

Thomas Cottier
André Holenstein

Die Souveränität der Schweiz in Europa

Mythen, Realitäten und Wandel



Stämpfli Verlag

Allianzen und Bündnisse im Inneren wie im Äusseren prägen die Geschichte der Schweiz in Europa. Souveränität war in Wirklichkeit nie Selbstzweck, sondern diente dem Land und seiner Bevölkerung. Sie lässt sich auch in der Staatslehre, dem Verfassungs- und Völkerrecht nicht auf Selbstbestimmung und Autonomie reduzieren. Vielmehr steht sie für die Wahrung von Frieden und Wohlfahrt im Inneren wie in den Aussenbeziehungen.

Heute und in Zukunft bildet sie die Grundlage für die Mitbestimmung und Teilhabe der Schweiz in Europa mit einer gemeinsamen Wohlfahrt.

Das vorliegende Buch zeigt die geschichtliche Entwicklung und die staats- und völkerrechtlichen Grundlagen auf. Es erhebt Einspruch gegen ein in der Politik und Öffentlichkeit oft missverstandenes, absolutes Souveränitätsverständnis, das in Geschichte und Recht keine Grundlage findet.

Thomas Cottier
André Holenstein

Die Souveränität der Schweiz in Europa

Mythen, Realitäten und Wandel



Stämpfli Verlag

Diese Publikation wurde unterstützt von der
Association La Suisse en Europe | Vereinigung Die Schweiz
in Europe | Associazione La Svizzera in Europa

Dieses Buch ist urheberrechtlich geschützt. Jede Form der Weitergabe an Dritte (entgeltlich oder unentgeltlich) ist untersagt. Die Datei enthält ein verstecktes Wasserzeichen, in dem die Daten des Downloads hinterlegt sind.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, der Verbreitung und der Übersetzung. Das Werk oder Teile davon dürfen ausser in den gesetzlich vorgesehenen Fällen ohne schriftliche Genehmigung des Verlags weder in irgendeiner Form reproduziert (z. B. fotokopiert) noch elektronisch gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© Stämpfli Verlag AG Bern · 2021
www.staempfliverlag.com

E-Book ISBN 978-3-7272-1948-1

Über unsere Online-Buchhandlung
www.staempflishop.com
ist zudem folgende Ausgabe erhältlich:

Print ISBN 978-3-7272-0766-2



Vorwort

Hinter den grossen Fragen zu Selbstverständnis und Stellung der Schweiz in Europa steht die nationale Souveränität. Sie begleitet uns im Hintergrund und tritt vor wichtigen staatsleitenden Entscheidungen auf die Bühne von Politik und öffentlicher Debatte. Souveränität verkörpert hier Selbständigkeit, Selbstbestimmung und Unabhängigkeit der Schweiz in ihrer ungebrochenen Geschichte. Sie steht mit der Volkssouveränität für die direkte Demokratie des Landes. Dieses Verständnis prägte emotional die Abstimmungen zu den Vereinten Nationen in den Jahren 1986 und 2002. Es prägte die Abstimmungen zum Freihandelsabkommen mit der EWG von 1972, zum Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum 1992, zum Beitritt zur Union im Jahre 2001, den bilateralen Verträgen von 1999 und 2004 und seit 2019 die Diskussionen zum institutionellen Rahmenabkommen mit der Union. Das schweizerische Verständnis der Souveränität führte im Ergebnis zu einem Verhältnis zur Europäischen Union, das als wirtschaftliche Integration und institutionelle Abstinenz bezeichnet werden kann. Es bestimmte in den letzten Jahren die Auseinandersetzungen um integrationspolitische Initiativen gegen die Einwanderung von 2014 und 2020 sowie gegen den Vorrang des Völkerrechts in den Jahren 2018, ohne dass die massive Ablehnung dieser Vorlagen bislang zu einer Überprüfung traditioneller Vorstellungen der Souveränität in Politik und Gesellschaft geführt hätte.

Das vorliegende Buch hinterfragt das vorherrschende Mantra aus historischer, staatsrechtlicher und völkerrechtlicher Sicht. Es ruft die Realitäten und den Wandel der Souveränität in Erinnerung und stellt diese in den Mittelpunkt. Ideal und Mythos sahen sich ausgesetzt einer Geschichte gegenseitiger Interdependenzen und Abhängigkeiten. Diese war weit komplexer und durchzogener, als der Mythos suggeriert. Das galt

unter den Orten der Alten Eidgenossenschaft wie für die föderale Schweiz der Neuzeit, die ihren Ursprung dem Einfluss europäischer Mächte verdankt, die eine in Souveränitätsfragen zerstrittene Eidgenossenschaft zur Neutralität und zur Befreiung von Untertanengebieten zwangen und zu neuer Einigung führten. Die Geschichte lehrt, dass die Verdrängung von Realitäten zu Abhängigkeit und Fremdbestimmung geführt hat.

