

Ideale und Wirklichkeit. Geschichtsbild und schweizerische Souveränität

André Holenstein

Der Titel des Vortrags ist reichlich vage formuliert und lässt vieles offen. Was können Sie erwarten? Worüber werde ich sprechen? Drei Punkte.

Ideale und Wirklichkeit. Geschichtsbild und schweizerische Souveränität

Kritische Beobachtungen des Historikers zur laufenden Debatte über das institutionelle Rahmenabkommen

Eine geschichtliche Verortung des Konzepts der Souveränität in der Schweizer Geschichte

Schlussfolgerungen: Die Lektion der Geschichte für die aktuelle Debatte

Ich beginne mit einem kritischen Kommentar des Historikers zur innenpolitischen Kontroverse über ein institutionelles Rahmenabkommen der Schweiz mit der Europäischen Union. Anschliessend verorte ich das Konzept der Souveränität in der Geschichte der Schweiz. Ich will Folgendes aufzeigen. Wenn auch die Souveränität ihren festen Platz im Staats- und Völkerrecht behaupten mag und zur Rhetorik von 1. Augustreden gehört, so taugt sie nicht für die Beschreibung der geschichtlichen Erfahrung der Schweiz in den letzten Jahrhunderten. Sie führt vielmehr zu einer schiefen Selbstwahrnehmung, was bekanntlich einer souveränen und reifen Lebensführung abträglich ist. Schliesslich ziehe ich einige Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Debatte um das Verhältnis zur EU allgemein und um das institutionelle Rahmenabkommen im Besonderen.

Kritische Beobachtungen des Historikers zur laufenden Debatte über das institutionelle Rahmenabkommen

Was fällt dem Historiker der Schweizer Geschichte auf, wenn er die laufende Debatte über das institutionelle Rahmenabkommen verfolgt. Er stellt fest, dass dieser Diskussion jede ernst zu nehmende historische Tiefenschärfe fehlt. Ich vermisse diese sowohl bei den Politikern wie auch im Beitrag der wissenschaftlichen Experten. Die Politiker handeln Nutzen und Nachteil des Rahmenabkommens für die Schweiz aus. Sie feilschen um Lohnschutz, Staatsbeihilfen und Unionsbürgerrichtlinie. Ihre Auseinandersetzung ist geprägt von Krämergeist und lässt eine langfristige

strategische Perspektive vermissen. Wenn die Wissenschaft zu Wort kommt oder angehört wird, dann äussern sich Juristen, d.h. Europa- und Völkerrechtler, Volkswirtschaftler und Politologen. Die Stimme der Geschichte aber ertönt nicht. So jedenfalls habe ich die öffentliche Anhörung von Experten durch die aussenpolitische Kommission des Nationalrats am 15. Januar 2019 erlebt.

Wenn die Schweizer Geschichte aufgerufen wird, dann von Seiten der fundamentalistischen Kritiker eines Abkommens mit der EU. Sie wollen mit dem Rekurs auf die Geschichte ihren Standpunkt nobilitieren. Dabei kolportieren sie ein Bild der Schweizer Geschichte aus der Mottenkiste der geistigen Landesverteidigung der 1930er bis 1960er Jahre. Sie verkürzen die Schweizer Geschichte zur Geschichte eines säkularen Kampfes um Freiheit und Unabhängigkeit. Zuletzt hat Bundespräsident Ueli Maurer in seiner diesjährigen Ansprache zum 1. August diese Sicht zum Besten gegeben.

