



# EuropaInstitut

AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH

Herausgeber:  
Andreas Kellerhals

## Die Schweiz und Europa

Referate zu Fragen der Zukunft Europas 2017





# EuropaInstitut

AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH

---

Herausgeber:  
Andreas Kellerhals

## Die Schweiz und Europa

Referate zu Fragen der Zukunft Europas 2017

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, auch die des Nachdrucks von Auszügen, vorbehalten. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme.

© Schulthess Juristische Medien AG, Zürich · Basel · Genf 2018  
ISBN 978-3-7255-7818-4

[www.schulthess.com](http://www.schulthess.com)

# Inhaltsübersicht

<b>DR. STEPHAN HUSY</b> <i>Sonderbotschafter für Terrorismusbekämpfung, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Bern</i>	9
<b>Terrorismus im Europa des 21. Jahrhunderts – die aussenpolitische Perspektive der Schweiz</b> Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich vom 22. März 2017	
<b>PROF. DR. KISHORE MAHBUBANI</b> <i>Dean and Professor in the Practice of Public Policy at the Lee Kuan Yew School of Public Policy at the National University of Singapore</i>	33
<b>The Asian Century</b> Speech given at the occasion of his visit at the Europe Institute at the University of Zurich and the Swiss Institute of International Studies on 27 <sup>th</sup> March 2017	
<b>JÜRIG BISCHOFF</b> <i>Früherer Nahost-Korrespondent der NZZ</i>	45
<b>Machtkampf im Nahen Osten: Stärken und Schwächen Irans und Saudi-Arabiens</b> Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich vom 6. April 2017	
<b>ENRICO LETTA</b> <i>Former Prime Minister of Italy, Dean of the Paris School of International Affairs (PSIA) of Sciences Po Paris, President of Jacques Delors Institute</i>	55
<b>Which Europe after the 60th anniversary of the Treaties of Rome</b> Speech given at the occasion of his visit at the Europe Institute at the University of Zurich on 2 <sup>nd</sup> May 2017	
<b>LORD PADDY ASHDOWN</b> <i>Former Leader of the Liberal Democrats (UK) and international High Representative and European Special Representative for Bosnia and Herzegovina</i>	67
<b>Why the world will never be the same again and what we should do about it</b> Speech given at the occasion of his visit at the Europe Institute at the University of Zurich on 9 <sup>th</sup> May 2017	

- PROF. DR. ANDRÉ HOLENSTEIN 87  
*Ordentlicher Professor für ältere Schweizer Geschichte und vergleichende Regionalgeschichte, Universität Bern*  
Die Schweiz und Europa. Zwei Geschichten der Integration im Vergleich  
Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich vom 16. Mai 2017
- MARIO GRECO 113  
*CEO Zurich Insurance Group*  
Swiss economy in a globalized world  
Speech given on the occasion of his visit at the Europe Institute at the University of Zurich on 23<sup>rd</sup> May 2017
- MARTIN DAHINDEN 127  
*Schweizer Botschafter in den Vereinigten Staaten*  
Kulinarische Diplomatie und Schweizer Küchengeheimnisse  
Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich vom 29. Mai 2017
- ROLAND KOCH 137  
*Ministerpräsident des Bundeslandes Hessen a.D.*  
Souveränes Europa – hat der Glaube an ein geeintes Europa noch eine Chance?  
Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich vom 4. Oktober 2017
- PROF. MICHAEL RUSSELL 163  
*Scottish Minister for UK Negotiations on Scotland's Place in Europe*  
Scotland's Place in Europe  
Speech given on the occasion of his visit at the Europe Institute at the University of Zurich on the 18<sup>th</sup> of October 2017
- PROF. DR. DR. H.C. MARK PIETH 173  
*Ordinarius für Strafrecht an der Universität Basel*  
Globalisierte Schweizer Wirtschaft und globale Verantwortung  
Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich und der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik vom 31. Oktober 2017
- ALAIN BERSSET 179  
*Vizepräsident des Bundesrates, Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern EDI*  
Demokratie erfordert Wachsamkeit  
Referat anlässlich des Churchill Europe Symposium am Europa Institut an der Universität Zürich vom 4. Dezember 2017

<p><b>JOACHIM GAUCK</b>  <i>Bundespräsident a.D. der Bundesrepublik Deutschland</i></p> <p><b>Europa – einst Verheissung – heute Streitfall</b>  Referat anlässlich des Churchill Europe Symposium am Europa Institut an der Universität Zürich  vom 4. Dezember 2017</p>	<p>185</p>
<p><b>BEITRAG DER SCHÜLER DES REALGYMNASIUMS RÄMIBÜHL ZÜRICH</b>  <i>Sara Beeli, Jonathan Clivio, Andri Gigerl, Meret König, Niklaus Mürger, Paul Scheidegger, Annina Schmid und Nick Sempach</i></p> <p><b>Meinungen und Ideen zu Europa – Austausch der Generationen</b>  Statements anlässlich des Churchill Europe Symposium am Europa Institut an der Universität Zürich vom 4. Dezember 2017</p>	<p>197</p>
<p><b>PROF. DR. MOUHANAD KHORCHIDE</b>  <i>Professor für islamische Religionspädagogik am Zentrum für Islamische Theologie (ZIT) an der Westfälischen Wilhelms-Universität in München</i></p> <p><b>Der Islam in einer modernen Gesellschaft – Die Reformnotwendigkeit im Islam</b>  Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich vom 11. Dezember 2017</p>	<p>203</p>

# Prof. Dr. André Holenstein

Ordentlicher Professor für ältere Schweizer Geschichte  
und vergleichende Regionalgeschichte, Universität Bern

## Die Schweiz und Europa. Zwei Geschichten der Integration im Vergleich

Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut  
an der Universität Zürich vom 16. Mai 2017

