

Die Schweiz als Sonderfall

Macht der Sonderfall Schweiz im Zeitalter der Globalisierung noch Sinn?

**Vortrag
von
Paul Widmer**

**im
Liberalen Institut**

**Zürich
15. Februar 2008**

Die Schweiz ist ein Sonderfall – oder sonst keine Schweiz. Warum? Mit ihrer direkten Demokratie ist sie, ob man es will oder nicht, anders als die parlamentarischen Demokratien. Mit ihrem prononcierten Föderalismus, ihrer Neutralität und ihrer sprachlich-kulturellen Vielfalt setzt sie sich ebenfalls, wenngleich etwas weniger exklusiv, von den anderen Staaten ab. Wenn man von Neutralität spricht, kommt überall auf der Welt zuerst die Schweiz in den Sinn. Sie bildet den Inbegriff eines neutralen Staates. Ähnlich verhält es sich mit der direkten Demokratie. Auf welches andere Land könnte man denn sonst verweisen? Auch unser Föderalismus mit seiner starken Gemeindeautonomie und das Zusammenleben von verschiedenen Sprachgemeinschaften haben Modellcharakter. Die direkte Demokratie, der Föderalismus, die Neutralität und die sprachlich-kulturelle Vielfalt: diese vier Säulen bilden in ihrer gemeinsamen Architektur den Sonderfall.

Ein einzigartiges Gedankengut

Die Schweiz ist nicht ein Sonderfall, weil es sich einfach so ergeben hat. Sie hat vielmehr ihr Staatswesen seit ihrer Gründung bewusst nach bestimmten Grundsätzen gestaltet. Diese beruhen auf dem Vorrang von Freiheit und Selbstverantwortung. Das Streben nach staatlicher Macht und Grösse, ein äusserst wichtiger Faktor bei der Staatsbildung in den Nachbarländern, spielte dagegen eine untergeordnete Rolle. Die Eidgenossen schworen nicht, wie im Mittelalter üblich, einem adligen Herrscher Treue, sondern sie nahmen den Schutz und Trutz in die eigenen Hände. Sie schworen den Eid sich selbst. Das war erstaunlich - und noch erstaunlicher, dass sie sich inmitten der Adelswelt zu behaupten wussten.

Warum setzte sich die Demokratie im Spätmittelalter nur in der Schweiz durch? Warum war die Schwurgemeinschaft nur dort staatsbildend? Die Antwort lautet: Die verfassungsgeschichtliche Sonderentwicklung der Schweiz beruht auf einem einzigartigen Bündnis von Stadt und Land. Das gab es nur in der Eidgenossenschaft. Anderswo fanden die Städte keine Partner. Die Bauern waren ja unterdrückt, nicht zuletzt durch die Städte selbst. Nur um den Vierwaldstädtersee herum hatten sich selbständige und genossenschaftlich organisierte bäuerliche Territorien gebildet. Diese Landorte sollten eine wichtige Rolle spielen. Sie gaben mit ihren uneinnehmbaren Tälern den Städten den nötigen Rückhalt, und sie stellten die gefürchteten Krieger. Denn die Städte allein waren, wie das Schicksal der italienischen Stadtrepubliken und der deutschen Reichsstädte beweist, nicht fähig, sich gegen die Fürsten zu wehren.

Mit der Zeit erwachsen, da das Freiheitsstreben und die Selbstverantwortung nachhaltig umgesetzt wurden, helvetische Tugenden wie Einvernehmlichkeit, Bedächtigkeit oder Sparsamkeit in öffentlichen Dingen. Es entstand eine eigene politische Kultur. Diese ist gekennzeichnet durch ein hohes Bürgerengagement, den Vorrang von Konsensverfahren und eine bemerkenswerte Zurückhaltung in aussenpolitischen Angelegenheiten. Doch das entscheidende Kriterium ist die Freiheit. Die Schweiz als Sonderfall steht und fällt mit dem Grad an Freiheit und Mitwirkung, den sie ihren Bürgern verschafft. Die Freiheit muss, um die eigenständige Existenz zu rechtfertigen, höher sein als in den Ländern ringsum. Sollte dies nicht mehr zutreffen, dann hätte sich der Sonderfall Schweiz überlebt.

