

Originalveröffentlichung in: Thomas Maissen, Seit wann ist die Schweiz souverän?, in: Katja Gentinetta/ Georg Kohler (Hg.), Souveränität im Härtestest. Selbstbestimmung unter neuen Vorzeichen, Zürich 2010, S. 57-80.

SOUVERÄNITÄT IM HÄRTESTEST

SELBSTBESTIMMUNG UNTER NEUEN VORZEICHEN

KATJA GENTINETTA
UND GEORG KOHLER (HRSG.)

Vorwort

Wider Denkverbote – Für eine schweizerische Souveränitätsstrategie

Georg Kohler und Katja Gentinetta

Teil I: Warum ist die Schweiz ein Sonderfall?

Was heisst Souveränität?

Georg Kohler

Wo steht die Schweiz heute?

Dieses Werk ist ein rechtlich-geographisches Buch. Die darin behandelten Probleme sind

die der Überwindung der Nachkriegs- und Postkriegs-Struktur der Schweiz

und fassen die Entwicklung der Mikrostruktur der Schweiz in

ihren Wurzeln und der Sicherung der Souveränität der Schweiz

an. Ausgewählte Beispiele sind: Eine Verfassungsreform, die

die Schweiz in die Lage versetzt, die Souveränität der Schweiz

bestimmungen des Völkerrechts in der Schweiz zu verankern

die in- und ausländische Investitionen in der Schweiz zu fördern

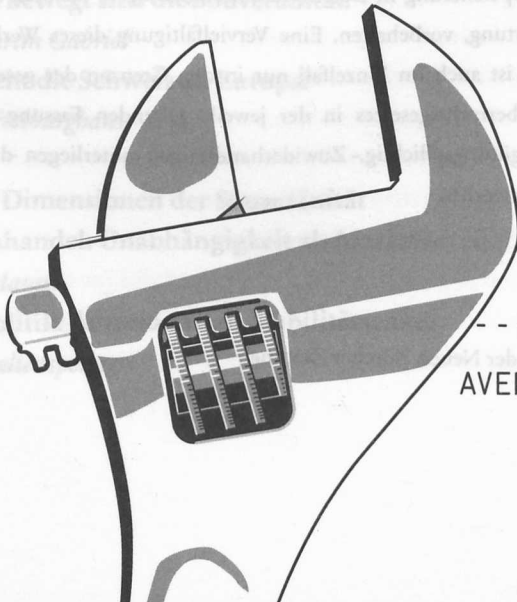
bestimmungen des Völkerrechts in der Schweiz zu verankern

157

ISBN 978-3-03-910-000-0

www.avenir.ch

1573 I (1) ist ein Impuls für die



AVENIR SUISSE 2010

SEIT WANN IST DIE SCHWEIZ SOVERÄN?

THOMAS MAISSEN

Seit wann ist die Schweiz souverän? Diese Frage lässt sich sehr unterschiedlich beantworten, je nachdem, ob man damit ein (im Rahmen einer Rechtsordnung gewährtes) Recht auf Selbstbestimmung meint oder eine Praxis der Selbstbestimmung oder aber das Selbstverständnis einer souveränen Gemeinschaft, die sich auch als solche bezeichnet und von ihresgleichen, den anderen Souveränen, akzeptiert wird, so dass sie auf ihrem eigenen Territorium formal uneingeschränkt («absolut») Herrschaft ausüben kann. Will man die Rolle der Souveränität in der schweizerischen Geschichte verstehen, so empfiehlt sich vor allem Letzteres und damit ein engeres Verständnis, als es die Herausgeber dieses Bandes vorschlagen: «Grösstmögliches Selbstbestimmungsrecht» ist bedingt, nicht absolut, und formuliert ausserdem ein Ziel der staatlichen Ordnung, nicht – wie der herkömmliche Souveränitätsbegriff – ihre Grundlage.

Die Reichsfreiheit der Eidgenossen

Der skizzierte Sprachgebrauch zeigt bereits, dass «Souveränität» kein zeitloses Phänomen ist, sondern historisch entstanden ist und sich historisch wandelt, sowohl als Konzept als auch als dadurch legitimierte politische Praxis.

«Selbstbestimmungsrecht» und autonomes Handeln gibt es hingegen in der Geschichte immer wieder, wenn eine Obrigkeit in einem bestimmten Raum nicht gewillt oder fähig ist, herrschaftliche Gewalt auszuüben. Ein solches Vakuum erlaubt, ja provoziert im Spätmittelalter die Bildung verschiedener Eidgenossenschaften im Alpenraum: die burgundische um Bern, die bündnerische und diejenige im Wallis, aber auch den Brückenschlag zwischen den ländlichen Waldstätten und den Städten Luzern, Zürich und Bern. Deren Praxis der Selbstbestimmung wird sehr bewusst als gewährtes Recht wahrgenommen, als Privileg innerhalb der Rechtsordnung des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation. Die eidgenössischen Orte verstehen sich als «gefreite Stände»: Ihre Herrschaftsrechte, in deren Zentrum die (Blut-) Gerichtsbarkeit steht, verdanken sie dem Kaiser, dem sie unmittelbar, ohne (habsburgische) fürstliche Zwischengewalt, unterstellt sind.

Diese Reichsfreiheit bildet die Grundlage des eidgenössischen Selbstverständnisses bis weit ins 17., ja teilweise ins 18. Jahrhundert hinein. In der nationalen Geschichtsschreibung seit dem späten 19. Jahrhundert ist dagegen eine bis heute nicht auszurottende «faktische Unabhängigkeit» der Schweiz formuliert worden, die im Schwabenkrieg 1499 errungen worden sei – einem Krieg eben gegen die Schwaben und nicht gegen das mittelalterliche Kaiserreich, von dem sich die alten Eidgenossen nicht durch Unabhängigkeit abgrenzen wollen wie die späteren gegenüber dem Wilhelminischen Kaiserreich. Der Reichsadler als Symbol der Reichsfreiheit schmückt im 17. Jahrhundert noch alle Kantonswappen und viele Rathäuser, und im 16. Jahrhundert lassen sich die eidgenössischen Orte noch oft ihre Privilegien vom neu gewählten Kaiser bestätigen. Die (im Prinzip universal gedachte) Reichsordnung ist der Rahmen, in dem die subsidiären kantonalen Rechts- und Friedensordnungen aufgehoben und eingefügt sind. Das gilt uneingeschränkt auch für die Reformierten, obwohl sie stets mit einem katholischen Kaiser konfrontiert sind; und ebenso wird von der Tatsache abstrahiert, dass dieser Kaiser seit 1438 stets ein Spross der Habsburger ist, zu denen das Verhältnis historisch nicht un-

belastet ist. In der Praxis unproblematisch ist dies, weil die Eidgenossen sich zwar im Universalreich verorten, aber im politischen Herrschaftsverband Reich kaum mehr präsent sind. Heerfolge leisten sie nicht, Steuern entrichten sie keine, abgesehen höchstens von seltenen Pulverlieferungen für den «heiligen» Krieg gegen die Türken.