In der Staatstheorie diene Souveränität ursprünglich der Herstellung von Frieden und Wohlfahrt nach den Religionskriegen. Sie dient völkerrechtlich der Abwehr von Aggression und im Inneren dem gesellschaftlichen Frieden und Gemeinwohl. Daran ist sie zu messen. Darauf ist sie auch heute auszurichten. Im Europa des 21. Jahrhunderts wird dies durch Mitbestimmung und Einflussnahme zur Wahrung eigener Interessen und des Gemeinwohles angestrebt. So verstandene Souveränität wird im Integrationsprozess auf verschiedenen Ebenen der *Governance* umgesetzt und entwickelt. Das ist eine Realität. Souveränität in Europa ist heute Mitbestimmung, nicht mehr Selbstbestimmung. Die Schweiz hat diese Entwicklung nicht mitgemacht, paradoxerweise weit weniger, als sie es durch Teilhabe in allen wichtigen internationalen Organisationen getan hat. Vielmehr bleibt sie in der Region und gegenüber den nächsten Nachbarn gänzlich ihrem tradierten Verständnis der Souveränität verhaftet und darin gefangen. Das erklärt ihre heutige Sprachlosigkeit im Umgang mit der Union und das Unverständnis, das ihr entgegen schlägt. Sie muss sich auf die ursprünglichen Ziele der Souveränität besinnen und zu einem neuen Selbstverständnis in Europa finden, damit die grossen Herausforderungen der Zeit angegangen werden können.

Das Buch geht zurück auf eine Tagung der Vereinigung *La Suisse en Europe* und der Plattform Schweiz-Europa am Verfassungstag 12. September 2019 an der Universität Bern. Es

wurde verfasst in der Hoffnung, dass eine junge Generation ein neues Selbstverständnis der Schweiz in Europa und der Welt entwickeln und durchsetzen werde.

Wir danken dem Stämpfli Verlag und namentlich Stephan Kilian für die sorgfältige Betreuung der Publikation und der Vereinigung *La Suisse en Europe* für ihre Unterstützung.

Bern, Februar 2021

Thomas Cottier

André Holenstein

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	5
--------------	---

Inhaltsverzeichnis	9
--------------------------	---

Interdependenz und Integration statt Souveränität im Alleingang

Was die Geschichte zum Verhältnis der Schweiz
zur Europäischen Union lehrt

André Holenstein

I.	Eine europapolitische Diskussion ohne die Geschichte.....	13
II.	Irrwege und Sackgassen in der Schweizer Nationalgeschichte	20
	A. Geschichtsbilder und Mythen der Schweizer Nationalgeschichte.....	25
	B. Fakten tun not	31
III.	Bündnisse und Reichsprivilegien: Verflechtung und Einbindung als Basis eidgenössischer Herrschaft und Macht (13.–16. Jahrhundert)	33
	A. «Bundesbriefe» oder Bündnisse? Stellung und Funktion der Verträge zwischen den eidgenössischen Orten	34
	B. Der vielfache Nutzen von Bündnissen: Glarus als Beispiel	36
	C. Autonomie im grösseren Verbund, aber keine Staatsgründung.....	38
	D. Das Verhältnis der Eidgenossenschaft zum Heiligen Römischen Reich	40
IV.	Souveränität: Eine Theorie und ihre schwierige Umsetzung im schweizerischen Kontext (17.–18. Jahrhundert)	47

A.	Wer ist im Corpus helveticum souverän? Die Eidgenossenschaft ...?	48
B.	... oder die Kantone?	50
V.	Institutionelle Blockaden und die unerfüllten nationalen Visionen der Schweizer Reformaufklärer (18. Jahrhundert)	53
A.	Labiles Gleichgewicht, Rivalitäten und Interessenpolitik der Orte	53
B.	Reformaufklärung und Helvetismus	56
VI.	Die staatspolitische Dauerkrise der Schweiz 1798–1848 und deren Lösung durch die Bundesverfassung 1848	66
A.	Geteilte Souveränität der Bundesverfassung von 1848	66
B.	Helvetik und Mediation als Wegbereiter (1798–1813)	70
C.	Der Wiener Kongress und die Lösung der Schweizer Frage (1814–1815)	73
D.	Eine Schweiz der verschiedenen Geschwin- digkeiten: Der Bundesvertrag und die interkantonalen Konkordate (1815–1848)	75
E.	Libérale Revolutionen in den Kantonen, Bürgerkrieg in der Schweiz	79
VII.	Integration und Föderalismus: Eine Geschichte in Fortsetzungen (19.–21. Jahrhundert)	82
A.	Souveränität und Föderalismus	83
B.	Aussenpolitische Abstinenz und eine Europapolitik im Nachvollzug	85
VIII.	Die Lektion der Geschichte	94
	Literaturhinweise	97

