball-Trainer. Ich muss einen Kameramann und jemanden für den Schnitt organisieren. Dann wird das Material per Computer nach Zürich überspielt. Oft bin ich für mehrere Themen parallel unterwegs. Das Korrespondentenleben ist also zu einem grossen Teil auch eine Planungsfrage.

Eine solche war wohl auch der Umzug mit der Familie. Sie leben jetzt seit einem Jahr in London. Wie gefällt es Ihnen in dieser Mega-City?

Es ist für uns alle ein tolles Abenteuer, wir haben den Schritt nie bereut. Vor allem die Kinder profitieren enorm von den Vorzügen einer Grossstadt. Meiner Frau und mir ist es sehr wichtig, ihnen Werte wie Toleranz, Offenheit und Respekt zu vermitteln. Das geht wohl nirgends besser als in einem Schmelztiegel wie London. Wir leben in einer sehr grünen Gegend im Zentrum und zahlen natürlich viel zu viel Miete. Typisch London!

Inwiefern haben Sie Ihr Bild von Grossbritannien inzwischen revidieren müssen?

Man lernt ein Land und dessen politische Feinheiten erst wirklich kennen, wenn man auch dort wohnt. Das ist mir schon während des Studiums aufgefallen, als ich zwei Semester in Padua und eines in Long Beach verbrachte. Was mir in Grossbritannien nach einem Jahr auffällt: Der Ton in der Politik ist zwar manchmal sehr grob, aber dahinter steckt auch viel Spielerisches. Bei den Debatten im Parlament werden Sprache und Rhetorik geradezu als politische Waffe eingesetzt. Das war mir vorher nicht in diesem Ausmass bewusst.

Die Medien werden immer schneller. Man erfährt alles umgehend, egal ob es in Genf oder London passiert ist. Was können Korrespondenten für einen Mehrwert bieten?

Gerade weil immer schneller und zum Teil auch oberflächlicher konsumiert wird, ist die Einschätzung und Vertiefung wichtig. Wir versuchen den Zuschauern zunehmend mehr zu bieten als simple News. Das heisst: Zusammenhänge schaffen, Klarheit vermitteln, aus der Riesenflut von Meldungen die richtigen und wichtigen herauspflücken und diese auch einordnen. Das kann ich nur, wenn ich auch tatsächlich vor Ort bin.



Für uns live aus London: Taggesschau-Korrespondent Urs Gredig.

Wie bleiben Sie denn inhaltlich à jour?

Tageszeitungen, Radio-Talks und TV-Nachrichten sind für mich natürlich Pflicht. Zudem hilft der Austausch mit englischen wie anderen Kollegen sehr. Vor allem arbeite ich eng mit dem welschen Korrespondenten in London zusammen. Das empfinde ich als sehr bereichernd.

Wie einfach ist es, als SRF-Korrespondent bedeutende Persönlichkeiten für ein Interview zu gewinnen?

In der Schweiz ging das wesentlich leichter! In London bewege ich mich da wohl auf einer Ebene mit Tele Burkina Faso oder TV Fidschi (*lacht*). Hier hat nun wirklich kein Gesprächspartner auf mich gewartet. Ich muss echt um jedes Interview kämpfen.

Am Bildschirm sind Sie seltener zu sehen als zu Zeiten der «Tagesschau», die Sie sechs Jahre lang moderiert haben. Fehlt Ihnen das Rampenlicht?

Die Arbeit als Moderator habe ich sehr genossen. Jetzt bin ich aber auch froh, wieder in der Anonymität leben zu können. Die Bekanntheit ist – bei all ihren Vorzügen – nicht immer angenehm. Wenn man etwa in einer vollen Migros-Filiale versucht, seinen 3-jährigen schreienden Sohn vom Süßigkeitenregal wegzutragen, dann wünscht man sich, dass einen niemand kennt.

Sie sind in Ihrer Jugend viel in der Schweiz herumgekommen. Was bewegte Sie zum Studium in Freiburg?