Auch in diplomatischer Hinsicht sind die Beziehungen der Eidgenossen – aber auch anderer peripherer Reichsglieder (Niederlande, Böhmen, Savoyen oder Preussen) – zu Kaiser und Reich manchmal fast wie zwischenstaatliche, so dass man am Reichstag «Eidsgenossen und andere christliche Potentaten» auch in denselben Topf werfen kann. Tatsächlich führen die Eidgenossen mit ihren Bündnissen, namentlich mit Frankreich, auch eine selbständige Aussenpolitik, die auf das Reich wenig Rücksichten nimmt. Gleichwohl oder vielleicht gerade auch deswegen, um die Schweizer in die Pflicht zu nehmen, spricht der Kaiser sie als «Unsere und des Reichs Liebe und Getreue» an. Treue soll an die Verpflichtung des Vasallen gegenüber seinem Lehnsherrn erinnern. Erst 1654 willigt Kaiser Ferdinand III. in «eine dem freien Stand» entsprechende Titulatur ein und wendet sich nun an den «gestrengen, vesten und ehrsamben unnsereu besonders lieben Gesandten gemeiner Eidgnoschafft aller 13 Orthen in Schweitz».

Diese Änderung erfolgt nicht zufällig kurz nach dem Westfälischen Frieden von 1648, der in der erwähnten Schultradition als Beginn der «juristischen Unabhängigkeit» der Schweiz gilt. Auch das trifft den Sachverhalt nicht genau. Was Kaiser und Reich dem Basler Gesandten Johann Rudolf Wettstein zugestehen, ist eine sogenannte Exemption: die Befreiung von einer höheren Rechtsinstanz, in diesem Fall die definitive Befreiung aller eidgenössischen Orte vom Reichskammergericht, das allerdings nur noch für die spät – 1501 – dazugekommenen Orte Basel und Schaffhausen eine Rolle gespielt hat. Die Exemption ist, in durchaus mittelalterlichem Sinn, weiterhin ein Privileg; es wird also vom Herrscher einem ihm Untergeordneten gewährt. Die Beziehung zwischen

dem Kaiser und den Eidgenossen ist formal nach wie vor eine reichsrechtliche-hierarchische, nicht eine völkerrechtlich-gleichwertige. Ferdinand III. entlässt die Schweiz nicht in die Souveränität, obwohl Wettstein dieses damals im Deutschen noch ganz ungewohnte Wort in seinen Verhandlungen verwendet und gefordert hat, «eine Lobliche Eidgenossenschaft bey ihrem freyen, souverainen Stand und Herkommen fürbass ruhig und ohnturbirt zu lassen».

Diese Terminologie ist dem Eidgenossen von französischen Diplomaten eingeflüstert worden. Wettstein möge sich für seine Forderung, vom Reichskammergericht befreit zu werden, nicht auf das Reichsrecht und die in diesem Rahmen gewährten Privilegien berufen, sondern auf die Freiheit, «so sie durch das Recht der Waffen erlangt» sei. Die Franzosen bedienen sich, nicht erst in Westfalen, der Souveränitätslehre, um das Reich und damit die Habsburger zu schwächen. Die Logik ist einfach. Das Reichsrecht besagt, dass Territorien, die einmal zum – stets auch heilsgeschichtlich gedeuteten – Reich gehört haben, ihm nicht entfremdet werden können. Für die Souveränitätslehre dagegen beruht Herrschaft nicht auf althergebrachten Rechtstiteln, sondern auf der Fähigkeit, diese faktisch zu behaupten, nicht zuletzt durch Waffengewalt. So kann Frankreich legitimieren, dass es sich selbst frühere Reichsterritorien in Lothringen oder im Elsass aneignet. Das Reich wird aber auch geschwächt, wenn Teile davon sich für souverän erklären und damit in keiner Weise mehr dem Kaiser unterstellt sind, der innerhalb des Reichs keine weiteren Souveräne neben sich dulden kann. Diese Strategie verfolgen die Gesandten Ludwigs XIV. 1648 nicht nur mit Bezug auf die Eidgenossenschaft, sondern auch auf die Niederlande, denen explizit Souveränität zugestanden wird und die so den Reichsverband verlassen. Selbst das Ende des Alten Reichs im Jahr 1806 wird nach dieser Logik erfolgen: Indem Napoleon im Frieden von Pressburg für seine deutschen Verbündeten Bayern, Baden und Württemberg die Souveränität erlangt, gehören sie völkerrechtlich nicht mehr zum Reich und treten bald auch offiziell daraus aus, so dass Franz II. als Kaiser abdankt und das Heilige Römische Reich Deutscher Nation für aufgelöst erklärt.

Die konfliktreiche Rezeption von Jean Bodins Souveränitätslehre

Diese Folgen der Souveränitätslehre hat sich Jean Bodin nicht erträumen können, als er sie 1576 in seinen «Six livres de République» ausdrücklich als Erster formuliert. Aber die Stossrichtung ist durchaus von ihm so intendiert. Die Souveränitätslehre ist auf den französischen König gemünzt, der absolut – durch keine weltliche Institution oder Person eingeschränkt – herrschen soll. Das heisst einerseits nach aussen, dass ihm kein fremder Herrscher übergeordnet ist und insbesondere nicht die beiden Universalmächte des Mittelalters, Kaiser und Papst. Indem dieses Prinzip eines Nebeneinanders von gleichrangigen Staaten sich im 17. Jahrhundert durchsetzt, wird die Souveränität zur Grundlage des Völkerrechts. Andererseits zielt Bodins Souveränität nach innen und wird damit zur Grundlage des Staatsrechts: Das obrigkeitliche Gewaltmonopol darf durch keine internen Konkurrenten in Frage gestellt oder eingeschränkt werden – also nicht durch mächtige Hochadlige, auf Mitsprache drängende Generalstände, ihre Privilegien verteidigende Städte oder Kirchen, die einen göttlichen Auftrag für sich reklamieren.

Es ist alles andere als ein Zufall, dass Bodin ebenso wie im 17. Jahrhundert sein geistiger Nachfolger Thomas Hobbes ihre Lehre als Zeugen und Opfer der religiösen Bürgerkriege formulieren. Adlige Privatheere ringen im Namen des richtigen Glaubens um die Vorherrschaft im Land, der König und mit ihm Ordnung und Einheit des Landes drohen in der Anarchie unterzugehen. In dieser Situation definiert Bodin einen bestehenden, aber marginalen Rechtsbegriff entscheidend neu: «souverain» heisst, aus dem lateinischen «superior», ursprünglich komparativ «höher» und bezeichnet eine höhere Rechtsinstanz, dann auch das höchste Appellationsgericht, «cour souveraine». Bodin dagegen versteht das Wort nicht nur im Superlativ, sondern auch die ganze Staatsgewalt umfassend, die ihren Kern nicht mehr in der Rechtsprechung, sondern in der Gesetzgebung hat, von der alle anderen obrigkeitlichen Kompetenzen ausgehen. Gerade darauf bezieht sich auch der Absolutismus des souveränen

Herrschers: Er ist durch positives Recht nicht gebunden («legibus solutus»), er kann frei von Brauch und Tradition neue Gesetze erlassen, insbesondere aber auch alte aufheben, wenn ihm das für das Staatswohl richtig zu sein scheint.