Die Schweiz steht also für ein bestimmtes Gedankengut. Ihr Name repräsentiert eine Idee, ihre Existenz veranschaulicht eine besondere Art von Staatswesen und politischer Kultur. Sie verwirklicht wie kein anderes Land eine bürgerzentrierte Ordnung, eine Republik von unten her aufgebaut, eine Demokratie, in der der Bürger über mehr Rechte verfügt als anderswo. Falls sie das nicht mehr tut, würde sie gewiss nicht untergehen. Aber sie wäre nicht mehr das, was sie war. Sie hätte wohl den Namen behalten, jedoch die Sache verloren. Eine solche Schweiz hätte mit der ursprünglichen etwa gleich viel gemein wie das heutige Athen mit dem antiken. Das alte Athen, die Wiege der Demokratie, steht bis heute für eine Idee. Es ist das Paradebeispiel für einen demokratischen Staat. Das heutige Athen dagegen hat die Idee verwirkt. Gewiss prosperiert die moderne Metropole, sie ist weiterhin die Hauptstadt Griechenlands, doch sie verkörpert nichts mehr. Sie hat die Lust und die Last der Repräsentation eingebüsst.

Gefährdungen

Der Sonderfall – oder wie dessen Verächter sagen würden: die Sonderfallideologie - missfällt freilich vielen. Da sind einmal diejenigen, die wenig von Geschichte, Mentalitäten und staatspolitischen Ideen halten. Folglich bedeutet ihnen auch der Sonderfall nicht viel. Dieser weist dann mehr Nachteile als Vorteile auf. Machtpolitisch betrachtet macht er in der Tat wenig Sinn. Ein Kleinstaat ist massiveren Druckversuchen ausgesetzt als ein Grossstaat. Aus dieser Sicht wäre es ratsamer, sich mit andern zusammenzuschliessen, um die strategischen Interessen in einem grösseren Verbund zu verteidigen.

Auch rein wirtschaftlich gesehen kann man darüber streiten, ob sich der Sonderfall lohnt. Wer nur nackte Zahlen gelten lässt, dürfte eine negative Bilanz ziehen. Gewiss bietet der Föderalismus oder die politische Kultur der Schweiz etliche Vorteile. Aber insgesamt drängt es die Wirtschaft zu grösseren Einheiten. Die Schweizer Produzenten müssen die Nachteile eines kleinen

Marktes mit Sonderanstrengungen wettmachen. Ebenso die Landesbehörden. Die bilateralen Verhandlungen, die wir fortsetzen müssen, sind nur ein Beispiel dafür.

Schliesslich missfällt der Sonderfall den Kosmopoliten. Sie haben wenig Sinn für das Kleinräumige und würden es vorziehen, sich im Einklang mit dem europäischen Umfeld zu wiegen, statt es durch eine Alternative zu ergänzen.

Der Sonderfall ist zudem ein fragiles Gebilde. Er ist von aussen wie von innen stets latent gefährdet. Von aussen mehren sich Sachzwänge und politischer Druck. Die Schweiz bezahlt fraglos für ihre Eigenständigkeit einen Preis. Aus dem Innern kommen die Gefahren von den Bürgern selbst. Denn die Eidgenossenschaft ist ein anspruchsvolles Staatswesen. Sie ermöglicht ihren Bürgern zwar eine einzigartige Mitsprache in Staatssachen, aber dafür fordert sie auch ein wesentlich höheres Engagement als eine parlamentarische oder präsidiale Republik, angefangen von den vielfältigen Rechten und Pflichten des Stimmbürgers bis zu den Tausenden von Ämtern, die im feinmaschigen Milizsystem zu vergeben sind. Die Schweiz lebt von der aktiven Mitarbeit der Bürger in Gemeinde, Kanton und Bund. Erlahmt diese, dann erlischt auch ein Staatswesen wie die Schweiz. Dafür gibt es derzeit freilich keine alarmierenden Anzeichen. Aber gewisse Entwicklungen sollte man im Auge behalten. Die zunehmende Verstädterung fördert das Verständnis für die Gemeindeautonomie und das Milizwesen nicht. Verschiedene Untersuchungen belegen, dass der Sinn für das Gemeinwesen am besten in Gemeinden mit 3 000 – 5 000 Einwohnern ausgebildet ist. Der Wille, Verantwortung für das Gemeinwesen zu übernehmen, schwindet dagegen in den zur Anonymität neigenden Agglomerationen. Man sollte sich deshalb überlegen, wie man die staatspolitisch nachträglichen Folgen dieser Entwicklung mit anderen Mitteln beheben kann.

