

Kontinuität und Wandel der politischen Identität in der Schweiz

Anton Hauler

Im Folgenden wird versucht, einer scheinbaren Kuriosität in der politischen Landschaft Europas nachzuspüren: Während sich nämlich eine große Anzahl europäischer Staaten mit Nachdruck um eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union bewirbt, verhält sich die in der Mitte Europas gelegene Schweiz in der Frage eines EU-Beitritts eher reserviert und zögerlich. Eine Haltung, die bei ihren europäischen Nachbarn und Handelspartnern vielfach Unverständnis, gelegentlich sogar harsche Kritik auslöst – letzteres vor allem dann, wenn geringe Kenntnisse darüber vorhanden sind, auf welcher politisch-kulturellen Grundlage in der Schweiz politische Entscheidungen getroffen werden.

Grundmerkmale der nationalen Identität der Schweiz

Der aktuelle Diskurs über die Grundkonstanten eidgenössischen Wesens findet in der Schweiz vor dem Hintergrund einer allgemeinen Verunsicherung über den weiteren politischen Weg der Eidgenossenschaft statt. Im Leitartikel zur Jahreswende 1991/1992, also dem Jahr des „Jahrhundertentscheids“ über die Teilnahme der Schweiz am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), schrieb die Neue Zürcher Zeitung: „Die politische Schweiz befindet sich ‚700 Jahre danach‘ in einem eigenartigen, gewissermaßen transitorischen Zustand – in einer tiefgreifenden Orientierungs- und Identitätskrise, die keineswegs schon ausgestanden ist. Die weitere Zukunft unseres Landes ist nicht mehr vorstellbar als bloße Fortsetzung einer durchaus erfolgreichen Vergangenheit. Altbewährte Koordinaten und Prinzipien unseres Denkens und Handelns verlieren an Selbstverständlichkeit, an politischer Evidenz. Bisherige Leitwerte und Übereinkünfte zerbrechen – doch neue sind noch nicht aufgebaut, noch nicht gesichtet“ (NZZ 1./2. Jan. 92). Mit dieser Gegenwartsanalyse formulierte das Blatt eine Zeitdiagnose, die die damalige Befindlichkeit der Schweizerinnen und Schweizer präzise beschreibt. Inzwischen dürften die Herausforderungen der Schweiz in Gestalt der Internationalisierung der Politik, der Globalisierung der Wirtschaft und der Individua-

lisierung wie Pluralisierung der westlichen Lebensformen auch von breiteren Bevölkerungsschichten klarer erkannt, wahrgenommen und verarbeitet worden sein. So empfiehlt dann auch Hugo Bütler, der Chefredakteur der Neuen Zürcher Zeitung, gut fünf Jahre später, „aus der gegenwärtigen politischen Krise, in der sich das Land befindet, eine Chance zu machen“ (NZZ 14./15. Juni 97). Die Entscheidung, welcher Weg für eine positive Weiterentwicklung der Schweiz einzuschlagen sei, wird aber sehr stark davon bestimmt werden, wie die Grundelemente des schweizerischen Selbstverständnisses, die nationale Identität, im Lichte heutiger Gegebenheiten definiert und interpretiert werden.

Der in Zürich lehrende Philosoph Georg Kohler verweist auf die spezifischen Probleme der Auseinandersetzung mit der eidgenössischen Identität, wenn er feststellt: „Die schweizerische Nationalidentität ist weder ethnisch noch sprachlich begründbar. Sie ist das Produkt eines von Anfang an politischen Einheitswillens. Dieser Wille ist als solcher kaum mehr spürbar, weil er selbstverständlich und zur verlässlichen Gewohnheit geworden ist: Zu einer Verhaltensordnung von informellen Regelungen, komplizierten Gleichgewichten und Codes gegenseitiger Rücksichtnahme; gehalten von einem soziokulturellen und politisch-institutionellen Einverständnis, das wegen seiner Komplexität ziemlich störrisch und für Aussenstehende nicht leicht zu entziffern ist“ (NZZ 8./9. Juni 96).

Geschichte

Aus Georg Kohlers knappem Problemaufriss ist unschwer zu erkennen, dass es mit der schweizerischen Identität eine besondere Bewandnis hat. Die Eidgenossenschaft kann sich nämlich als viersprachige und multikulturelle Einheit nicht wie viele andere Völker über eine gemeinsame Sprache und Kultur nach außen abgrenzen. Im Vordergrund des identitätskonstituierenden Prozesses steht deshalb in der Schweiz ein gemeinsamer Wille („Willensnation“), zusammenzuhalten und sich „durch politische Errungenschaften und Besonderheiten“ (Neidhart 1992: 29f.) wie die Neutralität, den Föderalismus, die direkte Demokratie oder das Milizsystem zu definieren. Das zentrale Medium zur Vermittlung dieser Werte bildet die Geschichte, weshalb ihr in der Schweiz eine *politisch* besonders herausragende Funktion zukommt. Sie soll die politische Existenz der Schweiz herleiten und begründen. So entsteht im tradierten nationalen Selbstverständnis die Eidgenossenschaft auf einem historisch vermittelten „Sonderweg“, der in dem 1291 gegründeten innerschweizer Kernstaat („Ewiger Bund“ von Uri, Schwyz und Nidwalden) seinen Ausgang hat und – gegenläufig zur übrigen Entwicklung in Europa – in ein Staatswesen sui generis („Sonderfall“) mündet. Die durch dieses Geschichtsbild vermittelte *Vorstellung* einer geschichtlichen Kontinuität hat dazu geführt, dass sich in der Schweiz im Lauf der Jahrhunderte ein Traditionsbewusstsein herausgebildet hat, das seine identitätskonstituierende Kraft gleichsam auf direktem Wege aus dem Mittelalter schöpft und sich in Werthaltungen und Handlungsanweisungen für die eidgenössische Tagespolitik transformieren läßt (Marchal 1990: 311).