Die Souveränitätslehre ist also, mit ihrer innen- wie aussenpolitischen Stossrichtung, ein spezifisches Produkt der französischen Religionskriege, das aber universelle Gültigkeit beansprucht. Sie formuliert den Anspruch auf ein uneingeschränktes Gewaltmonopol, wie es selbst in Frankreich höchstens im 19./20. Jahrhundert vorübergehend Realität wird, obwohl Monarchen und Republiken es zielbewusst und zentralistisch anstreben. Erst recht wird die Souveränitätslehre den vielen politischen Gebilden nicht gerecht, die es anderswo in der Vormoderne gibt. Das gilt wie gezeigt für das Reich mit seinem eigenwilligen Nebeneinander von Kaiser und Reichsständen. Das gilt aber ebenso für die Eidgenossenschaft. In seiner Logik findet Bodin für beide eine ähnliche Definition: Da es keine uneingeschränkte Zentralgewalt gibt und Reichsfürsten beziehungsweise Kantone Hoheitsrechte vom Münzrecht über die Truppenaushebung bis zur Gesetzgebung selbständig ausüben, seien sie souverän.

Damit legt Bodin den Finger auf einen dauerhaften problematischen Punkt der Schweizer Geschichte: Sind die Kantone souverän, so handelt es sich um einen Staatenbund; ist aber die Eidgenossenschaft souverän, wo ist dann die notwendige Zentralgewalt? Im Rahmen der Souveränitätslehre lässt sich für das helvetische Mischungsverhältnis keine eindeutige Lösung finden. Am ehesten lässt sich sagen, dass die Kantone nach innen, staatsrechtlich, souverän sind, da die Tagsatzung kein Weisungsrecht ihnen gegenüber hat; dass aber die äussere, völkerrechtliche Souveränität trotz dem Bündnisrecht der Kantone mindestens teilweise bei der Eidgenossenschaft liegt. Tatsächlich werden die «dreizehn Canton der Bünde» von den Franzosen seit 1516 als Gruppe in Friedensverträge eingeschlossen. Der Westfälische Friede spricht von den «Cantones» beziehungsweise «verbündeten Ständen Helvetiens und Rätiens». Der Friede von Rijswijk von 1697 zählt dann konkret auf, was das

«Corpus Helveticum» ausmacht, nämlich auch die Zugewandten, «les treize Cantons de Lignes Suisses et leurs Coalliez, savoir l'Abbé et la Ville de Saint Gall, la République de Valais, le Prince et Etat de Neuf-Châtel, la Ville de Genève et ses dépendances, les Villes de Mulhausen et Bienne et les trois Lignes des Grisons». Völkerrechtssubjekt ist also die Eidgenossenschaft als Ganzes, deren Teile aber einzeln erfasst werden, was etwa für das Reich oder die Niederlande nicht üblich ist.

Man könnte nun erwarten, dass die Kantone selbst erfreut und stolz Bodins Angebot der Souveränität aufgreifen. Das ist allerdings nur sehr zögerlich der Fall. Die zugewandte Stadt Genf, die sich im frühen 17. Jahrhundert erstmals als «libre & souveraine» (damals übersetzt mit «freye und für sich eigne Statt») bezeichnet, bringt damit gegenüber Savoyen ihren Anspruch auf Selbständigkeit zum Ausdruck. Wenn sich aber der Grosse Rat von Genf ab 1700 als «Souverain Conseil» bezeichnet, dann provoziert dies Widerspruch und Unruhen, die sich in der Rhonestadt durch das ganze 18. Jahrhundert hinziehen und diese auch wegen Rousseaus Rolle zu einem Laboratorium der Französischen Revolution werden lassen. Der Genfer Titel ebenso wie das im 17. Jahrhundert allmählich auftauchende «souveräne Republic» richten sich nämlich nicht nur oder vielmehr – in einer von Kriegen verschonten Schweiz – bloss sekundär gegen äussere Bedrohungen. Vielmehr drücken sie den innenpolitischen Anspruch eines Souveräns aus, wie ihn etwa in Bern die Räte 1682 explizit erheben auf alle «solche rechte und gerechtigkeiten, die durchgehends in allen wohlpoliciten ständen einem souverainen fürsten und obersten landesherrn als dem höchsten oberhaupt und gewalt competiren und zugehören thund». Der Souverän ist zwar republikanisch, also ein Kollektiv, zielt aber wie ein absoluter Monarch darauf ab, uneingeschränkt neue Gesetze erlassen und alte Vorrechte aufheben zu können.

Die Sprache der Souveränität ist also eine Waffe im innenpolitischen Machtkampf, der bis zur Absetzung eines bisherigen Herrschers führen kann, wenn

etwa 1628 die Walliser Zenden «als souverainischer status» die weltliche Herrschaft des Bischofs von Sitten beenden. Wer Opfer der Souveränitätslehre wird, ergibt sich je nach Situation unterschiedlich. Das souveräne Bern erklärt die privilegierten Aarauer zu Untertanen, Schaffhausen entrechtet im 18. Jahrhundert als «absolutus Dominus» das Dorf Wilchingen, das sich ebenso vergeblich auf Reichsrechte beruft wie Stein am Rhein, das Zürich 1784 militärisch besetzt. In Zug und Graubünden sind es dagegen die Landgemeinden, die als Souverän alte Vorrechte des Hauptorts beschneiden und wie 1709 die Gerichtsgemeinde Klosters auch gegen aussen, von Fürsten und «Potenzen», für sich eine Titulatur einfordern, «wie es einem Souveränen und gefreyten Standt sich gebührt». In denselben Jahren um 1700 entbrennen in den Stadtkantonen Zürich, Basel und Bern ähnlich wie im erwähnten Fall von Genf innerstädtische Konflikte um die Frage, wer zum Souverän zählt. Überall fühlt sich die Bürgerschaft durch eine beschränkte Gruppe von regimentsfähigen Familien um die herkömmlichen Mitspracherechte gebracht, wonach «kein Burger des anderen souverainer Herr» sein könne, wie der Berner Samuel Henzi verkündigt, der 1749 als Verschwörer hingerichtet wird.

Dass die Souveränität den stärkeren politischen Akteuren als Waffe dient, um ihre Gegenspieler um alte Rechte zu bringen, erklärt mit der auch sprachlichen Nähe zu Frankreich, weshalb die Souveränitätslehre sich im Westen und in den grossen reformierten Kantonen bis 1700 durchsetzt, jedoch kaum in den katholischen Landsgemeindekantonen. Stans und Sarnen schmücken ihre Rathäuser noch um 1720 mit Reichsadlern, die auch auf den seltenen Münzprägungen in Obwalden und Appenzell Innerrhoden in den 1740er Jahren zu sehen sind. Diese Kleinststaaten zählen zu den Verlierern des Zweiten Villmerger Krieges von 1712 gegen Bern und Zürich. Gerade in dieser Situation soll ihre Staatlichkeit nicht auf der Souveränitätslehre beruhen, welche Herrschaft in der Fähigkeit begründet, sie (militärisch) zu verteidigen, und damit die Mächtigen bevorzugt. Vielmehr baut die Staatlichkeit der Landsgemeindekantone auf den symbolischen Schutz einer (katholischen) Weltord-

nung, des Heiligen Römischen Reichs das einst die zusehends archaischen Herrschaftsrechte gewährt hat und weiterhin Platz bietet auch für kleine Reichsstädte mit wenigen hundert Einwohnern. So ist es nur scheinbar paradox, wenn diejenigen Innerschweizer Kantone, die heute in Fragen der Europapolitik die Souveränität am stärksten reklamieren, in der frühen Neuzeit diejenigen sind, die ihr am wenigsten geneigt sind. Das Ziel ist beide Male die Bewahrung grösstmöglicher Autonomie von vergleichsweise strukturschwachen, peripheren Alpentälern, die in anderen Ländern längst unter die ebenso unmittelbare wie desinteressierte Herrschaft von hauptstädtischen Metropolen gelangt sind.

