

Die sieben Todsünden der Bundesurkunde Ignaz Paul Vital Troxlers Streitschrift von 1833, gelesen im Zeitalter der Europäischen Integration

Abendvortrag Dr. Gret Haller
im Rahmen der Tagung zum 150. Todestag von I.P.V.Troxler
an der Universität Basel, 3. - 5. März 2016

Meine Damen und Herren

vielleicht haben Sie sich gewundert über den Titel, unter dem zum heutigen Abendvortrag eingeladen worden ist. Ich bin gebeten worden, im Rahmen der Tagung über Ignaz Paul Vital Troxler etwas zu sagen über diesen beeindruckenden Vordenker der schweizerischen Demokratie. Angesprochen wurde ich ausdrücklich auf meine Erfahrung als Politikerin und es hiess in der Anfrage, man erwarte auch etwas Persönliches von mir. Das ermutigte mich, auf die Anfrage einzugehen. Ich betone dies deshalb, weil man mich auch auf meine Tätigkeit als Rechtswissenschaftlerin angesprochen hat. Aber ich hätte es nie gewagt, zu Ignaz Paul Vital Troxler so etwas wie einen wissenschaftlichen Vortrag zu halten. Ich bin zwar Juristin, aber heute verstehe ich mich eher wieder politisch.

Ich sagte also zu und machte mich auf die Suche im Werk des grossen Schweizers, den ich als Arzt, Politiker und Philosoph beschrieben fand. Ja, Sie hören richtig: Der Name Ignaz Paul Vital Troxler war mir zuvor kein Begriff gewesen. Er war mir in meinem beruflichen und politischen Werdegang einfach nie begegnet, obschon das durchaus hätte passieren können. Nun fand ich also heraus, dass er von 1780 bis 1866 lebte, aus einer luzernischen Bürgerfamilie stammte, und dass er Arzt, Politiker und Philosoph gewesen war. Als ich dann seine Schriften durchging und die Publikation von 1848 entdeckte, mit dem Titel "Die Verfassung der Vereinigten Staaten Nordamerika's als Musterbild der Schweizerischen Bundesreform", da dämmerte es mir, dass ich den Namen Troxler vielleicht doch schon gehört haben könnte, und sei es auch nur während meines Studiums an der Universität Zürich vor mehr als 40 Jahren.

Wenn man den beruflichen und politischen Werdegang von Ignaz Paul Vital Troxler verfolgt, ist man vor allem erstaunt darüber, wie es damals in der Schweiz offensichtlich zu und hergegangen ist, oder genauer gesagt, zu was für Lebensveränderungen die politischen Auseinandersetzungen haben führen können. Dem historischen Lexikon der Schweiz entnehme ich, dass Troxler nach Studienaufenthalt in Deutschland im Jahre 1805 an seinen Geburts- und Heimatort Beromünster zurückgekehrt sei und dass er dort erfolgreiche eine Arztpraxis geführt habe. Danach sei er nach Wien übersiedelt, wo er zugleich medizinische und philosophische Studien betrieb. Hier wurde er zu einem Verfechter des Selbstbestimmungsrechts des Volkes. Er wandte sich gegen die Restaurationsordnung, welche der Wiener Kongress 1815 wieder etablierte, und er hat bei diesem Kongress auch mitgewirkt in jenem Ausschuss, der für die schweizerischen Angelegenheiten eingesetzt worden war. Bekanntlich hat der Wiener Kongress unsere heutigen Landesgrenzen festgelegt, unter bestimmten Bedingungen, die in jener Kommission ausgehandelt wurden.

Das Wesen der Volksvertretung liess Troxler nicht mehr los, er publizierte in der Folge zu Pressefreiheit und zur den Grundbegriffen des Repräsentationssystems. Deshalb holte ihn eine Reformströmung in Luzern im Jahre 1819 auf den Lehrstuhl für Philosophie und Geschichte des dortigen Lyzeums. Bereits zwei Jahre später wurden seine Ideen den klerikal orientierten Patriziern aber zu viel, und sie verjagten ihn wieder, weshalb er nach Aarau zog. Auch hier war er in der Ausbildung tätig, in der Absicht, sein liberal-demokratisches Gedankengut weiterzugeben. Im Jahre 1830 wurde er dann nach Basel berufen, an den universitären Lehrstuhl für Philosophie, und er stieg sogar zum Rektor auf. Aber auch hier holte ihn die Politik wieder ein, diesmal die sich anbahnende Aufspaltung von Basel-Stadt und Basel-Land. Verständlicherweise sympathisierte er mit der demokratischen Bewegung in der Landschaft, was zur Folge hatte, dass er 1831 aus Basel fliehen musste und natürlich sein Lehramt verlor. Nun ging er wieder nach Aarau und war dort 1832 bis 1834 auch Mitglied des Grossen Rates. In diese Zeit fällt die Publikation, um die es heute vor allem geht: Die sieben Todsünden der Bundesurkunde. Auf das Umfeld, das zu dieser Publikation führte, werde ich zurückkommen.