Ansprache von Bundespräsident Ueli Maurer zum 1. August 2019 (Auszug)
<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/reden/ansprachen-zum-nationalfeiertag/2019.html>; Zugriff 05.09.2019)

«[...] Ich liebe unsere Schweiz und bin stolz auf unser kleines Land mit seinen grossen Leistungen. Ich bin aber auch unendlich dankbar für das, was Dutzende von Generationen erarbeitet haben. Es ist eine Geschichte von Armut und Entbehrungen, von harter Arbeit und unbeugsamen [sic] Willen. Es ist eine Geschichte, die von uns Respekt und Achtung verlangt. **Dabei zieht sich ein Thema wie ein roter Faden durch die über sieben Jahrhunderte: Es ist der Kampf um Freiheit und Unabhängigkeit.** Im Mittelpunkt standen immer mutige Frauen und Männer, die sich für die Schweiz und ihre Werte einsetzten. [...]
 Es sind Schweizer Werte. Die wichtigsten sind Freiheit und Sicherheit, Unabhängigkeit und Selbstbestimmung. Wir könnten diese Werte unserer 700-jährigen Geschichte politisch verschleudern und aufgeben. Das will wohl niemand, es wäre leichtsinnig. [...]

Während das EU-kritische Lager mit seinem mythischen Zerrbild der Schweizer Geschichte einer Politik der Abgrenzung und nationalen Selbstbestimmung das Wort redet, reicht das Geschichtsbewusstsein der Politiker aus dem europafreundlichen Lager allenfalls bis zum Zweiten Weltkrieg zurück. Sie rufen in Erinnerung, wie die europäische Einigung zum Ausgleich zwischen Deutschland und Frankreich, zur friedlichen Abwicklung des Kalten Krieges und zum Zusammenwachsen von West-, Mittel- und Osteuropa beigetragen habe. Ansonsten aber überwiegt in diesem Lager ein gegenwarts- und zukunftsbezogenes Nützlichkeitsdenken, das die Bedeutung des Binnenmarktes für den Wohlstand der Schweiz unterstreicht.

Souveränität, Rahmenabkommen, Bundesverfassung. Überlegungen aus Sicht der Schweizer Geschichte

Diesen Sichtweisen gegenüber möchte ich den historischen Blick ins Feld führen. Wie kann die Sicht auf die *longue durée* zu einem angemessenen Verständnis der Souveränität der Schweiz und ihres Verhältnisses zu Europa beitragen? Dazu einige Beobachtungen und Überlegungen.

In der aktuellen geschichtsvergessenen Kontroverse über ein institutionelles Rahmenabkommen noch niemand darauf hingewiesen, dass die Schweiz ein solches institutionelles Rahmenabkommen schon besitzt, ja mehr noch: dass die Schweiz geradezu das Ergebnis eines institutionellen Rahmenabkommens ist. Dieses Rahmenabkommen heisst Bundesverfassung.

Mit der Bundesverfassung von 1848 gelangte eine 50jährige staatspolitische Krise der Schweiz an ein glückliches Ende. Die 48er-Verfassung regelte ganz im Sinn eines institutionellen Rahmenabkommens das Verhältnis von Kantonen und Bund auf dauerhafte und konstruktive Weise.

Die Bundesverfassung von 1848. Das institutionelle Rahmenabkommen zwischen Bund und Kantonen

Ausgleich zwischen nationalem Einheitsstreben und kantonalaatlicher Partikularität und Vielfalt

Dauerhafte Regelung der Souveränitätsfrage im Sinne eines dynamischen Konzepts der geteilten Souveränität zwischen Bund und Kantonen.

Ein nationales Parlament mit zwei vollkommen gleichberechtigten Kammern nach dem Vorbild des Kongresses der Vereinigten Staaten von Amerika.

Der Nationalrat (das Repräsentantenhaus) als Vertretung des Volks, der Nation, als demokratisches Element. Die Kantone entsenden je nach Grösse der Bevölkerung unterschiedlich viele Abgeordnete in die erste Kammer.

Der Ständerat (der Senat) als Vertretung der Kantone. Die Kantone entsenden unabhängig von ihrer Grösse zwei Abgeordnete in die zweite Kammer. Im schweizerischen Ständerat lebt die alte Tagsatzung fort.

Das Zweikammersystem als Mittelweg zwischen dem Modell des zentralistischen nationalen Einheitsstaates, das die Helvetik praktiziert hatte und das 1847/48 noch von den Radikalen vertreten wurde, und dem Modell

der Tagsatzung, wie es die konservativen Anhänger eines starken kantonalstaatlichen Föderalismus vertraten.