Schliesslich weist das Schweizer Staatswesen auch beträchtliche Nachteile auf. Macht und Prestige lassen sich damit nicht entfalten. Es ist das pure Gegenteil von einem Machtstaat. Auf der Weltbühne wird ein solcher Staat immer eine zweitrangige Rolle spielen müssen. Das ‚Unbehagen im Kleinstaat‘, eine gewisse geistige Enge als Folge bürgerlicher Tugenden, lässt sich, wie Karl Schmid schon 1963 diagnostiziert hat, nicht wegleugnen. Der Kleinstaat vermag ein kräftiges Verlangen nach nationaler und kultureller Grösse nicht zu stillen. Aber diese Nachteile werden durch die Vorteile mehr als aufgewogen. Denn die Schweiz ermöglicht ihren Bürgern eine einzigartige Mitsprache in Staatssachen und damit grösstmögliche Freiheit. Sie strebt primär nicht Macht nach aussen, sondern eine freiheitliche Ordnung nach innen an. Macht ist die höchste Priorität eines Grossstaats, Freiheit jene eines demokratischen Kleinstaats. Die Schweiz kann folglich nicht beides gleichzeitig haben: in der

Innenpolitik die Vorteile eines Kleinstaats, in der Aussenpolitik das Prestige einer Grossmacht. Das eine setzt dem andern Grenzen.

Zusammenarbeit und Selbständigkeit

Natürlich ist die Schweiz nicht in allem und jedem ein Sonderfall. In den meisten Belangen ist sie keiner. Die Schweizer leben und arbeiten wie ihre Nachbarn jenseits der Landesgrenzen. Wer in Basel, Genf oder Chiasso über die Grenze fährt, kann kaum sagen, auf welcher Seite er sich befindet. Friede und Wohlstand herrschen ringsum. Das ist zu einem grossen Teil der EU zu verdanken. Dass sich der nationalistisch zerrissene Kontinent nach dem Zweiten Weltkrieg zum europäischen Einigungsprozess aufraffte, ist das Beste, was passieren konnte.

Mit guten Gründen beteiligt sich die Schweiz konstruktiv an der Lösung internationaler Probleme und am Aufbau Europas – im gemeinsamen wie im eigenen Interesse. Nicht nur die rund 20 bedeutsamen bilateralen Verträge mit der EU belegen dies, das Schweizervolk selbst bezeugte es mehrmals eindrücklich an der Urne. Zuletzt beschloss es mit komfortabler Mehrheit, den Arbeitsmarkt für die Osteuropäer zu öffnen und die Osterweiterung der EU mit einer Milliarde Franken zu unterstützen. Solches Verhalten stellt die europäische Zusammenarbeit auf ein solides demokratisches Fundament. Auch verbindet es Eigenständigkeit mit Grosszügigkeit. Und das ist unabdingbar. Wenn die Schweiz den Sonderfall aus Überzeugung pflegen will, dann muss sie ihn mit Grosszügigkeit paaren. Denn kleinliche Sonderlinge mag niemand. Sie gewinnen keinen Respekt.

Aber die Einsicht in die Notwendigkeit der internationalen Zusammenarbeit darf nicht dazu führen, dass man nun das, was die Schweiz von anderen Staaten unterscheidet, geschichtsblind verkennt. Denn im Staatswesen und in der politischen Kultur besteht ein grosser Unterschied. Und dieser zeitigt weitreichende Konsequenzen. Meines Erachtens ist ein EU-Beitritt einer Schweiz mit umfassenden direkt-demokratischen Rechten nicht möglich. Der Hauptgrund liegt im Folgenden: Das Schweizer Staatswesen ist stark von direkt-demokratischen Rechten geprägt, die EU hingegen ist das Produkt von Regierungsverhandlungen. Die Schweiz ist, so könnte man sagen, von unten her aufgebaut, die EU von oben. Das eine lässt sich mit den andern letztlich kaum vereinen.