1834 wurde Troxler an den philosophischen Lehrstuhl der neu gegründeten Universität Bern berufen, wo er bis zu seinem altersbedingten Rücktritt 1853 wirkte. Allerdings sei er auch hier zum Teil isoliert gewesen: Er war ein katholischer Radikal-Liberaler, der natürlich Schwierigkeiten haben musste mit dem antireligiösen Bernischen Wesen, das eine staatskirchliche Orientierung hatte. In diese Zeit fällt aber seine wohl bekannteste Schrift über die Nordamerikanische Verfassung. Das Historische Lexikon der Schweiz charakterisiert Troxler zusammenfassend als einen sprachmächtigen Kämpfer und tiefgründiger Denker, der aber oft unverstanden geblieben sei und oft zwischen den Fronten gestanden habe.

Nun einmal abgesehen von seiner Persönlichkeitsstruktur zeigt sein Leben aber auch die Bewegtheit der damaligen Eidgenossenschaft in der Zeit zwischen 1815 und 1848 auf. Sie umfasst bis zu den Jahren 1830 die Zeit der Restauration und danach die Zeit der Regeneration, welche schliesslich in die Gründung des heutigen Bundesstaates mündet. Troxlers Schrift über die "Sieben Todsünden" ist in den Übergang von der Restauration zur Regeneration einzureihen.

Nach den bewegten fünf Jahren der Helvetik, welche 1798 mit der Besetzung der Schweiz durch die Truppen Napoleons einsetzt, oktroyierte der Imperator dieser Schweiz im Jahre 1803 eine Verfassung auf, welche als "Mediationsakte" bezeichnet wird, und welche für die ganze Zeit der Mediation in Kraft blieb, also bis 1815. Danach erging es der Schweiz nicht anders als ganz Europa. Es setzte die grosse Restauration ein, die Fürstenhäuser gewannen wieder die Oberhand und die drei Monarchen Russlands, Österreichs und Preussens gründeten die "Heilige Allianz", gerichtet gegen den europäischen Liberalismus. Für die Schweiz verabschiedeten die Vertreter der Kantone am 7. August 1815 im Züricher Grossmünster einen neuen "Bundesvertrag", der sowohl während der Restauration als auch während der Regeneration in Geltung bleiben sollte, also bis 1848.

Während der Restauration blieb es natürlich nicht ruhig, weder in Europa noch in der Schweiz. Der freiheitliche Geist der Französischen Revolution lag weiterhin über diesem Kontinent. Nachdem er einmal aus der Flasche gelassen worden war,

konnte man ihn nicht wieder dahin zurückverbannen. Der nächste Auslöser für erneute Bewegung auch in der Schweiz war die französische Julirevolution von 1830, die zur Ablösung des bisherigen französischen Königs durch den "Bürgerkönig" Louis Philippe führte. Nun sahen die liberalen und radikalen Kräfte ihre Stunde gekommen, und in kurzer Abfolge führte dies in ungefähr der Hälfte der schweizerischen Kantone zu neuen Verfassungen. Es sind dies die Regenerationskantone und dementsprechend werden die Verfassungen dieser Kantone als Regenerationsverfassungen bezeichnet.

Aber die Liberalen und Radikalen gaben sich nicht zufrieden mit der Schaffung neuer Kantonsverfassungen. Sie wollten den Übergang vom Staatenbund zu einem Bundesstaat. In einem Mehrheitsbeschluss konnten die Vertreter der Regenerationskantone in der Tagsatzung, also in der Konferenz der Vertreter der Kantone, durchsetzen, dass der Bundesvertrag von 1815 revidiert werden sollte. Interessanterweise entbrannte zuvor eine Kontroverse darüber, ob ein solcher Beschluss nicht der Einstimmigkeit bedürfe. Einstimmigkeit wurde verständlicherweise von jenen Kantonen verlangt, welche sich der Revision des Bundesvertrages widersetzen und beim bisherigen Staatenbund bleiben wollten.

