

Was hält die Schweiz zusammen?

Autor(en): **Koller, Arnold**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **78 (1998)**

Heft 7-8

PDF erstellt am: **15.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-165932>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Arnold Koller, Bundesrat

WAS HÄLT DIE SCHWEIZ ZUSAMMEN?

In Italien, Frankreich oder Deutschland würde wohl kaum je ein Politiker die Frage aufwerfen, was seine Nation zusammenhält. Denn die meisten Staaten des westlichen Abendlandes kennen eine dominante Sprache und Kultur; allein dieser Umstand prägt ihre nationale Identität, hält sie wie eine natürliche Klammer zusammen. Für die Schweiz ist die Ausgangslage jedoch grundlegend anders.

Die Identität der Schweiz ist weder ethnisch noch sprachlich begründbar. Die sprachliche, kulturelle und konfessionelle Vielfalt ist im Gegenteil ein wichtiges Kennzeichen unseres Landes. Zwar gibt es in recht vielen Nationen Sprachminderheiten, und häufig geniessen Minderheitegebiete auch einen Autonomiestatus. Doch dieses Modell unterscheidet sich grundlegend vom schweizerischen. Nach unserem Selbstverständnis sollen die Minderheiten gleichberechtigt am nationalen Geschehen teilnehmen und politisch voll integriert sein. Mehrsprachigkeit und kulturelle Vielfalt verlangen deshalb in unserem Land mehr als Minderheitenschutz, sie gehören konstituierend zum Wesen der Schweiz.

Weil ihr eine kulturelle Klammer fehlt, ist die Schweiz keine selbstverständliche, sondern eine im Grunde fragile Nation. Soll sie gedeihen, bedarf sie der Pflege und der Willensanstrengung. Nicht von ungefähr sprechen wir von einer Willensnation. Ich würde die Schweiz überdies als Lernnation bezeichnen, ist doch ihre beachtliche Integrationsleistung die Frucht eines beständigen, oft schmerzhaften Lernprozesses. Denn es ist eine Tatsache, dass Rätoromanen, Tessiner, Romands und Deutschschweizer in vielen gesellschaftlichen und politischen Fragen ihre eigenen Sensibilitäten entwickelt haben und weiterhin entwickeln. Dies gilt beileibe nicht nur für die Europapolitik, ich erlebe es zum Beispiel auch in der Asylpolitik immer wieder. Solche Unterschiede und Spannungsfelder gehören zur Schweiz. Sie sorgen unter anderem dafür, dass unser Land sowohl uns selbst als auch andere fasziniert. Sie stellen uns aber auch vor die dauernde Herausforderung, durch gegenseitige Rücksichtnahme im politischen Prozess einvernehmliche Lösungen zu finden.

Die Frage «Was hält die Schweiz zusammen?» ist also keineswegs ein Krisensymptom. Der nationale Zusammenhalt stellt vielmehr eine Daueraufgabe

dar, die wir bald stärker und bald schwächer wahrnehmen, aber nie vernachlässigen dürfen. (...)

Der Nationalstaat auf dem Prüfstand

Die Nation Schweiz steht heute in doppelter Weise auf dem Prüfstand; zum einen werden die Funktionen und die Legitimationsgrundlagen der Nationalstaaten ganz allgemein hinterfragt, zum andern gibt es für die Schweiz auch spezifische Herausforderungen.

Die zwei schrecklichen Weltkriege in unserem Jahrhundert waren nicht zuletzt die Folge eines ideologisierten Nationalismus. Diese bittere Erfahrung hat das Konzept der Nation völlig verändert. Nationalstaaten sind heute – insbesondere im Raum des Europerates – nur noch in Form demokratischer Rechtsstaaten legitimiert. Umgekehrt stellen wir fest, dass der demokratische Rechtsstaat weiterhin als Nationalstaat organisiert ist. Und auch die sozialstaatlichen Errungenschaften der letzten Jahrzehnte sind überall in Europa eng an den Nationalstaat gebunden.

