

## Die Schweiz - ein Modell zur Lösung von Nationalitätenkonflikten?

HSFK-REPORT 2/1998

---

### Zusammenfassung:

Seit dem Zerbröckeln des realsozialistischen Lagers und der Sowjetunion, das in Europa eine neue Welle staatlicher Neuordnung, nationalistischer Mobilisierung und Minderheitenstreit in Gang setzte, rücken mögliche Alternativen zum homogenen Nationalstaat aufs neue in den Mittelpunkt politischer und politikwissenschaftlicher Aufmerksamkeit. Fraglos gibt es andere Fälle für die gelungene Zivilisierung von Sprachenstreit und Nationalitätenkonflikten; doch zu Recht gilt der schweizerische Bundesstaat als herausragendes Beispiel für die erfolgreiche politische Integration unterschiedlicher ethnischer Zugehörigkeiten. Schon Ernest Renan führte sie in seiner vielzitierten Vorlesung aus dem Jahre 1882, "Qu'est-ce qu'une nation?", als politischen Beweis dafür an, daß das Nationalitätsprinzip keineswegs, wie eine wachsende Zahl seiner Zeitgenossen in Europa zu glauben begannen, die naturwüchsige Letztbegründung der modernen Nationen sei: "Die Sprache lädt dazu ein, sich zu vereinen; sie zwingt nicht dazu. [...] Die Schweiz [...], durch Übereinkunft ihrer verschiedenen Teile entstanden, zählt drei oder vier Sprachen. Beim Menschen gibt es etwas, was der Sprache übergeordnet ist: den Willen."

Ungeachtet dessen, ob man die moderne Schweiz als mehrsprachige Willensnation oder als multikulturelles Gemeinwesen bezeichnet, immer wieder tauchen seit 1848 Vorschläge auf, gewaltsame Nationalitätenkonflikte mit dem Schweizer "Modell" pazifizieren zu wollen, zuletzt etwa in den Vorschlägen zur Befriedung Zyperns oder Bosniens. Häufig kranken solche Rezepte indes an dem Mißverständnis, die eidgenössischen Kantone seien ethnische Größen. Überhaupt scheint das Interesse an der "Anwendung" des Musters in einem krassen Mißverhältnis zur geringen Kenntnis über politisches System und Geschichte der Schweiz zu stehen. Man muß aber kennen und begreifen, was man anwenden will. Deshalb wird hier zunächst erklärt, warum und wie die politische Integration des Heterogenen funktioniert. Trotz manch innerer Spannungen im Zeitalter des Nationalismus und der Weltkriege blieben Sprachkämpfe oder Volksgruppenhaß in der Schweiz unbekannt. Das beruht auf ihren spezifischen Entstehungsbedingungen, aber auch auf dem komplizierten institutionellen Gefüge und der politischen Kultur des modernen Bundesstaates.

Die Viersprachigkeit der Schweiz läßt sich genau datieren. Sie beginnt mit der Helvetischen Republik 1798. Die viel früher einsetzende Staatsbildung hatte ausschließlich deutsche Ursprünge. Daß die Eidgenossen im Spätmittelalter über den Gotthard hinausgriffen und vor allem das mächtige Bern weit in französischsprachiges Territorium vordrang, widerspricht dem nicht. Denn diese Gebiete waren entweder Verbündete ohne gleiche Rechte oder Untertanen, sei es - wie beispielsweise das von Bern beherrschte Waadtland - eines Kantons, sei es als von den Eidgenossen rotierend verwaltete Gemeine Herrschaften wie das Tessin oder der Aargau. Erst mit dem Einmarsch der französischen Revolutionsarmee triumphierten die Prinzipien der modernen Demokratie über die altrepublikanischen Oligarchien. Die Schweiz trat in eine Ära der politischen Umwälzungen ein, die fünfzig Jahre dauern und erst mit der modernen Bundesverfassung von 1848 enden sollte. Eine Besonderheit besteht darin, daß die revolutionären Prinzipien der Volkssouveränität und der politischen Gleichheit nicht mit Gottesgnadentum und Leibeigenschaft zu ringen hatten. Deshalb konnten sie ungeachtet der Patrizierherrschaften des ancien régime in mancher Hinsicht an alteidgenössisch-republikanische Traditionen anknüpfen. Neben der Auseinandersetzung um politische Gleichheit und das allgemeine (Männer)Wahlrecht galt das jahrzehntelange Ringen zwischen revolutionären und restaurativen Kräften in

der Schweiz vor allem der Emanzipation der Verbündeten und Untertanengebiete zu souveränen und gleichberechtigten Kantonen sowie der Schaffung einer Zentralgewalt.

