

78. Jahr / Heft 7/8, JULI/AUGUST 1998 Fr. 13.–

SCHWEIZER MONATSHEFTE

FÜR POLITIK WIRTSCHAFT KULTUR



Visionäre Schweizer Architektur des 20. Jahrhunderts
Haus für alleinstehende Frauen «Zum neuen Singer», Basel, 1927–1929
Architekt: Hans Schmidt

Thomas Maissen,
1962 in Zürich geboren,
studierte in Basel und
Rom Geschichte, Latein
und Philosophie; nach
weiteren Studien in Nea-
pel und Paris 1993 Pro-
motion zum Thema «Von
der Legende zum Mo-
dell. Das Interesse an
Frankreichs Vergangen-
heit während der italie-
nischen Renaissance»
(Helbing und Lichten-
hahn, Basel 1994). Seit
1993 Assistent für Ge-
schichte der Frühen
Neuzeit an der Univer-
sität Potsdam und regel-
mässiger Mitarbeiter
der NZZ für historische
Themen. Zahlreiche Pu-
blikationen, zuletzt ge-
meinsam mit Katri Burri
«Bilder aus der Schweiz,
1939–1945», NZZ,
Zürich 1997.

ZUR GESCHICHTE DER SCHWEIZERISCHEN SOUVERÄNITÄT

Historische Überlegungen aus Anlass von drei Jubiläen

Die Schweizer Geschichte bietet sich dar im Zeichen der Kontinuität, nicht der Brüche. Dies ist einerseits das Ergebnis einer bürgerlich-nationalen Geschichtsschreibung, welche die Wurzeln und Legitimation der modernen Schweiz im Jahr 1291 verortet hat; es ist dies aber in mancher Hinsicht auch die reale Erfahrung von Schweizern nicht nur der letzten 150 Jahre. Dies sollte auch bei einer sinnvollen Hinterfragung und De-Konstruktion überlieferter Geschichtsbilder bewusst bleiben, die im öffentlichen Bewusstsein wichtige Daten wie 1648, 1798 und 1848 zugunsten spätmittelalterlicher Helden und Mythen in den Hintergrund gedrängt haben.

Das Erlebnis des radikalen und meist auch traumatischen Bruchs und Neubeginns ist zentral für die moderne Geschichte der meisten Nationen. Es handelt sich um eindeutige Daten, die jedem Schulkind geläufig sind: 1776 für die USA, 1789 für Frankreich, 1860 und 1870 für Italien, 1871, 1945 und 1990 für Deutschland, 1917 für Russland. Die Schweiz mit den Daten 1798 und 1848 fügt sich also scheinbar ganz gut in diese Normalität von Modernisierungskrisen während der Ausbildung von Nationalstaaten. Doch die Eidgenossenschaft hat im Unterschied zu vielen anderen Nationalstaaten darauf verzichtet, den Neuanfang zum zentralen Bezugspunkt der Nation zu stilisieren. Der 1. August 1291 ist nicht der 14 juillet 1789 oder gar der 3. Oktober 1990. Dieses Übertünchen der modernen Brüche durch den Rekurs auf das Mittelalter ist eine Ausnahmesituation, welche die Schweiz mit nur wenigen anderen Staaten teilt – am ehesten noch mit England (zu unterscheiden von Grossbritannien) und den skandinavischen Ländern. Damit ist nicht gesagt, dass der mittelalterlichen Geschichte und ihren Mythen, vom Amselfeld über den Kyffhäuser zu Jeanne d'Arc und El Cid, nicht eine grosse Bedeutung bei der Konstruktion und Legitimierung von Nationalstaaten zugekommen ist – im Gegenteil, auch der 1. August als imaginärer Nullpunkt der helvetischen Geschichte wird 1891 erstmals gefeiert.

Aber vor allem das Erlebnis des Zweiten Weltkriegs, von demütigenden Niederlagen, Schuld und Mitschuld, Terror, Elend und Bürgerkrieg, Untergang und Wiederaufbau, haben es für die anderen Völker des Kontinents unmöglich gemacht, mit fiktiven Kontinuitäten reale Brüche zu verbergen. Nicht so die Schweiz: Hier führte, wenigstens bis vor kurzem, eine gerade, ununterbrochene Linie von *Wilhelm Tell* zu *Henri Guisan*: Demokratie, Miliz, Neutralität.