Die Matura holte ich auf dem zweiten Bildungsweg nach. Ich war also bereits 24, als es um die Wahl der Uni ging. Nach der Handelsschule Neuenburg war mir wichtig, wieder in der Romandie zu wohnen. Zudem wollte ich an einer überschaubaren, persönlichen Uni studieren. Und um ehrlich zu sein: Ich wollte Geschichte studieren, ohne noch das Lateinum nachholen zu müssen.

In der Schweiz ist die Debatte um die Rolle der Landessprachen wieder aufgeflammt. Sie moderierten 2013 im Rahmen eines Austauschs das «19h30» auf RTS, während Ihr Kollege Olivier Dominik die «Tagesschau» präsentierte. Können solche Projekte etwas bewirken?

Ich hoffe es! Die Reaktionen, die wir danach erhalten haben, waren jedenfalls überwältigend. Ich denke, gerade über die Sprache können wir den Zusammenhalt zwischen den verschiedenen Regionen stärken. Deshalb beobachte ich die Ablehnung gegenüber dem Frühfranzösisch eher skeptisch.

Es ist erstaunlich, wie viele Medienschaffende Historiker sind. Auch Sie haben Geschichte und dazu Journalismus studiert. Ist das der Königsweg?

Den Königsweg gibt es nicht! Ich kenne auch viele andere Biografien. Aber es stimmt: Mit einem Geschichtsstudium erfährt man eine sehr breite Grundausbildung. Die ist im Journalismus eine grosse Hilfe.

Welche Erinnerungen an die Uni-Zeit sind Ihnen geblieben?

Eine ganze Menge! Da sind alle die Freunde und Freundinnen, die ich in Freiburg kennengelernt habe und die mir bis heute wichtig sind. Ich erinnere mich an Professoren, die einen mit Namen kannten und stets für Fragen zur Verfügung standen. Da waren die Abende in den gemütlichen Beizen der Altstadt. Erste politische Erfahrungen konnte ich auch sammeln, als Vizepräsident des Studienrates. Und geblieben sind mir auch die diversen WGs. Sie lehrten mich, allen mit Toleranz zu begegnen, auch jenen, die gerade mein Joghurt gegessen hatten (*lacht*).

Kennt Ihre Toleranz auch Grenzen?

Hier in London ist die Service-Qualität teilweise miserabel, gerade was Handwerker betrifft. In unserer Wohnung ist sehr oft etwas kaputt und – das hat mir kürzlich ein Brite gesagt – je mehr Handwerker sich darum kümmern, desto schlimmer wird das Problem. Daran muss ich mich noch gewöhnen.

Wie lange bleiben Sie jetzt noch in London?

Eine Ausland-Korrespondenten-Anstellung dauert rund vier bis sechs Jahre. Ich werde also ab 2017 in die Schweiz zurückkehren. ■

Bio express

Urs Gredig, geboren am 3. Juni 1970 in Davos, wächst in den Kantonen Graubünden, Zürich und Aargau auf. Bald zieht es ihn auch in die Westschweiz. In Neuenburg absolviert er die Handelsschule. Später holt er die Matura auf dem zweiten Bildungsweg nach. Mit 24 beginnt Gredig ein Studium in Geschichte und Journalismus an der Universität Freiburg und schliesst 2000 mit einer Lizentiatsarbeit über die Situation der Gemeinde Davos zwischen 1933 und 1948 ab. Seine journalistische Karriere lanciert der einstige Studienrats-Vize beim Online-Portal «sport.ch». Von 2001 bis 2003 arbeitet er als Redaktor und Moderator bei Radio 24. Danach folgt der Wechsel zum Schweizer Radio und Fernsehen, wo er seit 2004 bei der «Tagesschau» tätig ist. Die Hauptausgabe der Nachrichtensendung moderiert er während sechs Jahren. Seit dem 1. Oktober 2013 arbeitet der Bündner in London als Grossbritannien-Korrespondent von SRF. Urs Gredig ist verheiratet und Vater zweier Kinder.



