

Der lange Weg zur Konkordanzdemokratie

(Marianischer Saal, 4. Dezember 2008)

Prof. Dr. Aram Mattioli, Universität Luzern

In einer europäisch-vergleichenden Perspektive sticht ins Auge, dass die Geschichte unseres Landes seit der Bundesstaatsgründung von 1848 durch eine bemerkenswerte staatliche Kontinuität und institutionelle Stabilität geprägt ist. Im Unterschied zu all ihren grossen Nachbarländern hat die Schweiz seit der Mitte des 19. Jahrhunderts keine Revolutionen, keine Staatsstrieche, keine Regimewechsel und keine menschenverachtende Diktatur erlebt. Diese Entwicklung ist unter anderem der Tatsache geschuldet, dass die Verfassungsinstitutionen und die frühe demokratische Partizipation der Bürger das Zusammenwachsen von unterschiedlichen Sprachkulturen, Milieus und Regionen beförderten, die nicht ohne weiteres zusammengehörten. Bis zur voll ausgebildeten Konkordanzdemokratie allerdings, in der politische Konflikte nicht auf „Biegen“ und „Brechen“ durchgespielt, sondern durch diskursive Kompromiss- und Ausgleichstechniken gelöst werden, verging nach 1848 mehr als ein Jahrhundert. Von Konkordanzdemokratie im engen Sinn des Wortes kann erst seit 1959: also seit der Installierung der 4-Parteien-Regierungskoalition aus FDP, CVP, SVP und SP die Rede sein.

Bereits die in der Bundesverfassung von 1848 getroffenen Grundsatzentscheide über den föderativen Staatsaufbau und das Zweikammersystem haben den Fundamentalkonflikt zwischen Freisinnigen und Katholisch-Konservativen tendenziell entschärft. Es war ein Akt der Klugheit, dass die freisinnigen Bundesgründer, obwohl sie von den Stärkeverhältnissen dazu in der Lage gewesen wären, keinen zentralistischen Staat nach französischem Muster ins Leben riefen und mit dem Ständerat eine Kammer schufen, in der auch die kleinen Kantone 2 Vertreter entsenden konnten. Die Kantone verloren 1848 zwar ihre äussere Unabhängigkeit als souveräne Kleinstaaten. Als Bastionen soziokultureller Selbstbestimmung bestanden sie im Gefüge des schweizerischen Nationalstaates weiter. So belies ihnen die Verfassung vom 12. September 1848 ein relativ hohes Mass an innerer Autonomie. Erziehung, Bildung und Religion,

aber auch Strafordnung, Militär, Polizei und sogar die Wirtschaft verblieben vorerst kantonale Reservatsbereiche.

Das 1874 eingeführte Referendum und das 1891 geschaffene Instrument der Volksinitiative halfen über die konkrete Praxis mit, dass die Katholisch-Konservativen nach und nach ihren Frieden mit dem Bundesstaat machten. Die Nutzung der direktdemokratischen Instrumente förderte deren staatspolitische Integration. In der „longue durée“ gesehen erwies sich die Verfassungsordnung von 1848 als elastisch genug, um die politische Opposition nach und nach auf systemimmanente Bahnen zu verweisen und damit zu verhindern, dass sich politischer Dissens frontal gegen diese richtete. Eben dies misslang im liberalen Italien nach dem Ersten Weltkrieg, in der Weimarer Republik und der Ersten Österreichischen Republik, mit katastrophalen Folgen für die betroffenen Gesellschaften und Menschen.

Die langfristig hohe Integrationskraft der politischen Institutionen in der Schweiz darf allerdings nicht den Blick dafür trüben, dass sich das Konkordanzprinzip nur sehr langsam zum Kernbestand der politischen Kultur der Schweiz entwickelte. Im frühen Bundesstaat standen die Katholisch-Konservativen dem hegemonial regierenden Freisinn in Fundamentalopposition gegenüber. Drei Jahrzehnte lang wurden alle wichtigen politischen Reformvorhaben von den Unterlegenen des Bürgerkriegs von 1847 heftig bekämpft: so die Partialrevision von 1866, die beiden Totalrevisionen der Bundesverfassung von 1872 und 1874 und die Einführung der Zivilehe 1875. Im Zeichen des „Kulturkampfes“ fegten zwischen 1875 und 1884 ausgesprochen heftige Referendumsstürme durchs Land, die die Katholisch-Konservativen meistens zu ihren Gunsten entschieden, so etwa die Abstimmung über die zentralistische „Schulvogt“-Vorlage.

Die fundamentaloppositionelle Haltung der Katholisch-Konservativen hatte mit den Erfahrungen des schweizerischen Revolutionszeitalters zu tun. Bekanntlich hatte die Schweiz zwischen 1797 und 1848 die turbulenteste Epoche ihrer Geschichte erlebt, in der es des Öfteren zu bürgerkriegsähnlichen, auch mit Waffengewalt ausgetragenen Konflikten und revolutionären Umstürzen kam. In der Sonderbundszeit stritten die Anhänger der beiden gesellschaftlichen Lager nicht nur um die staatliche Neuordnung der Schweiz, sondern um nichts weniger als die „Quellen der Wahrheit“ (Hansjörg Siegenthaler). Den Anhängern eines schweizerischen Nationalstaats standen die