Das Rahmenabkommen von 1848 war die geniale Lösung einer alten Streitfrage. Es führte den Ausgleich zwischen nationalem Einheitsstreben und der Garantie der kantonalstaatlichen Vielfalt herbei. Mit der Einrichtung zweier gleichberechtigter Kammern schlug der Bundesstaat einen Mittelweg ein – einen Mittelweg zwischen dem Modell des zentralistischen nationalen Einheitsstaates, wie ihn die Helvetik ausprobiert hatte und wie er noch 1847/48 von Verfechtern eines starken Nationalstaats vertreten wurde, auf der einen Seite und dem Modell der Tagsatzung auf der anderen Seite, das die konservativen Anhänger einer starken kantonalstaatlichen Souveränität propagierten. Das Zweikammersystem überwand zwar nicht die alte Konkurrenz und Rivalität zwischen den Kantonen, sie lenkte sie aber in friedliche Bahnen. Seit 1847 haben die Kantone keinen Krieg mehr gegeneinander geführt.

Die Bundesverfassung regelte die Souveränitätsfrage zwischen Bund und Kantonen im Sinne eines Konzepts der zwischen Kantonen und Bund geteilten Souveränität.

Art. 1 und 3 der Schweizerischen Bundesverfassung, 12.9.1848

Art. 1. Die durch gegenwärtigen Bund vereinigten Völkerschaften der zwei und zwanzig souveränen Kantone, als: Zürich, Bern, Luzern (...) bilden in ihrer Gesamtheit die schweizerische Eidgenossenschaft.

Art. 3. Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind.

Dynamisch, d.h. entwicklungsfähig, ist das Konzept der geteilten Souveränität insofern, als es die Zuteilung von Souveränität nicht ein für alle Mal verfassungsrechtlich festschrieb, sondern auch in der Zukunft die Übertragung von Souveränität von den Kantonen an den Bund ermöglichte.

Ich habe die Bundesverfassung von 1848 als glückliche Überwindung einer 50jährigen staatspolitischen Krise bezeichnet. Was meine ich damit? Woran hat die Schweiz ein halbes Jahrhundert lang herumlaboriert? Wie souverän und eigenständig hat sie dabei agiert? Ich muss hier an eine Reihe von Tatsachen erinnern, die gewisse Kreise gerne aus ihrem Geschichtsbild ausblenden, weil diese Tatsachen so schlecht zum Lobpreis schweizerischer Freiheit und Unabhängigkeit passen wollen.

Die Umwandlung der alten Eidgenossenschaft, wie sie bis zum Frühjahr 1798 bestand, zum Bundesstaat von 1848 war kein organischer, evolutionärer Prozess. Vielmehr handelte es sich um eine revolutionäre Umgestaltung des Landes, die zwei grosse integrationspolitische Herausforderungen bewältigen musste.

Die beiden integrationspolitischen Herausforderungen in der staatspolitischen Krise 1798-1848

Nationale Integration als staatliche Vereinheitlichung und Intensivierung:

- Die Aufhebung der Untertänigkeitsverhältnisse bzw. die politische Emanzipation der Untertanengebiete und die Verbindung der ehemals ungleichen Glieder des Corpus Helveticum zu einem gemeinsamen Staatenbund/Bundesstaat aus gleichberechtigten Kantonen, die einander in staatsrechtlicher und bundesrechtlicher Hinsicht gleichgestellt waren.
- Die politische und staatsrechtliche Ausgestaltung einer den Kantonen übergeordneten Ebene eidgenössischer Staatlichkeit.
- Der Transfer von Souveränitätsrechten von den Kantonen an den Bund.

Nationale Integration als territoriale Erweiterung:

Die Angliederung neuer Gliedstaaten an die Schweizerische Eidgenossenschaft im frühen 19. Jahrhundert.