Depuis plus de soixante ans, l'Institut suisse de Rome accueille des générations de chercheurs et d'artistes qui participent, par leur activité de médiateurs culturels, à enrichir les relations entre la Suisse et l'Italie. Chaque année plus nombreuses, les expositions, conférences et autres événements permettent de faire découvrir au public international de Rome les différentes facettes de l'art et de la recherche scientifique suisse. L'entrée de la Suisse au sein de ce vaste réseau d'échange, unique au monde, ne s'est pas réalisée sans quelques hésitations; ce livre nous en explique les raisons.

Naissance d'un outil unique de diplomatie culturelle et scientifique

Retracer l'histoire de l'Institut suisse de Rome, c'est observer, comme dans un miroir, le reflet d'une histoire plus vaste qui concerne la Suisse et les relations qu'elle entretient avec l'étranger, l'Italie, en particulier, mais aussi avec ses propres artistes et scientifiques. Une histoire qui réfléchit particulièrement bien les traditions helvétiques et la manière dont s'entremêlent, en Suisse, culture, politique et diplomatie.

Dès les années 1920, plusieurs tentatives de fonder une «académie suisse» à Rome échouent, non seulement par manque de moyens, mais aussi parce que les autorités fédérales sont alors réticentes à développer une politique culturelle. Dans une Suisse qui connaît diverses traditions, quatre langues et une multitude de dialectes, les autorités fédérales observent, par précaution, la plus grande réserve en matière d'encouragement tant de la culture que de l'instruction publique.

Valse-hésitation

En 1945, Carolina Maraini-Sommaruga, veuve du grand industriel Emilio Maraini, informe le Conseil fédéral qu'elle souhaite léguer à la Confédération sa villa romaine. Elle pose une condition à sa donation: la villa doit devenir le siège d'un Institut qui accueillera de jeunes chercheurs et artistes suisses. Des activités devront également être organisées, qui contribueront à développer les relations entre la Suisse et l'Italie, ainsi que les institutions étrangères établies à Rome. Le Conseil fédéral lui exprime sa reconnaissance, mais ne souhaite pas s'engager sans avoir pris quelques précautions. Il prend son temps, courant ainsi le risque de se voir retirer le don. Certains, à l'exemple d'Olivier Reverdin, s'en agacent ouvertement. Le 12 décembre 1947, sous la présidence du Conseiller fédéral Philipp Etter, un premier Conseil de l'Institut est formé. Cette fondation a lieu alors que les autorités helvétiques prennent progressivement conscience de l'importance des relations publiques, mais aussi de la nécessité d'une action plus réfléchie dans le domaine des relations culturelles et scientifiques avec l'étranger.

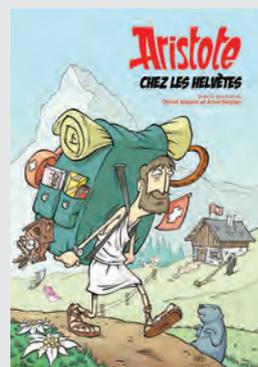
Premier laboratoire

Jusque dans les années 1960, l'Institut suisse de Rome, officiellement inauguré en 1949, a été la seule institution de la Confédération qui lui permettait de marquer une présence culturelle suisse continue à l'étranger. Le Pavillon suisse de la Cité universitaire de Paris a certes été fondé antérieurement, en 1933, mais il est d'abord essentiellement destiné à accueillir des étudiants universitaires et ne devient que bien plus tard le foyer d'une vie culturelle. Le *Centre culturel suisse* de Paris n'a été créé qu'en 1985 et le Swiss Institute de New York a ouvert ses portes en 1986. Pendant longtemps, l'ISR s'est donc présenté comme un véritable laboratoire, un terrain d'observations et d'expérimentations pour imaginer d'autres centres culturels suisses, à l'exemple du *Centro culturale svizzero* de Milan, ouvert en 1997, et du *Spazio culturale svizzero* de Venise, inauguré en 2001, ou encore des Maisons suisses d'échanges scientifiques qui constituent le réseau Swissnex développé depuis les années 2000. Noëlle-Laetitia Perret

Noëlle-Laetitia Perret

L'Institut suisse de Rome. Entre culture, politique et diplomatie

Editions Alphil-Presses universitaires suisses
ISBN 978-2-940489-99-2



Extrait «S'il y a un seul enseignement que cet ouvrage souhaite transmettre, c'est celui-ci: trous, montagnes, chocolat, fondue, argent, Röstigraben, etc., la réalité quotidienne est un prodigieux cabinet de curiosités.»