Die Frage nach dem empirischen Gehalt dieses Geschichtsbildes bleibt jedoch bei der Identitätsbildung weitgehend ausgeblendet, so dass historische Mythen wie

etwa Wilhelm Tell oder das Rütli zu anschaulichen Sinnbildern und damit wirkmächtigen „Produzenten“ nationaler Identität mit integrativer Wirkung werden können. Historisch-kritische Anfragen wie von Herbert Lüthy¹ in den 60-er Jahren konnten den engen Wirkungskreis des akademischen Disputes solange nicht überwinden, wie die „Schweiz-AG“ im Windschatten des Kalten Krieges einen ökonomischen Erfolg nach dem anderen verbuchen konnte. Erst die weltpolitischen Konstellationsänderungen im Gefolge der Zeitenwende des Jahres 1989/1990 vermochten die romantisch-organologische Vorstellung der linearen und zwangsläufigen Entwicklung des heutigen Schweizer Bundesstaates aus dem Kernstaat des „Ewigen Bundes“ (1291) nachhaltig zu erschüttern. Folglich können erst heute jene geschichtskritischen Töne, die zwischen der realen Geschichte und den überlieferten Geschichten und imaginierten Bildern unterscheiden, auf breitenwirksame Resonanz stoßen. So erschien 1992, ein Jahr nach der 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft, ein Sammelband von Historikern mit dem Titel „Erfundene Schweiz. Konstruktionen nationaler Identität“. Marchal und Mattioli leiten in diesem Band aus einer historischen Analyse des tradierten Geschichtsbildes der Eidgenossenschaft ab, dass „die vermeintlich seit dem Mittelalter bestehende Nation der Schweiz erfunden“ (Marchal/Mattioli 1992: 13), ein mentales Artefakt des 19. Jahrhunderts sei.

Die Neue Zürcher Zeitung beschreibt in ihrem Leitartikel zum (schweizerischen) Bettag 1993 das Spannungsverhältnis, in dem sich das tradierte Geschichtsbild der Schweiz derzeit befindet: „Vergangene Erfahrungen reichen nicht aus für aktuelle Entscheidungen, um bewusst in eine neue Zeit voranzuschreiten. (...) Die Vergangenheit hindert uns, das Andringen der Zukunft ins Auge zu fassen und ihr mit Denken und Handeln gerecht zu werden. Wir spüren dennoch, wie sehr in der Gegenwart gerade auch die Zukunft anwesend ist und es mit gleicher, ja mit energischerer Bestimmtheit ist als das einst Gewesene“ (NZZ, Fernausg. v. 19./20. Sept. 93).

Die direkte Demokratie

Während die skizzierte Instrumentalisierung der „Geschichte“ zur nationalen Identitätsbildung primär der *Vermittlung* der politischen Kultur der Schweiz dient, manifestieren sich die Identitätsbestandteile direkte Demokratie, Föderalismus und Neutralität als deren zentrale *inhaltliche* Elemente. Eine herausragende Rolle in diesem Trio identitätsbildender Faktoren kommt dabei den Vorstellungen von der schweizerischen Demokratie zu. Die hochgemute Rede von der ältesten und besten Demokratie der Welt reflektiert und fokussiert dabei die Realitäten und Mythen der direkten Demokratie in der Schweiz.

Ganz im Gegensatz zu den meisten anderen Staaten gründet das allgemeine Politikverständnis der Schweizer Bürgerinnen und Bürger darauf, mehrmals im Jahr auf kommunaler, kantonaler und gesamtstaatlicher Ebene an vielfältigen konkreten politischen Entscheiden (z.B. Eissporthalle in einer Gemeinde, Krankenhaus in einem Kanton oder Erhöhung der Mineralölsteuer auf Bundesebene) direkt und letztentscheidlich mitwirken zu können. In dieser habitualisierten Grunderfahrung politischen Mitentscheidens als demokratischer „Alltagspraxis“ liegt eine der Ursachen

für die enge Verbindung von schweizerischem Wesen und direkter Demokratie. Eine andere, ebenfalls in tieferliegende Schichten des politischen Selbstverständnisses reichend, resultiert aus der Tatsache, dass das Demokratieverständnis vieler Eidgenossen weniger *demokratie-theoretisch* begründet ist als durch historisch überlieferte und konkret fassbare Bilder der Landsgemeinde-Demokratien, in denen freie, waffenfähige Männer unter offenem Himmel unmittelbare Volksherrschaft ausüben. Die visuelle Eindrücklichkeit dieser suggestiven Bilderwelt prägte über Generationen hinweg das Demokratieverständnis vieler Menschen in der Schweiz. Die derzeitigen direkt-demokratischen Verfahren erweisen sich aus dieser Perspektive lediglich als Anpassung und Modernisierung der Landsgemeinde-Demokratie unter veränderten demographischen Bedingungen. Die populäre Formel „Vox populi – vox Dei“ bringt so lediglich die auf dieser Sichtweise basierende Einschätzung zum Ausdruck, wonach die Schweizer Bürger in Sachen „Politik“ seit eh und je das letzte Wort gehabt haben.