Sie ahnen bereits, warum ich für meinen Vortrag den etwas eigenartigen Titel gewählt habe. Gab es nicht kürzlich ähnliche Diskussionen um die Frage der Verteilung von Flüchtlingskontingenten auf die Mitgliedstaaten der Europäischen Union? Jedenfalls konnte man den Medien im vergangenen September entnehmen, warum es die Sonderkonferenz der EU-Innenminister war, die ihren ersten Mehrheitsbeschluss über die Verteilung von Flüchtlingen getroffen hat. Die Staats- und Regierungschefs müssen nämlich einvernehmlich, also im Streitfall einstimmig entscheiden.

Zurück zur Schweiz. Es wurde damals ein Revisionsentwurf ausgearbeitet, von der Tagsatzung im Mai 1833 verabschiedet und dann den Kantonen zugestellt, die ihn genehmigen oder ablehnen sollten. Es war dieser "Entwurf zu einer revidierten Bundesurkunde der Schweizerischen Eidgenossenschaft" – so ist das Dokument überschrieben –, welcher die Streitschrift von Troxler auslöste. In der Beratung durch die Tagsatzung hatten die konservativen und föderalistischen Kräfte den Entwurf stark in ihrem Sinne beeinflussen können. Zwar hiess es in Artikel 3, der Zweck des Bundes sei die "Behauptung der Unabhängigkeit und Erhaltung der Neutralität des Vaterlandes, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt." In der konkreten Ausgestaltung waren aber die Befugnisse des Bundes massiv verringert worden.¹ Die Individualrechte des Einzelnen, wie sie inzwischen in vielen kantonalen Regenerationsverfassungen figurierten, kamen kaum vor, dafür schützte die Urkunde die Souveränität der Kantone in einem Ausmass, das sogar weiter ging als der damals geltende Bundesvertrag.

Adressaten von Troxlers Streitschrift waren die kantonalen Gremien, die nun über Annahme oder Ablehnung des Entwurfes zu entscheiden hatten, in den meisten Kantonen die Grossen Räte, also die Parlamente. So lautet der Untertitel der Streitschrift denn auch "Eine Zuschrift an die Eidgenossen in den Kantonsräten". Seine Kritik schlüsselt Troxler auf in sieben Todsünden, begangen durch die

¹ Alfred Kölz, Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992, S.384

Tagsatzung, die den Entwurf verabschiedet hat, und welche er ausdrücklich als "hohe und vornehme Sünderin" bezeichnet, oder auch als "löbliche Sünderin".² Aber dann teilt er wortgewaltig nach allen Seiten aus. Die erste Todsünde sieht er darin, dass die Eidgenossenschaft nur aus den Kantonen bestehen soll, der neue Bund seine Legitimation also praktisch ausschliesslich von den Kantonen erhält.³ Man wolle "die dumme Kantonsouveränität erst wieder aufrüsten, und sie nachher wieder abrüsten, um einiger Centralsouveränität Platz zu machen ...".⁴ Von dieser Haupttodsünde könne man sich nur durch die Feststellung lossprechen, dass die Nation als Ganzes und die Eidgenossenschaft souverän sei.

Die zweite Todsünde sieht er im Zusammenwirken der Artikel 3, 4 und 10 des Entwurfes, die er in dem Sinne beschreibt, die wir heute vielleicht als "Mogelpackung" bezeichnen würden. In seinen Worten tönt das so: "Sehr weise und klug hat man hier eine etwas krasse Tendenz, ein Kamel oder Schiffseil, welches nicht leicht in seiner Ganzheit durch die eidgenössischen Nadelöhren durchzutreiben gewesen wäre, in drei Hauptteile zerlegt." Der erste Teil sei die Bundeskompetenz, welche ausschliesslich von den Kantonen abgeleitet werde. Der zweite Teil gehe aus Artikel 4 hervor, nämlich dass man sich gegenseitig beistehe nach dem Grundsatz "Einer für Alle und Alle für Einen". Und dann stellt er die folgenden rhetorischen Fragen: "Wer sollte nun nicht glauben, damit wären die Eidgenossen gemeint! Aber ihr guten Leute! wenn ihr an diese Meinung unserer Väter des Vaterlandes glaubt, da irrt ihr gewaltig. Wie könnt ihr noch gutmütig genug sein, um eueren Ortsboten und Tagherren solch eine Meinung zuzutrauen? Diese Botenherrn können niemand anders meinen, als sich selbst und ihre Stammgehäuse, die Kantone." Und dies gehe dann deutlich aus Artikel 10 hervor, wonach sich bei Gefahr von Aussen die Kantone Beistand schulden. Troxler schliesst diesen Absatz mit dem Bild vom Nadelöhr: "Dies ist das dritte Stück des Kamels."⁵