Résumé Malgré la référence aux aventures du petit héros gaulois, c'est le philosophe grec qui découvre la Suisse et se questionne sur ce qu'est une vache, une fondue, un trou dans l'emmental, ou encore Roger Federer. L'ouvrage est une introduction à la métaphysique qui, au travers de douze questions sur des aspects de la réalité quotidienne suisse, nous présente d'une façon compréhensible et accessible certains sujets importants de cette discipline philosophique. Chaque chapitre, écrit par un spécialiste de renommée internationale (parmi lesquels la Professeure Martine Nida-Rümelin de l'Université de Fribourg, qui s'est chargée du chapitre «Qui est Roger Federer?»), défend une solution à l'une de ces questions. Les chapitres, faciles d'accès, ont tous la même structure: présentation du problème, discussion des solutions possibles et exposé argumenté de la solution que favorise l'auteur. En fin de chapitre, des références bibliographiques permettent d'approfondir le sujet. Finalement, chaque question est accompagnée par une illustration du dessinateur Baba.

Pourquoi le lire? Cet ouvrage a la particularité de rendre la métaphysique accessible sans la dénaturer. Le livre n'est pas une préparation à cette discipline: il est lui-même un livre de métaphysique contemporaine. En ce sens, les objets de réflexion qu'il nous présente sont des objets de réflexion philosophique à part entière. La métaphysique est née et se nourrit de considérations qui sont très proches de celles que l'on trouvera à l'œuvre dans ce livre. Néanmoins, un lecteur qui n'aurait pas de formation philosophique antérieure peut aisément parvenir à comprendre l'état actuel de la discussion et à se construire ses propres hypothèses. Avec Aristote chez les Helvètes, la métaphysique retrouve ainsi ses origines: une réflexion sur le monde qui nous entoure, qui semble être naturelle à chacun. Marta Vidal

Olivier Massin, Anne Meylan

Aristote chez les Helvètes

Ithaque
ISBN 978-2-916120-42-3



Big Data ist in aller Munde. Täglich werden in den Medien Erfolgsmeldungen veröffentlicht. Blogger streiten über die Vor- und Nachteile des Einsatzes von NoSQL-Datenbanken & Co. Führungsgremien stehen unter Druck, ihre Informatikbudgets nach oben anzupassen und in Big Data-Technologien zu investieren. Politiker fordern regionale oder nationale Programme, um auf den Big Data-Schnellzug aufzuspringen und den Einsatz für Verkehrsregelung, Energieverteilung, Wasserversorgung etc. zu prüfen. In Universitäten und Fachhochschulen wird debattiert, spezifische Studiengänge für Data Science aufzuziehen.

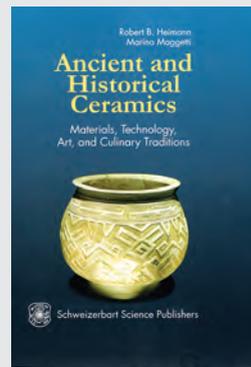
Was ist Big Data?

