

Das Zerwürfnis zwischen der Schweiz und der EU hat historische Ursachen – eine Analyse

In der Schweiz hat das Nation-Building grundlegend anders funktioniert als in umliegenden Ländern. Dem zentralistischen Modell à la française steht das anarchische Muster der Eidgenossenschaft entgegen. Die Auswirkungen sind heute deutlich zu spüren.

Oliver Zimmer

06.12.2021, 05.30 Uhr



Im französischen Staatsdenken fungiert die eigene Nation seit der Revolution als Speerspitze des menschlichen Fortschritts. Im Bild: «Le Triomphe de la République», Monument des Bildhauers Jules Dalou auf der Place de la Nation in Paris.

Charles Joseph Antoine Lansiaux /
AKG

Das Sprichwort, der Teufel stecke im Detail, mag bei vielen Alltagsfragen zutreffen. Auf dem Feld der internationalen Beziehungen ist der Streit um Rechtsparagrafen aber oft eher ein Symptom für grundlegende kulturelle Differenzen, hinter denen sich historisch geprägte Mentalitäten verbergen. Diese bilden die Landkarten, mit denen sich Menschen in der Zeit orientieren. Dies gilt auch für die gegenwärtigen Verstimmungen der EU gegenüber der Schweiz.

So gesehen erscheint mir der vielfache Ruf, man solle doch bitte endlich – geleitet von nichts als pragmatischer Vernunft – nach vorne schauen anstatt immer nur zurück, reichlich naiv. Denn durch Geschichtsblindheit gewinnt man keine Zukunft – zumindest keine nachhaltige. Auch für den vielzitierten Ernest Renan (1823–1892), der die

Nation als tägliches Plebiszit bezeichnete, war die Willensnation kein Konstrukt *ex nihilo*, sondern ein Produkt von Geschichte und kollektivem Gedächtnis.

Selbstverständlich lässt sich ein Land nicht mit einer Mentalität gleichsetzen. Der Streit um den richtigen politischen Kurs möglichst ohne gegenseitige Stigmatisierungsversuche – dieses Markenzeichen lebendiger Demokratien – beweist dies zur Genüge. Dennoch lassen sich die unterschiedlichen Institutionen und politischen Sensitivitäten in Europa ohne das Konzept der Mentalität nicht erklären.

Eine wichtige mentalitätsbedingte Scheidelinie gründet in den verschiedenen Mustern des Nation-Building in der Neuzeit. Auf einem Kontinuum lassen sich ein zentralistisches und ein anarchisches Muster voneinander unterscheiden. Die EU in ihrer gegenwärtigen ideologischen Verfassung steht in der Tradition des zentralistischen Nation-Building. Hier tritt der Staat als Hüter der Wahrheit und als Zivilisator seiner Bürger auf. Näher beim anarchischen Ende des Kontinuums befindet sich aufgrund ihrer Geschichte die Schweiz.

Auch ein Land wie Deutschland weist dank seinen föderalistischen Traditionen eine gewisse Affinität zu einem eher dezentralen Staatsverständnis auf. Die entscheidende Ausnahme von dieser Regel bildet allerdings die deutsche Europapolitik, wo die Verbrechen des Zweiten Weltkriegs diese Mentalitätslinie weitgehend ausser Kraft setzen. Für Deutschlands *classe politique* steht schon lange fest – siehe auch die neue Ampelkoalition –, dass das Ersatzvaterland Europa so zentralistisch organisiert sein muss, wie es Frankreich gefällt.

Frankreich als Paradebeispiel

Im Gegensatz zum anarchischen Modell nationalstaatlicher Entwicklung ist bei der zentralistischen Variante der Begriff des Nation-Building vollständig angebracht. Denn hier wird versucht, die Leute in ein nationalstaatliches Gebilde zu integrieren. Und zwar unter Einsatz grosser ideologischer und materieller Ressourcen.

Beim zentralistischen Nation-Building, dessen Ursprünge im 19. Jahrhundert liegen, geht es um die Bündelung der Staatsmacht durch Zentralisierung wichtiger Institutionen – von der Politik und Verfassung über Wirtschaft, Steuern und öffentliche Infrastruktur bis zum Bereich der Bildung und Erziehung.