Ich möchte nicht die ganze Liste der sieben Todsünden durchgehen. Sie drehen sich alle um die alles entscheidende Streitfrage der Souveränität. Troxler strebte eine zentralisierte, demokratische und individualistische Bundesverfassung an.⁶ Er will einen Bundesstaat, der mit seinen Einwohnern, also den Individuen in direkter Verbindung steht, mit einer eidgenössischen Volksvertretung und dem einzelnen Bürger zugestandenem Rechten. Der Entwurf der Bundesurkunde hingegen geht davon aus, dass all dies in den Kantonen zu gewährleisten sei, mit Ausnahme der Niederlassungs- und der Petitionsfreiheit, die man in die Bundesurkunde aufgenommen hat.⁷

Dass man in den Beratungen des Entwurfs der Bundesurkunde die Kantone bewusst schonen wollte, geht aus dem Kommentar hervor, welchen der Berichterstatter der vorberatenden Kommission, Pellegrino Rossi an die Tagsatzung richtete. Schon der Name des Dokumentes "Bundesurkunde" macht dies deutlich, den Begriff einer "Bundesverfassung" wollte man den Kantonen nicht zumuten.⁸

² Ignaz Paul Vital Troxler, Die sieben Todsünden der Bundesurkunde, 1833, S.3
[<http://dx.doi.org/10.3931/e-rara-21976>]

³ Kölz S.385

⁴ Troxler S.4

⁵ Troxler S.5

⁶ Kölz, S. ...

⁷ Kölz S.380

⁸ Kölz S. 379

Klammerbemerkung: Das haben wir doch auch schon gehört, als die Europäische Verfassung, nach ihrer Ablehnung durch die Stimmberechtigten in Frankreich und den Niederlanden durch den Begriff des "Vertrages über die Europäische Union" oder kurz "Vertrag von Lissabon" ersetzt wurde. Klammer geschlossen.

Dieser Pellegrino Rossi – ich werde auf seine Person noch zurückkommen – ist der personifizierte Widersacher und Feind von Troxler, oder vielleicht müsste ich in Troxlers blumiger Sprache sogar vom Leibhaftigen Teufel sprechen. Ihm widmet Troxler den ersten Absatz seiner Streitschrift. Ich möchte Ihnen den Absatz vorlesen, denn es ist eine Qualifikation der Diplomatie, die für sich spricht: "Man verarge uns nicht, dass wir von Todsünden der Bundesurkunde reden. Auch von Sünden in den heiligen Geist und von himmelschreienden Sünden dieses Protokolls und seiner Entstehung hätten wir sprechen können, wenn wir den Satz, der in dem Amtsbericht des Tagsatzungsausschusses von Hrn. Rossi, S.56 steht und sagt: <<Le pouvoir de se constituer est un de plus nobles droits du Suisse>> hätten für Ernst und Wahrheit nehmen dürfen. Bei Diplomaten ist aber dies nicht erlaubt. Wir wollen also auch nicht mehr lange auf seinen Posten zurücksehen, den wir zwar verlassen, aber noch nicht aufgegeben haben. <<Mag sein, dass dieser Posten verloren ist, sagen wir mit dem Freimütigen, ist aber noch die Frage.>> Es kann auch dieser Posten nur verloren sein, insofern wir auf einem andern Wege zum Ziel gelangen, und in diesem Fall ist er auch wieder gewonnen. – Soviel für die Diplomaten; jetzt zu den Todsünden."⁹ Und dann geht es los. Er meint also, dass Diplomaten ohnehin immer etwas anderes sagen als sie meinen, kündigt aber selber an, dass er nicht aufgeben werde, wenn er auch über andere Wege zum Ziel gelangen müsse.