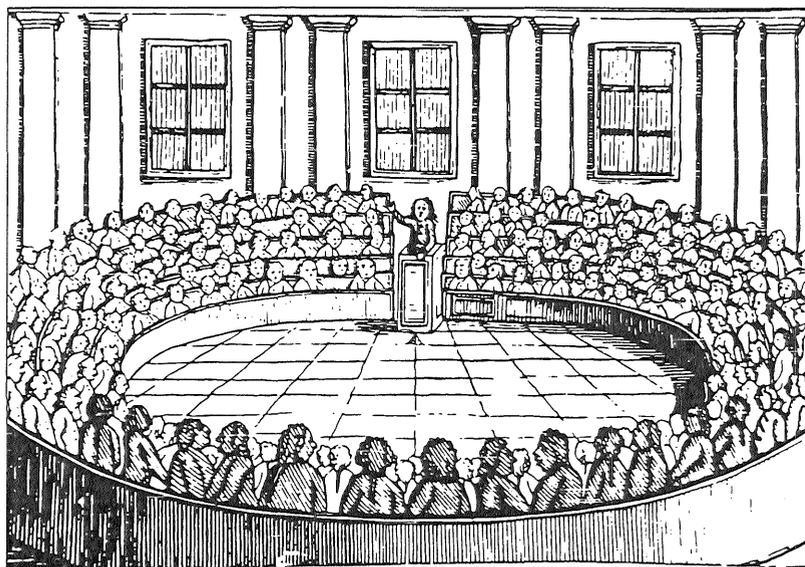
Dieses Selbstverständnis hat seine guten Gründe, nicht zuletzt in der territorialen Ausformung des Landes. Auch wenn die späteren Veränderungen in den Grenzverläufen von Versoix über das Fricktal bis Tarasp zahlreicher und wichtiger sind als allgemein bekannt, so bietet schon die dreizehnörtige Eidgenossenschaft samt zugewandten Orten ein Bild, das – im europäischen Vergleich – erstaunlich dem heutigen gleicht. Und 1815 ist – abgesehen von der Jurafrage – die innere und vor allem die äussere Ausformung endgültig abgeschlossen: Von den viel isolierter gelegenen iberischen Staaten abgesehen, hat sonst kein europäisches Land solange seine Aussengrenzen unverändert beibehalten – und das erst noch in unmittelbarer Nachbarschaft zu sehr umstrittenen Gebieten wie dem Elsass, dem Tirol oder Savoyen.

Diese drei sind historische Landschaften, in denen sich im Spätmittelalter manche institutionelle Gemeinsamkeit mit der

Eidgenossenschaft findet: Städtebund, ständische Vertretung weitgehend autonomer Bauern, Alpenkammstaat. Dass in Krisen der imperialen und feudalen Ordnung Tätschaften oder Städte durch Eide eine Genossenschaft zum gemeinsamen Schutz bilden, ist im Mittelalter die Regel; dass eine solche, in jeder Hinsicht disparate Schwurgemeinschaft die Zeiten der konfessionellen Polarisierung ebenso überlebt wie die Ausbildung monarchischer, zusehends absolutistischer Territorialstaaten und später die homogenen Nationalstaaten, ist dagegen eine erstaunliche Ausnahme. Möglich ist das einerseits nur durch eine flexible Anpassung an neue Verhältnisse und Entwicklungen; Voraussetzung dafür ist aber andererseits, dass die staatlichen Strukturen der mittelalterlichen Schwurgemeinschaft und des alt-eidgenössischen Staatenbundes bereits Elemente enthalten, die sich für eine Anpassung überhaupt anbieten. Ohne deswegen einer ökonomistischen Engführung zu verfallen, könnte man beim schweizerischen Staatswerdungsprozess von *challenge and response* reden.

Am Begriff der Souveränität und anhand der drei Bundesjubiläen von 1998 kann dieser Anpassungsprozess illustriert werden. Die Souveränität ist ein neuzeitliches, von *Jean Bodin* (1529/30–1596) in seinen «Six Livres de la République» (1576) entwickeltes Konzept: Alle Gewalt im Staat geht von einem Punkt aus, eben dem Souverän – in Frankreich ist dies der König, der durch äussere Mächte (Kaiser, Papst, England) in seiner Machtbefugnis, insbesondere der Gesetzgebung, ebenso wenig eingeschränkt wird wie durch innere (Stände, Pairs, lokale Freiheiten). Diese Rationalisierung ist eine klare Absage an den mittelalterlichen Alltag, der von partikularen Gewalten und korporativen Gesetzen bestimmt wird. Gerade diese bleiben aber in der Alten Eidgenossenschaft bis 1798 die Regel, mit ihren gemeinen Herrschaften, der Trennung von hoher und niederer Gerichtsbarkeit mit oft ganz verschiedenen, privaten, obrigkeitlichen oder kirchlichen Trägern, den Privilegien der Geistlichkeit und den Kompetenzen oft im Ausland residierender Bischöfe – eine kaum fassbare Vielfalt von Herrschaftsrechten und Iurisdiktionen. Wo soll hier ein Souverän sein?