Die „Theorie und Praxis“ der direkten Demokratie gehört somit zu den tief verwurzelten „Gewohnheiten des Herzens“ (Tocqueville) der Eidgenossen. Indem sie sich nicht nur als sinn- und orientierungsvermittelnde Glaubensüberzeugung erweist, sondern in ihrer lebensweltlichen Alltagsrelevanz mehrmals im Jahr erfahrbar wird, bildet sie möglicherweise den eigentlichen Kern der schweizerischen Identität. Insofern bringt René Weibels Zusammenfassung eines im Jahre 1991 durchgeführten Symposiums über die „Schweizerische Identität und Europa“ den Sachverhalt präzise auf den Punkt: „Im Rückblick auf das Symposium scheint es ein allgemeines Identitätsmerkmal der Schweiz auszumachen, welches sowohl die schweizerische Politik wie die Kultur bestimmt: das Merkmal nämlich, dass in der Schweiz Ideen von *unten* nach *oben* entwickelt werden und dass auch Entscheidungen von *unten* nach *oben* gefällt werden“ (Weibel 1992: 12).

Erst vor diesem Hintergrund, der Nicht-Schweizern nur sehr schwer zugänglich ist, da diese weder über eine jahrhundertalte direkt-demokratische Genealogie verfügen noch über eine direkt-demokratische politische Praxis, lassen sich eine Reihe von Äußerungen Schweizer Spitzenpolitiker zur Bedeutung der direkten Demokratie „ideologisch“ und politisch-praktisch angemessen einordnen. So verfiel der frühere Bundesrat Koller, im politischen Alltag ein eher nüchterner Jurist, geradezu in rousseauistische Schwärmerei, als er in einer politischen Gedenkrede 1993 ausrief: „Aber in unserem Land mit seinen einzigartig breiten und tiefen Mitentscheidungsrechten des Volkes in Bund, Kanton und Gemeinde haben wir uns dem demokratischen Ideal, der Identität von Regierenden und Regierten, wie nirgendwo sonst angenähert.“ Und sein Kollege Flavio Cotti schlug als damaliger „Außenminister“ mit (strategischen) EU-Beitritts-Ambitionen sogar erstaunlich fundamentalistische Töne an. „Unsere Haltung“, erläuterte er in einem Interview mit der auflagenstarken Migros-Postille „Brückenbauer“, „war immer klar: Der Bundesrat hat unzählige Male erklärt, dass die direkte Demokratie einen Grundwert schweizerischer Identität darstellt. Ich selber habe kürzlich in einer Rede in Genf erklärt: Wäre das Schweizervolk jemals vor die Wahl gestellt – Europa oder die direkte Demokratie – würde es die direkte Demokratie wählen. Die direkte Demokratie wird im Ausland nicht von allen verstanden. Es gehört zu meinen Aufgaben, meinen ausländischen Ministerkollegen die Funktionsweise der direkten Demokratie zu erklären. Und das mache ich gerne“ (Brückenbauer v. 23.3.94).

Föderalismus

Neben der direkten Demokratie ist es vor allem der Föderalismus in seiner eidgenössischen Lesart, der die Identität der Schweizerinnen und Schweizer prägt. Auch hier versteht es der Schweizer Historiker Herbert Lüthy, dem Außenstehenden das spezifisch Eidgenössische an dieser politischen Ordnungsvorstellung nahe zu bringen. In seiner Schrift „Die Schweiz als Antithese“ hat er die föderalistischen Ordnungsvorstellungen im kollektiven Bewusstsein der Schweiz scharfsinnig analysiert und an anderer Stelle als „föderalistisches Unbehagen“ (Lüthy 1971: 31) klassifiziert. Frage man einen Schweizer nach seiner Nationalität, berichtet Lüthy, so werde er selten antworten, er sei Schweizer. Er sei vielmehr Basler – und zwar von Basel-Stadt, und zwar entweder von Klein- oder von Großbasel – oder er sei Waadtländer oder Bündner. Lüthy fährt fort: „Man muss sie von aussen her ansehen, um zu bemerken, worin sie sich ähnlich sind, und eine dieser hervorstechendsten Ähnlichkeiten ist gerade dieser Lokalpatriotismus, dieser enge und manchmal komische Partikularismus, der ‚Kantönligeist‘, der die Einheit der Schweiz ausmacht, indem er sie zu leugnen scheint“ (Lüthy o.J.: 7). Damit unterscheidet sich das staatspolitische Bewusstsein der Schweizer entschieden von dem ihrer Nachbarn. Bürgerinnen und Bürger des Territoriums „Schweiz“ fühlen sich folglich in erster Linie als Mitglied einer (Bürger-) Gemeinde und erst dann als Teil des Kantons oder gar des „Bundes“² wie der Gesamtstaat umgangssprachlich genannt wird. Diese auf Abgrenzung, auf Partikularismus abzielende Variante des Föderalismus – unitarische Elemente fehlen weitgehend – hat dazu geführt, dass nach der noch heute gültigen Verfassung von 1848 dem Zentralstaat, dem „Bund“, nur die Kompetenzen und Mittel zugestanden worden sind, die für eine unabdingbare Vertretung nach außen und ein geregeltes Miteinander im Inneren unverzichtbar waren. Der schweizerische Bundesstaat ist somit „der politische Akt einer multikulturellen Staatsgründung, und deren Resultat keine Kulturnation, sondern eine politische Staatsnation“ (Linder 1999: 22). – Die Parallelen zum Entstehungsprozess der EU sind derart frappierend, dass es schon erstaunt, dass sie in der derzeit orientierungslosen Debatte über die Struktur und Finalität der EU so wenig Beachtung finden.