Souveräne Eidgenossenschaft oder souveräne Kantone?

Tatsächlich paradox ist allerdings der Umstand, dass die Eidgenossenschaft in der Zeit grösster Fremdbestimmung, als «Schwesterrepublik» und de facto französischer Satellitenstaat, erstmals und vorübergehend umfassend souverän im Sinne Bodins wird. Die Helvetische Republik von 1798 symbolisiert dies unter anderem durch die erste Nationalflagge (eine grün-rot-gelbe Trikolore) und richtet auch das erste schweizerische Aussenministerium ein. Dieser Einheitsstaat, «une et indivisible», ist dank einer nationalen Exekutive und Legislative souverän einerseits nach innen, gegenüber den – wie die französischen Départements – auf reine Verwaltungseinheiten reduzierten Kantonen; und andererseits nach aussen, insofern bereits die Bildung dieser Verwaltungseinheiten das ganze Territorium abdeckt und damit auch die zehn geistlichen Reichsfürsten auf Schweizer Boden definitiv einschliesst: die Bischöfe in Chur und Basel sowie Äbte, insbesondere denjenigen von St. Gallen. Mit dem von Napoleon betriebenen Reichsdeputationshauptschluss von 1803 erlöschen dann definitiv sämtliche Rechte und Ehrentitel von Reichsfürsten in der Schweiz und umgekehrt – erst jetzt sind reichs- wie völkerrechtlich die letzten Bande zum Imperium gelöst. Die bisherigen Reichsenklaven werden durch

die ebenfalls von Napoleon verfügte Mediationsverfassung von 1803 Teile von bestehenden oder – im Falle St. Gallens – Kern eines neugebildeten Kantons.

Die Mediationsverfassung stellt auch die kantonale Souveränität mit der Massgabe wieder her, dass die nunmehr (ohne Wallis, Neuenburg und Genf) 19 Orte alle Gewalt ausüben, die sie nicht ausdrücklich dem Bund übertragen. Damit wird das 1798 begonnene Experiment mit der Volkssouveränität im Nationalstaat bereits wieder beendet, das zu Putschen und Bürgerkriegen mit drei Lagern geführt hat: den radikalen und den gemässigten Anhängern sowie den entschiedenen Gegnern der Helvetischen Republik. Die Idee der Volkssouveränität in einer Nation von gleichberechtigten Bürgern hat durchaus gewichtige Anhänger unter den einheimischen Aufklärern, die – wie namentlich Peter Ochs und Frédéric-César de La Harpe – dafür schon in ihrer Zeit und in der späteren Geschichtsschreibung als unschweizerische Handlanger Frankreichs abgetan werden. Die durch eine gesetzgebende Gewalt repräsentierte Volkssouveränität, das allgemeine Wahlrecht und die Gewaltenteilung lassen sich aber tatsächlich nur deshalb in die Schweiz einführen, weil französische Truppen die konservativen Vormächte – zuerst die westlichen Patrizierkantone um Bern, dann die Innerschweizer Landsgemeindekantone – militärisch besiegen und das Land kontrollieren. Wie sehr die alte Eidgenossenschaft auch Teil des alten Europa gewesen ist, zeigt sich etwa in Bern, wo 1798 auf Weisung der französischen Revolutionsoffiziere die bisherigen Wappen als «signes de l'ancien régime» entfernt werden: Sie haben eine Krone über dem Berner Bären gezeigt, ein «emblème de l'oligarchie» und damit ein Symbol der Souveränität von wenigen Patriziern in einer nach ständisch Kriterien geschiedenen Gesellschaft.

Die Restauration nach dem Ende des napoleonischen Empires schafft viele Errungenschaften der Helvetik und der Mediation ab. Gleichwohl wird die Ständegesellschaft nicht vollständig neu errichtet, obwohl die Berner nicht allein sind, wenn sie die alten Untertanenverhältnisse wiederherzustellen und

sich die Waadt und den Aargau selbst zum Preis eines Bürgerkriegs wieder einzuverleiben suchen. Das verhindern die Mächte, die am Wiener Kongress eine neue europäische Ordnung errichten, vor allem der russische Zar Alexander I., ein früherer Schüler La Harpes. Es ist auch keine Eigenleistung der untereinander völlig zerstrittenen Eidgenossen, dass die Schweiz als einzige Republik die napoleonische Zeit überlebt und in Wien nicht – wie das einst mächtige Venedig – Österreich zugeschlagen wird oder – wie die Niederlande – einen König erhält. Vielmehr liegt es im Interesse der Mächte, dass zwischen Österreich und Frankreich ein souveräner Pufferstaat bestehen bleibt, dem sie aus diesem Grund 1815 an der zweiten Pariser Friedenskonferenz auch die immerwährende Neutralität zuerkennen.

Die Neutralität ist ursprünglich eine Folge der konfessionellen Spaltung und darob aussenpolitischen Lähmung der Eidgenossenschaft, die seit dem späteren 17. Jahrhundert zusehends als schweizerische «Maxime» betrachtet worden ist, aber erst jetzt von der völkerrechtlichen Theorie in die Praxis gelangt. Anerkennung und Garantie der Signatarstaaten beziehen sich auf die Neutralität wie auf die Integrität und Unverletzbarkeit des Territoriums in seinen neuen Grenzen. Es handelt sich also nicht um ein Diktat einer selbstbestimmten Schweiz, sondern eine wechselseitige Zusage der fünf monarchischen Grossmächte, dass sie im gemeinsamen Interesse dieses republikanische Relikt des Ancien Régime dulden wollen.

Auf schweizerischer Seite ist die Formulierung des Neutralitätsparagrafen Charles Pictet-de Rochemont zu verdanken – also keinem Vertreter der alten Orte, sondern von Genf, das mit Neuenburg und dem Wallis nun die Zahl der Kantone vollständig macht. Nach den jakobinischen und zentralistischen Erfahrungen der Revolutionszeit ist für die Genfer klar, dass sie von ihrer früheren kleinstaatlichen Souveränität am meisten bewahren können, wenn sie im grösseren Verband der Eidgenossenschaft einen Platz finden. Tatsächlich ist der Bundesvertrag von 1815, der die napoleonische Mediationsverfassung

ablöst, im Unterschied zu dieser eben keine (nationale) Verfassung, sondern ein Vertrag von «souveränen Ständen». Das verunmöglicht eine kohärente und eigenständige schweizerische (Aussen-)Politik, was genau dem Kalkül des federführenden österreichischen Aussenministers Metternich entspricht. Immerhin hat die erneuerte Tagsatzung die Kompetenz, Bündnisse und Handelsverträge abzuschliessen, während die Kantone weiterhin Militärkapitulationen und Wirtschaftsverträge mit Drittstaaten, aber auch (Sonder-)Bündnisse untereinander eingehen können. Die ganze Wirtschafts-, Steuer- und Finanzpolitik ist wieder kantonal. Allein das Armeewesen erhält, explizit zur Gewährleistung des Territoriums und «zur Behauptung der Neutralität», durch ein Bundesheer einen nationalen Charakter und eine gesamteidgenössische «Kriegscasse»; es bleibt allerdings aus kantonalen Kontingenten zusammengesetzt. Die Armbinde mit Schweizerkreuz und ab 1840 erstmals auch die Fahne mit dem Schweizerkreuz symbolisieren eine gesamtstaatliche Ausrichtung, und entsprechend werden Offiziere, Schützenvereine und soldatisch ausgerichtete Turnvereine zu Vorkämpfern des Nationalgedankens.