### Inhalt

I.	Einleitung .....	87
II.	Die europäische Integration nach 1945: Motive und Antriebskräfte.....	89
III.	Schweizer Geschichte als Integrationsgeschichte: Antriebskräfte und strukturelle Blockaden im Corpus Helveticum (14. Jahrhundert bis zum Ende des Ancien Régimes).....	90
	1. Schiefe Geschichtsbilder in der Schweizer Nationalgeschichte.....	90
	2. Akteure und Handlungsräume einer Schweizer Integrationsgeschichte .....	91
IV.	Die eidgenössische Integrationsblockade und deren Überwindung (1798-1815) .....	100
V.	Europa und die Schweiz als Integrationsgeschichten: Einsichten und Hypothesen .....	105

### I. Einleitung<sup>1</sup>

Über die Zukunft der Europäischen Union (EU) wird seit geraumer Zeit im Vokabular der Krise, der Auflösung und Desintegration gesprochen. Schlagworte wie die Finanzkrise, Bankenkrise, Euro-Krise, Schuldenkrise, Flüchtlingskrise, hohe Arbeitslosigkeit, Grexit und Brexit, die Union der zwei Geschwindigkeiten und der variablen Geomet-

---

<sup>1</sup> Erweiterte und mit Anmerkungen versehene Fassung des Vortrags, den der Verfasser am 16. Mai 2017 aus Anlass des 25jährigen Bestehens des Europa-Instituts an der Universität Zürich gehalten hat.

rien beherrschen die Schlagzeilen. Das europäische Einigungswerk steht in der Tat vor enormen Herausforderungen.

Was kann der Historiker, zumal der Schweizergeschichtler, diesbezüglich noch zur Analyse beitragen, was Juristen, Politologen, Journalisten und Politiker nicht schon längst gesagt haben? Er bringt die geschichtliche Dimension, die „longue durée“, ins Spiel und ruft in Erinnerung, welches die Motive und Antriebskräfte der europäischen Integration waren. Sodann weist er auf Parallelen zur Schweizer Geschichte hin und zeigt auf, wie sehr auch die Geschichte der Schweiz als ein einziger Vorgang der Integration zu begreifen ist, der sich seit Jahrhunderten vollzieht und noch keineswegs abgeschlossen ist.

Was verspricht eine solche Betrachtungsweise der schweizerischen Nationalgeschichte? Zum einen eröffnet die Deutung der Schweizer Geschichte als Integrationsgeschichte eine neue Perspektive auf die Geschichte des Landes. Sie bricht mit der traditionellen Vorstellung der Nationalgeschichte, die die Geschichte der Schweiz als zielgerichteten Prozess der Staats- und Nationenbildung betrachtet, der mit den Bündnissen der Orte im Spätmittelalter einsetzte und sich über die sog. „Beitritte“ der Kantone zum „Bund“ fortbildete, um schliesslich im Bundesstaat von 1848 seine folgerichtige Vollendung zu finden. Eine Geschichte der Schweiz als Integrationsgeschichte befragt stattdessen sowohl die dynamischen Antriebskräfte als auch die strukturellen Blockaden, die die Entwicklung föderativer Staatlichkeit in der Schweiz – je nachdem – förderten bzw. behinderten. So geraten wesentliche Faktoren der Schweizer Geschichte in den Blick, deren Bedeutung die traditionelle Schweizer Nationalgeschichte nicht angemessen würdigt. Die Schweiz erscheint in dieser Perspektive als Ergebnis einer zwar gelungenen, wenn auch unwahrscheinlichen Integration. Mit all ihren Irrungen und Wirrungen vermag die Schweizer Integrationsgeschichte zudem für die Herausforderungen zu sensibilisieren, denen sich föderative Prozesse grundsätzlich stellen müssen, in deren Verlauf autonome bzw. souveräne Staaten sich im gemeinsamen Interesse enger verbinden und supranationale Institutionen einrichten. Sie schärft den Blick für die Faktoren, die solche Einigungsprozesse voranbringen, aber auch für die Kräfte, die sie blockieren oder gar zurückwerfen. Sie vermittelt Einsicht in die Erfahrungen und Lernprozesse, die mit Integrationsprojekten verbunden sind.

Dieser Beitrag ruft zuerst die entscheidenden Motive und Antriebskräfte in Erinnerung, die den europäischen Integrationsprozess nach 1945 angestossen haben (II.). Anschliessend soll dargelegt werden, inwiefern sich die Geschichte des Corpus Helveticum vom Spätmittelalter bis ins 19. Jahrhundert als eine Geschichte der Integration und der wachsenden Verflechtung auf mehreren Ebenen von Staatlichkeit beschreiben lässt (III.). Eine besondere Betrachtung verdienen dabei die Jahre zwischen 1798 und 1815, während denen die Schweiz eine Phase der revolutionären Transformation durchlief. Damals konnte die schweizerische Integrationsblockade mit massgeblicher Unterstützung äusserer Kräfte durchbrochen und der Weg freigemacht werden für die bundesstaatliche Organisation schweizerischer Staatlichkeit (IV.). Diese Betrachtun-

gen münden in einen Vergleich zwischen der schweizerischen und der europäischen Integrationsgeschichte (V.).

## II. Die europäische Integration nach 1945: Motive und Antriebskräfte

Vier zentrale Anliegen haben nach 1945 den Prozess der politischen Integration in Europa im Wesentlichen angestoßen.<sup>2</sup> Nach den beiden verheerenden Weltkriegen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts war die Sehnsucht nach einer stabilen Friedensordnung das entscheidende Motiv für die Initiierung eines politischen Integrationsprozesses in Europa. Die vom Krieg betroffenen Staaten im demokratischen Westen griffen das Grundanliegen des Wiener Kongresses von 1815 wieder auf, der im Einvernehmen mit den europäischen Grossmächten ein internationales System eingerichtet hatte, das in Europa und in den Beziehungen zwischen den massgeblichen Mächten dauerhaft für Frieden sorgen sollte.<sup>3</sup> Nach 1945 sollte insbesondere das Verhältnis zwischen den Erzfeinden Deutschland und Frankreich nachhaltig befriedet werden.