Schon in der Frühphase der halb hausgemachten, halb verordneten Revolution kam es zum eigentlichen Konstitutionsakt der modernen, mehrsprachigen Nation: Die Eliten der französisch- und italienischsprachigen Gebiete widersetzten sich dem Anschluß an Frankreich respektive an die Cisalpinische Republik und wollten in der Eidgenossenschaft bleiben. Namentlich das Tessin und das Waadtland entschieden sich gegen das Nationalitätsprinzip und für die Schweiz. Als souveräne und gleichberechtigte Kantone versprachen sie sich mehr politische Partizipation denn als Peripherie homogener, hyperzentralistischer Nationalstaaten. Demokratische Selbstregierung war noch nicht dasselbe wie das später ethnonational verengte Selbstbestimmungsrecht.

Im Sonderbundskrieg 1847 hatten die radikalen und liberalen Kantone die traditionalistisch-katholischen Kräfte, die an ihren alten partikularen Souveränitäten und Privilegien festhalten wollten und sich gegen jede Vereinheitlichung stemmten, besiegt und den modernen Bundesstaat gegründet. Dieser ging dem europäischen Völkerfrühling voraus - die Schweiz gehörte mit der Schaffung ihres Bundesstaates 1848 bekanntlich zur Spitze des demokratischen Fortschritts in Europa. Die Gleichberechtigung des Französischen und Italienischen als Nationalsprache besitzt seither Verfassungsrang.

In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts spielte die ethnisch unterschiedliche Zusammensetzung der Schweiz eine erstaunlich geringe politische Rolle. Zur ideologischen Essentialisierung und Sakralisierung der Mehrsprachigkeit kam es erst nach der Nationalstaatsbildung Italiens und Deutschland. Als Gegenbewegung zu der damals in ganz Europa rasch anschwellenden Kraft des Ethnonationalismus begann man seinerzeit, die politische Willensnation, die über den Sprachen und dem Nationalitätsprinzip steht, zur Antithese zu stilisieren, gar den Mangel an einer "objektiven" Nation in die Tugend einer spezifisch europäischen und zivilisatorischen "Mission" der Schweiz umzumünzen.

Naturgemäß stand der für die Schweiz wohl immer schon heikelste ihrer sprachlich-ethnischen Unterschiede, der Gegensatz zwischen alemannischer Mehrheit und welscher Minderheit, immer dann vor einer Bewährungsprobe, wenn Deutschland und Frankreich gegeneinander Krieg führten. Denn so selbstverständlich die meisten Schweizer unter Nationalität nichts als ihre gemeinsame Staatszugehörigkeit verstehen, so selbstverständlich blicken die Romands kulturell und intellektuell nach Paris, während die kulturellen Beziehung der Deutschschweizer zu Deutschland facettenreicher und zumal in diesem Jahrhundert verkrampfter ist. Während der Krieg von 1870/71 erste Gegensätze in der Schweiz erzeugte, die jedoch noch gemildert wurden von gesamtschweizerischen Irritationen über das auftrumpfende Deutsche Reich, riß dann das vierjährige Ringen nach 1914 zwischen Deutschland und Frankreich den "Graben" zwischen der Romandie und der deutschen Schweiz bedrohlich auf, zumindest in der politischen und militärischen Elite. Vielen Historikern zufolge war die innere Spaltung im Ersten Weltkrieg, als die militärische Bedrohung der Schweiz geringer war, ungleich gefährlicher als im Zweiten, ihrer militärisch größten Existenzbedrohung.

1938 erhob man im Zeichen der sogenannten geistigen Landesverteidigung das Rätoromanisch, seinerzeit noch keine standardisierte Sprache, in gezielter Abgrenzung gegen ethnische und völkische Nationalismen feierlich zur vierten Nationalsprache. Da es einzig im Kanton Graubünden als eine von drei Sprachen vertreten ist, beließ man es auf Bundesebene aus praktischen Gründen bei drei Amtssprachen.