Die gewandelte, aber weiterhin eminente Bedeutung des Nationalstaates wird indes in jüngster Zeit vermehrt in Frage gestellt. Wirtschaft und Gesellschaft internationalisieren sich zunehmend und entwickeln eine globale ökonomische Zivilisation, die nicht an nationale Grenzen und Identitäten gebunden ist. «McWorld», mit diesem Begriff hat der amerikanische Politikwissenschaftler Benjamin Barber diese Entwicklung plakativ versinnbildlicht. Tatsächlich nimmt der Handlungsspielraum der nationalen Politik angesichts der hohen und globalen Mobilität des Kapitals ständig ab, denken Sie etwa an die Steuer-, Umwelt- oder Arbeitsmarktpolitik. Die Erwartungen an die nationale Politik sind hingegen konstant geblieben, wenn nicht sogar gestiegen. Diese Diskrepanz zwischen Möglichkeiten und Er-

wartungen führt zu einem Vertrauensverlust. Der Nationalstaat verliert an Legitimation. Doch ein einigermaßen gleichwertiger Ersatz ist nicht erkennbar. (...)

Globalisierung wie Individualisierung entwickeln Zentrifugalkräfte in den Nationalstaaten, während diese aber weiterhin die wichtigsten Garanten der Demokratie bleiben. In der Wissenschaft wird denn auch von der «Demokratie am Wendepunkt» gesprochen, von ihrer neuen Gefährdung, die rascher als erwartet auf den historischen Triumph von 1989 folgt.

Nun ist es keineswegs so, dass die hier aufgeworfenen Probleme zwar erkannt sind, aber vollständig unbeantwortet im Raum stehen. Staaten und Gesellschaften sind daran, sich den neuen Herausforderungen zu stellen. Zum einen nenne ich die Bemühungen, die demokratische und rechtsstaatliche Kontrolle ausgewogener auf die verschiedenen politischen Stufen zu verteilen, also auch auf eine internationale oder gar supranationale Stufe; denn einer internationalen Wirtschaft müssen wir mit internationalem Wirtschaftsrecht verbindliche Regeln setzen. Der Nationalstaat hat sich seinerseits auf seine Stärken zu konzentrieren: auf den Schutz der Bürger- und Menschenrechte, die soziale und die innere Sicherheit, die Gewährung einer hochstehenden Bildung, die Schaffung von guten Rahmenbedingungen für die Wirtschaft.

Zum andern nenne ich die vielfältigen Bemühungen, den gesellschaftlichen Kitt zu stärken. Das Bewusstsein dafür, dass die Bürgerinnen und Bürger neben Rechten auch Pflichten wahrzunehmen haben, wächst. Dies äussert sich nicht zuletzt in der *Universal Declaration of Human Responsibilities* des *Inter Action Council*; mit dieser Erklärung zu den Menschenpflichten möchten ehemalige Staats- und Regierungschefs, darunter alt Bundesrat *Kurt Furgler*, die eben 50jährige Menschenrechtserklärung der Uno ergänzen. Im Rahmen unserer Verfassungsreform haben sowohl der National- wie der Ständerat einen neuen Artikel gutgeheissen, der in programmatischer Weise die gesellschaftliche Verantwortung jedes Menschen hervorhebt.

Auch steigt das Bewusstsein dafür, dass Individualität und Gemeinschaftssinn im Gleichgewicht zu halten oder dahin zurückzuführen sind. In der politischen Philosophie äussert sich dies etwa in der Denkschule des Kommunitarismus, der die abstrakten Rechtsstaatstheorien ergänzt durch die im Grunde auch schweizerische Einsicht, dass jede demokratische und rechtsstaatliche Ordnung in einem konkreten, gelebten Ethos bürgerlicher Gemeinschaft verwurzelt sein muss. Es braucht mit andern Worten freiwilliges Engagement der Bürgerinnen und Bürger in Politik und Gesellschaft, sei es in Behörden, Vereinen, Kirchen,

Hilfswerken, Nachbarschaftsgruppen usw. Es braucht jene Bürgergesellschaft, die einerseits die Staatsmacht kontrolliert und andererseits Aufgaben übernimmt, die der Staat nicht wahrnehmen oder nicht mehr allein wahrnehmen kann.

Die Schweiz auf dem Prüfstand

Wo steht die Schweiz angesichts der Herausforderungen durch die Globalisierung und Individualisierung? In bezug auf die Bürgergesellschaft stehen wir eher besser da, als viele es heute wahrnehmen. (...)