Drei weitere Motive leiteten die europäische Integration nach 1945 an: (1) Die europäische Einigung sollte auch die Deutsche Frage lösen: Wie also sollte der deutsche Nationalstaat verfasst sein und wie konnte Deutschland mit seinem aussergewöhnlichen Machtpotential und seiner zentralen geopolitischen Lage auf dem Kontinent in das europäische Staatensystem eingebunden werden? (2) Sodann sollte sich Europa mit Hilfe der stärkeren Integration der europäischen Nationalstaaten als Dritte Kraft positionieren und sich politisch, wirtschaftlich und ideologisch als eigenständiger weltpolitischer Akteur zwischen den beiden Supermächten behaupten. (3) Schliesslich stellte die europäische Integration für verschiedene Staaten auch ein Instrument der nationalen Selbstbehauptung und der Reintegration in die internationale Staatengemeinschaft dar. Für die Achsenmächte des Zweiten Weltkrieges Deutschland und Italien, später aber auch für Staaten mit ehemals diktatorischen Regimes wie Spanien, Portugal und Griechenland wies die Einbindung in supranationale Institutionen den Weg, um wieder nationale Selbstständigkeit zu erlangen oder wieder in die Gemeinschaft der westlichen Demokratien aufgenommen zu werden. Gleiches galt für die ostmitteleuropäischen Staaten nach dem Fall des Eisernen Vorhangs 1989.

---

<sup>2</sup> THIEMEYER GUIDO, Europäische Integration, Köln u.a. 2010, 71-146.

<sup>3</sup> DUCHHARDT HEINZ, Der Wiener Kongress. Die Neugestaltung Europas 1814/15, München 2013; ZAMOYSKI ADAM, 1815 – Napoleons Sturz und der Wiener Kongress, München 2015.

### **III. Schweizer Geschichte als Integrationsgeschichte: Antriebskräfte und strukturelle Blockaden im Corpus Helveticum (14. Jahrhundert bis zum Ende des Ancien Régimes)**

#### **1. Schiefe Geschichtsbilder in der Schweizer Nationalgeschichte**

Welches waren die Beweggründe und Antriebskräfte der Schweizer Integrationsgeschichte? Wer diese erfassen und angemessen beurteilen will, muss die interpretatorischen Sackgassen der herkömmlichen Nationalgeschichte meiden, die im 19. Jahrhundert selbstgefällige Geschichtsbilder geprägt hat wie zum Beispiel die metaphorische Darstellung der Schweizer Geschichte als „Eidgenössischer Stammbaum“.<sup>4</sup> Die Bedeutung dieses Bildes liegt auf der Hand: Sie vermittelt dem Betrachter die Vorstellung, die politische Nation Schweiz sei aus einem organischen Prozess hervorgewachsen, den die Eidgenossen nach ihrem Willen und aus eigener Kraft gestaltet hätten.

Diese Vorstellung geht allerdings leichtfertig über die existenziellen Krisen im schweizerischen Integrationsprozess hinweg und lässt entscheidende Fragen unbeantwortet. Dazu gehört etwa die wichtige, wenn nicht gar die zentrale Frage der Schweizer Integrationsgeschichte überhaupt: Warum und unter welchen Umständen bildete sich das Corpus Helveticum des Ancien Régime zum Staatenbund von 1815 und schliesslich zum Bundesstaat von 1848 fort? Wer die Geschichte der Schweiz als gleichsam natürlich voranschreitenden Prozess der Nationen- und Staatsbildung betrachtet, wie dies die traditionelle Schweizer Nationalgeschichte im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert tat<sup>5</sup>, kann diese Frage nicht angemessen beantworten. Wer Schweizer Geschichte dagegen als Geschichte der Integration auffasst, wird erkennen, welche enorme Herausforderung die Transformation der alten Eidgenossenschaft zu den Vereinigten Staaten der Schweiz darstellte. Er wird die Hindernisse, Rückschläge und Blockaden in diesem Prozess erkennen, aber auch die entscheidenden Kräfte identifizieren, die letztlich den Erfolg dieser Integration möglich gemacht haben. Und er wird einräumen müssen, dass dieser Erfolg nichts weniger als selbstverständlich war. Um dies zu er-

---

<sup>4</sup> Eine als „Eidgenössischer Stammbaum“ betitelte Illustration aus dem 19. Jahrhundert vergleicht die Geschichte der Schweiz mit dem Wachstum einer mächtigen Eiche, die in den frühen Bündnissen der Waldstätte im Spätmittelalter wurzelte und die mit dem sog. „Beitritt“ weiterer Kantone zur Eidgenossenschaft immer höher und mächtiger wurde. Das Schweizer Kreuz in der Baumkrone symbolisiert die Gründung des Bundesstaates und steht für den glücklichen Abschluss und die Vollendung der Schweizer Geschichte. Indem die Illustration die Eiche als mächtigen Solitär, der aus eigener Kraft ganz für sich allein steht, darstellt, symbolisiert sie die Souveränität, die im nationalen Denken des 19. Jahrhunderts zum konstitutiven Merkmal vollendeter Staatlichkeit wurde. (Eine Abbildung dieser Lithographie bei SCHOTT CLAUDIETER, Zürichs langer Weg zur Eidgenossenschaft, in: Zürich 650 Jahre eidgenössisch, hrsg. Staatsarchiv des Kantons Zürich, Zentralbibliothek Zürich, Zürich 2001, 11).