Die anderen Gegenspieler der 1815 erneut etablierten alten Eliten sind liberal-aufgeklärte Angehörige desselben Patriziats, insbesondere aber regimentsferne Bürger nicht nur der Hauptstadt, sondern vor allem der früher unselbständigen ländlichen Städte, aber auch wohlhabende Bauern – insgesamt relativ gut gebildete und stark in der beginnenden Industrialisierung engagierte Gruppen. Diese Ausgangslage ist ähnlich wie im übrigen Europa, doch haben die Gegner des restaurierten Ancien Régime einen Vorteil: Anders als in einer (absoluten) Monarchie widersprechen Volkssouveränität und Verfassungsgedanke in der von jeher republikanischen Schweiz nicht der Tradition und dem Legitimitätsempfinden. Ausserdem ist die Schweiz zwar in Europa machtpolitisch irrelevant; aber die kantonale Souveränität, die daran schuld ist, ermöglicht zugleich auch Spielräume für autonome Reformwege – etwa im Tessin, das auch in der Verfassung von 1814 die Souveränität der «Gesamtheit der Bürger» zugesprochen hat. Es entspricht diesen Rahmenbedingun-

gen, dass nach der französischen Julirevolution von 1830 neben dem Vorreiter Tessin zehn weitere Kantone liberale Verfassungen einführen, während entsprechende Bemühungen für eine nationale «Bundesurkunde» scheitern. Doch im vertrauten kantonalen Rahmen üben jetzt gerade die grossen Kantone die Volkssouveränität ein, in der Form einer repräsentativen, auf direkten Wahlen beruhenden Demokratie, mit Gewaltenteilung, Rechtsgleichheit und (einigen) Freiheitsrechten. Über diese liberalen Vorstellungen gehen die radikalen Freisinnigen hinaus. Für sie erschöpft sich die Volkssouveränität nicht in einem vom Bürgertum dominierten, tendenziell statischen parlamentarischen System. Sie erkennen dem Volk nicht nur mittelbar das Recht zu, jede Verfassung, alle Gesetze und Verträge selbst zu beurteilen und gegebenenfalls abzuändern. Im Gefolge Jean-Jacques Rousseaus verkünden die Radikalen sogar ein Volksrecht auf Revolution und praktizieren es auch – etwa 1846 in Genf.

Allerdings ist «das» Volk keineswegs automatisch liberal oder gar radikal. Es ist dies in der Regel, solange es gegen alte reaktionäre Eliten darum geht, politische und rechtliche Gleichstellung zu erlangen. Es ist dies nicht mehr, als es gegen neue rationalistische Eliten darum geht, Kirche und Religion zu verteidigen. Hierin stehen sich konservative Katholiken und Reformierte durchaus nahe, wenn sie etwa im «Züriputsch» 1839 oder wenig später in Luzern die liberalen Regierungen stürzen, die vor allem im Bereich der Erziehung den herkömmlichen Glauben zu bedrohen scheinen. Mit dem Postulat und den Mitteln der Volkssouveränität – Petitionen, Volksversammlungen, politischen Vereinen und allgemeinen Wahlen – wird den Liberalen vor Augen geführt, dass sie vielleicht die Sprache des Fortschritts gepachtet haben, nicht aber die Sache des Volkes. Als im Aargau die Klöster aufgehoben und in Luzern die Jesuiten berufen werden, eskalieren die Streitigkeiten auf nationaler Ebene und verweben die religiösen Fragen mit den staatsrechtlichen: Garantiert der Bundesvertrag von 1815 nicht die Klöster (§ 12), schränkt er die kantonale Hoheit in Religionsfragen ein? Lautet die erste Antwort Ja und

die zweite Nein, dürfen dann souveräne Kantone sich zu einem Schutzbund zusammentun, oder verstösst dies gegen die Vorschrift, dass «unter den einzelnen Cantonen keine dem allgemeinen Bund oder den Rechten anderer Cantone nachtheilige Verbindungen» geschlossen werden sollen (§ 6)?

Tatsächlich formiert sich allmählich eine (nicht nur reformierte) liberal-radikale Mehrheit der Kantone, die der Ansicht ist, dass die «Schutzvereinigung» von sieben (katholischen) konservativen Ständen zur Verteidigung der kantonalen Souveränität gerade in Religionsfragen einen illegalen Sonderbund darstellt. Gleichsam in Vorwegnahme einer nationalen Souveränität und insofern auf wackliger legaler Basis unterwirft diese Tagsatzungsmehrheit im Sonderbundskrieg von 1847 nicht nur die konservativen Kantone, sondern leitet auch eine Verfassungsrevision ein, für die es bei einem zwischenstaatlichen Vertrag wie demjenigen von 1815 eigentlich das Einverständnis aller Betroffenen brauchte. Vor dem Hintergrund der Februar- und Märzrevolutionen in Europa und gegen den Widerstand in den unterlegenen Sonderbundskantonen gelingt es im Sommer 1848 mit einigen prozeduralen Tricks, die neue Bundesverfassung zu verabschieden. Auch im Sinne der Sieger ist es, wenn der erste Artikel die 22 souveränen Kantone aufzählt, um im dritten anzufügen, dass diese souverän sind, «soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist». Der Bund ist es auch, der den Orten ihre Souveränität garantiert (Art. 5), und die Bundesversammlung entscheidet bei Kompetenzstreitigkeiten, ob ein Gegenstand in den Bereich des Bundes oder der Kantonsouveränität gehört (Art. 74). Im Sinne Bodins ist die Situation klar: Der Bund beziehungsweise Nationalstaat ist souverän. Doch die Schweiz hält – bis in die aktuelle Bundesverfassung von 1999 mit dem wortgleichen Art. 3 – wider die reine Lehre an einer doppelten Souveränität fest, um die föderalistischen Geister nicht zu irritieren. Wegen dieser konfliktträchtigen Unklarheit wird auch in innenpolitischen Debatten die Frage nach der (inneren) Souveränität möglichst vermieden, selbst wenn es um Kompetenzfragen geht. Ausnahmen finden sich nur dann, wenn es gilt, eifersüch-

tig die Staatlichkeit der Kantone zu reklamieren: In seiner Verfassung vom 20. März 1977 wird der Jura, bis 1792 fürstbischöfliches Reichsterritorium, beansprucht, er habe seine Souveränität «wiederhergestellt».