Souveränität im Wandel

Von der Selbstbestimmung zur Mitbestimmung des Gemeinwohls

Thomas Cottier

I.	Einleitung.....	115
II.	Innere Souveränität und Staatstheorie.....	121
	A. Sinn und Zweck der Souveränität: Friedens- wahrung, Wohlfahrt und Gemeinwohl	125
	B. Tarierungen innerer Souveränität	132
	1. Individualrechte und Rechtsstaatlichkeit....	135
	2. Repräsentation und Gewaltenteilung.....	138
	3. Föderalismus und Devolution	142
	C. Die Souveränität des Staates.....	147
III.	Äussere Souveränität und Völkerrecht.....	149
	A. Hoheit, Unabhängigkeit und Selbstbestimmung.....	150
	B. Die rechtlichen Wirkungen der staatlichen Souveränität.....	154
	1. Verletzungen und Bedrohungen der Souveränität.....	154
	2. Beschränkungen der Souveränität	155
	C. Völkerrechtliche Gewaltentartierung.....	158
IV.	Geteilte, kooperative und gebündelte Souveränität	165
	A. Vom Nationalstaat zur Staatengemeinschaft ...	165
	B. Sovereignty-Modern und The Five Storey House.....	169
	1. Die Allokation von Regelungs- kompetenzen	177
	2. Mitwirkung auf der vorgelagerten Ebene...	184
V.	Souveränität als Mitbestimmung	187
	A. Legitimität und Demokratie.....	191
	B. Populismus und äussere Souveränität.....	200

VI.	Kosten des konservativen schweizerischen Souveränitätsverständnisses.....	211
A.	Später Beitritt zur multilateralen Nachkriegsordnung.....	212
B.	Tradierte Vorstellungen gegenüber der EU.	213
C.	Das institutionelle Rahmenabkommen	222
1.	Rechtlicher Gehalt.....	224
2.	Politische Haltungen	225
3.	Gründe der Diskrepanz.....	227
4.	Auswirkungen und Kosten	228
5.	Zeitenwende	231
VII.	Zusammenfassung und Ausblick	236
	Literaturhinweise	240
	Über die Autoren	249

Interdependenz und Integration statt Souveränität im Alleingang

Was die Geschichte zum Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Union lehrt

ANDRÉ HOLENSTEIN

«Wir diskutieren besorgt die Haltung, die wir gegenüber der wirtschaftlichen Integration Europas einnehmen sollen [...]; und während wir darüber diskutieren, als ob es sich um eine Sache handelte, die wir nehmen oder zurückweisen können, vollzieht sich diese Integration Tag für Tag unmerklich und unaufhaltsam, und sie lässt sich nicht dadurch rückgängig machen, dass wir mit uns selbst uneinig sind und dass unser Wille, im wirtschaftlichen Wettlauf mitzugehen, uns ständig in Widerspruch zu unserem politischen Willen bringt, das zu bleiben, was wir sind – oder vielmehr, was wir waren.»

Herbert Lüthy (1964)¹

I. Eine europapolitische Diskussion ohne die Geschichte

Herbert Lüthys Feststellung aus dem Jahr 1964 ruft nicht nur in Erinnerung, wie lange die Schweiz schon ihr Verhältnis zum europäischen Integrationsprozess diskutiert. Verstörender noch ist der Befund, wie wenig sie dabei vorangekommen ist. Lüthys Diagnose ist verblüffend aktuell. Wirtschaftliche Interessen haben die Schweiz in den letzten Jahrzehnten mehr und

¹ Herbert Lüthy, Die Schweiz als Antithese (1964), neu in: Ders., Gesammelte Werke, Bd. III, Zürich 2004, S. 410–430, hier S. 422.

mehr mit der Europäischen Union verbunden. Gleichzeitig betreibt das Land eine Europapolitik, die den Anschein erweckt, als wolle es diese Tatsache nicht wahrhaben. Wirtschaftlicher Wille und politischer Wille klaffen auseinander. Aktuell und im Hinblick auf den Abschluss eines institutionellen Rahmenabkommens mit der Europäischen Union (EU) und auf die Fortsetzung des sog. bilateralen Wegs streiten sich Sozialpartner und Parteien um den Lohnschutz, die Staatsbeihilfen und die Unionsbürgerrichtlinie. Spät und aus unerwarteter Ecke wurde die Souveränitätskeule ausgepackt, um grundsätzliche Vorbehalte gegen das Rahmenabkommen und insbesondere gegen die Rolle des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) bei dessen Umsetzung anzumelden.² Wer die Souveränität ins Spiel bringt, will jeweils Alarm schlagen und signalisieren, es gehe um nichts weniger als um die Freiheit, Unabhängigkeit und Selbstbestimmung der Schweiz.