<sup>5</sup> BUCHBINDER SASCHA, Der Wille zur Geschichte. Schweizer Nationalgeschichte um 1900, Zürich 2002; SPEICH CHASSÉ DANIEL, Die Schweizer Bundesstaatsgründung von 1848: ein überschätzter Bruch?, Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 62 (2012), 405-423, 407 f.

kennen, muss der Blick zeitlich hinter die Gründung des Bundesstaates bis ins Spätmittelalter und räumlich über die nationalen Grenzen hinaus auf die Kräfte im geopolitischen Umfeld geweitet werden.

## 2. Akteure und Handlungsräume einer Schweizer Integrationsgeschichte

Die Schweizer Integrationsgeschichte ist ein komplexer, säkularer Vorgang der Verflechtung, in dessen Verlauf partikulare Kommunen bzw. Republiken sich verbündeten und dabei Bündnissysteme auf eidgenössischer Ebene bildeten und Allianzen mit den Mächten des geopolitischen Umfelds eingingen.<sup>6</sup>

Die primären Akteure der eidgenössischen Verflechtungs- und Integrationsgeschichte waren Städte und Länder aus dem später schweizerischen Raum, die im Verlauf des Spätmittelalters (13.-15. Jahrhundert) einen hohen Grad an kommunaler Autonomie erlangten und die ihre Selbstverwaltungs- und Herrschaftskompetenz durch Privilegien von Kaiser und Reich absichern konnten. Wie alle Herrschaftsträger ihrer Zeit schlossen diese Kommunen aus macht- und sicherheitspolitischen Gründen zwischen dem 13. und 16. Jahrhundert zahlreiche Bündnisse ab, wobei Könige, Dynasten wie die Habsburger und Savoyer und Adelige als Bündnispartner ebenso in Frage kamen wie Klöster und Kommunen.<sup>7</sup> Dabei hatten die Bündnisse mit jenen Kommunen, die später zu den Orten der Eidgenossenschaft zählen sollten, lange Zeit keine irgendwie geartete Priorität gegenüber Verbindungen mit anderen Partnern. Erst mit der Zeit – insbesondere unter dem Eindruck der machtpolitischen und kriegerischen Auseinandersetzungen mit Habsburg-Österreich (Sempacherkrieg 1386; Eroberung des habsburgischen Aargaus 1415; Eroberung des habsburgischen Thurgaus 1460) und mit Burgund (1474-1477) sowie vor allem als Folge des Alten Zürichkriegs zwischen den Orten selber (1436-1450) – erhielten die Bündnisbeziehungen zwischen den sog. Orten eine stärkere Kohärenz und einen gewissen Vorrang vor anderen Allianzen. Aus der ursprünglichen Vielfalt an Bündnisbeziehungen dieser Kommunen schälte sich so bis

<sup>6</sup> Grundlegende Überblicksdarstellungen bei: PEYER HANS CONRAD, Verfassungsgeschichte der alten Schweiz, Zürich 1978; STETTLER BERNHARD, Die Eidgenossenschaft im 15. Jahrhundert. Die Suche nach einem gemeinsamen Nenner, Zürich 2004; WÜRGLER ANDREAS, Eidgenossenschaft, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bd. 4, Basel 2005, 114-121; SABLONIER ROGER, Gründungszeit ohne Eidgenossen. Politik und Gesellschaft in der Innerschweiz um 1300, Baden 2008; WALTER FRANÇOIS, Histoire de la Suisse, t. 1: L'invention d'une Confédération (XVe-XVIe siècles.), Neuchâtel 2009; HOLENSTEIN ANDRÉ, Mitten in Europa. Verflechtung und Abgrenzung in der Schweizer Geschichte, Baden 2014, 2. Aufl., 2015; MEIER BRUNO, Von Morgarten bis Marignano. Was wir über die Entstehung der Eidgenossenschaft wissen, Baden 2015.

<sup>7</sup> Vgl. die anschauliche Darstellung der Komplexität der Bündnisbeziehungen im heute schweizerischen Raum im Spätmittelalter bei MARCHAL GUY P., Die Ursprünge der Unabhängigkeit (401-1394), in: Geschichte der Schweiz und der Schweizer, Bd. 1, Basel, Frankfurt a.M. 1982, 182 f., in geänderter Form erneut abgedruckt bei BURGHARTZ SUSANNA, Vom offenen Bündnissystem zur selbstbewussten Eidgenossenschaft. Das 14. und 15. Jahrhundert, in: KREIS GEORG (Hrsg.), Die Geschichte der Schweiz, Basel 2014, 141.

1513 ein besonderes Bündnissystem heraus – die 13örtige Eidgenossenschaft, die sich als eigenständiger Machtfaktor im Raum zwischen Rhein und Alpen sowie zwischen Léman und Bodensee behauptete. Die eidgenössischen Orte entwickelten damals ein gewisses Bewusstsein der engeren Zusammengehörigkeit als politische Zweckgemeinschaft. Seitdem sie den Raum an den Zentralalpen unter ihre herrschaftliche Kontrolle gebracht hatten, wurden sie auch von den Mächten im geopolitischen Umfeld als politisch-diplomatische Ansprechpartner und potentielle Alliierte anerkannt. Im Zusammenhang mit dieser Festigung ihres Bündnissystems legten sich die Orte mit ihrem Gründungsmythos aus der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts auch eine kohärente Identitätsvorstellung und eine Rechtfertigung ihrer politischen Eigenständigkeit zu.<sup>8</sup>

