Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur

Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte

Band: 69 (1989)

Heft: 11

Artikel: Die EG und die schweizerischen Eigenheiten : Auswirkungen eines Abbaus von Föderalismus, Demokratie und Neutralität auf die Identität der Schweiz

Autor: Schindler, Dietrich

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-164688

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Dietrich Schindler

Die EG und die schweizerischen Eigenheiten

Auswirkungen eines Abbaus von Föderalismus, Demokratie und Neutralität auf die Identität der Schweiz

Es ist üblich geworden, den Föderalismus, die direkte Demokratie und die Neutralität als jene drei Eigenheiten der Schweiz zu bezeichnen, welche unserem Lande den Beitritt zur EG verunmöglichen. In fast allen behördlichen Stellungnahmen und Reden über das Verhältnis der Schweiz zur EG wird ausgeführt, diese drei Eigenheiten würden durch einen Beitritt in Frage gestellt. Die Erhaltung dieser Eigenheiten sei aber wesentlich für die schweizerische Identität und die nationale Kohäsion.

Inwiefern sind die drei genannten Wesenszüge für die Identität der Schweiz bestimmend? Wieweit würde ein Abbau derselben im Rahmen der EG oder einer weiter entwickelten Europäischen Union das schweizerische Selbstverständnis treffen? Eindeutige Prognosen in der letztgenannten Frage sind nicht möglich. Es können nur einzelne Aspekte geklärt und dadurch die bestehenden Ungewissheiten geringfügig vermindert werden.

Schon in früheren Perioden befassten sich schweizerische Autoren mit der Frage, worin das Wesen des schweizerischen Staates, die schweizerische Staatsidee, liege. Wenn wir solche älteren Studien vornehmen, finden wir darin regelmässig die drei genannten Merkmale, Föderalismus, Demokratie und Neutralität, in irgendeiner Weise hervorgehoben. Ausserdem wird aber, und zwar mit meist noch stärkerer Betonung, auf eine weitere Besonderheit der Schweiz hingewiesen, nämlich auf die Tatsache, dass in der Schweiz drei Sprachen und Kulturen friedlich zusammenleben, und zwar jene Sprachen und Kulturen, die sich im grösseren europäischen Raum immer wieder bekämpften. In diesem friedlichen Zusammenleben verschiedener Nationen wurde von den früheren Autoren oft eine besondere Sendung der Schweiz erblickt. Die Schweiz wurde als Vorbild Europas gesehen. So erklärte Max Huber in einem berühmt gewordenen Vortrag über den schweizerischen Staatsgedanken, den er 1915, am Anfang des Ersten Weltkrieges hielt: «Das Schicksal hat uns einen Staatsgedanken gegeben, dessen weltgeschichtliche Bedeutung sich erst heute völlig offenbart. Ein Staatsgedanke nicht nur für uns, sondern für Europa.[1]»

Johann Caspar Bluntschli, bis 1848 konservativer Staatsmann in Zürich und in der Eidgenossenschaft, später Universitätsprofessor in München und Heidelberg, schrieb gegen Ende seines Lebens, 1875, eine Abhandlung über «Die schweizerische Nationalität», in der er das friedliche

Zusammenwirken verschiedener Nationalitäten als den wichtigsten Wesenszug der Schweiz bezeichnete. Er beendigte seine Schrift mit folgenden Worten: «Dadurch hat die Schweiz in ihrem Bereiche Ideen und Prinzipien geklärt und verwirklicht, welche für die ganze europäische Staatenwelt segensreich und fruchtbar sind. . . . Wenn dereinst das Ideal der Zukunft verwirklicht sein wird, dann mag die internationale Schweizernationalität in der grösseren europäischen Gemeinschaft aufgelöst werden. Sie wird nicht vergeblich und nicht unrühmlich gelebt haben[2].» Bluntschli fasste damit die Auflösung der Schweiz in einer europäischen Gemeinschaft als Möglichkeit ins Auge und bejahte sie, gewissermassen als Erfüllung der schweizerischen Staatsidee. Die Möglichkeit der Auflösung der Schweiz in einer europäischen Gemeinschaft ist die Situation, die uns heute beschäftigt und beunruhigt. Anders als Bluntschli sind wir — jedenfalls heute — nicht bereit, die Auflösung der Schweiz in einer europäischen Gemeinschaft als Erfüllung der schweizerischen Staatsidee zu akzeptieren. Allerdings bildet die EG in ihrer heutigen Gestalt noch nicht das von Bluntschli anvisierte «Ideal der Zukunft», nämlich einen europäischen Bundesstaat, doch lässt sich nicht ausschliessen, dass sie es einmal wird.