Ein Blick auf die Schweizer Geschichte hilft, die Relationen zu wahren und die Gemüter zu beruhigen. Leider fehlt dieser Blick in der aktuellen europapolitischen Debatte weitgehend, und zwar gilt dies für die Politik ebenso wie für die Wissenschaft. Aus der Wissenschaft äussern sich vornehmlich Europa-, Völker- und Staatsrechtler, Ökonomen und Politologen.³ Die Stimme der Geschichtswissenschaft, genauer: der

² Johann Niklaus Schneider-Ammann, Rahmenabkommen: Drei Klarstellungen reichen nicht aus. Die Souveränitätsfrage muss angesprochen werden, in: NZZ 19.9.2020.

³ Thomas Cottier, Rachel Liechti-McKee (Hrsg.), Die Schweiz und Europa. Wirtschaftliche Integration und institutionelle Abstinenz, Zürich 2010; Thomas Cottier, Die Souveränität und das institutionelle Rahmenabkommen, in: Schweizerische Juristen-Zeitung 115 (2019), S. 345–355; Matthias Oesch, Schweiz – Europäische Union.

Schweizer Geschichte dagegen ertönt eher selten und wird wenig gehört.⁴

Umso präsenter ist das Argument der Geschichte bei den grundsätzlichen Kritikern jeder Annäherung der Schweiz an

Grundlagen, Bilaterale Abkommen, Autonomer Nachvollzug, Zürich 2020; Christa Tobler, Wie weiter mit dem Institutionellen Abkommen? Varianten zum Umgang mit den drei heiklen Punkten, in: Jusletter 20. Januar 2020 (https://jusletter.weblaw.ch/juslissues/2020/1007/wie-weiter-mit-dem-i_c32d05eeef.html_ONCE&login=false; 22.12.2020); Daniel Thüri, Europa und die Schweiz: Status quo und Potenziale einer Partnerschaft – Überlegungen zu einem pluralistischen Ansatz (2012); Ders., Les relations entre la Suisse et l'Union européenne: fondements et actualités (2011), beide in: Ders., Europa als Erfahrung und Experiment, Zürich u.a. 2015, S. 339–359 bzw. S. 411–430; René Schwok, Schweiz-Europäische Union: Beitritt unmöglich?, Zürich 2009; Ders., Les relations Suisse-Union européenne dans l'incertitude, in: Revue de l'Union européenne n° 636 (2020), S. 147–152; Jürg Martin Gabriel, Wohin bewegt sich die Souveränität?, in: Katja Gentinetta, Georg Kohler (Hrsg.), Souveränität im Härtestest. Selbstbestimmung unter neuen Vorzeichen, Zürich 2010, S. 81–101; Dieter Freiburghaus, Königsweg oder Sackgasse? Schweizerische Europapolitik von 1945 bis heute, 2. Aufl., Zürich 2015.

- ⁴ Urs Altermatt, Die Schweiz in Europa. Antithese, Modell oder Biotop?, Frauenfeld 2011; Georg Kreis, Nach der schweizerischen jetzt die europäische Integration: Zur Idee der schweizerischen Modellhaftigkeit, in: Thomas Cottier, Alwin R. Kopše (Hrsg.), Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union, Zürich 1998, S. 189–212; Georg Kreis, Die schiefen Bilder in den Köpfen. Europa im Schweizer Geschichtsbewusstsein – die historische Wahrheit ist anders, in: NZZ Nr. 133, 12./13. Juni 1999, S. 95; Jakob Tanner, Die Schweiz liegt in Europa, in: Manfred, Hettling u.a., Eine kleine Geschichte der Schweiz, Frankfurt/M. 1998, S. 291–313; André Holenstein, Mitten in Europa. Verflechtung und Abgrenzung in der Schweizer Geschichte, Baden 2014 (3. Aufl. 2021).

die EU. Bundespräsident Ueli Maurer etwa liess sich in seiner offiziellen Ansprache zum Nationalfeiertag am 1. August 2019 wie folgt vernehmen:⁵

«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. [...]»

Bundesrat Maurer teilt das Geschichtsverständnis seiner Partei, der Schweizerischen Volkspartei (SVP), deren aktuelles Programm für die Jahre 2019 bis 2023 denn auch mit einem trotzigem, geschichtlich verbräunten Appell anhebt: «Wir wollen frei sein, wie die Väter waren.» Die Botschaft des Bundesbriefes von 1291 gilt für die Schweiz noch heute. Ohne Freiheit gibt es keine Selbstbestimmung. [...] Unsere Freiheit ist keine

⁵ <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/reden/ansprachen-zum-nationalfeiertag/2019.html> (besucht 20.11.2020).