Allerdings hatte sich dieses eidgenössische Bündnissystem nicht organisch und auf natürliche Weise erweitert und verdichtet. Vielmehr erfolgten die Erweiterungen zur acht-örtigen Eidgenossenschaft (Integration von Luzern 1332, Zürich 1351, Zug und Glarus 1352, Bern 1353), von der acht- zur zehnrötigen Eidgenossenschaft (Integration von Freiburg und Solothurn 1481) sowie von der zehnrötigen zur dreizehnrötigen Eidgenossenschaft (Integration von Basel und Schaffhausen 1501 sowie von Appenzell 1513) im Kontext von kriegerischen Auseinandersetzungen, Spannungen und Krisen. Wie das Bündnis Zürichs mit den Waldstätten und Luzern von 1351 zeigt, konnten solche Bündnisse auch situativen Notlagen geschuldet sein, ohne dass damit eine langfristige strategische Ausrichtung der Bündnispolitik verbunden gewesen wäre. Wie konfliktbehaftet die Erweiterung des eidgenössischen Bündnissystems war, zeigte sich auch daran, dass seit 1481 die fünf „neuen“ Orte nur noch zu schlechteren Bedingungen als die acht alten Orte in das Bündnissystem integriert wurden: Jene mussten insbesondere Einschränkungen ihrer Bündnisfreiheit und ungleiche Konditionen in den gegenseitigen Schutz- und Hilfszusagen akzeptieren sowie die Auflage hinnehmen, sich in innereidgenössischen Konflikten neutral zu verhalten und sich aktiv als Vermittler zwischen den Parteien zu betätigen.<sup>9</sup> Bemerkenswert ist aber vor allem, dass die eidgenössische Integrationsdynamik 1513 zum Stillstand kam und für fast 300 Jahre tatsächlich still gestellt blieb. Die 13 Orte konnten sich nicht mehr auf die Erweiterung ihres Bündnissystems verständigen, zumal spätestens seit der Reformation jede Erweiterung macht- und konfessionspolitische Gewichtsverlagerungen herbeigeführt und das ohnehin schon sehr labile Bündnisgeflecht weiter destabilisiert hätte. Das eidgenössische System stiess an die Grenzen seiner Entwicklungsfähigkeit. Als Folge der durch die Reformation verschärften konfessions- und machtpolitischen Rivalitäten zwischen den Orten neutralisierte sich das System als Machtfaktor selber. Erst im

---

<sup>8</sup> Grundlegend dazu MARCHAL GUY P., Die Antwort der Bauern. Elemente und Schichtungen des eidgenössischen Geschichtsbewusstseins am Ausgang des Mittelalters (1987); MARCHAL GUY P., Das Geschichtsbild von den „Alten Eidgenossen“ im Wandel der Zeiten vom 15. Jahrhundert bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges (1990), beide Texte neu in: MARCHAL GUY P., Schweizer Gebrauchsgeschichte. Geschichtsbilder, Mythenbildung und nationale Identität, Basel 2006, 351-390 bzw. 21-171.

<sup>9</sup> SCHLÄPFER WALTER/SCHIB KARL/AMIET BRUNO, Neutralität und Vermittlung innerhalb der alten Eidgenossenschaft, Aarau 1946; PEYER (FN 6), 36-44; STETTLER (FN 6).

frühen 19. Jahrhundert wurde die Integrationsblockade unter Bedingungen wieder aufgebrochen, die weiter unten noch zu schildern sein werden.

Die geschichtliche Entwicklung der Eidgenossenschaft präsentiert sich somit nicht als quasi natürliches, kontinuierliches Wachstum, sondern vielmehr als Ergebnis zweier, zeitlich weit auseinanderliegender Verdichtungsphasen – einer längerfristigen Phase der Integration vom 14. bis frühen 16. Jahrhundert sowie einer beschleunigten Phase der Integration zwischen 1803 und 1815. In der langen Zeit zwischen den beiden Phasen aber verharrte das Corpus Helveticum in einer fast 300jährigen integrationspolitischen Blockade.

Der zweite Akteur der eidgenössisch-schweizerischen Verflechtungs- und Integrationsgeschichte ist das Bündnissystem des Corpus Helveticum selber. Vom 16. Jahrhundert bis zur Helvetischen Revolution 1798 präsentierte sich dieses System als sehr uneinheitliches Gebilde, das 13 Orte, verschiedene zugewandte Orte und zahlreiche Untertanengebiete in komplexer Weise miteinander verband. Die zeitgenössische Bezeichnung „Corpus Helveticum“ trägt, weil sie die Geschlossenheit und Einheitlichkeit eines Gebildes vorspiegelt, in dem in Wirklichkeit Partikularismus, Uneinheitlichkeit und zentrifugale Tendenzen überwogen.