Weit mehr gefordert ist die Schweiz durch die weltweiten Bestrebungen, auch die Politik zu internationalisieren. Die aussenpolitische Öffnung der Schweiz ist zweifellos ein Imperativ unserer Zeit. Die wirtschaftliche Öffnung liegt in unserem eigenen Interesse – ich denke an die Verträge der Welthandelsorganisation (WTO) oder ganz aktuell an das Multilaterale Investitionsabkommen (MAI) im Rahmen der OECD. Auch die politische Öffnung wird immer wichtiger, um uns Mitbestimmungsrechte zu sichern.

Viele befürchten jedoch, diese Entwicklung gefährde das unterscheidend Gemeinsame der Schweiz. Tatsächlich scheint unsere nationale Identität diesbezüglich weniger resistent zu sein als jene «natürlicher» Nationen, neigen wir als Vielvölkerstaat doch fast reflexartig zu introvertierten Verhaltensmustern und pflegten wir innere Zerreihsproben in der Vergangenheit jeweils durch aussenpolitische Abstinenz zu vermeiden.

Hinzu kommt eine zweite Tatsache: Während Jahrhunderten konnten wir uns als Antithese zum übrigen Europa verstehen, wie es der Historiker *Herbert Lüthy* meisterhaft dargelegt hat. Dieses Selbstverständnis wird von der Realität immer mehr überrollt, denn Europa ist in den letzten fünfzig Jahren selber auch freiheitlicher, rechtsstaatlicher und demokratischer geworden. Verunsichert stellen sich viele die Frage: Verliert die Schweiz in diesem Angleichungsprozess unweigerlich ihre spezifischen Eigenheiten, verliert sie sogar ihre *raison d'être*?

Etwas ist ganz klar: Die Antwort auf die Frage nach dem nationalen Zusammenhang muss sich an der internationalen und besonders an der europäischen Realität messen, und dazu gehört auch die Europäische Union. Es ist zum Beispiel verfehlt, ein Zerrbild der EU zu hätscheln und ihm ein Idealbild der Schweiz entgegenzuhalten. Wer auf einem Auge blind und auf dem anderen blauäugig ist, wird die Geschichte nicht meistern. Ein zweites ist aber ebenso klar: Es gibt keine pfannenfertigen Antworten, welchen Weg wir genau einschlagen müssen, damit der Zusammenhalt der Schweiz unter der not-

wendigen aussenpolitischen Öffnung nicht leiden wird. Die Diskussion darüber ist also unentbehrlich.

Wie den nationalen Zusammenhalt stärken?

Ich bin überzeugt, dass wir den nationalen Zusammenhalt auf verschiedene Weise fördern müssen. Im folgenden werde ich mich auf drei Bereiche beschränken: *Förderung des Dialogs, Aktualisierung unserer Identitätsmerkmale, Effizienz des staatlichen Handelns.*

Erstens müssen wir uns vor Augen führen, dass eine Willensnation in erster Linie vom Willen zum Dialog lebt. Wir haben uns in der Schweiz aufgrund eines gütigen Schicksals und eigener Anstrengungen längst daran gewöhnt, den innerstaatlichen Frieden als Selbstverständlichkeit hinzunehmen. Zu gerne vergessen wir, dass jede Generation den inneren Frieden und Ausgleich wieder neu erringen muss. Konflikte können dabei durchaus ein Antrieb für die Fortentwicklung unseres Gemeinwesens sein, sofern wir sie im Dialog bewältigen. Guter Dialog setzt indes voraus, dass man sich kennt und versteht. Eine Willensnation muss auch den Willen aufbringen, anderssprachige Schweizer zu verstehen und somit auch andere Landessprachen zu erlernen. Es ist wichtig, dass auf schulischer, privater wie staatlicher Ebene der Austausch über die Sprachgrenzen hinweg gepflegt wird. Viele Anlässe des Jubiläumsjahres dienen diesem Ziel, und zweifellos wird auch die Expo 2001 einen Beitrag leisten.