So wichtig nun aber die Gleichberechtigung aller vier Sprachen in der Schweiz ist, so liegt des Rätsels Lösung doch nicht, wie in der Fachliteratur über Nationalitäten- und Minderheitenkonflikte häufig zu lesen ist, im Verhältnis zwischen ihren ethnonationalen Teilen. In der Bundesverfassung ist weder über deren Autonomie etwas zu finden, noch über Garantien und Schutz von Minderheiten. Wenn sich spezielle Regelungen erübrigen, wie es im Selbstverständnis der Schweiz oft heißt, weil man die Sprachen- und Minderheitenfragen geregelt habe, bevor sie zum Problem werden konnten, so verweist das auf den wirklichen Schlüssel zum Verständnis der Schweiz: auf die Kantone. Ausgehend von ihrer Entstehungsgeschichte aus dem föderativen Zusammenschluß unabhängiger Städte und Landkantone haben die 23 (resp. 26, wenn man die drei Halbkantone gesondert zählt) souveränen Kantone bis heute ein im Vergleich zu fast allen föderalistischen Staatsgebilden extrem hohes Maß an teilstaatlicher Souveränität und Eigenständigkeit behalten. Und auf sie bezieht sich bis heute die vorrangige politische Identifikation. Kantonale Partikularismen und Identitäten sind jedenfalls entscheidender als die

ethnische Zugehörigkeit. Das gilt generell für die gesamte Schweiz, erhält aber in den sechs welschen sowie in den mehrsprachigen Kantonen ein besonderes Gewicht.

Die sprichwörtliche Ausnahme, die die Regel bestätigt, stellt der Kanton Jura dar. Dort rekurierte das Begehren nach einem eigenen Kanton auf die üblichen Strategien ethnonationaler Mobilisierung. Ein überaus kompliziertes staatsrechtliches Procedere war nötig, bis nach einer regelrechten Kaskade von Volksabstimmungen auf unterschiedlichen Ebenen 1979 ein neuer, selbständiger Kanton Jura geschaffen werden konnte.

Das Verhältnis zwischen der Mehrheit der Deutschschweizer und der französisch- und italienischsprachigen Minderheiten ist nicht frei von Spannungen und Empfindlichkeiten. Da sich der Rückgang des Rätoromanischen in den letzten Jahrzehnten dramatisch beschleunigt hat, wurde der Bund aufgefordert, mit sprachpolitischen Stützmaßnahmen die Viersprachigkeit des Landes zu erhalten. Das Bemühen, den sogenannten Sprachenartikel in der Bundesverfassung zu revidieren, löste in den achtziger Jahren eine umfassende Debatte über die aktuellen Sprachprobleme in der Schweiz aus. Eine Expertenkommission lotete sie nach allen Seiten aus. Sie gelangte zu dem Ergebnis, daß das Rätoromanische in einer Agonie stecke und auch der Erhalt der italienischen Sprache nicht ungefährdet sei. Und im rapiden Vormarsch des Englischen und der deutschschweizerischen Mundartwelle - dem Vordringen des Dialektes in Medien und ansatzweise gar im Schriftbereich - machten die Experten Entwicklungen aus, welche die nationale Identität gefährdeten: Die viersprachige Schweiz drohe, zur zweieinhalbsprachigen zu mutieren. Das konnte zum einen die Reduktion des Italienischen auf den internen Gebrauch neben Deutsch und Französisch bedeuten, zum anderen aber auch das Szenario, daß Englisch zur Verkehrssprache zwischen verschiedensprachigen Schweizern wird, die neben ihrer Sprache nur noch über rudimentäre Kenntnisse einer anderen Landessprache verfügen.

Die ausgiebigen Debatten und parlamentarischen Beratungen über den Sprachenartikel brachten dann allerdings bald zutage, wie kompliziert und widersprüchlich die diffizile Austarierung unterschiedlicher, ja entgegengesetzter Prinzipien zur Wahrung des Sprachfriedens in der Schweiz ist. Wer um diese eminente staatspolitische Herausforderung weiß, die mitnichten ein für allemal gelöst ist, wird sich hüten, die mehrsprachige Schweiz als fertiges Schnittmuster zur Lösung von Nationalitätenkonflikten herumreichen zu wollen. Der revidierte Sprachenartikel 116, in einem Referendum 1996 schließlich angenommen, beläßt fast alles beim alten.