Der alten Eidgenossenschaft vor 1798 bzw. vor 1848 fehlten die wichtigsten Attribute eines modernen Staates: Sie besass kein einheitliches Staatsvolk mit gemeinsamem Bürgerrecht; es fehlten ihr staatliche Institutionen wie eine gemeinsame Regierung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit; sie führte keine einheitliche (Innen- und Aussen-)Politik, es fehlen ihr eine Verfassung und eine gemeinsame Kasse, und es fehlten ihr lange die staatlichen Hoheitszeichen wie ein gemeinsames Siegel und Wappen. Ihre Mitglieder waren sich nicht einmal über die Grenzen dieses Gebildes einig: Gehörten Genf und Neuenburg in den Augen der reformierten Städte Bern und Zürich sehr wohl zum Corpus Helveticum, so war dies aus Sicht der katholischen Inneren Orte keineswegs der Fall. Was den inneren Zusammenhalt dieses schwachen politischen Systems einigermaßen gewährleistete, waren zum einen der gemeinsame Besitz der sog. Gemeinen Herrschaften und der eidgenössische Gesandtenkongress der Tagsatzung, die beide die Kommunikation zwischen den Orten auch in Krisenzeiten nie ganz abbrechen liessen, und zum andern die Friedensdiplomatie des französischen Ambassadors in Solothurn, der im Auftrag seines Königs dafür zu sorgen hatte, dass die Orte in Frieden miteinander lebten und sich möglichst vollzählig zur Allianz mit Frankreich bekannten.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> WÜGLER ANDREAS, Symbiose ungleicher Partner. Die französisch-eidgenössische Allianz, in: Jahrbuch für Europäische Geschichte 12 (2001), 53-75; WÜGLER ANDREAS, The League of Discordant Members' or How the Old Swiss Confederation Operated and How it Managed to Survive for so long, in: HOLENSTEIN ANDRÉ/MAISSEN THOMAS/PRAK MAARTEN (Hrsg.), The Republican Alternative. The Netherlands and Switzerland Compared, Amsterdam 2008, 29-50; HOLENSTEIN ANDRÉ, Die Herrschaft der Eidgenossen. Aspekte eidgenössischer Regierung und Verwaltung in den Landvogteien und Gemeinen Herrschaften, in: GSCHWEND LUKAS/SUTTER PASCALE (Hrsg.), Zwischen Konflikt und In-

Bevor die Schweiz 1848 mit dem Bundesstaat eine nachhaltige Lösung für ihre politische Integration fand, durchlief sie zwischen 1798 und 1848 eine hektische Phase, während der sie mit verschiedenen staatspolitischen Modellen experimentiert hat: vom zentralistischen Einheits- und Exekutivstaat der Helvetischen Republik (1798-1802/03), über bundesstaatliche Modelle (Verfassung von Malmaison 1801; Mediationsakte 1803) bis zum losen Staatenbund unter dem Bundesvertrag von 1815 (1815-1847/48).<sup>11</sup>

Die dritte Gruppe von Akteuren der eidgenössisch-schweizerischen Verflechtungs- und Integrationsgeschichte waren die Mächte im geopolitischen Umfeld der Schweiz. Die äusseren Mächte sind in ihrer Bedeutung für den Gang der Schweizer Geschichte von der herkömmlichen Nationalgeschichte lange Zeit nicht angemessen gewürdigt worden. Die Interdependenz der Orte mit bzw. deren Abhängigkeit von den benachbarten Mächten vertrugen sich schlecht mit dem Souveränitätsanspruch, den die Politiker und mit ihnen die Historiker im Zeitalter des Nationalismus auch für den Kleinstaat Schweiz erhoben. In Tat und Wahrheit hat die Schweiz allerdings – anders als es das Bild von der für sich allein stehenden, mächtigen Eiche im „Eidgenössischen Stammbaum“ suggerierte – nie isoliert und abgesondert von den Machtverhältnissen auf dem Kontinent existiert.<sup>12</sup> In der Gestaltung ihrer politisch-diplomatischen und wirtschaftlichen Aussenbeziehungen folgte sie immer dem Wandel im europäischen Mächtesystem und suchte stabile Beziehungen zu den relevanten Akteuren im Umfeld: Die autonomen Kommunen erhielten Privilegien von Kaiser und Reich. Sodann waren diese Kommunen als eidgenössische Orte in Verträge und Allianzen mit den benachbarten Mächten Habsburg-Österreich, Frankreich, Savoyen und Spanien eingebunden. Bis 1798 bzw. 1813 dominierte die starke Anlehnung an bzw. Abhängigkeit von Frankreich. Nach 1815 war die Existenz der Schweiz völkerrechtlich als neutraler Pufferstaat und als integraler Bestandteil des neuen europäischen Mächtesystems garantiert. Zwar bedeutete die Auferlegung der immerwährenden Neutralität durch die Wiener Kongressmächte 1815 für die Schweiz eine starke Einschränkung der Souveränität,<sup>13</sup> doch erlangte sie im Gegenzug die völkerrechtliche Garantie ihrer Eigenstän-

---

tegration: Herrschaftsverhältnisse in Landvogteien und Gemeinen Herrschaften (15.-18. Jahrhundert), Basel 2012, 9-30; WÜRLER ANDREAS, Die Tagsatzung der Eidgenossen. Politik, Kommunikation und Symbolik einer repräsentativen Institution im eidgenössischen Kontext (1470-1798), Epfendorf 2013.

<sup>11</sup> KÖLZ ALFRED, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992.

<sup>12</sup> PEYER (FN 6), 9-21, 75-84; HOLENSTEIN (FN 6), 108-164.

<sup>13</sup> Auffallend beiläufig behandelte die Bundesverfassung von 1848 die Neutralität. Sie zählte sie nicht zu den grundlegenden Bundeszwecken. Als bei der Beratung der Verfassung auf der Tagsatzung beantragt wurde, die Wahrung der Neutralität eigens als Bundeszweck in die Verfassung aufzunehmen, wurde dagegen eingewendet, „die Neutralität sei kein konstitutioneller und politischer Grundsatz, der in eine Bundesverfassung gehöre, denn man könne nicht wissen, ob derselbe einmal im Interesse der eigenen Selbständigkeit verlassen werden müsse. Die Neutralität sei ein ‚Mittel zum Zweck‘, eine ‚dermalen angemessen erscheinende politische Massregel, um die Unabhängigkeit der Schweiz zu sichern‘. Die Eidgenossenschaft müsse sich das Recht vorbehalten, unter gewissen Umständen aus ihrer

digkeit. Im 19. und 20. Jahrhundert kam die Einbindung der Schweiz in supranationale Institutionen (Internationale Organisationen, Völkerbund, UN-Organisationen, Europarat, UNO) dazu.