Zeitgenössische Darstellung des ersten schweizerischen Parlaments (1800), das aus Volksvertretern gebildet wird (Zeichnung). Quelle: Schweizerisches Landesmuseum, Zürich.



Bodins Souveränitätsgedanke wird in der Schweiz entsprechend langsam rezipiert. Der französische Jurist hat selbst verkündet: «Weit verbreitet ist der Irrtum, zu meinen, die Schweizer bildeten ein einheitliches Staatswesen, während es sich in Wirklichkeit zweifellos um dreizehn einzelne Staatsgebilde handelt, die voneinander völlig unabhängig und alle mit eigener Souveränität ausgestattet sind.»¹ Verbindend sei letztlich nur das Angriffs- und Verteidigungsbündnis, das die Kantone souverän eingegangen seien und das ihnen die Souveränität belasse. Entsprechend fänden sich auch verschiedene Ausgestaltungen der souveränen Regierungsgewalt: Teilweise liege sie bei der Mehrheit der Bürger, so in den «reinen Demokratien» Uri, Schwyz, Unterwalden, Zug, Glarus und Appenzell sowie den zugewandten

Bündnern; «Aristokratien mit demokratischer Regierungsform» seien dagegen die Zunftregimente in Zürich, Basel, Schaffhausen und im verbündeten Genf, erst recht die Patriziate in Bern, Luzern, Freiburg und Solothurn.

Ambivalenter Passus im Westfälischen Friedensvertrag

So wirkt *Bodins* Staatslehre eher irritierend für die Beschreibung der inneren Verfassung in der Alten Eidgenossenschaft. Von Wichtigkeit wird sie jedoch hinsichtlich der Souveränität gegen aussen, und hier liegt auch die Bedeutung von Bürgermeister *Wettsteins* Mission nach Münster und Osnabrück in den Jahren 1646 und 1647.

¹ *Jean Bodin, Sechs Bücher über den Staat*, übers. v. Bernd Wimmer, Bd. 1, München 1981, S. 195; vgl. auch 196–198 und 378–399.

Von den viel
isolierter
gelegenen
iberischen
Staaten
abgesehen, hat
sonst kein
europäisches
Land solange
seine
Aussengrenzen
unverändert
beibehalten.

Um die klare Lösung der – in dieser Frage wie gewohnt keineswegs einigen – Eidgenossenschaft vom Reichskammergericht durchzusetzen, verweist sein Mandat auf «*Herkommen und alte Freiheiten*», also auf Gewohnheitsrecht und kaiserliche Begünstigungen. *Wettstein* erhält jedoch in Münster von einem gebürtigen Genfer und Mitglied der französischen Delegation, *Théodore Godefroy*, eine Nachhilfelektion in Bodinschem Staatsrecht und ändert deswegen seine Argumentation. Keine feudalen rechtlichen «*privilegia*», sondern der römischrechtliche Begriff der «*possessio*» soll in Westfalen fortan die schweizerische Eigenständigkeit gemäss «*ihrem souveränen Stand und Herkommen*» begründen: Staatliche Vollmachten sind damit nicht mehr eine Konzession des kaiserlichen Universalherrschers, sondern ein selbständig erworbenes oder, besser, erkämpftes Recht. Nicht zufällig ist dies die von Frankreich bevorzugte Argumentationslinie, welche die Expansion einer aufstrebenden Macht begünstigt und nicht, wie das Reichsrecht, den Erhalt eines bedrängten Imperiums.