Da man von ihrer Entstehungsgeschichte und ihren demokratischen Institutionen sowie ihrer auf Kompromiß und Ausgleich bedachten politischen Kultur nicht abstrahieren kann, erscheint es ausgeschlossen, aus der Schweiz einige wohlfeile Rezepte für anders gelagerte Konstellationen herauszustellen. Insofern fällt die Antwort auf die Titelfrage negativ aus. Gleichwohl geben Studium und Kenntnis der Schweiz einige hilfreiche Impulse und Anregungen für die internationale Nationalismuskonversation. Die wichtigsten dürften sein:

- Wenn sich konfessionelle, territorial-kantonale und ethnische Zugehörigkeiten nicht decken, sondern auf vielfältige Weise überschneiden, wird die ethnische Zweiteilung in Mehrheit und Minderheit gebrochen; das versetzt im politischen Entscheidungsprozeß fast jede Gruppierung - je nach Konstellation - in die Minderheit, erzeugt den Zwang zu vergleichsweise flexibler Kompromiß- und Koalitionsbildung und die Erwartung politischer Rücksichtnahme von Seiten der Mehrheit, zu der man das nächste Mal selbst gehören könnte.
- Ein vergleichsweise weitgehender Föderalismus, der ein hohes Maß an partikularer Selbstregierung und demokratischer Partizipation garantiert, kann die Sogkraft des Nationalitätsprinzips verringern, zumal dann, wenn die benachbarten Nationalstaaten extrem zentralistisch verfaßt sind.
- Die ausgeprägte ideologische Tradierung historischer Partikularismen und heterogener Besonderheiten im Rahmen des Ganzen, verbunden mit weitgehendem power sharing, schützt davor, Demokratie auf die Mehrheitsregel zu reduzieren und die Mehrheitskultur auf Kosten der anderen durchzusetzen. Die Schweiz hat zahlreiche Formen quantitativer Überrepräsentierung und aktiver ökonomischer und ideeller Unterstützung der Minderheiten zum Zweck ihrer Integration entwickelt.

- Die Schweizer Konkordanzdemokratie unterscheidet sich nicht nur vom Westminster-Modell des Parlamentarismus, sondern durch die weitreichenden und vielgenutzten direktdemokratischen Instrumente auch von vielen anderen. Bundesstaatliche Entstehung, föderalistische Institutionen und Zwänge der Konkordanzdemokratie haben eine politische Kultur erzeugt, die in allen Fragen auf power sharing zielt. Das artikuliert sich nicht nur bei den territorialen, konfessionellen und ethnischen Unterschieden. Es zeigt sich auch in der auf Kompromiß- und Koalitionsbildung ausgerichteten Machtbalance zwischen Kantonen, Bund, Regierung und Volk und sogar in den sozialen Auseinandersetzungen, wie die seit den dreißiger Jahren geltenden Gesamtarbeitsverträge in der Metall- und Uhrenindustrie bezeugen.
- Das Territorialitätsprinzip, das die Sprachenfreiheit in der Schweiz einschränkt, war und ist ein wichtiges Mittel zum Erhalt des Sprachenfriedens. Aber es ist kein Allheilmittel, wie die Debatte über die Revision des Sprachenartikels in der Verfassung erkennen ließ. Wo Minderheiten existentiell bedroht sind, muß das Territorialitätsprinzip flexibel gehandhabt werden.
- Last but not least hat die allen nationalen Vereinheitlichungstendenzen entgegenwirkende Pflege historisch entstandener kantonaler Partikularismen früh zu Kompromissen genötigt und zu Liberalismus und Toleranz angehalten. Eine Dimension davon ist die eine ständig wiederkehrende Herausforderung bildende Erfahrung jedes Kindes, daß es sprachlich Fremde gibt, die gleichwohl fraglos politisch zum Eigenen gehören und deshalb zu respektieren sind.