Troxler ist radikal-liberal, aber daneben eben katholisch, was eine nicht ganz alltägliche Kombination darstellt. Wenn wir uns vergegenwärtigen, wie es schliesslich 1848 zur Gründung des Bundesstaates gekommen ist, wird dies noch deutlicher. Während der Regeneration blieb es mehr oder weniger bei der hälftigen Aufteilung der Kantone in konservative und liberale. 1845 schlossen sich dann sieben katholische Kantone zum Sonderbund zusammen, und 1847 kam es auf Beschluss der nun zur Mehrheit gewordenen liberalen Kantone zu einer militärischen Bundesintervention, welche den Sonderbund auflöste. Die Gründung des Bundesstaates 1848 war eine Konsequenz des Sonderbundskrieges, den die katholische Seite verloren hatte. Um so eindrücklicher ist, mit welcher Argumentation der Katholik Troxler seine radikal-liberalen Ansichten untermauerte. Schon die Konstruktion der Todsünden spricht für sich. Am Schluss der Schrift beschwört er seine Adressaten, also die Mitglieder der Grossen Räte, mit Methoden, die man sich für einen Protestanten schwerlich vorstellen kann.

Er sagt, es sei nun an ihnen, den Gross- und Landräten, ihr erstes Versehen gehen die Nation wieder gut zu machen. Und dieses erste Versehen ist die Verabschiedung des Entwurfes durch die Tagsatzung. Er verlangt von ihnen, dass sie diesen Entwurf korrigieren. Und dann kommt seine Drohung: "Tut ihr aber dies nicht, wie es euere Pflicht und Ehre neu gebeut, nachdem ihr diesen zuwider schon einmal die Sache der Nation, deren unmittelbare Stellvertreter ihr seid, verleitet von den Regierungen, der Tagsatzung preisgegeben habt, so wird auch an Euch in Erfüllung gehen, was allen volksfeindlichen und unnationalen Behörden und

⁹ Troxler S. 3

Gewalten widerfahren muss." Und dann beruft er sich für die konkrete Drohung auf einen berühmten Akteur der Französischen Revolution. "Rabaut de St. Etienne stellt Euch das Schicksal solcher Volksvertreter in einem geschichtlichen Bilde dar, indem er sagt: << Aber die Majestät des Volks, einer furchtbaren Riesengestalt gleich, stand in zusehendem Wachstum, und alle die täuschenden Gewalten, welche bisher die Nation beherrscht hatten, scheiterten eine nach der anderen zu ihren Füßen. >>"¹⁰

Mit diesem Zitat endet die Streitschrift. So also versucht ein katholischer Wortgewaltiger, seine radikal-liberalen Ideen durchzusetzen. Er bedient sich übrigens auch immer wieder der Wortverballhornung. Den Bundevertrag von 1815 nennt er immer wieder "Bundesverrat"¹¹, am Schluss bezeichnet er dieses Dokument sogar als "Hochverrat von 1815".¹² Man muss diese Streitschrift in ihrer religiös-blumigen Sprache lesen, diese fast atemlos gehaltene Strafpredigt. Hier donnert eben fast Gottvater gegen seine unartigen Kinder los. Aber er tut dies für die liberale-radikale Freiheit im Bundesstaat.

Bleibt zu erwähnen, dass die Bundesurkunde gescheitert ist. Den Liberalen und den Radikalen war sie zu konservativ und zu föderalistisch, ganz im Sinne von Troxler. Aber auch die Föderalisten und die Konservativen lehnen den Entwurf ab, denn sie hatten ja gar keine Revision des Bundesvertrages von 1815 gewollt. Somit blieb dieser bis 1848 unverändert in Kraft.

Als Übergang zur europäischen Ebene wie versprochen noch ein Wort zu Pellegrino Rossi. Sein Leben ist gleichsam das europäische Pendant zu jenem von Troxler, den die politischen Verhältnisse zu manchen Ortswechseln innerhalb der Schweiz gezwungen haben. Rossi wurde 1778 in Carrara in Italien geboren. Er wurde jung Rechtsprofessor in Bologna. Liberal und national gesinnt, musste er 1815 fliehen und ging nach Genf, wo er sich bald naturalisierte. Er kam in den Grossen Rat und wurde 1832 Abgeordneter Genfs in der Tagsatzung. Das Scheitern der Bundesurkunde von 1833, die auch "Rossi-Plan" oder "Pacte Rossi" genannt wurde, brachte ihn in Schwierigkeiten, auch solche finanzieller Natur. Am Collège de France vermittelten ihm Freunde in Paris dann einen Lehrstuhl und hielt er Vorlesungen über Verfassungsrecht. 1845 wurde er französischer Gesandter in Rom. Dort blieb er, nachdem seine Förderer in Paris gestürzt worden waren. Nun beauftragte ihn der Papst mit der Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfes für den Vatikanstaat. Hier wollte er seine liberalen und nationalen Ideen einbringen. Aber am 15. November 1848 wurde er in Rom von seinen politischen Gegnern erstochen.¹³ Man kann davon ausgehen, dass er noch erfahren hat, wie einige seiner Ideen des "Pact Rossi" Eingang fanden in die erste Verfassung des Schweizerischen Bundesstaates, welche vom 12. September 1848 datiert.