Klar ist aber, dass unsere heutige Befürchtung, die Schweiz könnte in der EG oder in einer künftigen Europäischen Union ihre Identität verlieren, damit zusammenhängt, dass die drei grossen europäischen Nationen, mit denen die Schweiz sprachlich und kulturell verbunden ist, im Rahmen der EG eine Verbindung eingegangen sind, an deren Dauerhaftigkeit nicht mehr gezweifelt wird. Damit aber bildet sich in Europa eine Art Schweiz im Grossen, und wir verlieren die Besonderheit, dass die drei genannten Kulturen in unserem Staat friedlich vereinigt sind. Gerade weil wir diese Besonderheit verlieren, werden die anderen Wesensmerkmale der Schweiz, der Föderalismus, die direkte Demokratie und die Neutralität, um so stärker in den Vordergrund gerückt. Auch bei diesen Wesensmerkmalen müssen wir allerdings feststellen, dass eine stärkere Angleichung zwischen Europa und der Schweiz eingetreten ist als je zuvor in der Geschichte. Alle in der EG zusammengeschlossenen Staaten sind heute demokratische Staaten, und in allen geniessen der Föderalismus und die lokale und regionale Autonomie eine hohe Achtung. Nur bezüglich der Neutralität ist keine Angleichung zwischen der Schweiz und ihren drei grossen Nachbarstaaten eingetreten. Noch nie hat sich die Schweiz von den umliegenden Staaten so wenig unterschieden wie heute.

Am Anfang: Die Selbstverwaltung

Welches ist, angesichts dieser Lage, die besondere Rolle von Föderalismus, direkter Demokratie und Neutralität für das schweizerische Staats-

bewusstsein? Obwohl Föderalismus und Demokratie auch in den Nachbarstaaten verwirklicht sind, haben sie, zusammen mit der Neutralität, in der Schweiz spezifische, rein schweizerische Ausprägungen erhalten, die in der Tat einen wesentlichen Teil der Identität unseres Landes ausmachen.

Hervorzuheben ist zunächst, dass diese drei Eigenheiten eng miteinander zusammenhängen, ja sich im Laufe der Geschichte zu einer fast untrennbaren Einheit miteinander verbunden haben. Am Anfang der Eidgenossenschaft stand der Kampf um die kommunale Selbstverwaltung. Die alten eidgenössischen Orte verteidigten ihre Freiheit gegen die Bildung grösserer fürstlicher Territorialgewalten. Im Gegensatz zu den in Europa sich bildenden Monarchien behielten sie ihre genossenschaftliche, demokratische Struktur. In der Schweiz kam es nie — oder nur in Ansätzen — zu einer ständischen Gliederung der Bevölkerung wie in den übrigen Staaten Europas. Damit fanden zugleich das föderalistische und das demokratische Element ihre Verwirklichung, das föderalistische durch die Wahrung grösstmöglicher Autonomie der einzelnen Orte, das demokratische durch die Beteiligung aller an der Willensbildung. Föderalismus bedeutete in der Schweiz von Anfang an und bis zur Gegenwart vor allem Erhaltung der Autonomie der kleineren Einheiten, Bewahrung des Eigenen im kleinen Kreise. Der Föderalismus ist nach der schweizerischen Tradition nicht auf Zusammenschluss in einem höheren Verband ausgerichtet. Die eidgenössischen Bünde waren ganz lockere, nur durch äussere Notwendigkeiten zusammengehaltene Verbindungen. Auch heute noch wird der Föderalismus in der Schweiz vorwiegend als Abwehr gegen den Zentralismus, nicht als Prinzip des Zusammenschlusses in einem grösseren Ganzen aufgefasst.

Zum besonderen Verständnis des Föderalismus kommt das besondere Verständnis der Demokratie hinzu. Auch dieses Verständnis entstand aus der Sorge um das kleine, autonome Gemeinwesen. Alles Staatliche wurde in der Schweiz stets als eine unteilbare Verantwortung aller aufgefasst. Die Staatsgeschäfte waren nie Sache nur bestimmter Schichten der Bevölkerung. Karl Schmid legte in seinem 1957 veröffentlichten «Versuch über die schweizerische Nationalität» treffend dar, dass es in der Schweiz nie zu einer Parzellierung öffentlicher Angelegenheiten gekommen sei. Er sprach von der «durchgehenden Politisierung der Nation» und von der «gefühlsmässigen Abneigung der Nation, irgendwelche Bereiche von Belang aus der Verantwortung aller zu entlassen[3].» In unserem Staat betrachten sich alle für alles verantwortlich.