Da allerdings der Kaiser ebenfalls sein *Placet* dazu geben muss, dass die Eidgenossenschaft in den Westfälischen Friedensvertrag eingeschlossen wird, und weil die deutschen Hofjuristen die begriffliche Problematik durchaus erkennen, bleibt der entsprechende Vertragspassus letztlich ambivalent. Im Unterschied zu den Niederlanden, denen der Austritt aus dem Reichsverband mit ausdrücklichem Hinweis auf die Souveränität gestattet wird, fehlt der Begriff in den relevanten Artikeln 6 bzw. 61 der Friedensverträge. Stattdessen heisst es, die Schweizer Kantone seien «*in possessione vel quasi plenae libertatis et exemptionis ab imperio*» – «*im Besitz voller Freiheit und Exemption vom Reiche*».² Die «*exemptio extra imperium*» ist aber ein durchaus reichsrechtliches Konzept, ursprünglich das kaiserliche Privileg, von der Vorladung an bestimmte Gerichte befreit zu sein. Mit diesem Anliegen ist *Wettstein* ja auch vorstellig geworden. Damit bleibt reichsrechtlich bis zum Reichsdeputationshauptschluss von 1803 die Stellung der Eidgenossenschaft nicht so eindeutig, wie dies beim modernen Begriff der Souveränität der Fall wäre: Handelt es sich bei der Exemption vielleicht doch bloss um eine

vom Kaiser ausgehende Gunst, die *eo ipso* nur im Reichsrahmen Gültigkeit haben könnte, in dem die Schweizer deswegen verbleiben würden?

Dies ist auch der eine Grund, weshalb der neue völkerrechtliche Status in der Schweiz nur allmählich verinnerlicht wird; der andere sind die erwähnten Schwierigkeiten, die Eidgenossenschaft als Ganzes anhand der Bodinschen Kategorien verfassungsrechtlich zu systematisieren. Ein Konzept steht dafür allerdings zur Verfügung, dass vornehme antike und italienische Wurzeln aufweist und ebenfalls 1648 in England und den Niederlanden neu belebt wird: die *Republik* als Sammelbegriff für nicht-monarchische Regierungsformen. So lässt sich ab der Jahrhundertmitte, etwa auf Münzen, Wappenbildern und in Verfassungstexten, das allmähliche Verschwinden imperialer Symbole (Kaisernamen, Reichsadler, Krone, Reichsapfel) feststellen, die allerdings noch im 18. Jahrhundert in manchen Kantonen zu finden sind, und ebenso behutsam entwickelt sich eine neue Ikonographie und Repräsentation. Das Zürcher Rathaus, 1698 eingeweiht (ein weiteres Jubiläum!), ist dessen eindrücklichste Manifestation, wobei sich Souveränität und republikanische Werte mit allen architektonischen und künstlerischen Mitteln ausgedrückt finden, von der Säulenordnung bis zu den Friesen mit 22 Helden aus dem alten Griechenland, Rom und der Eidgenossenschaft.

Wenn sich ein modernes republikanisches Selbstverständnis also erst im Zusammenhang mit dem Souveränitätskonzept entwickeln kann, so bleibt doch deren Übertragung von den Kantonen auf die gesamte Schweiz schwierig. So wird zwar zur Abwehr der monarchischen, vor allem französischen Arroganz im diplomatischen Zeremoniell betont, die «*Lobl. Eydgnoßschafft were ein ohnmittelbarer von Gott gesegneter freyer Stand*»³, doch fehlt im Unterschied zu den sonst in vieler Hinsicht verwandten und vorbildlichen Niederländern ein gesamtschweizerisches Exekutivorgan wie der Statthalter. Die *Tagsatzung* als Versammlungsort souveräner Kantone bietet dafür keinen Ersatz – wohl aber das *Volk*, wenn es von der Aufklärung als helvetische Gemeinschaft verklärt wird und, am Ende des 18. Jahrhunderts politisch gewendet, als *Nation* zum Fundament des

2 *Instrumenta Pacis Westphalicae*. Vollständiger lateinischer Text mit Übers. v. Konrad Müller (Quellen zur Neueren Geschichte, H. 12/13), Bern 1949, S. 46, 131f.

3 Johann Georg Wagner, *Parisische Reyss... im Jahre 1663, Solothurn 1664*, S. 11.

Staates, zum Souverän zu werden verspricht. Dies geschieht 1789 in Frankreich, womit – wie zuvor bereits in den USA – der Beweis erbracht wird, dass sich eine Republik auf der Basis parlamentarischer Repräsentation auch in grossen Flächenstaaten verwirklichen lässt – eine Möglichkeit, die noch *Montesquieu* bei aller Sympathie für die kleinen Republiken seiner Zeit ausgeschlossen hat.