* Nationale Integration als staatliche Vereinheitlichung und Intensivierung: Die Aufhebung der Untertänigkeitsverhältnisse bzw. die politische Emanzipation der Untertanengebiete und die Verbindung der ehemals ungleichen Glieder des Corpus Helveticum zu einem gemeinsamen Staatenbund/Bundesstaat aus gleichberechtigten Kantonen, die einander in staatsrechtlicher und bundesrechtlicher Hinsicht gleichgestellt waren. Die politische und staatsrechtliche Ausgestaltung einer den Kantonen übergeordneten Ebene eidgenössischer Staatlichkeit. Der Transfer von Souveränitätsrechten von den Kantonen an den Bund.

* Nationale Integration als territoriale Erweiterung: Die Angliederung neuer Gliedstaaten an die Schweizerische Eidgenossenschaft im frühen 19. Jahrhundert.

Wir erfassen die Tragweite dieser doppelten integrationspolitischen Herausforderung nur, wenn wir uns in Erinnerung rufen, dass das Corpus helveticum selber bis 1798 keinerlei Anstalten getroffen hatte, sich vertikal und horizontal stärker zu integrieren. Im Gegenteil: Integrationspolitisch gesehen herrschte im Corpus helveticum seit dem frühen 16. Jahrhundert Stillstand. Seit der Einbindung von Appenzell als 13. Ort – seit 1513 also – hatte sich die Eidgenossenschaft nicht mehr erweitert. Die wenigen Bestrebungen, das

Konglomerat eigenständiger Kleinstaaten staatlich stärker zu verdichten und die gesamteidgenössische Zusammenarbeit zu verstärken, waren alle am eigensinnigen Souveränitätsdenken der Orte gescheitert. Dies galt auch für die militärische Verteidigung der alten Eidgenossenschaft. Der Einsatz für eine starke eidgenössische Verteidigungsorganisation hätte eigentlich einen starken Beweis für den angeblich starken Freiheits- und Unabhängigkeitswillen der alten Eidgenossen abgegeben. Das Gegenteil war der Fall. Wenn die europäischen Mächte im 17. und 18. Jahrhundert Krieg gegeneinander führten, rafften sich die Kantone nur mühsam zu einem koordinierten Grenzschutz auf. Die kleinen Länderorte verabschiedeten sich bald wieder aus diesen Verteidigungsmassnahmen, weil sie ihnen zu teuer waren, und sie überliessen die Kosten für den Grenzschutz lieber den Städten Zürich, Basel, Bern. Bisweilen trugen sogar die Kriegsmächte Frankreich und Österreich selber die Kosten der eidgenössischen Grenzbesetzung, um so sicherzustellen, dass die Orte überhaupt Truppen an den Rhein verlegten.

Eine doppelte Integrationsblockade charakterisierte also die alte Schweiz bis 1798. Sie hatte seit 1513 keine neuen Orte mehr integriert. Und sie hatte die politische Kommunikation und Zusammenarbeit unter den Orten nicht intensiviert. Im Gegenteil – macht- und konfessionspolitische Rivalitäten und ein enormes Misstrauen prägten die Beziehungen zwischen den Orten. Zwischen 1531 und 1802 führten sie immerhin viermal Krieg gegeneinander. Hätten die Orte immer freie Hand und die nötigen Mittel dafür besessen, dann hätten es leicht auch einige Kriege mehr werden können.

Wie also gelang es, den Beziehungen zwischen den Orten eine neue Qualität und Verbindlichkeit zu geben und dieses so uneinige und uneinheitliche Gebilde zu einem neuen, grösseren Ganzen zu integrieren? Die Weichen für diese staatliche Fundamentalmodernisierung der Schweiz wurden zwischen 1798 und 1848 gestellt. Und sie wurden in der Regel nicht von der Schweiz selber gestellt.