1848 wird die Garantie der kantonalen Souveränität (Art. 5) daran gebunden, dass die Kantone im Sinn der Volkssouveränität eine republikanische Verfassung haben (Art. 6). Das nötigt einerseits die Bündner zur Verfassungsänderung von 1853, in der die Gerichtsgemeinden ihre bisherige Souveränität an das Volk abtreten, wodurch alle Bündner Bürger politisch gleichwertig werden. Andererseits muss Neuenburg nun seine auf das Jahr 1707 zurückgehenden Bande mit Preussen lösen, als König Friedrich I. in Personalunion auch Fürst von Neuenburg geworden ist. Zwar stürzen dort 1848 Republikaner die royalistische Regierung, doch der König, inzwischen Friedrich Wilhelm IV., hält an seinen Rechten fest, und 1856 versuchen seine Anhänger einen Gegenputsch. Deren Scheitern führt zu preussischen Kriegsdrohungen, die eine nationalistische Aufwallung in der Schweiz hervorrufen: Nach den langen Jahrzehnten, in denen sie etwa in der Flüchtlings- und Pressepolitik regelmässig diplomatischen Interventionen der Grossmächte ausgeliefert gewesen ist, regt sich nun der Stolz der souveränen Nation. Viele Schweizer sind deshalb enttäuscht, dass sie ihre Eigenständigkeit nicht mit der Waffe beweisen können, weil der Neuenburgerhandel nicht an der Grenze, sondern an Pariser Konferenztischen beigelegt wird und der Preussenkönig 1857 auf Neuenburg verzichtet. Nun ist die Souveränität der Schweiz auf ihrem ganzen Territorium völkerrechtlich uneingeschränkt.

Es sind tatsächlich die völkerrechtlichen Beziehungen und «auswärtigen Angelegenheiten überhaupt» (Art. 90), die seit 1848 in der exklusiven Souveränitätskompetenz des Bundes liegen, dem sich nun auch wieder ein Aussenministerium zutut. Der andere Bereich, in der eine zentralistische Regelung als nötig empfunden wird, ist die Vereinheitlichung der Münzen, Masse und Gewichte im Hinblick auf einen einheitlichen Wirtschaftsraum. Dagegen

bleiben die politischen Rechte auf Gemeindeebene, die Handelsfreiheit und – für Juden – die Niederlassungsfreiheit sowie die Kultusfreiheit weiterhin eingeschränkt. Erst ausländischer Druck vor allem aus Frankreich, den Niederlanden und den USA führt 1866 in der überhaupt ersten (Teil-)Revision der Bundesverfassung dazu, dass die Juden die Freizügigkeit erhalten; in der neuen Bundesverfassung von 1874 dann auch die «freie Ausübung gottesdienstlicher Handlungen» (Art. 50). Damit sind alle männlichen Bürger gleichberechtigte Teile des souveränen Volks.

Ein wichtigeres Motiv für die Verfassungsrevisionen von 1872 (gescheitert) und 1874 ist allerdings die Stärkung der Schweiz gegen aussen: im Kulturkampf gegen den als fremde, «ultramontane» Macht empfundenen Papst, dessen Eingriffe in die nationalen Angelegenheiten verhindert werden sollen (Art. Art. 50, 4: Bundesgenehmigung für Errichtung von Bistümern); und in den Armeeartikeln, welche die Lektionen aus dem Neuenburgerhandel, dem Savoyerhandel und dem Deutsch-Französischen Krieg ziehen, in dem bereits die Grenzbesetzung und die Internierung der Bourbaki-Armee etliche kantonale Kontingente überfordert haben. Die zuerst geplante völlige Zentralisierung der Armee trägt entscheidend zum Scheitern des ersten Verfassungsentwurfs von 1872 bei. Der Kompromiss von 1874 belässt Infanterie und Kavallerie in der kantonalen Hoheit, überantwortet dem Bund aber neben den Spezialtruppen die Gesetzgebung im Armeewesen und die Kontrolle des Vollzugs.

Wird die Stellung des Bundes gegenüber den Kantonen so insgesamt gestärkt, so wird sie gegenüber dem nominellen Souverän, dem Volk, geschwächt: Das obligatorische Verfassungs- und fakultative Gesetzesreferendum, aber auch die Verfassungsinitiative (ab 1891) unterwerfen Legislative und Exekutive dessen Vetomacht. Mit tendenziell konservativer Stossrichtung werden diese Instrumente zu effizienten Werkzeugen all derer, die sich in der Folgezeit dem lange Zeit vor allem von der freisinnigen Mehrheit in Parlament und Bundesrat betriebenen Ausbau nationalstaatlicher Institutionen und Kompetenzen

widersetzen: Katholisch-Konservative, Föderalisten, sprachliche Minoritäten (vor allem die französische), Bauern und die svp, aber auch die sp. Die direkte Demokratie wird sich im 20. Jahrhundert auch der Aussenpolitik bemächtigen: Die subventionierenden Nachbarstaaten Deutschland und Italien haben den Rückkauf der Gotthardbahn durch den Bund von ihrer Einwilligung abhängig gemacht, weshalb sie im 1909 unterzeichneten Gotthardvertrag Tarifvergünstigungen zugestanden bekommen. Dies wird von vielen Schweizern als solche Einschränkung der nationalen Souveränität empfunden, dass 1921 das Staatsvertragsreferendum eingeführt und 1977 sowie 2003 weiter ausgebaut werden wird.

Unabhängigkeit und Neutralität als aussenpolitische Orientierungspunkte

Während die Souveränitätsproblematik, wenn man von juristischen Föderalismusdiskussionen absieht, innenpolitisch-staatsrechtlich in der Regel umschifft wird, um föderalistische Irritationen zu vermeiden, wird sie aussenpolitisch-völkerrechtlich im Bundesstaat auf zwei damit zusammenhängende, aber nicht deckungsgleiche Konzepte und Schlagworte fokussiert: «Unabhängigkeit» und «Neutralität». Betont wird also nicht positiv die Selbstbestimmung, die aktive Gestaltung (etwa der Aussenpolitik), sondern negativ der Anspruch, von anderen Mächten und ihren Konflikten verschont zu bleiben. Dieser Schwerpunkt entspricht den machtpolitischen Realitäten und dem Selbstverständnis eines republikanischen Kleinstaates in einem – bis weit ins 20. Jahrhundert – durch Imperien geprägten und entsprechend bedrohlichen Europa.

Äussere Souveränität beruht demnach auf aussenpolitischer Zurückhaltung, einerseits bei der Unterstützung liberaler Bewegungen im Ausland, wie sie die Radikalen in der Frühzeit des Bundesstaats noch als ideologische Verpflichtung verstanden haben, und andererseits im immer unmissverständlicheren

Verzicht auf Expansion. Werden nach der napoleonischen Zeit Restitutionen und Arrondierungen (u.a. Veltlin, Konstanz) gefordert und auch noch 1860 im Savoyerhandel (Gebiete um Genf) angestrebt, so wird nach dem Ersten Weltkrieg den beitriftswilligen Vorarlbergern die kalte Schulter gezeigt. Dieses dezidierte Festhalten an den bestehenden Grenzen ist vor dem Hintergrund der nationalen Einigungen in Italien und Deutschland (bis hin zum gewünschten und erfolgten Anschluss Österreichs 1919/20 bzw. 1938) zu verstehen, die viele historische Staaten aufgrund ethnisch-sprachlicher Kriterien zusammenfassen und damit aufheben. Dieses Prinzip gefährdet die mehrsprachige und – in einem bis 1918 monarchisch geprägten Europa – archaisch-republikanisch geprägte Schweiz, die sich dauerhafter Sympathie nur im fernen England erfreuen kann. Der auch realpolitisch für ein Binnenland naheliegende Verzicht auf den – immerhin erwogenen – Erwerb von Kolonien fügt sich in diese Aussenpolitik, die umso unnachgiebiger und manchmal durchaus martialisch auch in Kleinigkeiten den völkerrechtlichen Respekt für die eigene territoriale Integrität einfordern kann, als sie diesen auch ihren Nachbarn gewährt. Diese Position wird gegen Bismarck im Wohlgemuthhandel 1889 mit explizitem Bezug auf das souveräne Recht auch des Neutralen vertreten, einerseits deutschen Sozialisten Asyl zu gewähren, solange sie nicht gegen ihr Heimatland agitieren, und andererseits einen deutschen Spion und Agent provocateur – Polizeiinspektor August Wohlgemuth – auszuweisen, wofür auch vorübergehende deutsche Repressalien in Kauf genommen werden.