Sowohl die förderalistische als auch die demokratische Komponente des schweizerischen Staatsbewusstseins sind auf den Kleinstaat bezogen. Sie konnten in ihrer schweizerischen Gestalt nur in kleinsten Gemeinwesen entstehen. Daraus erklärt sich die gefühlsmässige Abneigung gegen jede Erweiterung.

Zur schweizerischen Ausprägung des Föderalismus und der Demokratie kam die dauernde Neutralität hinzu, auch sie in spezifisch schweizerischer Gestalt. Nur dank dem Fernbleiben von Konflikten anderer Staaten konnten die eidgenössischen Orte so weitgehende Autonomie bewahren, so weitreichende Volksrechte verwirklichen und zudem vermeiden, durch die europäischen Glaubenskriege und nationalistische Strömungen zerrissen zu werden. Die Neutralität ermöglicht es der Schweiz bis zur Gegenwart, ihr politisches Interesse vorwiegend der Innenpolitik zuzuwenden und sich dem Ausbau ihrer demokratischen Rechte und ihres Wohlstandes zu widmen. Die Neutralität hatte, wie der Föderalismus, für die Schweiz ursprünglich eine rein negative Bedeutung: Abseitsstehen zwecks Erhaltung des Eigenen im kleinen Kreise. Kein Staat in Europa hat sich in einer ähnlichen Weise wie die Schweiz während Jahrhunderten im Alleingang geübt und dieses Verhalten zu einem seiner Wesensmerkmale gemacht.

Abbau von Eigenheiten

Föderalismus, direkte Demokratie und Neutralität stellen in ihren schweizerischen Ausprägungen zweifellos wesentliche Teile der schweizerischen Identität dar. Würde die Schweiz der EG oder einer weiter fortgebildeten Europäischen Union angehören, so würden diese Eigenheiten erheblich betroffen. Allerdings muss deutlich betont werden: sie würden nicht beseitigt. Es käme nur zu einem Abbau. Was den Föderalismus betrifft, würde die Autonomie der Kantone und Gemeinden nur wenig betroffen, weil die der EG übertragenen Kompetenzen vorwiegend solche sind, die in der Schweiz dem Bund zustehen. Auch die Demokratie würde vorwiegend auf der Ebene des Bundes abgebaut. In den Kantonen und Gemeinden, deren Kompetenzen nur unwesentlich betroffen würden, würden die Volksrechte nur geringfügig geschmälert. Die Neutralität schliesslich könnte nur dann vollumfänglich beibehalten werden, wenn die EG zu Konzessionen bereit wäre. Andernfalls wäre, wenigstens solange die EG sich noch nicht zum Bundesstaat entwickelt hat, eine Neutralität denkbar, die sich auf die militärischen und politischen Aspekte beschränkt, die wirtschaftlichen Aspekte aber ausnimmt. Dies würde bedeuten, dass die Schweiz an allen wirtschaftlichen Massnahmen der EG mitwirkt, bei der Führung ihrer Aussenpolitik und Verteidigungspolitik aber völlige Selbständigkeit bewahrt. Auf die damit verbundenen Probleme kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden.

Für das schweizerische Empfinden dürfte die Frage, in welchem genauen Ausmass Föderalismus, Demokratie und Neutralität abgebaut würden, letztlich weniger entscheidend sein als die Tatsache, dass nach

erfolgtem Beitritt zur EG das Staatliche nicht mehr in der ungeteilten Verantwortung aller läge. Bestimmte Bereiche des Staatlichen würden auf eine höhere Ebene verlagert und damit der unmittelbaren Einwirkung des Bürgers entzogen. Gewiss würde dies nicht Fremdherrschaft bedeuten, denn die Schweiz wäre an der Willensbildung in der Europäischen Gemeinschaft beteiligt. Sie könnte mitentscheiden, aber der Einzelne könnte nicht mehr mit Initiative und Referendum auf alle Entscheidungen einwirken. Auch das Parlament hätte in dem der EG überlassenen Bereich nur noch wenig Einwirkungsmöglichkeiten. Die Frage eines Beitritts zur EG bringt deshalb in der Schweiz unvermeidlich jene «gefühlsmässige Abneigung der Nation» zur Auslösung, «irgendwelche Bereiche von Belang aus der Verantwortung aller zu entlassen», von der Karl Schmid gesprochen hat.

Verlust der Identität?