Nun mache ich einen Sprung, noch nicht in die Gegenwart, aber in die zweite Hälfte des letzten Jahrhunderts. Der Schweizerische Publizist und Philosoph Denis de Rougemont hat 1965 ein Buch geschrieben, das im selben Jahr auch in deutscher Übersetzung erschienen ist und den Titel trägt: "Die Schweiz – Modell Europas". Die Geschehnisse zwischen 1815 und 1848 nehmen darin einen breiten Raum ein, und

¹⁰ Troxler S. 16

¹¹ Troxler S. 5 und 7

¹² Troxler S. 14

¹³ Kölz S. 378

sie werden beleuchtet aus der Perspektive der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg. Das französische Original des Buches trägt den Titel "La Suisse ou l'histoire d'un peuple heureux". De Rougemont zeichnet die Entstehung der heutigen Schweiz nach, aber auch die Wahrnehmung der Geschichte aus späterer Zeit. Heute würden wir sagen, das ganze Buch handelt von "Schweizerischer Identität", bei allen Vorbehalten, die man gegen den Begriff der "Identität" auch haben sollte.

De Rougemont beschreibt die identitäre Situation der Schweiz in der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts etwa so: Die politischen und wirtschaftlichen Interessen der Kantone verlangten mit zunehmender Dringlichkeit nach einer verbindlicheren übergeordneten Struktur. Zum Beispiel hätten vor der Gründung des Bundesstaates Fabrikanten in St.Gallen ihre Ware über Besançon nach Genf geschickt, weil dies angesichts der kantonalen Zollerhebung kostengünstiger war.¹⁴ Die Einwohner aber hätten wider alle wirtschaftliche Vernunft die kantonale Unabhängigkeit behaupten wollen und verteidigten die absolute Souveränität der Kantone. Der Durchbruch sei in dem Moment gelungen, als es klar wurde, dass es letztlich nicht oder nicht vor allem um einen Souveränitätsverzicht der Kantone gehe, sondern darum, dass die auf der übergeordneten Ebene zu schaffende Struktur den Teilstaaten gerade jene Souveränität garantierte, die ihnen gänzlich verblieb. Grundlage der neuen Garantiestruktur ist der Zusammenschluss eines Teiles der garantierten Souveränitäten. So erscheint der Bundesstaat schliesslich als Kompromiss zwischen den effektiven wirtschaftlichen Interessen der Bürger und ihrer identitären Vorlieben. Oder wie es De Rougemont in seiner manchmal auch schwärmerischen Sprache ausdrückt – nicht zu vergessen, der Originaltext ist französisch: Man habe nicht nur von den Kantonen »keinen Verzicht auf ihre Souveränität gefordert, sondern diese wird sogar garantiert! Und wer ist die Garantiemacht? Es ist gerade jene Macht, die aus dem Zusammenschluss eines Teiles der garantierten Souveränitäten entsteht!« Und seine Schlussfolgerung: »Ein Kunststück ist gelungen, wenn auch nicht in Worten oder in den Konzepten, so doch in der Praxis«.