Mit Big Data werden Datenbestände bezeichnet, die aufgrund ihrer Strukturvielfalt (*Variety*), ihres Umfangs (*Volume*) und ihrer Volatilität und Verfügbarkeit (*Velocity*) nicht in herkömmlichen, sprich relationalen Datenbanken gehalten und mit konventionellen Abfragesprachen, sprich SQL (*Structured Query Language*) ausgewertet werden können. Big Data verlangt NoSQL-Datenbanken (NoSQL – Not only SQL) und bezeichnet damit Systeme, die agil mit unstrukturierten Daten umgehen, beliebig skalierbar sind und sich z.B. mit Map-Reduce-Verfahren für nebenläufige Berechnungen auf verteilten Clustern eignen. Beispiele solcher Systeme im Einsatz sind Hadoop bei Yahoo, BigTable bei Google, Dynamo bei Amazon neben weiteren Open-Source-Systemen wie z.B. das von Facebook entwickelte System Cassandra. Als Anwendungsgebiete von NoSQL-Technologien gelten: Nutzung von Big Data im eCommerce, Analyse sozialer Netze für die Marktforschung, intelligente Steuerung und Optimierung der Energieverteilung oder z.B. das Erkennen von Zusammenhängen in der medizinischen Diagnostik. Sobald Firmen oder Verwaltungen umfangreiche Datenströme, soziale Medien, eMails, heterogene Dokumentensammlungen etc. gezielt auswerten wollen, müssen sie auf Big Data-Technologien zurückgreifen.

Was ist vom Hype Big Data zu halten?

Die HMD-Zeitschrift «Praxis der Wirtschaftsinformatik» setzt sich zum Ziel, regelmässig über wichtige Entwicklungen und Neuerungen zu berichten. Im Überblicksbeitrag sind Hintergrundinformationen zur Begriffsbildung, das CAP-Theorem (*Consistency, Availability, Partitioning*) erläutert sowie eine Einführung in NoSQL und Big Data-Technologien samt einer Bewertung der Chancen und Risiken. Zudem wird in Markterhebungen aufgezeigt, wie Unternehmen im deutschsprachigen Raum und BI-Professionals das Potenzial von Big Data einschätzen. Daneben gibt es diverse Architekturvorschläge, wie gewachsene Systemlandschaften mit den neuen Technologien ergänzt werden können. Spannend ist die Frage, ob und wie in der Aus- und Weiterbildung auf das aufstrebende Gebiet der Data Science eingegangen werden soll. Wichtig sind die aktuellen Einschätzungen zweier Juristen bezüglich der nachhinkenden Datenschutzgesetzgebung, denn hier laufen verschiedene Bestrebungen auf nationaler sowie auf europäischer Ebene. Die Welle von Big Data ist zwar von den USA nach Europa übergeschwappt und die positive Einschätzung der neuen Technologien wird in Marktstudien auch hier bestätigt. Allerdings sind bahnbrechende Erfahrungen oder wichtige Erfolge in Unternehmen, die sich rechnen lassen, noch spärlich. Nach Auffassung der Herausgeber bleiben viele Potenziale für Big Data-Anwendungen in Wirtschaft und Verwaltung unausgeschöpft. Andreas Meier

Fasel Daniel, Meier Andreas (Hrsg.):
Big Data
 HMD 298, Vol. 51, Nr. 4, August 2014
 ISSN 1436-3011



Extract By stressing the congruence between cooking ceramics and tableware, and food and its consumption, this book offers a completely new view on ceramic science. It provides an interdisciplinary approach by linking ceramic science and engineering, archaeology, art history, and lifestyle. The selection of ceramic objects by the authors has been guided by historical significance, technological interest, aesthetic appeal, and mastery of craftsmanship.

Content Readers are being acquainted with the science of ceramics and their technology, and with the artistry of ceramic masterpieces fashioned by ancient master potters. Ceramics treated in this book range from Near Eastern pottery to the Meissen porcelain wonders, from the Greek black-on-red and the Minoan Crete masterpieces to British bone china, and from Roman Terra Sigillata to the celadon stoneware and porcelain produced in the kilns of China, Japan and ancient Siam. Ancient and historical ceramic plates, pots, beakers and cups are juxtaposed with food preparations that likely may have been cooked in and served on these ceramic objects in the distant past. As it also presents ancient recipes, this book will also serve as a unique cook book.