Zweitens gilt es zu prüfen, welche unserer tradierten Identitätsmerkmale in der heutigen historischen Situation noch bestehen können. Es sind dies eine ganze Menge: unser Freiheitsideal, das sich sowohl in der Gewährung von Grundrechten wie in der direkten Demokratie, in der unmittelbaren Partizipation am politischen Entscheidungsprozess ausdrückt; unser Gleichheitsideal, das neben der Rechtsgleichheit auch den Minderheitenschutz umfasst; unser föderalistischer Staatsaufbau, der die Vielfalt in der

Einheit erst ermöglicht; unsere Multikulturalität, deren beständige Pflege uns überdies auch bestens zur internationalen Kooperation befähigt; und schliesslich unsere humanitäre Tradition. Auch die Neutralität kann ein Identitätsmerkmal der Schweiz bleiben. Objektiv gesehen hat sie indes aufgrund der internationalen Entwicklung an Bedeutung verloren. In einer Zeit, in der zahlreiche sicherheitspolitische Probleme nur noch mittels internationaler Kooperation gemeistert werden können, müssen wir uns von der falschen Vorstellung lösen, Neutralität heisse aussenpolitische Abstinenz.

Prägend wird immer mehr unsere direkte Demokratie: Ihr kommt meines Erachtens eine wachsende Bedeutung für unsere nationale Identität zu. Durch Volksabstimmungen über wichtige Sachfragen erlebt sich die Schweiz fast permanent als politische Gemeinschaft und Nation. Selten nehmen wir die Stimmung in den anderen Landesteilen so deutlich wahr wie an Abstimmungswochenenden. Die direkte Demokratie ist also weit mehr als ein Verfahren zur Entscheidungsfindung, sie macht die Schweiz für die Bürgerinnen und Bürger erfahrbar. Sie verhindert auch, dass politische Konflikte unter den Teppich gekehrt oder der *classe politique* zur Lösung überlassen werden. Nichts hält unser Land mehr zusammen als unsere direkte Demokratie. Die europäische Integration stellt deshalb in bezug auf die Volksrechte eine besondere Herausforderung dar. Denn es ist ganz offen festzuhalten: Ein Beitritt zur Europäischen Union würde zwar die Volksrechte auf kommunaler und kantonaler Stufe nur marginal, jene auf nationaler Ebene hingegen recht spürbar berühren. Wo die EU in ihrem Kompetenzbereich Recht setzt, wären Referenden und Initiativen mitunter nicht mehr oder nur noch beschränkt möglich. (...) Direkte Demokratie und EU-Mitgliedschaft schliessen sich nicht gegenseitig aus. Doch es besteht ein Spannungsverhältnis, dem wir uns stellen müssen, vielleicht auch durch



Ferdinand Hodler, *Die Einmütigkeit* (1913), Rathaus der Stadt Hannover (Ausschnitt).

die Schaffung von zusätzlichen «eurokompatiblen» Volksrechten.

Ein Wort auch zur humanitären Tradition der Schweiz: Sie lebt so stark wie kein anderes Identitätsmerkmal von konkreten Handlungen und Taten. Deshalb muss sie immer wieder tatkräftig erneuert werden. Genau dies ist das Ziel der «Stiftung solidarische Schweiz», zu der gegenwärtig verwaltungsintern die Arbeiten im Finanzdepartement vorangetrieben werden. Sie gibt uns die Chance, etwas Einmaliges und Bleibendes zu schaffen, das dem für die Schweiz grundlegenden Prinzip der Solidarität neuen Gehalt und neue Ausstrahlungskraft geben kann. Ich bin deshalb überzeugt, dass sie eine starke identitätsstiftende Wirkung entfalten wird.

Zum *dritten* Punkt: Unser Bundesstaat muss sich stärker als bisher durch Leistung legitimieren. Wie erwähnt sind die Zeiten vorbei, als die Schweiz ein gutes Stück ihrer Legitimation aus ihrem demokratischen Sonderfall in einem nationalistischen und zum Teil diktatorischen Europa herleiten konnte. (...) In unserer Nation ohne natürliche kulturelle Klammer war der staatspolitische Sonderfall indes stets ein starker Faktor des inneren Zusammenhalts.