Die drei Ebenen der schweizerischen Verflechtungs- und Integrationsgeschichte waren durchlässig. Sie funktionierten wie ein System miteinander kommunizierender Gefässe. Dieses mehrstöckige Arrangement integrierte die kommunalen Klein- und Kleinststaaten des *Corpus Helveticum* in grössere Handlungszusammenhänge. Die Zugehörigkeit zum eidgenössischen Bündnissystem und die Allianzen mit den grossen Nachbarn verschafften ihnen mehr Sicherheit, mehr Handlungsspielraum, mehr Verhandlungsmacht und mehr Machtressourcen, als sie jemals gewonnen hätten, wären sie auf sich allein gestellt geblieben.

Woran lässt sich dieser Zugewinn an Sicherheit, Macht und Ressourcen festmachen? Was gewannen die kleinen städtischen und ländlichen Kommunen – die sog. Orte – durch ihre bündnispolitische Verflechtung mit anderen Kommunen? Eine ganze Menge, wie das Beispiel des Landes Glarus zeigt, das – wie alle eidgenössischen Länderorte – im Vergleich zu seinen bescheidenen Ressourcen und seinem geringen Machtpotential überproportional stark von seiner bündnispolitischen Anbindung an mächtigere Partner profitiert hat.<sup>14</sup>

Das kleine Land zählte um 1400 etwas mehr als 4'000 Einwohner und um 1700 etwas mehr als 10'000 Einwohner.<sup>15</sup> Ursprünglich der Herrschaft Habsburg-Österreichs unterworfen und 1352 ein erstes Mal mit militärischer Gewalt als ungleicher Bündnispartner mit Zürich und den Waldstätten in die Interessen- und Machtsphäre seiner eidgenössischen Nachbarn eingebunden, hat es Glarus auf Dauer verstanden, sich in der bündnispolitischen Dynamik des Spätmittelalters zu behaupten und als kleine Kommune nicht nur eine vergleichsweise hohe Autonomie, sondern auch eine erstaunliche Macht zu erwerben.

---

neutralen Stellung herauszutreten.“ Infolgedessen wurde der Antrag, die Wahrung der Neutralität als Bundeszweck in der Verfassung zu verankern, abgelehnt. In der Bundesverfassung von 1848 figuriert sie erst an entlegener Stelle in Art. 90 Ziff. 9, wo dem Bundesrat die Aufgabe übertragen wird, für die äussere Sicherheit sowie für die Behauptung der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz zu sorgen (s. KÖLZ [FN 11], 577). Auch in der aktuellen Bundesverfassung von 1999 figuriert die Neutralität an wenig prominenter Stelle: Die Art. 173 bzw. 185 übertragen der Bundesversammlung bzw. dem Bundesrat die Aufgabe, Massnahmen „zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz“ zu treffen.

<sup>14</sup> HOLENSTEIN ANDRÉ, Glarus in der alten Eidgenossenschaft – Betrachtungen und Einsichten aus Sicht der Verflechtungsgeschichte, in: KAMM ROLF/PETER-KUBLI SUSANNE (Hrsg.), 1415 und die Freiheit. Reichsfreiheit, Unabhängigkeit und Souveränität am Beispiel Glarus, Baden 2017, 75-92; KAMM ROLF, Glarus (Kanton), in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bd. 5, Basel 2006, 453-455.

<sup>15</sup> HEAD-KÖNIG ANNE-LISE, Glarus (Kanton), in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bd. 5, Basel 2006, 458; Ende 14. Jahrhundert ca. 4'300 Ew.; 1700: 10'498 Ew.

Für seine Beteiligung am Reichskrieg gegen den habsburgischen Aargau 1415 wurde Glarus vom römisch-deutschen König die Reichsfreiheit verliehen.<sup>16</sup> Mit der Anbindung an das Bündnissystem der Eidgenossen erlangte das kleine Land weitere Vorteile.<sup>17</sup> Als Ort der Eidgenossenschaft war Glarus Teil dieser Organisation für kollektive Sicherheit. Die Schutz- und Hilfszusagen seiner eidgenössischen Allianzpartner verbesserten seine Sicherheitslage erheblich. Weil es an den meisten Gemeinen Herrschaften der eidgenössischen Orte im Mittelland, in der Ostschweiz und im Tessin beteiligt war, erweiterte das Land seinen Einfluss- und Machtbereich weit über das enge Tal hinaus. Der Mitbesitz an den Gemeinen Herrschaften bescherte Glarus nicht nur herrschaftlichen Einfluss und Feudalabgaben, sondern eröffnete ihm auch den Zugang zum Werbemarkt für Söldner. Als eidgenössischer Ort war Glarus aber auch in die Verträge und Allianzen der Eidgenossen mit den wichtigen Mächten im geopolitischen Umfeld eingebunden. Die Angehörigen der Glarner Machtelite betätigten sich in der Folge erfolgreich im Solddienst und Militärunternehmertum für auswärtige Mächte und stabilisierten so ihre Vorherrschaft im Land. Ausländische Pensionen alimentierten die Landesfinanzen und erlaubten es dem Land, seine Landleute nur in Ausnahmesituationen besteuern zu müssen. Schliesslich begründeten die Soldallianzen mit Frankreich und Spanien besonders im katholischen Landesteil von Glarus eine lange Tradition der militärischen Arbeitsmigration, während sich die Haushalte im evangelischen Landesteil im Ancien Régime auf die gewerbliche Warenproduktion für internationale Märkte und auf den Fernhandel verlegten. Verflechtung verschaffte dem Land ein hohes Mass an Handlungsspielraum, den es im Alleingang nie gewonnen und aus eigener Kraft auf Dauer kaum hätte bewahren können.

Wie präsentiert sich das eidgenössische Bündnissystem unter integrations- und verflechtungsgeschichtlicher Perspektive? Was war seine „raison d’être“ und was leistete es für die Bündnispartner?