Überforderung durch Einheitsstaat

Sie alle, wie die Schweiz auch Holland oder Venedig, sind der geistigen und militärischen Herausforderung der jungen französischen Republik nicht gewachsen. In der Natur begründete Menschen- und Bürgerrechte sind jetzt die Basis des staatlichen Zusammenschlusses, das freie – männliche – Individuum in seiner direkten Beziehung zum Staat und in seiner unmittelbaren Teilhabe an der *volonté générale* sprengt alle Korporationen: Stände, Zünfte, Klöster gnadenlos weg – und auch die Kantone. Das wenigstens ist das Ziel der 1798 errichteten «*einen und unteilbaren helvetischen Republik*», Frucht französischer Bajonette, aber ebenso des lange gewaltsam unterdrückten Schreis nach bürgerlicher Gleichheit, vor allem von Stadt und Land. In der Helvetik wird die Schweiz, die den monarchischen Territorialstaat mit der Herausbildung eines einheitlichen Untertanenverbands gleichsam übersprungen hat, mit einmal zu einem rationalen Einheitsstaat modernster Prägung, mit einem nationalen, zweikammrigen Parlament als Träger der Volkssouveränität und einer starken Exekutive, beides nach Vorbild der französischen Direktorialverfassung.

Dieser Versuch scheitert, wie bereits *Napoleon* erkennt, an der historischen Tradition und insbesondere am Föderalismus. Der Einheitsstaat ist eine zeitbedingte Herausforderung, der die Schweiz mit ihren mittelalterlichen Strukturen nicht genügen kann, die sie zersprengen muss – eine Option, die in den zahlreichen Regierungswechseln, Putschen und Bürgerkriegen bis 1815 ja durchaus real ist: Genf, Neuenburg, das Wallis und der Jura werden alle vorübergehend Teile der französischen Nation; die 1798 beziehungsweise 1803 entstandenen neuen Kantone ver-

weigern sich kriegsbereit der Wiederherstellung des *Ancien Régime*, wie sie die reaktionären Ultras nach dem Sturz *Napoleons* fordern; und umgekehrt erklärt 1815 das kleine Nidwalden seinen Austritt aus dem schweizerischen Staatsverband und fügt sich erst einer militärischen Intervention. Dass in den Revolutionsjahren nicht einmal die ehemaligen Untertanen italienischer Zunge den Absprung vom helvetischen Boot ernsthaft betreiben, ist eigentlich viel erstaunlicher, als wenn das Land zerfallen wäre.

Wegen der Vielfalt kantonaler Traditionen und Interessen bleibt es – trotz der reaktionären Wende von 1815 und im Unterschied etwa zu den meisten Reichsgebieten – in der Schweiz möglich, sich zur eigenen republikanischen Überlieferung und gleichzeitig als Anhänger von 1789 zu bekennen. Die Spannungen bleiben erhalten, so zwischen erworbenen kollektiven Freiheiten und gesetzter individueller Freiheit, zwischen hierarchischer Bewahrung des Hergebrachten und demokratischer Intensivierung der Staatstätigkeit, zwischen religiöser Orthodoxie und liberaler Wissenschaftsgläubigkeit – allein, diese Gegensätze werden gerade wegen der föderalen Strukturen der Schweiz in einem Klima ausgetragen, das vergleichsweise wenig Repression, vergleichsweise viel Spielraum oder Ausweichmöglichkeiten kennt.

Das bedeutet nicht, dass es nicht auch zu unerbittlichen, ja blutigen Auseinandersetzungen kommt, im Gegenteil: Die Jahre von 1830 bis 1848 sind eine Phase der friedlichen und bewaffneten Volkszüge, der Putsche und Gegenputsche, die kaum einen Kanton verschonen und manchen spalten, der überkantonalen Freischarenzüge, zuletzt des offenen Bürgerkriegs. Es ist eine Phase hochgradiger Verunsicherung über die wegweisenden Werte und Regeln, eine Zeit bitter empfundener staatlicher Ohnmacht: Wie nur soll in dieser stets latenten Anarchie Ordnung wieder etabliert werden? Durch ein konservatives Festhalten am einmal etablierten, gott- und geschichtsgewollten Status quo, am Kanton als alleiniger politischer Heimat – oder durch eine liberale Umgestaltung des beschworenen Staatenbunds in einen modernen, innen- und aussenpolitisch handlungsfähigen Bundes- oder gar Einheitsstaat?

.....