Selbstverständlichkeit. Sie muss immer wieder verteidigt werden gegen Druckversuche von aussen – aber auch von innen. Gegen all jene, welche die Bürgerinnen und Bürger bevormunden und die direkte Demokratie aushebeln wollen.»⁶

Das SVP-Parteiprogramm betreibt hier groteske Geschichtsklitterung. Es jubelt dem sog. «Bundesbrief», d.h. einem Landfriedensbündnis zwischen den Talschaften Uri, Schwyz und Nidwalden aus dem Jahr 1291, nonchalant den berühmten Vers aus Friedrich Schillers Drama «Wilhelm Tell» aus dem Jahr 1804 unter. Dies ist in mehrfacher Hinsicht hanebüchen. Der «Bundesbrief» von 1291 ist, wie die Abbildung der Urkunde auf dem im Internet veröffentlichten Parteiprogramm zeigt,⁷ in mittelalterlichem Latein und nicht in Neuhochdeutsch verfasst. Vor allem aber ist im sog. «Bundesbrief» weder wörtlich noch sinngemäss von der «Freiheit der Väter» die Rede. Die Parteistrategen der SVP wirbeln unbekümmert Epochen und Motive durcheinander: Sie verwechseln die von den Historikern des 19. Jahrhunderts neu vorgeschlagene, urkundenbasierte Gründungserzählung um den sog. «Bundesbrief» von 1291 mit dem eidgenössischen Gründungsmythos vom Rütli aus dem 15. Jahrhundert.⁸ Und sie zitieren die Rütligeschichte nach einem Theaterstück aus dem frühen 19. Jahrhundert und nicht nach den frühen Belegen in den Chroniken des 15. und 16. Jahrhunderts. Mehr Bricolage als bei diesem Durcheinander von Überlieferungen, Erinnerungstraditionen, Zeitebenen und Quellengattungen ist kaum möglich!

⁶ https://www.svp.ch/wp-content/uploads/Parteiprogramm_DE_19_23_190402.pdf; besucht 23.11.2020.

⁷ Vgl. S. 2 des Parteiprogramms (https://www.svp.ch/wp-content/uploads/Parteiprogramm_DE_19_23_190402.pdf; besucht 24.11.2020).

⁸ Georg Kreis, 1291 oder 1307 oder: Das Datum als Quelle. Zum Streit über das richtige Gründungsdatum, in: Der Geschichtsfreund 160 (2007), S. 53–66.

Offensichtlich meinten die Verfasser des Parteiprogramms, sich die Lektüre der von ihnen zitierten Texte ersparen zu können, da sie deren Inhalt und mehr noch deren Sinn ohnehin zu kennen glaubten. Mit ihrem pathetischen Appell an die Geschichte will sich die SVP in die Tradition der Gründerväter der Eidgenossenschaft stellen und ihrem Programm die Würde der Geschichte verleihen. Jede Annäherung der Schweiz an die EU soll als Verrat an der Freiheit der Schweiz denunziert werden. Dieses Denken gibt sich als historisch aus und ist doch durch und durch unhistorisch. Es ist vielmehr mythisch in dem Sinne, als es vermeintlich ewige Werte und Überzeugungen aufruft, die von allem Anfang an das Wesen der Schweiz ausgemacht hätten und deren Missachtung unweigerlich den Untergang des Landes nach sich ziehen müssten. Dieses Denken verkürzt die Schweizer Geschichte zur Geschichte eines säkularen Kampfes um Freiheit und Unabhängigkeit.⁹

Während das EU-kritische Lager mit derartigen Zerrbildern der Schweizer Geschichte einer Politik der Abgrenzung und nationalen Selbstbestimmung das Wort redet, ist es um das Geschichtsbewusstsein der europafreundlichen Politiker nicht viel besser bestellt. Sie blicken allenfalls bis zum Zweiten Weltkrieg zurück. Sie rufen in Erinnerung, wie die europäische Einigung nach 1945 zum Ausgleich zwischen Deutschland und Frankreich beitrug und wie die EU nach 1989 die friedliche

⁹ Seit dem späten 15. Jahrhundert gehört die Bezugnahme auf die eidgenössischen Gründerväter zum Grundrepertoire eidgenössischer Geschichtspolitik. Die Kritiker des Solddiensts, die Reformatoren, die katholischen Orte oder die Befürworter und Gegner des Bundesstaates 1847/48 beriefen sich alle auf die Vorväter, um ihren Standpunkt zu legitimieren und ihrer Überzeugung mehr Gewicht zu verleihen. Vgl. Guy P. Marchal, *Schweizer Gebrauchsgeschichte. Geschichtsbilder, Mythenbildung und nationale Identität*, Basel 2006; Oliver Zimmer, *A Contested Nation. History, Memory and Nationalism in Switzerland, 1761–1891*, Cambridge 2003.

Abwicklung des Kalten Krieges und das Zusammenwachsen von West-, Mittel- und Osteuropa unterstützte. In der Regel argumentiert das europafreundliche Lager aber nicht historisch. Es herrscht dort eher ein gegenwarts- und zukunftsbezogenes Nützlichkeitsdenken vor. Die Teilnahme der Schweiz am europäischen Binnenmarkt wird als wesentliche Voraussetzung für das wirtschaftliche Wohlergehen der Schweiz gesehen. Darüber hinaus wird unterstrichen, dass sich die grossen politischen Herausforderungen der Gegenwart (Klimawandel, Migration, Terrorismus, Pandemie) nicht im nationalen Alleingang, sondern nur im Verbund mit supranationalen Institutionen bewältigen liessen.