Der Kern des zentralistischen Nation-Building – sein eigentliches Schlachtfeld – ist jedoch die Kultur. Um es weniger abstrakt zu

formulieren: Wer den zentralistischen Nationalstaat anstrebt, muss es auf das Denken und die Gefühle der Leute abgesehen haben. Nun haben diese Leute in der Regel nicht auf ihre Erwecker gewartet. Auch sind sie zumeist keine unbeschriebenen Blätter. Wer im Bereich der Verfassung, der Bildung oder des Bürgerrechts einheitliche nationale Verhältnisse schaffen will, auf den wartet deshalb viel Arbeit.

Das Paradebeispiel des zentralistischen Nation-Building, das weltweit Schule machte, ist Frankreich. Als dessen brilliantester Theoretiker darf wohl der zum Revolutionär mutierte Klosterdekan Emmanuel Joseph Sieyès (1748–1836) gelten. Dem aus Südfrankreich stammenden Vielleser blieb der Aufstieg in ein höheres Kirchenamt aufgrund seiner bürgerlichen Herkunft verwehrt. Soziologen würden hier wohl von einer anomischen Statuskonstellation sprechen. In seinem einflussreichen Pamphlet von 1789, «Qu'est-ce que le Tiers État?» («Was ist der dritte Stand?»), redet Sieyès jedenfalls einer radikal neuen Gesellschaftsordnung das Wort.

So argumentiert Sieyès, der dritte Stand der wirtschaftlich produktiven Bürger bilde die gesamte Nation. Diese Nation sei der alleinige Souverän. Den dritten Stand fordert Sieyès deshalb dazu auf, die von Klerus und Adel dominierte Drei-Stände-Ordnung zu beseitigen. Mit Metaphern aus dem Tierreich versucht er, seinem Argument die nötige Plastizität zu verleihen. So beschreibt er die Adligen wiederholt als Blutsauger und Parasiten, die den dritten Stand um seinen verdienten Lohn bringen.

Den zweiten Hauptfeind der Nation erblickt Sieyès in den alten historischen Provinzen und Kommunen Frankreichs. Wie im Adel sieht er auch in ihnen jenen Korporatismus am Werk, den es im Namen der einen und unteilbaren Nation auszumerzen gilt. Die Nation muss nach Sieyès mit einer einzigen Stimme sprechen. Lokale Autonomie hält er deshalb für ein Zeichen von Rückständigkeit.

Ein elitärer Populismus

Sieyès sollte seinen Willen bekommen. 1789 wurden die historischen Provinzen Frankreichs aufgehoben. An ihre Stelle traten neue administrative Einheiten – Départements, Kantone und Kommunen. Faktisch wurden damals Hunderte von selbständigen Gemeinwesen zu Verwaltungseinheiten des französischen Staats herabgestuft. Seine Vision für ein modernes Frankreich beschreibt Sieyès mit folgenden Worten:

«Schon lange bin ich von der Notwendigkeit überzeugt, Frankreich einer neuen territorialen Aufgliederung zu unterziehen. Sollten wir uns diese Gelegenheit entgehen lassen, so wird sie nicht wiederkehren. Die

Provinzen würden ihren Esprit de Corps, ihre Privilegien, ihre Präntensionen und ihr eifersüchtiges Gehabe bis in alle Ewigkeit konservieren. Frankreich könnte nie zu jener politischen Union finden, die es braucht, damit aus ihm ein grosses Volk wird, auf der Grundlage einheitlicher Gesetze und unter der Obhut einer einzigen Verwaltung.»

Gesamthaft predigt Sieyès wohl das, was man einen elitären Populismus nennen könnte. Als Populist handelt er etwa, wenn er seine Zeitgenossen gegen den angeblich parasitären Adel aufhetzt. Sobald die Adligen abgedankt haben, soll indessen eine neue Funktionselite die Macht im Staat übernehmen. Deshalb spricht er in seinem Pamphlet auch nirgends von Demokratie (den Begriff gab es damals schon), sondern stets von Repräsentation. Ein kleines Milieu von besonders Vernunftbegabten soll den Willen der Nation repräsentieren. Mit seinem Pamphlet propagiert Sieyès also einen Transfer der Staatsmacht vom traditionellen Adel zur neuen Aristokratie der Vernunft: von den Blutsaugern zu den Weisen.