Die von ihm als gelungenes "Kunststück" bezeichnete Verfassung illustriert De Rougemont mit einem Zitat des Genfer Professors William E. Rappard aus dem Jahre 1948: »Während die politischen und wirtschaftlichen Interessen der Kantone deren Annäherung und sogar Verschmelzung verlangen, führen die Einwohner fort, ihre Unabhängigkeit gegen alle Vernunft zu behaupten. Der Bundesstaat erscheint wie ein Kompromiss zwischen diesen Interessen und der Vorliebe der Bewohner. *Die Verfassung von 1848 ist die Charta dieses Kompromisses, aus dem sie geboren ist.*«¹⁵

Und dann macht De Rougemont eine zeitgenössische Beurteilung der Schweizerischen Identität vor fünfzig Jahren. Er befindet, der Begriff der "beschränkten Souveränität" sei den Schweizern nach einem Jahrhundert erfolgreicher Anwendung nun definitiv vertraut geworden: "Sie vergessen nie, dass ihre Kantone – ihre wahren Vaterländer – schon vor dem Bund bestanden haben, der ja erst das Produkt einer immer engeren Verbindung der Kantone untereinander ist. Aber sie wissen andererseits auch, dass die kantonalen Autonomien nur durch die Vereinigung aller Kräfte erhalten werden können. Wenn sie die Zentralisierung auf bestimmten Gebieten akzeptieren, dann ist das in ihren Augen nur ein Kompromiss,

¹⁴ Denis De Rougemont, Die Schweiz – Modell Europas, Wien / München 1965, S.71 Übersetzung des französischen Originals: La Suisse ou l'histoire d'un peuple heureux, Paris 1965

¹⁵ Die Bundesverfassung von 1848, Zürich 1948, Seite 206

der die Bewahrung ihrer eigenen Lebensart und ihrer Unabhängigkeit auf allen anderen Gebieten sichert." ¹⁶ So wird also schweizerische Identität in den Sechziger Jahren des letzten Jahrhunderts beschrieben. Und nun wird es klar, warum ich für meinen Vortrag den Titel gewählt habe, der jetzt schon nicht mehr als so eigenartigen erscheint.

Schon aus dem Titel der deutschen Ausgabe des Buches von De Rougemont geht hervor: Die Schweiz ist ein Modell für die europäische Integration. Dabei müssen wir uns bewusst sein, dass dieser Text 1965 geschrieben wurde, dass er die damalige Entwicklungsstufe der europäischen Integration betrifft, eine Integration also, die erst zwei Jahrzehnte alt ist. Aber die Parallelen zur Entstehung des schweizerischen Bundesstaates sind offensichtlich. Die Polemik der Kämpfe während der ungefähr dreissig Jahre zwischen 1815 und 1848 nehme »nicht nur in ihren grossen Zügen, sondern bis in die Details der Formulierungen die Diskussionen vorweg, die um eine Vereinigung Europas seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges geführt wurden. Die Argumente der beiden Parteien – der einen, die den schweizerischen Bund will, und der anderen, die die Souveränität der Kantone verteidigt – können Wort für Wort auf den heutigen Streit auf kontinentaler Ebene übertragen werden. Die einen beweisen uns die Absurdität der inneren Grenzen und das Fehlen jeder gemeinsamen Politik gegenüber der Aussenwelt, die anderen verteidigen die besonderen Bedingungen, die den von ihren "Kantonen" praktizierten Protektionismus rechtfertigen. Die einen appellieren an das gemeinsame Ideal, die anderen weisen auf den Wert ihrer Traditionen hin.« ¹⁷

Geschichte wiederholt sich nicht. Aber die von De Rougemont gezogenen Parallelen zur europäischen Integration sind auch fünfzig Jahre später unvermindert aktuell, wenn nicht noch aktueller. Vor allem seine Analyse im Bereich der Identität muss uns heute frappieren. Was die Gründung des Bundesstaates letztlich erzwang, waren einerseits die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die sich auch aus dem europäischen Umfeld ergaben. Identitäre Vorstellungen standen dem entgegen. Identität ist neben rationaler Beheimatung in geschichtlichen Fakten eine stark emotionale Angelegenheit. Was uns aber Troxlers Text besonders deutlich macht, ist noch etwas anderes. Die politischen Konsequenzen, die sich aus wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ergeben können, und vor allem die Auseinandersetzung mit diesen politischen Konsequenzen, ist alles andere als frei von Emotion. Denn Beheimatung gibt es eben auch in politischen Strukturen. Fast möchte ich sagen, dass der letzte Abstimmungssonntag auch eine Paradebeispiel ist für den Durchbruch solcher Emotionen, also der Beheimatung in politischen Strukturen und damit im Staatswesen.