Damit ist aber die Frage noch nicht beantwortet, ob im Fall des Beitritts der Schweiz zur EG die schweizerische Identität ausgelöscht würde. Der Abwehrreflex ist zwar lebendig. Eindeutig ist auch, dass ein Beitritt erhebliche Auswirkungen auf die innere Struktur der Schweiz hätte, auch wenn er den Föderalismus und die direkte Demokratie keineswegs beseitigen würde. Würde ein Beitritt aber zur Auflösung des schweizerischen Selbstverständnisses führen? Ist es nicht denkbar, dass die Schweiz auch als Teil einer grösseren Europäischen Gemeinschaft ihre Identität, ihren inneren Zusammenhalt und eine freiheitliche, demokratische und föderalistische Ordnung beibehalten könnte? Dazu seien drei Bemerkungen angebracht.

Als erstes können wir feststellen, dass auch Völker und Staaten tiefgreifender Veränderungen fähig sind, ohne ihre Identität zu verlieren[4]. Als Beispiel mag die Schweiz selbst angeführt werden, die sich 1848 durch Errichtung des Bundesstaates grundlegend veränderte. Die Kantone verzichteten auf ihre Souveränität zugunsten des neugeschaffenen Bundes. Dies war eine keineswegs zwangsläufige und allgemein gutgeheissene Entwicklung. Es dauerte noch Jahrzehnte, bis diese Neuschöpfung allgemein akzeptiert war. Wäre der Zusammenschluss zum Bundesstaat damals nicht gelungen, so wäre die Eidgenossenschaft in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, im Zeitalter der nationalen Einigungen, möglicherweise auseinandergebrochen. Der Verzicht der Kantone auf ihre Souveränität sicherte der Schweiz und den Kantonen den Fortbestand und die Erhaltung ihrer Identität. Ein anderes Beispiel eines grundlegenden Neubeginns einer Nation bildet Grossbritannien, das bis zum Zweiten Weltkrieg das Zentrum eines Weltreichs war, nach der Liquidation dieses Weltreichs sich aber Europa

zuwandte. Auch dies erforderte eine tiefgreifende Umstellung, gegen die sich immer noch gelegentlich Widerstand regt.

Eine zweite Bemerkung betrifft die Frage, ob im Falle eines Beitritts zur EG die Sprachgruppen der Schweiz auseinanderfallen würden, ob mit anderen Worten die deutsche Schweiz sich Deutschland, die welsche Schweiz sich Frankreich und die italienischsprachige Schweiz sich Italien zuwenden würde. Eine eindeutige Antwort auf diese Frage ist nicht möglich. Viele Faktoren können dabei eine Rolle spielen, von denen wir heute noch nicht alle kennen. Dazu gehören nicht nur die Schwierigkeiten der sprachlichen Kommunikation zwischen den Landesteilen. Zur Desintegration kann auch die Tatsache beitragen, dass die Angehörigen der jüngeren Generation sich mit ihren Altersgenossen im Ausland häufig enger verbunden fühlen als mit der älteren Generation im eigenen Land, oder die Tatsache, dass die Bürger dem Staate gegenüber zunehmend eine Konsumentenhaltung einnehmen, die bewirkt, dass der einzelne sich immer weniger mit einem bestimmten Staat identifiziert und immer mehr den Staat nur noch nach den von ihm erbrachten Leistungen beurteilt. Wenn die Staaten aber nur noch als Dienstleistungsapparate betrachtet werden, werden sie auswechselbar. Trotz der bestehenden Ungewissheiten ist jedoch nicht anzunehmen, dass Verhaltensweisen eines Volkes, die sich durch mehrere Jahrhunderte hindurch gebildet haben, in kurzer Zeit ausgelöscht werden können. Die besonderen schweizerischen Ausprägungen des Föderalismus, der Demokratie und der Neutralität würden im übrigen nicht beseitigt, sondern nur in ihrer Tragweite reduziert. Ausserdem besteht die schweizerische Eigenart nicht nur darin, dass in der Schweiz Föderalismus, Demokratie und Neutralität eine bestimmte Gestalt angenommen haben. Diese drei institutionellen Besonderheiten lassen sich eher mit Eisbergen vergleichen, hinter denen sich viel tieferliegende Charakterzüge verbergen, welche im Rahmen einer neuen politischen Organisation erneut und in neuer Weise zur Auswirkung kämen. Von den heutigen Mitgliedstaaten der EG hat keiner seine Identität verloren oder etwas davon eingebüsst. Der nationale Charakter des Deutschen, des Franzosen, des Italieners, aber auch jener des Luxemburgers hat sich in keiner Weise vermindert. Keiner der heutigen Mitgliedstaaten der EG will seine nationale Identität preisgeben. Dagegen fällt angenehm auf, dass es heute kaum mehr zu Exzessen des Nationalismus kommt, sondern dass bei aller Betonung der nationalen Verschiedenheiten eine bemerkenswerte Toleranz eingetreten ist.