Damit wird deutlich: Das zentralistische Nation-Building bezieht seine Energie aus einer Ideologie der sozialen Hierarchisierung. Ihr Kern ist die Behauptung einer zivilisatorischen Differenz zwischen Oben und Unten, zwischen Zentrum und Peripherie. So erklärte etwa der damalige Sekretär der Académie française, Charles Duclos, bereits 1751, dass Leute, die 50 Kilometer weit von Paris entfernt lebten, sich in ihrem Denken etwa hundert Jahre im Verzug befänden.

Duclos artikulierte hier nicht etwa die Meinung eines Aussenseiters. Auch der grosse Liberale John Stuart Mill (1806–1873) sah fast überall, wo er hinschaute, politisch unmündige Menschen. Dazu gehörten für Mill neben Indern auch die englischen Unterschichten oder die Bewohner der schottischen Highlands.

Nationalismus und Universalismus

Dieser Ideologie der sozialen Hierarchisierung bedienten sich im 19. Jahrhundert alle politischen Bewegungen, die sich als staatstragend begriffen. Nicht nur, aber besonders in Frankreich nahm damals ein interner Kolonialismus seinen Lauf. Staatlich besoldete Beamte besuchten die französischen Provinzen, um die Denkgewohnheiten und Praktiken der lokalen Bevölkerung zu beobachten. Ihr Antrieb war jedoch keineswegs anthropologische Neugier; ihr Motiv war die zivilisatorische Vervollkommnung der Eingeborenen.

Der zentrale Trick besteht hier darin, die eigene nationalistische Mission universalistisch aufzuladen. Dabei wird die eigene Nation als Speerspitze des menschlichen Fortschritts präsentiert. Besonders in Frankreich wirkt

diese Synthese von nationaler und universalistischer Mission seit der Revolution von 1789 als staatspolitisches Leitbild. Man muss kein reaktionärer Geselle sein, um auf diese Konstante im französischen Staatsdenken hinzuweisen. So schrieb der linke Kulturosoziologe Pierre Bourdieu in einem klassischen Aufsatz zur Genese des modernen Staates:

«In Frankreich manifestierte sich die nationalistische Kultur stets hinter einer universalistischen Fassade. Die Neigung, die Aufnahme in die nationale Kultur als Aufstieg in die Universalität zu begreifen, bildet die Grundlage nicht nur der brutalen integrationistischen Vision der republikanischen Tradition (. . .), sondern auch der äusserst perversen Formen des universalistischen Imperialismus wie seiner internationalistischen Nationalismen.

Zur kulturellen Vereinheitlichung gehört die Verhängung der dominanten nationalen Sprache und Kultur wie auch jene Relegation aller anderen Sprachen auf die Stufe eines unwürdigen Idioms, die in Begriffen wie Patois oder «lokale Dialekte» zum Ausdruck kommt. Indem eine bestimmte Sprache auf das Podest der Universalität gestellt wird, fallen alle anderen auf die Stufe der Partikularität hinab. Und weil der Universalisierung offiziell sanktionierter Ansprüche keine Universalisierung der Zugangschancen gegenübersteht, kommt die Monopolisierung des Universalen einigen wenigen zugute, während alle anderen davon ausgeschlossen bleiben.»

Von der Erfahrung gesteuert

So viel zum zentralistischen Nation-Building. Das anarchische Nation-Building ist anders gelagert als das zentralistische. Insbesondere handelt es sich beim anarchischen Nation-Building nicht um eine Kopfgeburt. Das politische Reissbrett kommt zwar auch hier zur Anwendung, aber stets nur als Teil einer Dialektik. Das Bauprinzip des anarchischen Nation-Building ist die situationsbedingte, von der historischen Erfahrung gesteuerte Eklektik.

Das macht das anarchische Nation-Building natürlich nicht tugendhafter als das zentralistische. Im Grunde genommen ist es sogar so: Der Wahrheits- und Tugendanspruch, der dem zentralistischen Nation-Building seit je Flügel verleiht, hat beim anarchischen nichts verloren.