Da dieser Faktor an Bedeutung verliert, stellt sich die Frage nach neuen Quellen. Ich denke, der nationale Zusammenhalt muss unter anderem auch durch die politische, wirtschaftliche und soziale Effizienz unseres Kleinstaates erreicht werden. Der Kleinstaat verfügt in den internationalen Beziehungen nur über geringe politische Machtressourcen. Er muss dieses wesenseigene Defizit mit einer grösseren staatspolitischen und wirtschaftlichen Leistung wettmachen. Natürlich wäre es kurzfristig zu glauben, effizientes staatliches Handeln genüge, um die Loyalität der Staatsbürger zu sichern. Wohlfahrt allein vermag die Schweiz ebensowenig zusammenzuhalten wie zwischenzeitliche Hochs unserer Fussballnationalmannschaft. Dennoch müssen wir dem Verhältnis von Loyalität und Effizienz genügend Aufmerksamkeit schenken. Die Lösung der anstehenden grossen Probleme ist daher nicht nur aus sachlichen Gründen drängend, die Schweiz braucht sie auch zur Selbstlegitimation. (...)

Der Beitrag der Verfassungsreform

Richten wir abschliessend den Blick noch auf die laufende Verfassungsreform: Kann sie einen Beitrag zum nationalen Zusammenhalt leisten?

Unsere Bundesverfassung wird dieses Jahr 150 Jahre alt. Die damals eingesetzte Verfassungskommission schrieb in ihrem Bericht vom 8. April 1848, Aufgabe des Verfassungsgebers sei es, «den Ideen und den Bedürfnissen der Zeit zu entsprechen, indem man das Vergangene benutzt und der Zukunft einen neuen

Weg öffnet». Die laufende Verfassungsreform verfolgt unter stark veränderten Umständen das gleiche Ziel. Dies zeigt schon das Konzept des Bundesrates. In einem ersten Schritt soll die geltende Verfassung wieder à jour gebracht werden. Auf dem Bewährten aufbauend hat der Bundesrat in separaten Vorlagen je ein Reformpaket zur Justiz und zu den Volksrechten unterbreitet. Andere Reformvorhaben sind weit fortgeschritten oder eingeleitet, so die Reform des Finanzausgleichs und die Staatsleitungsreform. Wir verstehen also die Verfassungsreform als nach vorne gerichteten, offenen Prozess. Die Eidg. Räte haben dieses Konzept übernommen und sind mit der Beratung der Nachführung und der Justizreform auf gutem Wege. (...)

Trägt nun diese Verfassungsreform zum Zusammenhalt der Schweiz bei? Ohne die Bedeutung der Verfassung im allgemeinen und jene der laufenden Reform im speziellen zu überschätzen, lautet meine überzeugte Antwort: Ja. Denn mit der *Mise à jour* machen wir das Gemeinsame und Verbindende wieder sichtbar, mit den Reformen stärken wir die staatliche Handlungsfähigkeit der Schweiz. Ich verweise besonders auch auf den Zweckartikel der neuen Verfassung. Er umfasst ein gemeinsames Programm für die Schweiz der Gegenwart und der Zukunft: den Schutz der Freiheit und der Rechte des Volkes; die Unabhängigkeit und Sicherheit des Landes; die gemeinsame Wohlfahrt; den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt; die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen; den Beitrag zu einer friedlichen und gerechten internationalen Ordnung.

Zukunft als Willens- und Lernnation

Ein bekanntes Wort lautet: «*Les Suisses s'entendent bien parce qu'ils ne se comprennent pas.*» Wir müssen wohl zugeben, dass in diesem Satz ein Körnchen Wahrheit steckt. Schauen wir, dass es bei einem Körnchen bleibt. Pflegen wir deshalb den Dialog über sprachliche und andere Grenzen hinweg. Bringen wir unsere Identitätsmerkmale mit den Realitäten der Gegenwart in Einklang. Treffen wir die nötigen Entscheide, damit die Schweiz ein leistungsfähiger und effizienter Staat bleibt. Machen wir mit der Verfassungsreform das Gemeinsame und Verbindende wieder sichtbar. Dann müssen wir nicht um den Zusammenhalt unseres Landes besorgt sein. Dann bleibt die Schweiz, was sie ist: eine sich ständig erneuernde Willens- und Lernnation. ♦

.....
Gekürzte Fassung des Referats vom 27. März 1998, vorgetragen im Ratssaal des Zürcher Rathauses auf Einladung des Vereins zur Erneuerung der Eidgenössischen Gemeinschaft und der Neuen Helvetischen Gesellschaft. Der vollständige Text wird im Jahrbuch 1998/99 der Neuen Helvetischen Gesellschaft Ende dieses Jahres erscheinen.