Meilensteine auf dem Weg zur modernen Schweiz 1798-1848

Helvetische Revolution (Januar bis März 1798), Helvetische Republik und Verfassung (April 1798)

Mediationsakte von Napoleon Bonaparte (März 1803)

Die Lösung der Schweizer Frage durch die Wiener Kongressmächte (März 1815)

Die starke Zunahme interkantonalen Konkordate als Indikator für den steigenden integrationspolitischen Druck und die zunehmende staatliche Kooperation zwischen den Kantonen (1815-1847)

Der Erfolg der national-liberalen Revolution und die Gründung des Bundesstaates (1847/1848)

Die fünf entscheidenden Stationen waren die Helvetische Revolution und die Einrichtung der Helvetischen Republik 1798, die Mediationsakte von Napoleon Bonaparte 1803, die Lösung der Schweizer Frage auf dem Wiener Kongress 1814/15, die Intensivierung der freiwilligen Zusammenarbeit der Kantone mittels Konkordaten zwischen 1815 und 1847 und schliesslich die erfolgreiche national-liberale Revolution 1847/48, die zur Gründung des Bundesstaates führte. Diese 50 Jahre legten das Fundament für die moderne Schweiz. Ich will die entscheidenden Momente kommentieren und dabei in Erinnerung rufen, welche Kräfte diesen Prozess möglich gemacht haben. Achten Sie darauf, wie frei und wie eigenständig, wie souverän die Schweiz dabei agierte.

Meilensteine auf dem Weg zur modernen Schweiz 1798-1848 (1)

Helvetische Revolution (Januar bis März 1798), Helvetische Republik und Verfassung (April 1798)

- Entlassung der eidgenössischen Untertanengebiete in die politische Freiheit unter dem Druck der französischen Armee
- Aufhebung aller Untertänigkeitsverhältnisse
- Einrichtung des ersten modernen Schweizer Staates mit nationaler Verfassung, Regierung, Parlament und schweizerischen Staatsbürgergesellschaft

Erst unter dem Druck der französischen Invasion in den ersten Wochen des Jahres 1798 haben die XIII regierenden Orte ihre Untertanengebiete in die politische Freiheit entlassen. Bis dahin hatten sie selber nie in Erwägung gezogen, ihre Untertanen politisch zu emanzipieren und sie zu gleichen Rechten als Bürger zu integrieren oder aus den Untertanengebieten eigenständige Staaten und gleichberechtigte Orte des Corpus helveticum zu machen.

Die Gründe dafür liegen auf der Hand. Für die Orte und ihre regierenden Machteliten waren die Untertanengebiete viel zu wichtig, als dass sie sie freiwillig in die Freiheit entlassen hätten. Die Untertanengebiete lieferten Abgaben in Form von Zinsen, Zehnteinnahmen, Zöllen, Bussen und Gebühren. Die Familien aus der Machtelite der eidgenössischen Orte stellten die Landvögte für die Untertanengebiete. Diese Landvögte erwirtschafteten während ihrer Amtszeit beträchtliche Einkünfte, die ihnen und ihren Familien ein standesgemässes Leben ermöglichten. In den Untertanengebieten versorgten sich die regierenden Orte mit Lebensmitteln und mit Arbeitskräften. Schliesslich

rekrutierten die eidgenössischen Soldunternehmer dort die Soldaten für ihre Kompanien in fremden Diensten.

Ohne den militärischen Druck Frankreichs und die Besetzung der Schweiz durch die französische Armee wäre die Helvetische Verfassung nicht zustande gekommen: Sie beseitigte 1798 die Untertänigkeitsverhältnisse ersatzlos und richtete erstmals in der Schweizer Geschichte einen modernen Staat mit einer Verfassung, einer nationalen Regierung, einem nationalen Parlament sowie mit einer schweizerischen Staatsbürgergesellschaft ein.

Meilensteine auf dem Weg zur modernen Schweiz 1798-1848 (2)

Mediationsakte von Napoleon Bonaparte (März 1803)

- Beseitigung des zentralistischen Einheitsstaates der Helvetik
- Wiedereinführung der kantonalstaatlichen Souveränität
- Erhebung der Waadt, des Aargaus, Thurgaus, St. Gallens und des Tessins zu souveränen Staaten und gleichberechtigten Kantonen der Schweiz

1803 beendete Napoleon Bonaparte mit der Mediationsakte das zentralistische Experiment der Helvetischen Republik. Er gab den Kantonen ihre frühere Souveränität zurück. Allerdings blieben die Untertänigkeitsverhältnisse aufgehoben. Mehr noch: Bonaparte machte aus dem Föderalismus ernst und erhob die ehemaligen Untertanengebiete zu souveränen Staaten. 1803 wurde so zur Geburtsstunde der Kantone Waadt, Aargau, Thurgau, St. Gallen und Tessin. Damit wurden erstmals wieder seit fast 300 Jahren neue Staaten in die Eidgenossenschaft integriert.