Der politische Prozess, der das eidgenössische Bewusstsein von „Staatlichkeit“ entscheidend prägt, findet also in erster Linie auf Kantons- und Gemeindeebene statt. Die anti-zentralistischen und anti-etatistischen Affekte der einzelnen Kantone sind 1848 sogar so groß gewesen, dass in Art.1 der Bundesverfassung – die Realitäten einer gemäßigt bundesstaatlichen Verfassung verschleiern – von den „Völkern“ der (heute) dreiundzwanzig Kantone gesprochen wird, so als ob der alte Staatenbund, das lockere heterogene Konglomerat völlig souveräner Kantone, fortbestehen würde.

Neben den oben erwähnten basisdemokratisch-subsidiären Politik-Erfahrungen im Alltag wird für die föderale Ausprägung des politischen Bewusstseins ein zweiter Faktor wichtig. Die anti-zentralistische und gleichsam anti-staatliche Programmatik des schweizerischen Föderalismus kanalisiert nämlich den „ältesten Instinkt“ der Eidgenossen, den „Widerstandsgeist“ (Karl Schmid)³, und schließt somit gleichzeitig in scheinbar modernisierter Form an die urschweizerische Ausprägung der kommunalen Freiheiten an, deren Träger sich erbittert gegen den übergreifenden bundesstaatlichen Rahmen gewehrt hatten. Herbert Lüthy betont: „Diese äus-

sersten Gegensätze politischer Leidenschaft, welche die Schweiz hervorgebracht hat, sind darin einig, dass sie den Begriff Staat als Abstraktion verwerfen und nur das eng begrenzte konkrete Gemeinwesen physisch verbundener Bürger als politisch handelnde Einheit kennen wollen, in der Bürgerschaft, Souveränität und Regierung identisch sind“ (Lüthy 1971: 15). Schon hier wird deutlich, wie die aktuellen politischen Ordnungs- und Handlungsformen Föderalismus und direkte Demokratie durch ein historisch vermitteltes Kontinuitätsbewusstsein nicht nur ihren tieferen Sinn und ihre spezifisch eidgenössische Legitimierung erfahren, sondern auch als inhaltliche Strukturelemente des politischen Prozesses miteinander verschränkt und dadurch gleichzeitig verstärkt werden.

Neutralität

Der von Lüthy für die Schweiz rekonstruierte (traditionale) Handlungsrahmen, der die Identität von Bürgerschaft, Souveränität und Regierung ermöglicht, setzt jedoch aus funktionalen Gründen ein kleinräumiges Gemeinwesen voraus, das nach innen konfliktreduziert und nach außen handlungsentlastet ist. Die schweizerische Neutralitätspolitik, nach der Schlacht von Marignano (1515) erstmals verkündet, liefert dazu wesentliche Voraussetzungen, indem sie Außenpolitik auf Außenhandelspolitik reduziert. Damit wird vielen politischen Differenzen, die objektiv zwischen den Kantonen auf diesem Gebiet bestehen, die für das Staatsganze desintegrierende Wirkung genommen. Indem die Neutralität gleichsam Fundament und Schlussstein des traditionellen Identitätsgebäudes der Schweiz wird, entwickelt sie sich zu einem sakrosankten Prinzip mit quasi-theologischer Weihe (E. Bonjour).

Wie stark die Neutralität im Bewusstsein der Schweizerinnen und Schweizer verankert ist, zeigt eine repräsentative Studie der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktdanalyse der ETH Zürich. Ihre Auswertung ergibt, dass Mitte 1993 – also vier Jahre nach Beendigung des Kalten Krieges und eineinhalb Jahre nach dem negativen EWR-Entscheid – die schweizerische Neutralität „in den Augen der Durchschnittsbevölkerung bis heute nichts an Attraktivität eingebüßt (hat), im Gegenteil! Sie steht in Bezug auf alle ihre Funktionen hoch im Kurs. Sie ist für die Mehrheit eine Maxime mit Zielcharakter. Alle Neutralitätsfunktionen stossen in der Bevölkerung auf grosse Zustimmung. Nur eine Minderheit sieht auch ihre möglichen Nachteile. (...) (Die Neutralität, A.H.) symbolisiert nicht nur für fast die Hälfte der Befragten die Identität und den Staatsgedanken des Landes auf fast mythische Weise, sie wird auch von vielen als das eigentliche Ideal für ein friedliches Zusammenleben der Staaten untereinander angesehen“ (Haltiner/Spillmann 1994: 24 u. 67).