Reading interest This generously illustrated book with hundreds of colour photographs and figures not only addresses professionals and students of archaeology, art history, and archaeometry working at all levels but anybody fascinated by historical ceramics, ceramic materials and production techniques of ancient ceramics. Marino Maggetti

Robert B. Heimann, Marino Maggetti
Ancient and Historical Ceramics
 Schweizerbart Science Publishers, Stuttgart 2014
 ISBN 978-3-510-65290-7

■ Nouveau Rectorat au complet

Le Sénat a accepté à l'unanimité les quatre personnes proposées aux postes de vice-rectrice et vice-recteurs. Ont ainsi été élus: la Professeure **Astrid Kaptijn**, professeure associée de droit canon au Département de théologie pratique de la Faculté de théologie, née en 1962, bilingue; le Professeur **Markus Gmür**, directeur de l'Institut pour le management des associations, fondations et coopératives (VMI) et titulaire de la Chaire de management pour les associations à but non lucratif, né en 1963, germanophone; le Professeur **Thomas Schmidt**, professeur ordinaire de philologie classique au Département des langues et littératures de la Faculté des lettres, né en 1966, francophone; le Professeur **Rolf Ingold**, Faculté des sciences, professeur ordinaire à l'Institut d'informatique et directeur du groupe de recherche DIVA (Document, Image ans Voice Analysis), né en 1959, francophone. Dès le mois de mars 2015, tous quatre dirigeront l'Université de Fribourg avec la future Rectrice, la Professeure de droit **Astrid Epiney**, élue au printemps dernier.

■ Professorenenschaft

Der Staatsrat des Kantons Freiburg hat der Anstellung der folgenden Lehrkräfte zugestimmt: **Tom Kindt**, ordentlicher Professor für Germanistische und Allgemeine Literaturwissenschaft; **Inga Groote**, assoziierte Professorin für Musikwissenschaft; **Christoph Michael Müller**, assoziierter Professor für Sonderpädagogik; **Philippe Genoud**, assoziierter Professor für die Ausbildung zum Lehrdiplom für die Sekundarstufe 1, **Claire Gantet**, assoziierte Professorin für Allgemeine und Schweizerische Geschichte der Neuzeit; **Marion Vuagnoux-Uhlig**, assoziierte Professorin für Französische Literatur des Mittelalters; **Christelle Dumas**, assoziierte Professorin für Entwicklungsökonomie und Wirtschaftsgeschichte und **Martin Huber**, ordentlicher Professor für «Applied Econometrics – Evaluation of Public Policies». Ausserdem wurde Silke Bambauer-Sachse von der assoziierten zur ordentlichen Professorin für Marketing befördert.

■ Nomination et prix

Le «JARI Enterprise Award» 2014 de la revue *Applied Radiation and Isotopes* récompense **Joanna Hoszowska**, maître-assistante au Département de physique, pour son excellent travail de recherche dans le domaine des radiations. Ses recherches sont principalement centrées sur l'étude des processus d'excitation et de relaxation des couches atomiques profondes dans les interactions photon-atome et particule chargée-atome. **Gilbert Casasus**, professeur au Domaine études euro-

péennes, et **Sergio Rossi**, professeur de macro-économie, ont été élus au conseil de fondation de la Fondation Jean Monnet.

Aline Gohard-Radenkovic, didactologue des langues et cultures étrangères, a reçu de l'Ambassade de France en Suisse le Grade d'Officier dans l'ordre des Palmes académiques. Ce titre honorifique récompense son engagement pour la conception et la mise en place d'une formation scientifique en didactique du français comme langue étrangère – une discipline qui n'existait pas encore en Suisse – et sa contribution à la coordination internationale de la recherche dans le domaine de la didactique des langues étrangères.