Meilensteine auf dem Weg zur modernen der Schweiz 1798-1848 (3)

Die Lösung der Schweizer Frage durch die Wiener Kongressmächte: Die Schweiz als neutralisierter Pufferstaat zwischen den Mächten und als Baustein in der neuen europäischen Friedensordnung (März 1815)

- Die rasche Abschaffung der (bundesstaatlichen) Mediationsverfassung durch die Kantone
- Die Zurückweisung der restaurativen Interessen der reaktionären Kantone (Bern; die Länder der Innerschweiz)
- Die Garantie der Eigenstaatlichkeit aller Kantone inkl. der neuen Kantone Waadt, Aargau, Thurgau, St. Gallen und Tessin. Die Mediationskantone müssen die Kantone Schwyz, Unterwalden, Uri, Glarus, Zug und Appenzell Innerrhoden mit Fr. 500'000.- für den Verzicht auf die früheren Herrschaftsrechte entschädigen.

- Die Durchsetzung der Aufnahme des Wallis, Genfs und Neuenburgs als vollwertige Kantone zwecks Bildung einer Landesgrenze zu Frankreich, die militärisch besser geschützt werden konnte.
- Verpflichtung der Schweiz zur Errichtung einer Bundesarmee für den bewaffneten Schutz ihrer Neutralität.
- Eine Lösung ohne schweizerische Beteiligung.

Im Dezember 1813 brach Napoleons Herrschaft zusammen. Die Armeen Russlands und Österreichs schlugen damals die Neutralitätserklärung der Tagsatzung in den Wind und befreiten auch die Schweiz von der französischen Besetzung. Damit war die politische Organisation des Landes wieder offen. Als erstes beeilten sich die Kantone, die Mediationsverfassung abzuschaffen. Dies war bemerkenswert, denn die Mediationsakte hatte der Schweiz zum ersten Mal eine bundesstaatliche Verfassung gegeben. Davon wollten die Kantone nichts mehr wissen.

Im Gegenteil: Reaktionäre Kantone wie Bern und die Länder der Innerschweiz wollten die Revolution rückgängig machen und zum Ancien Régime zurückkehren. Bern reklamierte wieder die Waadt und den bernischen Aargau für sich. Die Länder der Innerschweiz wollten die Gemeinen Herrschaften wiederherstellen. Es kümmerte sie nicht, dass die jungen Kantone Waadt, Aargau, Thurgau, St. Gallen und Tessin damit ihre Eigenstaatlichkeit wieder verloren hätten.

Dass es schliesslich nicht so weit kam, war allein das Verdienst der europäischen Grossmächte. Auf dem Wiener Kongress 1814/15 schoben sie solchen reaktionären Forderungen einen Riegel und garantierten die Souveränität auch der neuen Kantone. Allerdings wurden die reaktionären Kantone grosszügig für den Verzicht auf ihre früheren Herrschaftsrechte in den Untertanengebieten entschädigt. Die Kantone Aargau, Waadt, Tessin und St. Gallen mussten den Kantonen Schwyz, Unterwalden, Uri, Glarus, Zug und Appenzell Innerrhoden Fr. 500'000.- als Entschädigung für die verlorenen Herrschaftsrechte zahlen.