Auf europäischer Ebene haben wir effektiv eine Wiederholung des selben Szenarios. Auch in der Europäischen Union werden Schritte zu vermehrtem gemeinschaftlichem Handeln nur möglich sein, wenn sie als Sicherung der nationalen Souveränität vermittelt werden können, eine Sicherung, die nur dadurch überhaupt erst ermöglicht wird, dass auf der übergeordneten Ebene Garantiestrukturen für die nationale Souveränität errichtet werden. In welchen Bereichen Souveränität nur gemeinschaftlich wahrgenommen werden kann, ergibt sich aus verschiedenen regionalen und weltweiten Entwicklungen. In dem Moment, in welchem solche Bereiche erkennbar werden, entsteht notwendigerweise eine

¹⁶ De Rougemont S.95

¹⁷ De Rougemont S.71

Kontroverse zwischen einer vergangenheits- und einer zukunftsorientierten Betrachtungsweise: Letztere will in dem betreffenden Bereich zur gemeinschaftlichen Wahrnehmung der Souveränität übergehen, auch im Bestreben, die verbleibende Souveränität der Nationalstaaten zu verteidigen. Vergangenheitsorientierung stellt diesem Bestreben die bisherigen Verhältnisse entgegen und argumentiert für die Beibehaltung der nationalstaatlichen Souveränität, die aus der Sicht der Zukunftsorientierung jedoch gar keine Option mehr darstellt, weil sie aufgrund der regionalen oder weltweiten Entwicklungen illusorisch geworden sei. Im Grunde genommen finden wir genau das bei Troxler beschrieben.

Ich möchte abschliessen mit einer letzten Bemerkung. Es gibt noch einen weiteren Aspekt der Vergleichbarkeit der damaligen Zeit und ihrer Auswirkungen auf die Schweiz mit der heutigen Situation der europäischen Integration. Als die Schweiz zum Bundesstaat wurde, war der Nationalstaat schon erfunden, aber viele Beispiele für liberal und demokratisch ausgestaltete Staaten gab es noch nicht. Auch existierten keine Staaten, welche wie die Schweiz langsam durch die Aufnahme neuer souveräner Teilstaaten gewachsen waren, es sei denn, man wolle den Vergleich anstellen mit den Vereinigten Staaten von Amerika, welcher aber nur teilweise tauglich ist. Deshalb ist die schweizerische Verfassungsgeschichte so vielfältig, man gelangte von den kantonalen Verfassungen zu einer Bundesverfassung.

Die Europäische Integration steht vor vergleichbaren Problemen, weil die Union nicht zu einem Nationalstaat werden kann, also auch nicht zu einem traditionellen Bundesstaat. Es muss eine neue Form der Staatlichkeit auf mehreren Ebenen gefunden werden, die es noch nirgends gibt. In seinem kleinen und sehr interessanten Buch über Europa stellt Zygmunt Bauman fest, dass sich die Europäische Integration heute in einer Umwälzung befinde, welche mit der seinerzeitigen Nationalstaatenbildung verglichen werden kann. Es gehe darum, auf europäischer Ebene "die Leistung zu wiederholen, die vom Nationalstaat der frühen Moderne vollbracht worden ist: der Aufgabe, Macht und Politik wieder zusammenzubringen, die gegenwärtig getrennt sind und in entgegengesetzte Richtungen steuern."¹⁸ Und für den Vergleich mit damals bringt er ein sehr schönes Bild, warum sich die Europäische Union nicht zu einem Gebilde in der Form eines Nationalstaates entwickeln könne. Die Nationalstaaten seien schliesslich auch keine "grösseren Versionen von Landgütern, Kirchspielen oder selbstverwalteten Städten gewesen."¹⁹

In Europa wächst eine neue Form von Staatlichkeit, und es braucht dazu viel Erfindungsgeist. Kaum jemand hat dazu so ideale Voraussetzungen wie jene Personen, die historisch, politisch und kulturell, ja sogar in ihrer diesbezüglichen umfassenden Identität schweizerisch sozialisiert worden sind. Unter diesem Gesichtspunkt ist es eigentlich schade, dass der Nationalrat vorgestern beschlossen hat, das ohnehin schon eingefrorene Beitritts-gesuch der Schweiz zur Union müsse nun auch noch formell zurückgezogen werden. Aber – um nochmals Troxler zu zitieren: "Es kann auch dieser Posten nur verloren sein, insofern wir auf einem andern Wege zum Ziel gelangen, und in diesem Fall ist er auch wieder gewonnen."²⁰

¹⁸ Zygmunt Bauman, Europa. Ein unvollendetes Abenteuer, Hamburg 2015, S.174

¹⁹ Bauman S.178

²⁰ Troxler S.3