Dass in den
Revolutionsjahren
nicht einmal die
ehemaligen
Untertanen
italienischer
Zunge den
Absprung vom
helvetischen Boot
ernsthaft
betreiben, ist
eigentlich viel
erstaunlicher, als
wenn das Land
zerfallen wäre.

.....

Diese politische Frage ist es, welche die Fronten in der Sonderbundskrise klärt und, nach einer fünfzigjährigen Krisenzeit, zur modernen Schweiz von 1848 führt. Diese ist kein Ergebnis eines erneuerten Glaubenskrieges, auch wenn die Aargauer Klosteraufhebung und die Jesuitenberufung entscheidend dabei mithelfen, die breite Bevölkerung hinter den Ordnungsplänen der streitenden Eliten zu mobilisieren; und ebensowenig das Resultat wirtschaftlicher Zwänge hin zu einem einheitlichen Binnenmarkt, der durch Konkordate für eine Zollunion angestrebt worden ist, nicht aber durch den Bürgerkrieg. Diese *ultima ratio* ist der Schlag durch den gordischen Knoten unvereinbarer politischer Modelle mit uneinheitlichen Fronten: Katholische Solothurner kämpfen gegen den von einem Reformierten angeführten Sonderbund, liberale Luzerner verteidigen ihre Heimat gegen konservative Soldaten vom Schlage *Dufours*, Welsche und Deutschsprachige stehen in beiden Lagern.

Diese Heterogenität ermöglicht es auch, den neuen Bund wohl liberal, aber doch versöhnlich zu gestalten, im Zweikammersystem einen Ausgleich zwischen kantonalen und nationalen Bedürfnissen zu finden, in der Verfassung zu formulieren: «Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist.» Was würde *Bodin* zu einem Staat sagen, in dem gleichzeitig die Kantone und, über seine nationale Vertreter, das Volk souverän ist? Wohl dasselbe wie *Ignaz Paul Vital Troxler*, der radikale Luzerner Arzt und Philosoph, der

So unscharf die Verfassung begrifflich ist, so pragmatisch ist sie in ihrem Gehalt und in manchen mehr oder weniger befriedigenden Kompromissen, wie sie eine jahrhundertelange Erfahrung bei der Konsenssuche mit sich bringt.

4 Alfred Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, Bern 1992, S. 387.

die Lehre von der doppelten Souveränität schon 1833 als «*nur Täuschung oder Trug, nur Wahn oder Lüge*» abschrieb – als ob es zwei getrennte Nationen gäbe, eine im Bund, die andere in den Kantonen.⁴

So unscharf die Verfassung begrifflich ist, so pragmatisch ist sie in ihrem Gehalt und in manchen mehr oder weniger befriedigenden Kompromissen, wie sie eine jahrhundertelange Erfahrung bei der Konsenssuche mit sich bringt, von freundeidgenössischen Schiedsgerichten und mühsamen Tagsatzungsverhandlungen bis zur Einübung des modernen Parlamentarismus in den regenerierten Kantonen ab 1830. Die gleichzeitig immer wieder erlittene Demütigung durch die reaktionären Mächte der Heiligen Allianz gebiert einen Nationalstaat, der die Verspätung bei der Konstitution einer handlungsfähigen Zentralgewalt gleichsam dadurch wettmacht, dass er mit echten und konstruierten Kontinuitäten zu den alteidgenössischen Freiheiten und Mitsprachemöglichkeiten eine liberale Demokratie in der schweizerischen Tradition verankert und so gewährleistet, dass sie trotz verschiedenen Krisen eine erstaunliche Zählebigkeit bewiesen hat. Nicht das geringste Verdienst daran hat eine Verfassung, welche mehr als im reinen Nationalstaat westlicher Prägung die unvermeidbaren Divergenzen in einer vier-sprachigen, bikonfessionellen und inzwischen auch multikulturellen Schweiz mit einberechnet und in Form von Revisionsbestimmungen die Möglichkeit gibt, dass die politischen Spielregeln evolutionär dem schnellen Wandel der modernen Gesellschaften angepasst werden können. ♦

Für den unumgänglich in und mit Europa zu findenden Weg braucht es einerseits Selbstbewusstsein und Selbstfindung, andererseits aber auch Selbstbescheidung. Letztere sind die zentralen Herausforderungen, denen wir uns im nächsten Abschnitt unseres Bundesstaates zu stellen haben werden.

Daniel Brühlmeier, in: *150 Jahre moderne Schweiz, Identität und Bruchlinien*, Editions Libertas Suisse, Biel 1997, S. 56.