Die Grossmächte auf dem Wiener Kongress zwangen die unter sich völlig zerstrittenen Kantone zu zwei grundlegenden Integrationsschritten. Sie setzten die Aufnahme des Wallis, Genfs und Neuenburgs als vollwertige Kantone in die Eidgenossenschaft durch. Und sie verpflichteten die Schweiz, erstmals eine Bundesarmee aufzustellen. Mit diesen Massnahmen verschafften sie der Schweiz im Westen eine Landesgrenze, die militärisch einigermaßen vernünftig verteidigt werden konnte. Und sie zwangen die Eidgenossenschaft und die Kantone dazu, eine Armee aus eigenen Mitteln zu unterhalten. Sie wollten sicher sein, dass sich die Neutralitätspolitik der Eidgenossenschaft künftig nicht mehr mit einseitigen diplomatischen Appellen an den guten Willen der

Kriegsmächte begnügte. Vielmehr sollte die Schweiz die ihr auferlegte Neutralität fortan aus eigener Kraft militärisch verlässlich durchsetzen können.

Diese massiven Interventionen der europäischen Grossmächte schufen die Schweizerische Eidgenossenschaft, wie sie sich nun offiziell nannte. Seit 1815 war der sog. Bundesvertrag die rechtliche Grundlage dieses Staatenbundes aus 22 souveränen Kleinstaaten. Viele Kantone hatten den Bundesvertrag 1814/15 nur widerwillig und unter dem Druck der Rückkehr Napoleons aus der Verbannung auf der Insel Elba unterzeichnet. Die Bundesgewalt war in diesem Staatenbund nur schwach ausgebildet. Man hatte die eidgenössische Militärorganisation gestärkt, ansonsten aber blieben die Kantone souverän. Entsprechend vielfältig waren die politischen Verfassungen der Kantone. Das Spektrum reichte vom konservativen und restaurativen Flügel auf der einen Seite zum liberalen Flügel auf der Gegenseite.

Meilensteine auf dem Weg zur modernen der Schweiz 1798-1848 (4)

Die Konkordate zwischen den Kantonen (1815-1847)

- Steigender Bedarf nach suprakantonomer Koordination und Vereinheitlichung als Folge der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und technischen Entwicklung (Verkehrsrevolution, Industrialisierung, steigender Warenverkehr, zunehmende Mobilität)
- Freiwillige Vereinbarungen zur Niederlassungsfreiheit, zu Massen, Gewichten und Währungen, Zoll, Münz- und Postwesen, Gesundheits- und Sanitätspolizei etc.

Immerhin gestattete der Bundesvertrag von 1815 den Kantonen die engere Zusammenarbeit. Es begann die hohe Zeit der interkantonalen Konkordate. Auf freiwilliger Basis vereinbarten die Kantone zahlreiche Regelungen und Massnahmen dort, wo die gesellschaftliche, wirtschaftliche und technische Entwicklung kantonale Regelungen nicht mehr sinnvoll erscheinen liess. Die wachsende Mobilität der Menschen rief nach einer interkantonalen Regelung der Niederlassungsfreiheit. Die Verkehrsrevolution und die Industrialisierung beschleunigten den Warenverkehr und legten die Vereinheitlichung von Massen und Gewichten sowie die Vereinfachung des Zoll-, Münz- und Postwesens nahe. Zwar blieben die Konkordate freiwillige Vereinbarungen, an denen sich die katholischen Länderorte viel weniger beteiligten als die grossen Städtkantone. Gleichwohl zeigte ihre wachsende Zahl an, dass der Integrationsdruck stieg und viele Kantone die Unzulänglichkeit der kantonalstaatlichen Souveränität und der staatenbündischen Organisation der Schweiz mehr und mehr als Problem erkannten.

Fazit: Die Lektion der Geschichte

Ich komme zum Schluss. Was bedeuten diese schweizergeschichtlichen Streiflichter für das Verständnis von Souveränität, für das Verhältnis der Schweiz zu Europa allgemein und für ein institutionelles Rahmenabkommen im Besonderen? Wer die Geschichte der Schweiz in ihrer „longue durée“ wirklich ernst nimmt, wird unschwer die geopolitischen Konstellationen erkennen, die die Condition d'être der Schweiz ausmachen.