Die Europa-Frage als Identitätsbedrohung

Als die Schweizer Banken unlängst von jüdischen Organisationen und vom New Yorker US-Senator D'Amato beschuldigt wurden, sich im 2. Weltkrieg am Eigentum jüdischer Bürger bereichert zu haben, war das Medienecho im In- und Ausland riesengross. Günther Nonnenmacher schrieb in einem Leitartikel der FAZ: „Für ein

Land, das sich seit Menschengedenken auf der Sonnenseite der Weltgeschichte befindet und im Windschatten der Weltpolitik leben durfte, mußte es ein Schock sein, plötzlich international am Pranger zu stehen“ (FAZ v. 2.5.97). Der erste Teil des Kommentars zeigt, wie klischeehaft bisweilen das Bild der Schweiz selbst in renommierten Tageszeitungen gezeichnet wird. Die Schweiz hat zwar seit der Niederlage von Marignano (1515) eine strikte Neutralitätspolitik betrieben und sich aus den kriegerischen Verstrickungen der anderen herausgehalten, aber von einem Platz an der Sonne, an dem – gar seit der mythologischen Staatsgründung von 1291 – Milch und Honig fließen, kann keine Rede sein. Die Zahl der Auswanderer im 18. und vor allem im 19. Jahrhundert künden von der großen wirtschaftlichen Not in weiten Landstrichen des lockeren Staatenverbundes – und auch ordnungspolitisch war die Eidgenossenschaft vor der Bundesstaatsgründung (1848) noch kein Land mit einer wegweisenden politischen Struktur. Heinrich Zschocke, einer der zahlreichen deutschen Intellektuellen, die in die Schweiz emigrierten, schrieb noch 1795: „Die Schweiz stand da, ein verdorrtes politisches Gewächs des Mittelalters, ohne nationale Einheit, ohne Eintracht der Regierung mit den Regierten.“⁴ Im Vergleich zu seinen Nachbarländern waren die Verhältnisse jedoch liberaler und die Chancen einer demokratischen Entwicklung größer.

Der politisch-gesellschaftliche Quantensprung der Schweiz von einem armen, neutralen Kleinststaatenverbund zum europäischen Sonderfall mit gigantischer Wohlstandsentwicklung begann erst im 19. Jahrhundert mit der Bundesstaatsgründung 1848 und der anschließenden forcierten Industrialisierung. Diese dynamische Entwicklung setzte sich im 20. Jahrhundert fort, weil die Schweiz es zunächst verstand, sich aus den europäischen Bürgerkriegen herauszuhalten, und die internationalen Rahmenbedingungen des Ost-West-Konfliktes es ihr dann nach 1945 weiterhin erlaubten, ihren prosperierenden Nischenplatz im Windschatten der internationalen Politik zu behalten und sogar auszubauen. Angesichts dieser beispiellosen sozio-ökonomischen Erfolgsgeschichte auf der einen Seite und dem historisch überlieferten Sonderfall-Bewusstsein (direkte Demokratie, Föderalismus, Neutralität) auf der anderen Seite hielt sich die Schweiz dann auch von den politischen Kooperationsformen der Nachkriegszeit weitgehend fern und federte ihren Sonderfall-Status durch „pragmatischen Bilateralismus“ ab.

Als sich jedoch seit Mitte der achtziger Jahre die Internationalisierung von Wirtschaft und Politik verstärkte und sich die EG zum eigentlichen Gravitationszentrum in (West-) Europa entwickelte, fürchteten die Schweiz und die anderen EFTA-Staaten, zwischen den drei sich formierenden Handelsblöcken Nordamerika, Japan und EG zerdrückt zu werden. Die Schweiz wurde durch diese Änderung der „Machtfiguren“ (Czempiel) der internationalen Politik, wie Christian Lutz, der langjährige EG- und NATO-Korrespondent der NZZ, schrieb, „in geradezu traumatischer Weise“ (S.7) mit den neuen außenpolitischen Realitäten des beginnenden 21. Jahrhunderts konfrontiert.

Noch 1986, zu Beginn der Europa-Debatte in der Schweiz, hatte Franz Blankart, Direktor des Bundesamtes für Aussenwirtschaft, die Gründe, die gegen einen schweizerischen EG-Beitritt sprachen, in acht Punkten zusammengefasst:

1. Verringerung der parlamentarischen Befugnisse
2. Einbuße an direkter Demokratie
3. Verringerung der Befugnisse des Bundesgerichtes

4. Einschränkung des Föderalismus
5. Ende der schweizerischen Agrarpolitik
6. Freizügigkeit gegenüber allen EG-Bürgern
7. Verlust der handelspolitischen treaty making power
8. Relativierung der Neutralitätspolitik. (Blankart 1986: 3)

Diese acht Punkte sind die zentralen Elemente des jahrzehntlang offiziell verkündeten politischen Credo der Schweiz und somit Kernbestand der eidgenössischen Identität. Sie kollidieren nun mit den neuen Systembedingungen der internationalen Politik, die im Gefolge der Zeitenwende des Jahres 1989/1990 erst recht gewisse Anpassungsprozesse im Innern des Landes wie auch in den Außenbeziehungen erforderlich machen. Das vom damaligen Präsidenten der EG-Kommission Jacques Delors im Januar 1989 unterbreitete Konzept eines Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) schien für den großen Teil der politischen Elite ein konstruktiver und zumutbarer Anpassungsschritt zu sein, öffnete es ihrem Land doch den Zugang zum europäischen Binnenmarkt, ohne dass es deshalb EU-Mitglied in vollem (politischen) Umfang hätte werden müssen.