Der folgende geraffte Überblick über die geschichtliche Entwicklung der Schweiz will zeigen, wie die Schweiz in einem langen Prozess zu entstehen kam, in dem Eigenständigkeit *und* Einbindung, Autonomie *und* Abhängigkeit, Souveränität *und* Verflechtung in einer komplexen Dialektik zusammenwirkten. Die Kenntnis dieses geschichtlichen Erfahrungshintergrunds hilft bei der anspruchsvollen Aufgabe, die gegenwärtige Lage der Schweiz auf einen realistischen Erwartungshorizont in der Zukunft zu beziehen und daraus politische Handlungsoptionen abzuleiten. Letztlich schärft der Blick zurück auf die lange Dauer den Sinn für die strategischen Implikationen des künftigen Verhältnisses der Schweiz zur Europäischen Union.

II. Irrwege und Sackgassen in der Schweizer Nationalgeschichte

Orientierungshilfe bietet die Schweizer Geschichte allerdings erst, wenn sie sich von liebgewonnenen Erzählungen und Bildern freimacht, welche die nationalpatriotischen Historiker im jungen Bundesstaat des 19. und frühen 20. Jahrhunderts geprägt haben.¹⁰ Die Schweizer Nationalgeschichte teilt mit den Nationalgeschichten anderer Länder bestimmte Leitideen und Denkmuster, die unabhängig vom nationalen Einzelfall die Gattung der Nationalgeschichte ausmachen.¹¹

Jeder Nationalgeschichte wohnt die Neigung – wenn nicht gar die Versuchung – inne, der eigenen Nation eine lange, ehrenvolle Geschichte voller erfolgreich bestandener Bewährungsproben zuzuschreiben. Die Angehörigen der Nation sollen stolz auf die Vergangenheit ihrer Nation zurückblicken und sich durch ihre Loyalität zur Nation als würdige Erben der Vorfahren und des nationalen historischen Vermächtnisses erwei-

¹⁰ Zum Folgenden s. André Holenstein, *Transnationale Schweizer Nationalgeschichte: Widerspruch in sich oder Erweiterung der Perspektiven?*, Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (2018) *Swiss Academies Communications* vol. 13, N° 6.

¹¹ Stefan Berger, *National Historiographies in Transnational Perspective: Europe in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, in: *Storia della Storiografia* 50 (2006), S. 3–26, hier S. 21–24; Stefan Berger (mit Christoph Conrad), *The Past as History. National Identity and Historical Consciousness in Modern Europe*, Basingstoke 2015, S. 362 f. – Ähnlich nochmals Stefan Berger, Chris Lorenz, *National Narratives and Their «Others»: Ethnicity, Class, Religion and the Gendering of National Histories*, in: *Storia della Storiografia* 50 (2006), S. 59–98, hier S. 73.

sen. Um die eigene Nation als quasi-natürliche und einzigartige Ehr-, Willens- und Solidargemeinschaft vorzustellen,¹² praktizieren Nationalgeschichten eine selektive Erinnerung. Sie betreiben eine «invention of tradition» und entwickeln geschichtliche Identitätsrepräsentationen und Meistererzählungen, die sich tief ins kollektive Gedächtnis der Nation einprägen.¹³

Charakteristisch für jede Nationalgeschichte ist das Bedürfnis, einen möglichst genauen Ursprungs- und Gründungsmoment in der Vergangenheit zu benennen, mit dem der Staat bzw. die Nation ihren Anfang genommen haben sollen. Dazu eignen sich politische oder militärische Ereignisse (Revolutionen, Schlachten) oder Ereignisse aus der Geschichte der herrschenden Dynastie. Gerne verlegte man diese Momente ins Mittel-

¹² Berger, National Historiographies (wie Anm. 11), S. 13: «Younger nation states, which only emerged in the nineteenth century, have an especially strong tendency to project their national histories back in time in order to legitimate their striving for a nation state or their recently acquired status as a new nation state. The construction of a centuries-old continuous and uninterrupted development of the nation state depends on such backward projections.» – Aufschlussreich in schweizergeschichtlicher Perspektive ist Carl Hilty mit seiner «Idee der Nationalität» (Vorlesungen über die Politik der Eidgenossenschaft, 1875), die noch vor Ernest Renans berühmter Rede die Idee (wenn auch nicht den Begriff) der Willensgemeinschaft prägte (vgl. dazu Guy P. Marchal, National Historiography and National Identity. Switzerland in Comparative Perspective, in: Stefan Berger u.a. [Hrsg.], The Contested Nation. Ethnicity, Class, Religion and Gender in National Histories, Basingstoke 2008, S. 311–338, hier S. 315 ff., 328–331).