Schweizer Geschichte ist eine säkulare Integrationsgeschichte. Verflechtung und Integration ist die „raison d'être“, die Lebens- und Überlebensmaxime der Schweiz. Föderalismus war und ist das Grundprinzip ihrer Nationalgeschichte. Schon der namhafte politische Denker Denis de Rougemont (1906-1985) erinnerte allerdings daran, dass der schweizerische Föderalismus mit der Einbindung der Kantone in den Bundesstaat 1848 nicht an sein Ende gelangt und ein für alle Mal still gestellt war. Auch im Bundesstaat wird die Zuweisung von Souveränität zwischen Bund und Kantonen fortwährend neu ausgehandelt. Doch macht der Föderalismus als dynamisches politisches Gestaltungsprinzip für de Rougemont konsequenterweise auch nicht an den Nationalgrenzen Halt. Das föderalistische Prinzip hat eine ihm inhärente Vernunft. Und diese lautet in den Worten de Rougemonts wie folgt:

Denis de Rougemont zur Vernunft des föderalistischen Prinzips

(Un modèle pour l'Europe?, in: Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft 45 (1974), S. 146)

« Mais s'il existe des tâches qui débordent la capacité communale et appellent le canton, puis dépassent le canton et appellent la Confédération, il en existe aussi, et de plus en plus, qui par leurs dimensions (économiques, financières, énergétiques, spatiales) dépassent le niveau de notre Etat national. La saine méthode fédéraliste veut alors que ces tâches soient attribuées à des communautés de niveau supérieur, continentales le plus souvent, parfois mondiales. »

Eine Schweizer Geschichte als Integrationsgeschichte nimmt entscheidende Fragen der schweizerischen Staats- und Nationsbildung in den Blick. Sie sensibilisiert für die grossen Herausforderungen bei der Bildung suprakantonaler bzw. supranationaler Systeme. Sie weist auf die Faktoren, die Integration notwendig machen, sie aber auch behindern, blockieren oder ganz in Frage stellen. Sie übt schliesslich ein Denken in den Kategorien von Interdependenz und Abhängigkeit statt von Souveränität und Unabhängigkeit ein.

So trägt geschichtliches Wissen zu einer angemessenen Wahrnehmung von Grössenrelationen, von Kräfteverhältnissen und vom spezifischen Gewicht der

politischen Akteure bei. Realistische Beurteilungen der eigenen Lage in Bezug auf die grösseren Handlungszusammenhänge sind für den Kleinstaat besonders notwendig, weil dieser sich der transnationalen Voraussetzungen – und damit auch der Grenzen – seiner Souveränität stärker bewusst sein sollte als Grosstaaten. Die geschichtliche Auseinandersetzung mit dem Weg der Schweiz in Europa sollte vor Selbstüberschätzung, vor Überheblichkeit oder gar Grössenwahn bewahren und den Sinn für das richtige Augenmass stiften. Sie kann vor Hochmut schützen und ruft den Anteil Europas an der Ermöglichung des glücklichen Sonderfalls Schweiz in Erinnerung. Ganz besonders sollte sie vor den Fallstricken eines mythischen Denkens warnen, das die Illusion nährt, mit dem Rückgriff auf ewige geschichtliche Wahrheiten – die es a priori nicht gibt – und im alleinigen Vertrauen auf die eigenen Kräfte liessen sich die Herausforderungen des Wandels bewältigen. Nicht 700 Jahre Kampf für Freiheit und Unabhängigkeit sind der rote Faden der Schweizer Geschichte, sondern die clevere Einlassung des Kleinstaates auf immer wieder neue geopolitische Rahmenbedingungen, deren Ausprägung sich weitgehend dem Einfluss des Kleinstaates entzieht.

In diesem Sinne verstand der Schweizer Historiker Jean-François Bergier die Aufgabe der Geschichte. Sie vermittle ein Wissen um das Werden der Gegenwart. Sie könne den Menschen die grossen Entscheidungen zwar nicht abnehmen, doch setze sie mit ihrer langen Dauer Orientierungspunkte, die den Menschen Entscheidungshilfen an die Hand zu geben vermögen.