Im Abstimmungskampf vor dem Volksentscheid über den EWR-Vertrag zeigte sich jedoch rasch, dass die nüchtern, defensiv und bisweilen ungeschickt agierenden Befürworter einer Öffnung der Schweiz den EWR-Gegnern nichts Gleichwertiges entgegenzusetzen hatten. Die nationalkonservativen Kräfte um den Industriellen und „Volkstribunen“ Christoph Blocher verstanden es, durch beständige Appelle an die traditionellen Identitätsbestände (Autonomie, direkte Demokratie, Föderalismus und Neutralität) fremdenfeindliche Ängste zu schüren und das EWR-Projekt als einen „Vertrag gegen das Volkswohl“ darzustellen, als einen Vertrag, der „kolonialistische Züge“ trage und folglich „eines freien Volkes unwürdig“⁵ sei. Für all die Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die ihr Land für einen in geschichtlicher Einzigartigkeit entstandenen Sonderfall hielten, die die direkte Demokratie mit sich und dem eidgenössischen Wesen völlig identifizierten und jeglichen Transfer kommunaler und kantonaler Souveränität an den „Bund“ bereits mit Argwohn bedachten, für diese Bürgerinnen und Bürger waren die mit dem EWR-Vertrag verbundenen Veränderungen ein Angriff auf die nationale Identität, ja auf die Existenz der Schweiz überhaupt. So nimmt es dann nicht wunder, dass der EWR-Vertrag am 6.12.1992 klar und deutlich verworfen – oder wie die Deutschschweizer sagen – „gebodigt“ wurde.⁶

Die Europa-Frage als Identitäts-Chance

Geht man davon aus, dass sich die den „Sonderfall“ Schweiz konstituierenden traditionellen Werte auch als eidgenössische „Mentalität“ beschreiben lassen, dann wird deutlich, wie gering im Dezember 1992 die Chancen waren, bei „Volk“ und „Ständen“ (Kantonen) eine Mehrheit für den EWR-Vertrag zu gewinnen – lassen sich doch Mentalitätsstrukturen nicht von heute auf morgen verändern. Darüber hinaus war die EWR-Debatte zwangsläufig ein relativ abstrakter Diskurs, denn die Schweiz war bis Ende der 1980er Jahre, wie der Basler Ständerat René Rhinow feststellt, „ein neutrales Land ohne Aussenpolitik“ (NZZ Fernaussg. v. 21.11.91). Als natürliche Folge dieses innenpolitisch motivierten Verzichts existierte bei der

großen Mehrheit der Bevölkerung ein außenpolitisches Bewusstseinsdefizit, denn es fehlten ja konkrete Erfahrungen, die die tragenden Elemente des eidgenössischen Selbstverständnisses tatsächlich in Frage zu stellen vermocht hätten.

Insofern ist es auch nachvollziehbar, dass sich der schweizerische „Abwehrreflex“ nach der EWR-Abstimmung zunächst noch verstärkte und neo-isolationistische Haltungen tendenziell zunahm. Aber ein „dimanche noire“ (Bundesrat P. Delamuraz) war der EWR-Entscheid dennoch nicht, vielmehr leitete er eine Phase vielfältiger neuer Erfahrungen mit Fragen der Außenpolitik (z.B. bilaterale Verhandlungen mit der EU) ein, so dass eine Reflexion der tradierten Identitätsbestände in breiten Bevölkerungsschichten nun erst möglich (genauer: erzwungen) wurde. Entscheidend für den Modus und das Ergebnis der Verarbeitung derartiger neuer Erfahrungen ist das jeweilige Identitätsverständnis. Bei einer *statisch-defensiven* Sichtweise werden die Identitätsmerkmale als naturgegeben und die strukturellen Rahmenbedingungen als unveränderbar angesehen, so dass der Status-quo aus existentiellen Gründen zu verteidigen ist. In einer *offensiv-dynamischen* Interpretation der Identitätsbildung sind die identitätskonstituierenden Merkmale keine unveränderbaren, auf Ewigkeit angelegten Größen, sondern befinden sich in einem permanenten Fließgleichgewicht, das auf veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren in der Lage ist (Kreis 1993: 25). In der unmittelbaren Zeit nach der EWR-Ablehnung dominierte in der Bevölkerung jedoch zunächst eher eine trotzig „Jetzt-erst-recht-Haltung“, die die plebiszitäre Zustimmung zur Beschaffung neuer Kampfflugzeuge (F/A-18), die als Kern einer modernen, aber *autonomen* Armee begriffen wurden, ebenso begünstigte, wie sie die Ablehnung der UNO-Blauhelm-Vorlage durch Volk und Stände am 12.6.1994 förderte.

Nach und nach aber scheinen die neuen außenpolitischen Erfahrungen nicht mehr wirkungslos von den eidgenössischen „Identitätskernen“ abzuwallen, sondern ermöglichen Erkenntnisse und Einsichten, die das schweizerische Selbstverständnis nachhaltig verändern (können). So fördern etwa der viele Schweizerinnen und Schweizer ernervende Status eines Drittlandes gegenüber der EU oder das Auf und Ab während der bilateralen Verhandlungen mit der EU einen Prozess der Desillusionierung über die relative Größe und Macht des Kleinstaates Schweiz. Verstärkt wird diese Phase der Ernüchterung zum einen durch die binnenwirtschaftliche Stagnation in der 2. Hälfte der 90er Jahre, zum andern durch die bittere Erfahrung, den massiven Anschuldigungen des US-Senators D’Amato wie des jüdischen Weltbundes allein und ohne politischen Flankenschutz durch Bündnispartner begegnen zu müssen.