¹³ Eric Hobsbawm, Terence Ranger (Hrsg.), The invention of tradition, Cambridge 1983 (23. Aufl. 2015).

alter oder gar ins Altertum, um der eigenen Nation ein möglichst hohes Alter und eine entsprechende Würde zu verleihen.¹⁴ Vielfach gingen diese angeblichen Gründungsereignisse im 19. Jahrhundert in das kollektive Gedächtnis der Nation ein, als sie zum Datum des Nationalfeiertags bestimmt wurden. Häufig entwickeln Nationalgeschichten ihre Erzählungen vom Schicksal der Nation in der Vergangenheit entlang eines klassischen Periodisierungsschemas. Demnach folgen Phasen des Aufstiegs, des Niedergangs und der Wiedergeburt (Regeneration, Risorgimento) der Nation aufeinander.¹⁵ Die

¹⁴ Berger, *National historiographies* (wie Anm. 11), S. 21 f.; Patrick J. Geary, *The Myth of Nations. The Medieval Origins of Europe*, Princeton 2002. – Für die Schweizer Geschichte vgl. Guy P. Marchal, *Die Schweizer und ihr Mittelalter II. Warum soll und kann das eidgenössische Mittelalter im 21. Jahrhundert weiterhin erzählt werden?*, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 59 (2009), S. 119–134; Ders., *Medievalism, the Politics of Memory and Swiss National Identity*, in: Robert Evans, Guy P. Marchal (Hrsg.), *The Uses of the Middle Ages in Modern European States. History, Nationhood and the Search for Origins*, Basingstoke 2011, S. 197–220; Kreis, 1291 oder 1307 (wie Anm. 8), S. 53–66.

¹⁵ Berger, *National historiographies* (wie Anm. 11), S. 22. – Nach diesem Schema gliederte auch die liberal-nationale Geschichtsschreibung im 19. Jahrhundert die Schweizer Geschichte: Auf die heroische Gründerzeit mit ihren Schlachtensiegen im Spätmittelalter liess sie eine Zeit des Niedergangs im sog. Ancien Régime folgen, die von der Glaubenspaltung, Aristokratisierung, fehlenden militärischen Erfolgen und Aufständen der Untertanen geprägt war. Die Periode des liberal-nationalen Aufbruchs seit den Verfassungsrevisionen von 1830/31 firmiert bezeichnenderweise unter dem Begriff der «Regeneration». (Guido Hunziker, *Die Schweiz und das Nationalitätsprinzip im 19. Jahrhundert. Die Einstellung der eidgenössischen Öffentlichkeit zum Gedanken des Nationalstaates*, Basel, Stuttgart 1970, bes. S. 14–25; Ursula Meyerhofer, *Von Vaterland, Bürgerrepublik*

Geschichtsschreibung bildete die charakteristischen Eigenheiten und Tugenden der nationalen Gemeinschaft in den Taten und Leistungen grosser – in der Regel männlicher – Persönlichkeiten aus der regierenden Dynastie, aus Politik und Militär, aus Wissenschaft und Kunst ab.¹⁶ Auch hoben Nationalgeschichten gerne jene Momente aus der Vergangenheit als historische Ereignisse heraus, bei denen die Nation den Angriff oder gar die Besetzung durch fremde Mächte erlebte, dagegen

und Nation. Nationale Integration in der Schweiz, 1815–1848, Zürich 2000).

- ¹⁶ Berger, National historiographies (wie Anm. 11), S. 22. – Vgl. für die Schweizer Geschichte exemplarisch den Werdegang der Heldenfigur Arnold Winkelried (Beat Suter, Arnold Winkelried, Der Heros von Sempach. Die Ruhmesgeschichte eines Nationalhelden, Stans 1977) oder das imaginäre Gruppenporträt des Jean-Elie Dautun (1776–1832) von ca. 1829, das zahlreiche, meist männliche «Helden» und patriotische Vorbilder aus verschiedenen Epochen der Schweizer Geschichte zusammenführt, die nach Meinung dieses Waadtländer Pfarrers und Malers die Geschichte der Schweiz prägten. Das Gemälde befindet sich im Schweizerischen Nationalmuseum im Schloss Prangins (vgl. François de Capitani, Geschichte auf einen Blick. Traditionen und Brüche vom 18. Jahrhundert bis heute, in: Paul Michel, Madeleine Herren, Martin Rüesch [Hrsg.], Allgemeinwissen und Gesellschaft, Aachen 2007, S. 475–488, hier S. 478 f.). – Die Stärken und Tugenden nationalgeschichtlicher Heroen wie Kraft, Tapferkeit, Erfindungsgabe oder schöpferischer Geist wurden geschlechterspezifisch in der Regel männlich konnotiert, während die Weiblichkeit und Effemination häufig zur Herabsetzung von Feinden der Nation sowie zur Kennzeichnung von Erscheinungen dienten, die dem Wesen der Nation schaden (vgl. dazu André Holenstein, Frugalität und Virilität. Zur Mythisierung kriegerischer Gewalt im republikanischen Diskurs in der Schweiz im 18. Jahrhundert, in: Claudia Ulbrich u.a. [Hrsg.], Gewalt in der Frühen Neuzeit, Berlin 2005, S. 117–130; Ders., Mitten in Europa [wie Anm. 4], S. 191–193).