Völkerrechtliches Pendant zur aussenpolitischen Betonung der staatlichen Unabhängigkeit ist die bewaffnete Neutralität, deren Bedeutung in der skizzierten Situation zunimmt und sich in erster Linie auf die Nachbarstaaten bezieht, die im 19. und 20. Jahrhundert in immer neuen Koalitionen an allen wichtigen Kriegen auf dem Kontinent führend beteiligt sind. Historisch gründet die Neutralität einerseits im europäischen Mächtegleichgewicht und in der schweizerischen Mittelstellung zwischen Österreich und Frankreich, zu denen nun Italien und das deutsche Kaiserreich hinzukommen; und an-

dererseits wie erwähnt in der konfessionellen Spaltung der Eidgenossenschaft in Katholiken und Protestanten, so dass die Verwicklung in europäische (Konfessions-)Konflikte zwingend den Zerfall der Eidgenossenschaft bedeutet hätte. Insofern erfüllt die Neutralität stets auch die Funktion, den fragilen innerhelvetischen Ausgleich vor tendenziell spalterischen aussenpolitischen Entscheidungen zu bewahren, wobei sich die konfessionellen Parteien im 19. Jahrhundert zu ideologischen – liberalen und konservativen – wandeln und vor allem während des Ersten Weltkriegs zu sprachlichen, als die Westschweizer fast einhellig der Entente anhängen, die Deutschschweizer dagegen mehrheitlich den Mittelmächten.

In dieser Situation gelingt es auch nicht, die Rechte der Neutralen durchzusetzen, wie sie unter sehr aktiver Mitwirkung der Schweiz im Lauf des 19. Jahrhunderts debattiert und 1907 in der Haager Konvention kodifiziert worden sind. Danach ist den Neutralen der freie Handel mit den Kriegführenden nach dem Prinzip des «courant normal» bei Kriegsbeginn gestattet, solange der Staat selbst nicht eigentliches Kriegsmaterial liefert oder subventioniert. Von kriegführenden Mächten umgeben und von ihren Lieferungen (Lebensmittel, Kohle, Chemie) abhängig, kann die Schweiz ihren Anspruch auf Freihandel nicht durchsetzen. In klarem Verstoss gegen die Souveränität überwachen Kontrollkommissionen sowohl der Entente als auch der Mittelmächte in der Schweiz selbst den Warenverkehr, damit die von ihnen exportierten Güter nicht der gegnerischen Seite zugutekommen. Obwohl Deutschland sich im Tausch für unverzichtbare Rohstoffe und Waren etwa dringend benötigte Lebensmittel sichert, verschiebt sich die anfangs ausgeglichene Importmenge, so dass die Entente, welche die Weltmeere kontrolliert, bei Kriegsende fast doppelt so viel Waren in die Schweiz einführt wie die Achsenmächte und entsprechend stärkeren Einfluss auch auf die schweizerischen Ausfuhren ausüben kann. Dem gegenüber stehen neutralitätswidrige Handlungen von Deutschschweizer Exponenten, die Deutschland zugute kommen (Obersten-Affäre, Affäre Hoffmann).

Um in dieser Situation zu beweisen, dass die Neutralität allen Mächten nützlich ist, erweist die Schweiz ihnen unproblematische und willkommene Dienstleistungen wie die Vertretung diplomatischer Interessen oder – gegen Entgelt – die medizinische Betreuung von gefangenen Kriegsverletzten. Die «Guten Dienste» als spezifische, vermittelnde Aufgabe des Neutralen in der Staatenwelt haben schon seit der Gründung des Bundesstaats eine bald zunehmende Rolle gespielt. Ab 1864 engagiert sich der Bundesrat für das ein Jahr zuvor gegründete Rote Kreuz. Ebenfalls in Genf findet 1872 das Alabama-Schiedsgericht statt, in dem alt Bundesrat Jakob Stämpfli eine entscheidende Rolle beim erfolgreichen Versuch spielt, zwischen den USA und Grossbritannien eine friedliche Lösung zu vermitteln. Weitere Schiedsgerichte unter Schweizer Beteiligung folgen, während die Eidgenossenschaft ihre internationale Nützlichkeit auch als Vorkämpferin von internationalen Organisationen beweist, die der engeren wirtschaftlichen und kulturellen Vernetzung der konkurrierenden Nationalstaaten dienen sollen. 1865 wird die Internationale Union der Telegraphenverwaltungen in Bern gegründet, 1874 folgt dort der Weltpostverein, weiter das Zentralamt für den internationalen Eisenbahnverkehr und die Weltorganisation für geistiges Eigentum. Gerade im Hinblick auf das geistige Eigentum kontrastiert die bundesrätliche Suche nach Normen, die für alle souveränen Staaten verbindlich sind, damit, dass die Kantone bis 1874 an ihrem souveränen Anspruch festhalten, das Urheberrecht gesetzlich selbst festzulegen. Internationale Vernetzung stärkt also die interne Stellung des Bundes, der in diesem Kontext allein als Souverän anerkannt wird.

Infolge der Tradition guter kleinstaatlicher Dienste im Schnittraum der europäischen Grossmächte, aber auch wegen des schweizerischen Sitzes privater internationaler Organisationen wie des Bureau international permanent de la Paix (Nobelpreis 1910) wird Genf nach dem Ersten Weltkrieg gegen internationale Konkurrenz Sitz des Völkerbunds. Der Versailler Friede, der dies festlegt, anerkennt auch die Neutralität der Schweiz und ihre internationale Funktion «zum Zwecke der Aufrechterhaltung des Friedens». Dieses Verständnis der

Neutralität als Teil einer Friedensordnung, die Katastrophen wie den Ersten Weltkrieg verhindern soll, wird auch vom Bundesrat insofern übernommen, als er sich zu einer Einschränkung der Souveränität bereit erklärt, so dass wirtschaftliche – aber keine militärischen – Sanktionen des Völkerbunds mit getragen werden sollen. Diese sogenannte differentielle Neutralität ist innenpolitisch sehr umstritten, und entsprechend knapp fällt die Zustimmung von Volk (56 Prozent) und Ständen (11½:10½) zum Völkerbund aus.