■ Quali+ erfolgreich gestartet

Auf dem Arbeitsmarkt gilt es, sich möglichst abzuheben, positiv aufzufallen – und dies am besten mit zusätzlichen Qualifikationen. Mit dem Zusatzprogramm Quali+ will die Universität Freiburg genau diese Lücke füllen. Das Programm richtet sich an besonders engagierte Studierende, die ihre Kenntnisse und ihr Profil gerne mit zusätzlichen Qualifikationen ergänzen möchten. Die wöchentlichen Abendkurse finden parallel zu den Masterstudiengängen statt und werden in den Bereichen Recht, Wirtschaft und Philosophie angeboten. Jeder der geplanten Kurse kann ab diesem Herbst durchgeführt werden, mit einem Gesamttotal von 91 eingeschriebenen Studierenden. Das Zusatzprogramm wird die nächsten sechs Jahre vollumfänglich von der Michelin Gruppe finanziert.

■ Collaborations avec la Chine

Ces trois derniers mois, l'Université de Fribourg a conclu trois nouveaux accords avec la Chine. L'Université consolide ainsi une collaboration de grande valeur dans l'enseignement et la recherche avec un partenaire fort. Elle ouvre de surcroît de nouvelles possibilités pour les étudiants et les jeunes chercheurs dans le domaine de la mobilité, qui a été sévèrement touché par l'initiative sur l'immigration de masse. Ces nouveaux accords d'échange ont été signés avec l'Université de Fudan (Shanghai), souvent décrite comme le Harvard chinois, la Beijing Foreign Studies University (Pékin) et l'University of Electronic Science and Technology de Chengdu (Province du Sichuan). L'Université Fribourg comptabilise un intérêt croissant pour les séjours d'étude ou de recherche dans les universités chinoises: 16 étudiants en droit et 25 en économie ont déjà profité de cette opportunité depuis 2012. Afin que les étudiant-e-s puissent également profiter de ce partenariat sino-suisse à Fribourg, l'Université prévoit de renforcer cette collaboration au niveau de l'enseignement, par exemple en proposant de courts

séjours fribourgeois à des professeur-e-s chinois-e-s.

■ Coopération avec Sika

Au mois de juillet, l'Université de Fribourg et Sika ont signé un accord de coopération afin de promouvoir l'enseignement et la recherche sur le thème du management dans les marchés émergents à l'Université de Fribourg. Le Professeur Dirk Morschett, titulaire de la Chaire en management international, et le Professeur Rudolf Grünig, titulaire de la Chaire de gestion d'entreprise de l'Université de Fribourg, ont conçu un nouveau groupe de recherche, le Sika-endowed Research Group Emerging Markets, en collaboration avec l'entreprise Sika. Seront passés au crible des thèmes comme les différences culturelles, les conditions cadre institutionnelles, la conduite des employés dans les marchés émergents et les stratégies d'entreprise. Ce groupe de recherche renforcera également le programme d'étude en management international que la faculté a créé en 2007.

■ In memoriam

Le Professeur émérite **Hans Zeller** a été professeur ordinaire de nouvelle littérature allemande à l'Université de Fribourg de 1968 à 1992 et doyen de la Faculté des lettres de 1976 à 1977. Il est décédé le 28 août 2014 dans 89^e année.

Impressum

Magazine scientifique de l'Université de Fribourg
n° 1 - 2014 / 2015

Unicom Communication & Médias
Université de Fribourg
Av. de l'Europe 20, 1700 Fribourg
026 300 70 34
www.unifr.ch/unicom
communication@unifr.ch

Responsables rédaction
Claudia Brühlhart, Farida Khali

Rédacteurs
Magali Jenny, Philippe Neyroud, Silvan Kämpfen,
Astrid Tomczak-Plewka

Secrétariat
Antonia Rodriguez, Marie-Claude Clément

Layout
Jean-Daniel Sauterel

Tirage
9'000 exemplaires, papier FSC certifié
Imprimerie Canisius, Fribourg

Prochaine parution
décembre 2014

Les opinions exprimées dans les articles d'*universitas* ne reflètent pas forcément celles de la rédaction. Meinungen, welche in den Artikeln von *universitas* zum Ausdruck kommen, widerspiegeln nicht automatisch die Meinungen der Redaktion.