Wie es ergeht, wenn man die beiden Sphären vermischt, illustrierte die EU-Verfassungskrise nach dem gescheiterten Grundlagenvertrag von Nizza. Die Franzosen und die Niederländer hatten das Vertragswerk an der Urne abgelehnt.

Seither sind die Regierungen in fast allen Ländern peinlichst darauf bedacht, den mit einigen Änderungen neu aufgelegten Vertrag, nun Vertrag von Lissabon genannt, nicht mehr dem Volk vorzulegen. Wie käme es heraus, wenn die Schweizer, wie gewohnt, immer wieder über Sachfragen abstimmen wollten? Eines ist sicher: Ein Beitritt der Schweiz unter Wahrung der Volksrechte dürfte den Ausbau der EU enorm komplizieren, ein Beitritt unter weitgehendem Verzicht aber bedeutete das Ende einer Schweiz, wie wir sie kennen. Weder das eine noch das andere ist wünschenswert.

Drei Thesen zur Offenheit

Dennoch ist die Schweiz durchaus in der Lage, sich den internationalen Herausforderungen zu stellen, auch als Sonderfall. Ja, im hart umkämpften Globalisierungswettbewerb gewinnt sie dadurch sogar einen Startvorteil. Denn ihre Tätigkeit wird im Ausland nicht zuletzt deshalb geschätzt, weil sie Eigenständiges zu bieten hat. Weltoffenheit und Eigenständigkeit schliessen sich nicht aus. Zwar wird dies immer wieder behauptet. Aber die Schweiz beweist gerade das Gegenteil. Sie kapselt sich keineswegs ab. Vielmehr ist sie äusserst vernetzt. In allen Ranglisten, die den Globalisierungsgrad von Nationen festhalten, nimmt sie einen Spitzenplatz ein. Sonderfall und Weltoffenheit ergänzen einander häufig. Gerade das, was den Sonderfall ausmacht, namentlich die direkte Demokratie, der Föderalismus und die Mehrsprachigkeit, fördert die kosmopolitische Offenheit. Dazu drei Thesen.

Erste These: Die Schweiz ist offener, weil sie eine direkte Demokratie ist. Die politischen Rechte regen die Stimmbürger an, sich mit Sachfragen auseinanderzusetzen. Die Schweizer sind im Allgemeinen gut informiert – besser als die Durchschnittsbürger in andern Ländern. Vor jeder Abstimmung sind sie gezwungen, Argumente abzuwägen. Die Auseinandersetzung mit den Abstimmungsvorlagen fördert das politische Interesse und das kritische Urteil. Es aktiviert die Bürger. Nicht umsonst weist die Schweiz ein besonders dichtes Netz an zivilgesellschaftlichen Organisationen auf. Die Bürger greifen auch selbst Themen auf, die ihnen unter den Nägeln brennen. Sie reagieren oft rascher als ein Parlament. Die Schweizer debattierten den Umweltschutz schon intensiv, als die Parlamente anderer Länder davon noch kaum Notiz nahmen. Offenheit hat viel mit der Bereitschaft zu tun, sich mit etwas argumentativ auseinanderzusetzen. Das Schweizer System fördert diese Anlage.

Zweite These: Die Schweiz ist offener, weil sie föderalistisch ist. Zweifellos hat der Föderalismus viele Nachteile. Er ist schwerfällig, entzieht sich gern der Systematik und behindert die Effizienz. Aber er weist auch einen unschätzbaren Vorteil auf: Er verweigert sich der Einheitlichkeit und bietet stets mehrere

Handlungsvarianten an. Für ihn gibt es nicht bloss eine einzige Art, wie man ein Problem lösen kann, sondern mehrere. Im Föderalismus kann man verschiedene Varianten vergleichen. Das erhöht die Chance, dass man die beste Lösung findet. Föderalistisch denken heisst: respektieren, vergleichen, abwägen, lernen. Man übt gewissermassen im nationalen Rahmen, was man im globalisierten Zeitalter universell anwenden sollte. Der Föderalismus fördert die geistige Offenheit.