Mit einiger Zuversicht beteiligt sich insbesondere Aussenminister Giuseppe Motta an den Arbeiten des Völkerbunds, dessen Wirken von existentieller Bedeutung zu sein scheint für ein plurikulturelles Land, das von Kriegen der Nachbarstaaten vielfältig betroffen wäre. Neben weiteren internationalen Gremien, die sich vor allem in Genf, aber auch in der übrigen Schweiz etablieren, zeugen davon Schiedsgerichtsverfahren und internationale Konferenzen, wie sie 1923 in Lausanne und 1925 in Locarno stattfinden und den Verliererstaaten Türkei beziehungsweise Deutschland den Weg zurück in die Völkerwelt bahnen. Als aber die faschistischen Mächte in den dreissiger Jahren nicht zuletzt unter Berufung auf ihre Souveränität die überstaatlichen Mechanismen des Völkerbunds auszuhebeln beginnen, weicht auch die Schweiz einer Auseinandersetzung mit den aufrüstenden Nachbarn aus: de facto 1935/36, als sie sich im Abessinienkrieg einseitig an Sanktionen nur gegen Abessinien und nicht auch gegen den italienischen Aggressor beteiligt, de iure nach dem Anschluss Österreichs an das Dritte Reich, als der Völkerbund im Mai 1938 der Schweizer Bitte entspricht, keine wirtschaftlichen Sanktionen mit tragen zu müssen. Das bedeutet die Rückkehr zur integralen Neutralität (und damit Souveränität).

Im Zweiten Weltkrieg wird die schweizerische Neutralität und Unabhängigkeit insgesamt respektiert. Soweit hierbei rationale Argumente ausschlaggebend sind, was zumindest bei Hitler diskutabel ist, scheinen für alle Kriegsparteien die Vorteile eines unbesetzten Landes zu überwiegen, das unter Wahrung der nationalen (Import-)Bedürfnisse bereit ist, seine wirtschaftlichen

Leistungen auf das dominante Lager auszurichten: ab Sommer 1940 auf das Dritte Reich, gegen Kriegsende auf die westlichen Alliierten. Äusserer Druck und eigene Interessen (Versorgungslage, Produktionsaufträge) führen in verschiedener Hinsicht zu Verstössen gegen das Neutralitätsrecht: Clearingkredite an Deutschland zur Finanzierung seiner Einkäufe von (strategischem) Material in der Schweiz; ungleiche Ausfuhr von Waffen; kaum kontrollierte Transitfahrten zwischen Italien und Deutschland; Auslieferung von privaten Bankguthaben an die Alliierten nach Kriegsende. Solange die nationale Unabhängigkeit und, als deren Voraussetzung, die Neutralität selbst nicht in Frage gestellt werden, bewahren NS-Sympathisanten und antibolschewistische Anhänger einer deutschen Neuordnung des Kontinents erhebliche Freiräume, ohne sich allerdings sehr zahlreich zu manifestieren.

Diese problematischen Bereiche werden in der Nachkriegszeit kaum als solche wahrgenommen, entsprechende Kritiker, vor allem im Ausland, mit der Begründung abgetan, die nationale Unabhängigkeit habe Konzessionen verlangt. Als Voraussetzungen, um dieses Hauptziel zu erreichen, gelten seit der Geistigen Landesverteidigung der dreissiger Jahre der innere Schulterschluss über die Grenzen von Klasse, Partei, Sprache und Geschlecht hinweg sowie die (militärische) Opferbereitschaft bei einem allfälligen Angriff. Die Volkssouveränität spielt in dieser Argumentation keine entscheidende Rolle, erst recht nicht der liberale Parlamentarismus, wohl aber das föderalistische Zusammenleben unterschiedlicher Kleinstaaten – also weniger moderne Homogenität als historisch begründete, freiheitliche Vielfalt, wie sie 1941 dem Historiker Karl Meyer (1941) als eigener Weg erscheint, «unabhängig von dem anderen Europa»: «Die Bereitschaft, für diese Freiheit jedes Opfer zu bringen, ist der Urquell der Schweizerischen Eidgenossenschaft, dieses Sonderfalles der europäischen Geschichte» (s. auch KLEY 2005).

Die nationale Sammlung rekurriert also auf eine Souveränität, die exklusiv in ihrer aussenpolitischen Form als Unabhängigkeit von einem verhängnis-

vollen Europa verstanden wird und deshalb in bewaffneter Neutralität gründen muss. Dies ist nicht nur die Ideologie der Geistigen Landesverteidigung, sondern auch die Schablone, vor der nach dem Krieg das nicht vorhersehbare Glück gedeutet wird, dass die Schweiz als – neben Schweden – einziges kontinentaleuropäisches Land den Katastrophen von Weltkriegen, Faschismus und Kommunismus entgangen ist und, im Kalten Krieg, weiter entgeht. Die übrigen Staaten deuten ihre Blutopfer und Demütigungen als Folge nationalstaatlicher Hybris und folgen Churchills Aufforderung «Let Europe arise», indem sie sich in überstaatlichen Verbänden zusammenschließen, um Sicherheit, Unabhängigkeit und Wohlstand zu gewährleisten: von der UNO über die NATO bis zur EU. In der Schweizer Selbstwahrnehmung ist dagegen gerade die anderswo als fragil und schuldhaft erlebte aussenpolitische Souveränität die Voraussetzung, damit der Sonderfall weiterexistieren kann. Es wird eine oft scholastische Scheidung zwischen politisch-militärischen internationalen Zusammenschlüssen einerseits und wirtschaftlich-kulturellen andererseits gezogen und dem machtpolitischen Kleinstaat Partizipation nur in letzteren zugedacht, in der Überzeugung, dass die globale Verflechtung einer effizienten wirtschaftlichen Grossmacht mit dem Abschied aus einer stets konfliktträchtigen und irrationalen Staatenwelt einhergehen könne.

Doch die mit der Neutralität gerechtfertigten Souveränitätsvorbehalte, die auch mit vielen Vorteilen einhergehen, werden in der Völkerwelt nur akzeptiert, solange diese Selbstverabschiedung auch für sie funktional ist. Das wird allmählich klar, nachdem 1989 die Bipolarität des Systemgegensatzes an ein Ende gelangt und mit ihm auch die Rolle der Schweiz als «Neutraler des Westens», die das Land in den Nachkriegsjahrzehnten durchaus verantwortungsbewusst zu spielen gewusst hat. In der Zeit nach 1989 sieht das Ausland diese Haltung zusehends als «Rosinenpicken» an: Der wirtschaftliche Vorteil aus einer globalisierten Welt wird gezogen, ohne den politischen Preis – in Form von expliziten Souveränitätsverzichten – für die Weltordnung zu bezahlen, die das globale Wirtschaften erst möglich macht. Zu einem solchen

ausserpolitischen Souveränitätsverlust und dem damit einhergehenden Gewinn an Mitsprache und echten Gestaltungsmöglichkeiten wären die Vertreter der schweizerischen Aussen(wirtschafts)politik wohl überwiegend bereit. Allein der innenpolitische Souverän will ihn nicht, weil er geprägt von den nationalstaatlichen Erfahrungen und Deutungen des 19./20. Jahrhunderts die äussere Souveränität und die Neutralität als die wichtigste Voraussetzung für sein friedliches Gedeihen ansieht. Wenn die Schweizer Eliten ihren internationalen Handlungsspielraum erhöhen wollen, müssen sie daher nicht wie früher um Unabhängigkeit von fremden Mächten ringen, sondern gegen die Vetomächte in der direkten Demokratie, deren Sperrminorität dank Ständemehr im Extremfall (1/2 kleinste Kantone) kaum mehr als ein Viertel der Stimmberechtigten ist. Einfacher als die Auseinandersetzung mit diesem referendumfähigen Souverän und seinen selbsternannten nationalkonservativen Vorkämpfern wäre es also, gleichberechtigt und innerhalb derselben Rechtsordnung mit Vertretern anderer Staaten zu verhandeln. Doch welche Vetomacht verzichtet schon freiwillig auf ihre Vetomacht?