Verfechter der traditionellen Kantonsouveränität unversöhnlich gegenüber. „Für mich hat die Schweiz nur Interesse“, hielt Philipp Anton von Segesser im Februar 1848 fest, weil der Canton Luzern – dieser ist mein Vaterland – in ihr liegt. Existiert der Canton Luzern nicht mehr als freies, souveränes Glied in der Eidgenossenschaft, so ist mir dieselbe so gleichgültig als die grosse oder kleine Tartarey.“ Umgekehrt galten die Katholisch-Konservativen in freisinnigen Augen noch lange als „Partei des Auslands“. Der freisinnige Nationalratspräsident Alfred Escher meinte 1849 vor der grossen Kammer: „Wir kennen sie alle, diese eingefleischten Feinde unseres wiedergeborenen Gesamtvaterlandes.“ Escher sprach bezeichnenderweise von „Feinden“, nicht von Gegnern.

Scharfe Verunglimpfungen wie diese waren die Fortsetzung des Sonderbundskriegs mit rhetorischen Mitteln. Noch 1881 beschrieb der Luzerner Nationalrat Philipp Anton von Segesser, der in die Jahre gekommene Wortführer der Katholisch-Konservativen, den Bundesstaat als die „Negation alles Positiven in Haus, Gemeinde, Kanton“, darauf bedacht, „alles Bestehende in den Urschlamm seines Wesens aufzulösen.“ Erst die Beilegung des „Kulturkampfes“ nach 1885, verbunden mit dem Abtreten jener Politikergeneration, die die Sonderbundszeit aktiv erlebt hatte, veränderten Ton und Stil der politischen Auseinandersetzungen auf der nationalen Ebene. Die 1891 erfolgte Wahl von Josef Zemp in den Bundesrat war das Signalereignis dafür. Fortan sollte die Macht im Land immer mehr und seit 1959 schliesslich proportional unter die vier wählerstärksten Parteien geteilt werden.

Die Aufnahme des ersten katholisch-konservativen Politikers in die Landesregierung wurde durch ein erfolgreiches inneres Nationbuilding begünstigt. Historische Meistererzählungen, erfundene Traditionen und Feieranlässe spielten im Prozess der inneren Nationalstaatsbildung eine zentrale Rolle. Die Sempacher Schlachtfeier von 1886 sowie die 600-Jahrfeierlichkeiten von 1891 waren in dieser Hinsicht besonders bedeutsam. Freilich wurde die Wahl von Nationalrat Josef Zemp auch deshalb möglich, weil der Entlebucher einer neuen Generation von konservativen Politikern angehörte, die sehr viel pragmatischer politisierte als ihre Vorgänger. Dessen Aufnahme in den Bundesrat erklärt sich letztlich damit, dass er nicht von ihm selbst gemachte Regeln als seine Regeln akzeptierte. Dazu gehörte unter anderen, dass er sich nicht mehr als Oppositionspolitiker gebärdete, den eisernen Bestand der geschriebenen

und ungeschriebenen Verfassung achtete und Mehrheitsentscheide des nach wie vor freisinnig dominierten Bundesratskollegiums loyal mittrug.

Die 1891 erfolgte parteipolitische Neuzusammensetzung des Bundesrats war das Resultat von politischen Lernprozessen aus der konfliktreichen Geschichte zwischen 1830 und 1880. Durch diese Lernprozesse verwandelten sich ehemalige Feinde in politische Gegner und demokratische Mitkonkurrenten. Bei all dem sollte jedoch nicht vergessen werden, dass die Annäherung an den freisinnigen Bundesstaat um 1890 noch keineswegs von allen Katholisch-Konservativen mitgetragen wurde. Alternative Orientierungen hielten sich in den Kantonen Fribourg und Wallis noch weit ins 20. Jahrhundert hinein. Und selbst in Luzern gehörten heftige Konflikte zwischen Roten und Schwarzen weit über den Zweiten Weltkrieg hinaus zur politischen Normalität im Kanton. Die Älteren unter ihnen werden sich noch lebhaft an diese Zeit erinnern, die noch gar nicht so lange zurückliegt.

Literaturhinweise

Urs Altermatt, Katholizismus und Moderne. Zur Sozial- und Mentalitätsgeschichte der Schweizer Katholiken im 19. und 20. Jahrhundert, Zürich 1989

Alexandra Binnenkade, Aram Mattioli (Hg.), Die Innerschweiz im frühen Bundesstaat (1848-1874). Gesellschaftsgeschichtliche Annäherungen, Zürich 1999

Edurad Fueter, Die Schweiz seit 1848. Geschichte, Wirtschaft, Politik, Zürich 1928

Irène Herrmann, Les cicatrices du passé. Essai sur la gestion des conflits en Suisse (1798-1918), Bern 2006

Thomas Hildbrand, Albert Tanner (Hg.), Im Zeichen der Revolution. Der Weg zum schweizerischen Bundesstaat 1798-1848, Zürich 1997

Guy P. Marchal, Geschichtsbild im Wandel 1782-1982. Historische Betrachtung zum Geschichtsbewusstsein der Luzerner im Spiegel der Gedenkfeiern zu 1332 und 1386, Luzern 1982

Guy P. Marchal, Aram Mattioli (Hg.), Erfundene Schweiz. Konstruktionen nationaler Identität, Zürich 1991

Brigitte Studer (Hg.), Etappen des Bundestaates. Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1848-1998, Zürich 1998