Dritte These: Die Schweiz ist offener, weil sie eine Willensnation ist. In einer Willensnation müssen die Bürger ihren Willen zum Zusammenleben immer wieder bekräftigen. Das geschieht, indem sie die politischen Rechte ausüben und den gemeinsamen Staat mit neuen Inhalten legitimieren. Ernest Renan sagte, die Demokratie sei ein tägliches Plebiszit. Auf die Schweizer Demokratie trifft dies mehr zu als auf jede andere Form von Demokratie. Denn sie verfügt nicht wie die Sprach- oder Kulturnation sozusagen über ein natürliches Substrat. Die verschiedenen Sprachgemeinschaften müssen ihren Willen zur Nation immer wieder von neuem bezeugen. Eine Willensnation ist dynamisch angelegt, eine Sprach- oder Kulturnation dagegen eher statisch. Auch sonst hat die Offenheit viel mit der Mehrsprachigkeit zu tun. Abgesehen vom Rätoromanischen gehören die drei Landessprachen grösseren Sprach- und Kulturräumen an. Mit ungezwungener Selbstverständlichkeit nehmen die Schweizer an diesen drei Kulturräumen teil. Sie grenzen sich nicht mit einer Nationalsprache ab. Vielmehr öffnen ihnen die Sprachen den Weg nach aussen. Der geistige Austausch über die Landesgrenzen hinweg ist ins Schweizer Staatswesen eingebaut.

Sonderfall als soft power

In Zukunft dürfte die Schweiz wohl noch weltoffener, weltwirtschaftlich noch verflochtener werden. Nichts steht dem entgegen. Dank ihres Sonderfalls ist sie dazu gut gerüstet. Gerade der viel geschmähte Föderalismus hält mit seinem Variantenreichtum geistig fit. Man kann im Inneren üben, was man nach aussen unter Beweis stellen muss.

Die Schweiz hat mit ihrem eigenständigen Denken und Handeln eine eigene politische Kultur hervorgebracht. Im Allgemeinen wird die kulturelle Vielfalt geschätzt und als Bereicherung empfunden. Das sollte jedoch nicht nur im artistischen Bereich gelten. Auch die politische Kultur profitiert vom Wettbewerb der Ideen – unter der Voraussetzung freilich, dass die Ideen auf einer einwandfreien ethischen Grundlage beruhen. Mit ihrem Sonderfall leistet die Schweiz einen namhaften Beitrag dazu. Das wird auch im Ausland, insbesondere ausserhalb Europas, anerkannt. Kishore Mahbubani, der Dekan

der Lee Kuan Yew Schule für Politikwissenschaft in Singapur, einer der führenden Intellektuellen Südostasiens, meint: Die Schweiz ist ein kleines Land. Sie ist keine Grossmacht. Aber sie hat enorm viel *soft power*. Mit einem gut geordneten Staatswesen, mit einer glaubwürdigen Neutralitätspolitik und mit einem grossen Einsatz für das humanitäre Völkerrecht setzt sie Standards, die international als vorbildlich gelten. Er hoffe, die Schweiz werde diese einzigartige Rolle auch in Zukunft wahrnehmen.

Tatsächlich hat die Schweiz staatspolitische Ideen verwirklicht, wie man sie in dieser Art nirgends sonst umgesetzt findet. Und das Resultat darf sich sehen lassen: ein tief demokratisches, auf der Gemeindeautonomie fussendes Gemeinwesen, eine auf Ausgleich bedachte Gesellschaft und eine blühende Wirtschaft. Damit lebt sie vor, wie eine staatliche Existenz, die sich um Freiheit und Selbstverantwortung des Bürgers bildet, aussehen kann. Mit ihrem Sonderfall bereichert und ergänzt sie die Staatenwelt. Das zu tun, dürfte sich auch in Zukunft lohnen.

Paul Widmer, Botschafter und Ständiger Vertreter der Schweiz beim Europarat in Strassburg, hat jüngst ein Buch zum Thema veröffentlicht: Die Schweiz als Sonderfall. Grundlagen - Geschichte - Gestaltung. NZZ Verlag, Zürich 2007. 250 S. Fr. 45.00.