Auch die schweizerischen Kantone haben ihre Identität nicht verloren, als sie 1848 und später grosse Teile ihrer Kompetenzen an den Bundesstaat abtraten. Auch mehrsprachige Kantone sind nicht auseinandergefallen. Der Kanton Jura ist nur deshalb eine Ausnahme, weil sein Gebiet und seine Bevölkerung 1815 dem Kanton Bern künstlich angegliedert wurden. Es

scheint somit wenig wahrscheinlich, dass im Fall der Zugehörigkeit der Schweiz zur EG oder zu einer weiter entwickelten Europäischen Union die deutsche Schweiz sich Deutschland, die französische Schweiz Frankreich und die italienische Schweiz Italien anschliessen möchten oder dass diese Sprachgebiete separate Einheiten innerhalb der Europäischen Union bilden möchten. Möglicherweise könnte sich durch intensivierte Auseinandersetzung mit den anderen Mitgliedstaaten der EG und den Behörden der EG der nationale Charakter sogar akzentuieren. Umgekehrt kann auch das Fernbleiben von der EG desintegrierend wirken. Wenn nämlich in Teilen der Bevölkerung Ungeduld über die Benachteiligung der Schweiz als Nichtmitgliedstaat entsteht, könnten zentrifugale Tendenzen stärker werden als im Fall der Mitgliedschaft.

Eine lebendige politische Idee

Noch eine dritte Bemerkung: Sollte das von der EG gesetzte Ziel, die Europäische Union, in der Form eines freiheitlichen, föderalistischen und demokratischen Bundesstaates, der überdies den grösseren Teil Europas, einschliesslich aller an die Schweiz angrenzenden Staaten, umfassen würde, je erreicht werden, so könnte die Schweiz kaum abseits stehen. Ein Abseitsstehen wäre besonders dann schwer denkbar, wenn es einzig dazu dienen würde, historisch gewachsene politische Besonderheiten der Schweiz aufrechtzuerhalten. Ein Staat, der nur noch historisches Reservat ist, dürfte kaum mehr lebensfähig sein. Dies hat schon Max Huber in seinem Vortrag von 1915 angetönt: «Selbst wenn sie möglich wäre, könnte die Abschliessung uns nicht erhalten, sofern uns eine lebendige politische Idee fehlte. In der geistigen Defensive kann ein Staat nicht verharren. Er muss einen Gedanken verkörpern, der seiner Politik Sinn und Ziel gibt und aus dem immer wieder neues Leben fliesst.»

Die Haltung zur Beitrittsfrage, die der Bundesrat und das Parlament eingenommen haben, ist zweifellos die einzige heute mögliche. Ein Beitritt der Schweiz zur EG im heutigen Zeitpunkt wäre politisch und psychologisch ausgeschlossen. Ob er in einem späteren Zeitpunkt einmal möglich werden wird, hängt in hohem Masse von der weiteren Entwicklung der EG ab. Unglücklich ist jedoch die stereotype Betonung und Wiederholung der drei Beitrittsverhinderungsgründe. Sie wirkt zu formelhaft und nur abwehrend. Sie erweckt den Eindruck, die bestehenden staatlichen Institutionen ertrügen keinerlei Änderung. Sie betont auch zu sehr die schweizerische Neigung, den Blick nur nach innen zu richten und die europäische Integration primär danach zu beurteilen, welche Auswirkungen sie auf die innere Struktur der Schweiz hat. In der europäischen Integration sollte nicht nur

eine Gefahr, sondern auch eine Chance erblickt werden. Es ist deshalb nicht abwegig, sich daran zu erinnern, dass frühere schweizerische Denker und Politiker in der Schaffung einer europäischen Union das höchste Ziel der schweizerischen Staatsidee gesehen haben.

[1] Max Huber, Der schweizerische Staatsgedanke, Verlag Rascher, Zürich 1916, S. 24, wieder abgedruckt in Max Huber, Gesammelte Aufsätze, Band 1, Zürich 1947, S. 28. — [2] Johann Caspar Bluntschli, Die schweizerische Nationalität, in: Bluntschli, Gesammelte kleine Schriften, Band 2, 1881, wieder veröffentlicht separat bei Rascher, Zürich 1915. — [3] Karl Schmid, Versuch über die schweizerische Nationalität, in: Schmid, Aufsätze und Reden, Zürich 1957, S. 9—133, bes. S. 39ff. Zahlreiche Ausführungen des vorliegenden Aufsatzes sind dieser Abhandlung Karl Schmids zu verdanken. — [4] Darauf verweist auch Karl Schmid in der angeführten Schrift, S. 103.