Als Folge dieser neuen Realitätssicht lässt sich – bei aller notwendigen Vorsicht gegenüber Meinungsumfragen – in den letzten beiden Jahren eine zunehmende Bereitschaft in der Bevölkerung zu einer Öffnung der Schweiz gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft feststellen. Nach der jüngsten Studie „Sicherheit 98“ der Militärischen Führungsschule an der ETH Zürich plädieren 1998 66% der Schweizer für eine Beteiligung ihres Landes an UNO-Truppen, obgleich wenige Jahre zuvor dasselbe Ansinnen noch klar abgelehnt wurde; selbst eine Annäherung an die NATO findet bei 45% der Befragten Zustimmung; 28% (!) sind sogar für eine direkte Mitgliedschaft im westlichen Verteidigungsbündnis. Diesem Trend entspricht auch, dass sich die Zahl derjenigen, die sich weiterhin für eine vollkommen eigenständige Außen- und Sicherheitspolitik aussprechen, seit 1994 stetig verringert und derzeit bei 34 Prozentpunkten liegt (Haltiner 1998: 4ff.).

Wenn man berücksichtigt, dass sich „Gewohnheiten des Herzens“ wie die einer als wesensmäßig empfundenen Neutralität nur sehr schwer und in einem langwierigen Prozess verändern, scheinen sich in den kollektiven außenpolitischen Orientierungsmustern auf mittlere Sicht revolutionäre Veränderungen der eidgenössischen Identitätsbestände anzudeuten. Das jüngste plebizarische Placet zu den bilateralen Verträgen mit der EU bestätigt diesen Trend. Folglich besteht kein Anlass dazu, in der politischen Öffentlichkeit mit Resignation auf die eidgenössische Identitätskrise zu reagieren, aber auch Euphorie wäre völlig fehl am Platz, denn mit diesem integrationspolitischen Schritt hat der eidgenössische „Souverän“ kühl und pragmatisch einen knapp acht Jahre zurückliegenden Fehlentscheid (EWR) korrigiert und in erster Linie ökonomische Schadensbegrenzung betrieben. Das „Projekt EU-Beitritt“ (Bundesrat Josef Deiss) selbst bleibt, wie die jüngste Debatte im Ständerat zeigt (NZZ Int.Ausg.v. 29.9.00) ein äußerst umstrittenes und derzeit kaum mehrheitsfähiges Unterfangen.

Während sich die schweizerische Identität in denjenigen Elementen, die sich auf das Außenverhältnis beziehen, in kleinen Schritten verändert, dominiert im Inneren nach wie vor ein eher fundamentalistisch ausgerichtetes Kontinuitätsverständnis. Den jüngsten Beleg dafür liefert der letztlich knappe Ausgang der Volksabstimmung über die neue Schweizerische Bundesverfassung vom 18.4.1999. Bei einer Stimmbeteiligung von 35.3% wurde zwar das „Volksmehr“ mit nahezu 60% Zustimmung klar erreicht, das für die Annahme aber ebenfalls notwendige „Ständemehr“, die Mehrheit der Stimmen in den jeweiligen Kantonen, jedoch nur sehr knapp. Zwölf ganze und zwei Halbkantone sprachen sich für die Reform aus, acht Vollkantone und vier Halbkantone votierten gegen die geplante Verfassungsänderung⁷ – und dies, obwohl das zur Abstimmung stehende „Reformprojekt“ lediglich eine kosmetische Modernisierung des in die Jahre gekommenen und vielfach veränderten Verfassungstextes beinhaltete. An substantielle strukturelle Reformen (Föderalismus, direkte Demokratie) hatte sich Bundesrat Koller wohlweislich gar nicht gewagt.

Der hohe Lebensstandard der Schweizer scheint die Einsicht in die Reformnotwendigkeiten im Inneren derzeit nach wie vor zu erschweren. Innenpolitische Reformen aber mittelfristig aus außenpolitischen Zwängen heraus (Globalisierung) durchführen zu müssen, wird – um einen typisch schweizerischen Ausdruck zu gebrauchen – ein „harziges“ Unterfangen werden, denn sie werden zwangsläufig die quasi-staatliche Stellung der Kantone, die eigentlichen politischen Machtzentren der Schweiz ebenso tangieren wie die „mythische Vorstellung“ eines Volkskörpers, der „als Souverän über der Verfassung und den Staatsorganen steht (vox populi – vox Dei)“ (Ricklin/Möckli 1984: 34).

Anmerkungen

- 1 Der Historiker Herbert Lüthy (1971: 9) mahnte: „Nicht aus fast tausendjähriger Wahrung und organischer Entfaltung des Angestammten, sondern aus dem zweimaligen Untergang der alten Eidgenossenschaft – 1788 und 1848 – ist der schweizerische Bundesstaat entstanden.“
- 2 Nach einer Umfrage des GfS-Instituts hat in der Schweiz der Anteil derjenigen, die sich primär als „Bundesschweizer“ fühlen, in jüngster Zeit abgenommen. Bei den Deutschschweizern von 44% im Jahre 1994 auf 34% im Jahr 1997, bei den Romands gar von 29% auf 13%(!) im selben Zeitraum. Nach NZZ vom 10.2.1997.