Auch ist das politische Gemeinwesen, das aus dem anarchischen Nation-Building hervorgeht, oft nur für die Eingeborenen und Eingeweihten lesbar. Als staatlichem Gebilde fehlt es ihm an einer eleganten Geometrie. Von aussen gesehen wirkt es deshalb zuweilen furchtbar

unübersichtlich: wie ein Buch mit sieben Siegeln. Dass dieses Gemeinwesen deshalb bei den Anhängern eines starken Staates unbeliebt ist, darauf hat der amerikanische Politologe James C. Scott in «Seeing like a State» hingewiesen.

Und seien wir ehrlich: Die Intellektuellen und Politiker der Schweiz sind in dieser Frage bis heute gespalten. Einige beschreiben die Eidgenossenschaft – negativ-kritisch – als Flickenteppich, der entwirrt und neu geflochten werden müsse. Andere reden – positiv-verklärend – von der einzig wahren Freiheit.

Herbert Lüthys Kernsatz

Der brillianteste Interpret dieses historischen Streits um das Strickmuster des eidgenössischen Staates ist Herbert Lüthy. Lüthy argumentiert weder von links noch von rechts. Er tut bloss das, was man von einem herausragenden Historiker erwarten dürfen sollte. So demonstriert er einen ausgeprägten Sinn für die Spannungen und Widersprüche historischer Prozesse. Er ist geschichtstheoretisch versiert. Er beobachtet genau und analysiert mit Phantasie. Er denkt, was bei Historikern eher selten vorkommt, nicht in den Schablonen der modernen Geschichtsphilosophie.

Lüthys Kernsatz findet sich in seinem Aufsatz «Die Schweiz als Antithese». Der Satz geht so: «Aber die Schweiz ist kein Vernunftsgebilde; sie lässt sich nur historisch definieren.» Und dann fährt Lüthy fort: «So hat die Schweiz ihre Staatsform gegen den Strom der allgemeinen europäischen Entwicklung der letzten Jahrhunderte ausgebaut; indem sie das Wesentliche ihrer mittelalterlichen Strukturen bewahrte, hat sie weder den zentralisierten und einheitlich verwalteten Territorialstaat noch die Lehre von der einen und unteilbaren Souveränität gekannt, die in den absoluten Monarchien den Weg zur einheitsstaatlichen egalitären Demokratie geebnet hat.»

Mit den mittelalterlichen Strukturen meint Lüthy die kommunale Bewegung der Orte. Diesen Kommunalismus gab es bis ins 17. Jahrhundert fast überall in Europa. Doch nur in der Schweiz fand er Eingang ins Institutionengewebe des modernen Staates. Während anderswo die Kommunen neutralisiert wurden, überlebten sie in der Eidgenossenschaft und prägten dort die politische Kultur. Diese oft kleinen, zuweilen zur Exklusion neigenden Gebilde, sie wirkten hier staatsbildend.

Der von unten nach oben gebaute Staat, die Begrenzung des Repräsentativsystems durch die halbdirekte Demokratie, das sind die Säulen des Schweizer Bundesstaates. Lüthy sieht das Besondere der

Schweiz also in dem, was man die unvollständige Modernisierung ihrer politischen Strukturen nennen könnte. Sie ist die Voraussetzung der modernen Schweiz als mehrsprachiger Nation.

Lüthy formuliert dieses Paradox mit der ihm eigenen Ironie: «Denn sagen wir es rund heraus: Die Schweiz ist in den lebendigen und erstarrten Formen ihres Regierungssystems tatsächlich das archaischste Land des Westens, und gewisse Züge ihrer Mentalität und ihrer Entwicklung wären vielleicht einem Kongolesen, dem sein Stamm oder Dorf die Welt ist, leichter verständlich als einem Nachbarn aus der Einen und Unteilbaren Französischen Republik; denn die Grundstrukturen dieses Landes gehen auf eine Zeit zurück, die den modernen Staatsbegriff nicht kannte.»

Wer oder was ist modern?

Das wirklich Bemerkenswerte an Lüthys Analyse liegt in folgendem Punkt: dass er nicht auf die Idee kommt, den modernen Staatsbegriff mit real existierender Modernität gleichzusetzen.