erfolgreich Widerstand leistete und ihre Freiheit als ihr höchstes Gut behauptete bzw. sie nach einer Phase der Fremdherrschaft wieder erlangte. Schliesslich grenzen Nationalgeschichten auch den Lebensraum des Nationalvolks gegenüber anderen Nationen ab und schreiben bestimmten Landschaftstypen genuin nationale Eigenschaften zu.¹⁷

¹⁷ Kennzeichnend für die Schweizer Geschichte ist die Stilisierung der Alpen zum Hort schweizerischer Freiheit und eidgenössischer Tugendhaftigkeit (Thomas Maissen, Ein «helvetisch Alpenvolk». Die Formulierung eines gesamteidgenössischen Selbstverständnisses in der Schweizer Historiographie des 16. Jahrhunderts, in: Krzysztof Baczkowski u.a. [Hrsg.], *Studia Polono-Helvetica*, Bd. II, Krakau 1994, S. 69–86; François Walter, Alpen [Wahrnehmung und Ideologie], in: *Historisches Lexikon der Schweiz* (<https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/008569/2013-07-17/#HWahrnehmungundIdeologie>; besucht 07.12.2020; Jon Mathieu, Simona Boscani Leoni [Hrsg.], *Die Alpen! Zur europäischen Wahrnehmungsgeschichte seit der Renaissance*, Bern u.a. 2005; Thomas Maissen, Die Bedeutung der Alpen für die Schweizergeschichte von Albrecht von Bonstetten bis Johann Jacob Scheuchzer, in: Simona Boscani Leoni [Hrsg.], *Wissenschaft – Berge – Ideologien. Johann Jakob Scheuchzer [1672–1733] und seine Zeit*, Basel 2010, S. 161–178; Albert Tanner, Willensnation versus Kulturnation. Nationalbewusstsein und Nationalismus in der Schweiz, in: Catherine Bosshart-Pfluger u.a. [Hrsg.], *Nation und Nationalismus in Europa. Kulturelle Konstruktion von Identitäten. Festschrift für Urs Altermatt, Frauenfeld u.a.* 2002, S. 179–203, hier S. 180 f.) – Bezeichnend in diesem Zusammenhang sind auch die mehr als 130 Gegenden aus Deutschland, die wegen ihrer natürlichen Schönheit und ihrer bergig-hügeligen Landschaft als «Schweiz» bezeichnet wurden («Fränkische Schweiz», «Ruppiner Schweiz», «Sächsische Schweiz», «Holsteinische Schweiz» u.v.a.m.). Eine Zusammenstellung unter <http://www.schweizen-in-deutschland.de/> besucht 26.08.2018.

A. **Geschichtsbilder und Mythen der Schweizer Nationalgeschichte**

Welche Vorstellungen und Bilder hat die schweizerische Nationalgeschichte mit ihrer «invention of tradition» hervorgebracht? Besonders kreativ waren die Historiker in der Phase vom sog. Helvetismus der Spätaufklärung im 18. Jahrhundert bis zur sog. vaterländischen Geschichtsschreibung im 19. und 20. Jahrhundert.¹⁸ Sie erzählten die Schweizer Nationalgeschichte – verstanden als die Geschichte der schweizerischen Staats- und Nationenbildung – gewöhnlich einseitig aus der nationalen Binnensicht heraus. Der Erfolg eidgenössischer Staats- und Nationenbildung wurde demnach als alleiniges Verdienst des Landes und seiner Bürgerinnen und Bürger vorgestellt. Adressaten dieser stolzen und selbstbewussten Nationalgeschichte waren zum einen die benachbarten Grossmächte, die im 19. Jahrhundert der Schweiz als liberal-demokratischer Republik mit grossem Argwohn begegneten, zumal das Land Liberalen, Radikalen und Sozialisten, die in ihren Heimatländern als Staatsfeinde verfolgt wurden, politisches Asyl gewährte. Diesen Mächten gegenüber galt es, die Freiheit und Unabhängigkeit der Schweiz zu verteidigen und diplomatischen Druckversuchen zu widerstehen. Die vaterländisch-patriotischen Historiker wandten sich zum andern an die Bürgerinnen und Bürger des Landes. Diese sollten im Sinne einer alle Bevölkerungsgruppen einbindenden Nationalpädagogik zu aufrechten Schweizer Patrioten erzogen werden, die

¹⁸ Zimmer, *Contested Nation* (wie Anm. 9); Marchal, *Schweizer Gebrauchsgeschichte* (wie Anm. 9).