- 3 Karl Schmid, Über die Stimmung der Nation und die Zukunft des Staates, zit. nach: Frei/Kerr, S. 92.
- 4 Zit. nach: Markus Kutter (S.110); in diesem Bändchen zeichnet Kutter unter der Kapitelüberschrift „Ein Deutscher erfindet die Schweiz“ die Rolle Zschokkes bei der Herausbildung eines schweizerischen Nationalbewusstseins nach.
- 5 Christoph Blochers politische Kampfschrift enthält (S. 41 u. 45) eine Zusammenstellung von Referaten, Interviews und Zeitungsartikeln, die er während der Abstimmungskampagne verfasst hat. Sie wurde in der heißen Phase des Abstimmungskampfes an Kiosken mit großem Erfolg verkauft.
- 6 Die Annahme des EWR-Vertrages erforderte nicht nur eine Mehrheit der insgesamt abgegebenen Stimmen (Volksmehr), sondern auch eine mehrheitliche Zustimmung der einzelnen Kantone (Ständemehr). Zwar fehlten zum „Volksmehr“ nur ca. 23.000 Stimmen, bei nur acht zustimmenden Kantonen (Freiburg, Basel-Stadt, Basel-Land, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf, Jura) wurde das „Ständemehr“ jedoch klar verfehlt, zumal in den innerschweizerischen Kantonen die Zustimmungsraten nur bei ca. 30% lag.
- 7 Mehrheitlich abgelehnt wurde die neue Bundesverfassung in folgenden Kantonen: Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Schaffhausen, Appenzell A.-Rh., Appenzell I.-Rh., St. Gallen, Aargau, Thurgau, Wallis.

Literatur

- Blankart, Franz, Erwägungen zur Europapolitik der Schweiz. Vortrag in Luzern vom 13.12.1986, vervielfältigtes Manuskript.
- Blocher, Christoph, EWR. Der falsche Weg für die Schweiz, o.O., o.J.
- Bonjour, Edgar, Geschichte der schweizerischen Neutralität. Vier Jahrhunderte Eidgenössischer Aussenpolitik. Bd. I-IX, Basel 1975-1976.
- Frei, Daniel/Kerr, Henry, Wir und die Welt. Strukturen und Hintergründe aussenpolitischer Einstellungen. Bericht über die im Rahmen der Pädagogischen Rekrutenprüfung 1972 durchgeführte Befragung, Bern 1974.
- Haltiner, Karl W., Sicherheit 98. Aussen- und sicherheitspolitische Meinungsbildung im Trend. Berichte und Beiträge der Militärischen Führungsschule an der ETH Zürich, Heft 4/1998.
- Haltiner, Karl W./Spillmann, Kurt R., Öffnung oder Isolation der Schweiz? Aussen- und sicherheitspolitische Meinungsbildung im Trend. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung Nr. 32, Zürich 1994.
- Koller, Arnold, Das politische System der Schweiz auf dem Prüfstand. Redemanuskript des EJPD vom 21.11.1993.
- Kreis, Georg, Die Schweiz unterwegs. Schlußbericht des NFP 21 „Kulturelle Vielfalt und nationale Identität“, Basel 1993.
- Kutter, Markus, Die Schweizer und die Deutschen, Zürich 1995.
- Linder, Wolf, Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven, Bern/Stuttgart/Wien 1999.
- Lüthy, Herbert, Die Schweiz als Antithese, Zürich o.J.
- Lüthy, Herbert, Vom Geist und Ungeist des Föderalismus, Zürich 1971.
- Lutz, Christian, EG'92. Optionen der Schweiz im künftigen Europa. Erwartungen, Hoffnungen, Realitäten, Bern/Stuttgart 1989.
- Marchal, Guy P., Die „Alten Eidgenossen“ im Wandel der Zeiten. Das Bild der frühen Eidgenossen im Traditionsbewusstsein und in der Identitätsvorstellung der Schweizer vom 15. bis ins 20. Jahrhundert, in: Historischer Verein der Fünf Orte (Hrsg.), Innerschweiz und frühe Eidgenossenschaft. Jubiläumsschrift 700 Jahre Eidgenossenschaft, Bd. 2 Gesellschaft – Alltag – Geschichtsbild, Olten 1990, S. 309-403.
- Marchal, Guy P./Mattioli, Aram, Nationale Identität – allzu Bekanntes in neuem Licht, in: dies. (Hrsg.), Erfundene Schweiz/La suisse imaginée. Konstruktionen nationaler Identität/Bricolages d'une identité nationale, Zürich 1992, S. 11-20.

- Neidhardt, Leonhard, Grundlagen und Besonderheiten des schweizerischen Regierungssystems, in: Heidrun Abromeit/Werner Pommerehne (Hrsg.), Staatstätigkeit in der Schweiz, Bern 1992, S. 15-42.
- Ricklin, Alois/Möckli, Silvano, Werden und Wandel der schweizerischen Staatsidee, in: Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd.1: Grundlagen, hrsg. v. Alois Ricklin, Bern/Stuttgart 1984.
- Weibel, Ewald, R., Elemente schweizerischer Identität: Hemmnisse oder entwicklungsfähige Grundlage für eine Annäherung an Europa? Einführung und Fragestellung, in: Ewald R. Weibel/Markus Feller (Hrsg.), Schweizerische Identität und europäische Integration. Elemente schweizerischer Identität: Hemmnisse oder Grundlagen für eine Annäherung an Europa? Bern 1992, S. 9-14.