Als Historiker sieht man sich ja unweigerlich mit der Frage konfrontiert, was moderner Fortschritt denn eigentlich sei. Ist es das, was führende Denker wie Sieyès oder Mill oder Hegel als zukunftsweisend sehen; oder ist es das, was sich in der Wirklichkeit – in der Auseinandersetzung mit dem bestehenden Inventar an menschlichen Dispositionen – als zukunftsträchtig erweist?

Hier könnte man es sich einfach machen und antworten:

Selbstverständlich ist es das Zweite. Das wäre die klassisch-konservative Position, die ich für alles andere als banal halte. Produktiver erscheint es mir jedoch, hier eine gewisse Ambivalenz zuzulassen – eine Prise Zweifel in beide Richtungen. Getreu dem Grundsatz: Einerseits muss nicht alles, was bis jetzt funktioniert hat, auch zukunftsfähig sein; und andererseits bürgt der politische Zeitgeist nicht unbedingt für Fortschritt.

Wer so denkt, stellt vor allem Fragen. Mit Bezug auf das anarchische Nation-Building der Schweiz wäre etwa zu fragen: Weshalb entschieden sich die ehemaligen Untertanengebiete des Tessins und des Waadtlands, weshalb entschieden sich das Wallis, Genf und Neuenburg für die Schweiz, als das in Eroberungskriegen errichtete Imperium Napoleons implodierte? Warum entschieden sie sich nicht für Frankreich oder Italien? Meine Antwort: Weil sie glaubten, dass ihnen der sich abzeichnende Schweizer Bundesstaat mehr Freiraum für ihre Selbstbestimmung lassen würde – nicht trotz, sondern wegen seiner geometrisch-ästhetischen Mängel.

Auch später – etwa beim Ausbau des Eisenbahnnetzes – kamen jene antizentralistischen Neigungen zum Zug. Während die Architekten der europäischen Zentralstaaten die Hauptstädte und Industriezentren beim Eisenbahnbau privilegierten, setzte sich in der Schweiz gegen 1900 die ferroviäre Gleichberechtigung durch. Laut Lüthy war es nämlich schon damals so: Was dem Status- und Prestigedenken einer privilegierten Minderheit zuwiderlief, kam der Wohlfahrt der meisten Menschen zugute.

Könnte es sein, dass die archaischen eidgenössischen Strukturen in der Praxis mehr Modernität produziert haben als die brillanten Werke der grossen Staatsphilosophen? Wer ist hier eigentlich «modern» im Sinne von Zukunftsfähigkeit? Sind es jene zentralistischen Republiken, deren Staatsdoktrin kaum Raum lässt für abweichende Gebilde? Oder ist es die Eidgenossenschaft, die solche Vielfalt zu ihrem Bauprinzip erklärte und die schon vor 1900 in der Spitzengruppe der industriellen Welt mitmarschierte?

Mehr als zwei Jahrhunderte nach der Französischen Revolution lässt sich mit Blick auf Europa und die Welt immerhin festhalten: Der Geist und die Wirklichkeit des Zentralismus fördern den Fortschritt nicht – sie behindern ihn.

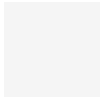
Oliver Zimmer ist seit 2005 Geschichtsprofessor an der University of Oxford. Ab 1. Januar 2022 wird er als Research Director beim Zürcher Forschungsinstitut Crema (Centre for Research in Economics, Management and the Arts) wirken. Sein letztes Buch, «Wer hat Angst vor Tell? Unzeitgemässes zur Demokratie», erschien 2020 beim Econtext-Verlag. Ein Buch, das er mit dem Ökonomen Bruno S. Frey verfasst hat («Mehr Demokratie wagen? Volksherrschaft im 21. Jahrhundert»), erscheint nächstes Jahr.

Passend zum Artikel

 **Das archaischste Land des Westens ist zugleich das modernste: Der Oxford-Historiker Oliver Zimmer ergreift Partei für die Eidgenossenschaft**

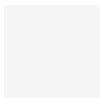
26.11.2020



 **Der Populismus der liberalen Eliten: warum das progressive Schwarz-Weiss-Denken in die Irre führt**

18.02.2021



 **INTERVIEW**
«Ich würde Ihnen widersprechen: Die Schweiz ist ein Teilmittglied der EU»

26.05.2021