Das eidgenössische Bündnissystem verschaffte seinen Mitgliedern ein Mehr an Sicherheit und Macht. Die Eidgenossenschaft der 13 Orte war eine frühe Organisation kollektiver Sicherheit.<sup>18</sup> Die Orte sagten sich gegenseitig politische, diplomatische und notfalls auch militärische Hilfe zu – und dies nicht nur gegen feindliche Angriffe von aussen, sondern besonders auch – was häufiger vorkam – gegen Unruhen und Revol-

---

<sup>16</sup> NIEDERHÄUSER PETER, Kirchenspaltung und Reichsfreiheit – Das Konstanzer Konzil und seine Bedeutung für die Schweizer und die Glarner Geschichte, in: KAMM ROLF/PETER-KUBLI SUSANNE (Hrsg.), 1415 und die Freiheit. Reichsfreiheit, Unabhängigkeit und Souveränität am Beispiel Glarus, Baden 2017, 15-26; KAMM, 1352, 1388, 1415, Glarner Schicksalsjahre?, in: KAMM ROLF/PETER-KUBLI SUSANNE (Hrsg.), 1415 und die Freiheit. Reichsfreiheit, Unabhängigkeit und Souveränität am Beispiel Glarus, Baden 2017, 27-40; MAISSEN THOMAS, Wann wurde Glarus souverän? – Der reichs- und völkerrechtliche Rahmen in Spätmittelalter und Früher Neuzeit, in: KAMM ROLF/PETER-KUBLI SUSANNE (Hrsg.), 1415 und die Freiheit. Reichsfreiheit, Unabhängigkeit und Souveränität am Beispiel Glarus, Baden 2017, 57-74.

<sup>17</sup> HOLENSTEIN (FN 14), 82-90.

<sup>18</sup> RAPPARD WILLIAM E., *Cinq siècles de sécurité collective (1291-1798)*, Genf 1945.

ten ihrer eigenen Bürger und Untertanen. Die Bündnisse der Orte dienten seit dem Stanser Verkommnis von 1481 der Sicherung der Macht der einzelnen Orte, wo sie die Herrschaft der partikularen Machteliten stützten.<sup>19</sup> Die Orte erwarben oder eroberten gemeinsam Herrschaftsgebiete im Aargau, in der Ostschweiz und im Tessin und regierten diese fortan im Rotationsprinzip.<sup>20</sup> Dort erhoben sie Abgaben und warben Söldner für ihre Regimenter und Kompanien in fremden Diensten. Nachdem sich die Orte als Vormacht im zentralen Abschnitt des Alpenbogens durchgesetzt und diesen Raum von zentraler geopolitischer Bedeutung ihrer Kontrolle unterworfen hatten, wurden sie interessante Allianzpartner für die Mächte in Europa. Diese Bündnisfähigkeit verschaffte ihnen zusätzlich Sicherheit und militärische Unterstützung, Beschäftigungsmöglichkeiten für Militärunternehmer und Söldner in fremden Diensten, Handels- und Zollprivilegien für eidgenössische Kaufleute im kommerziellen Verkehr mit Mailand und Frankreich, günstige Salzlieferungen und hohe Geldzahlungen in Form von Pensionen. Wie sehr die Verflechtung mit den benachbarten Grossmächten das Corpus Helveticum verklammert hat, zeigt nicht zuletzt die Tatsache, dass die Erbeinung mit Österreich (1477, 1511) sowie der Ewige Friede und die Allianz mit Frankreich (1516, 1521) die einzigen Verträge der Eidgenossen waren, die von sämtlichen Orten abgeschlossen wurden und sie alle gleichermassen miteinander verbanden. So gesehen haben die Beziehungen der Orte zu den Mächten aus dem geopolitischen Umfeld durchaus die desintegrierenden Effekte der zwischenörtlichen Konkurrenz aufgefangen und neutralisiert.

Und schliesslich noch dies: Wenn die europäische Integration nach dem Zweiten Weltkrieg zum Ziel hatte, die Deutsche Frage zu lösen und das starke Machtpotential Deutschlands einzuhegen, so hat das eidgenössische Integrationswerk eine vergleichbare Rolle für die Lösung dessen gespielt, was man die Zürcher Frage nennen könnte. Für die Inneren Orte war das Bündnis mit Zürich ein Instrument zur Einbindung und Disziplinierung der machtbewussten Stadt an der Limmat, die lange Zeit an ihrer uneingeschränkten Bündnisfreiheit festhielt und in Krisenzeiten die Inneren Orte mit Lebensmittelsperren unter Druck zu setzen vermochte. Erst recht erfüllte das eidgenössische Bündnissystem diese machtbegrenzende Funktion, als es galt, Zürich wegen seiner Alleingänge in der Allianzpolitik und in der Religionspolitik in die Schranken zu weisen und die Stadt politisch zu isolieren – so etwa, als sich Zürich 1521 als einziger Ort weigerte, der Allianz mit dem König von Frankreich beizutreten, oder als Zürich in den 1520er Jahren zur Vorreiterin der Reformation im schweizerischen Raum wurde. Die Kappelerkriege von 1529 und 1531 waren die unmissverständliche Reaktion der Inneren Orte auf die Zürcher Reformationspolitik, die in Bezug auf die Gemeinen Herrschaften in der Ostschweiz und das Herrschaftsgebiet des Fürstbistums von St. Gallen expansionistische und machtpolitische Züge trug.

---

<sup>19</sup> WALDER ERNST, Das Stanser Verkommnis. Ein Kapitel eidgenössischer Geschichte, Stans 1994, 75-84.

<sup>20</sup> HOLENSTEIN, Die Herrschaft der Eidgenossen (FN10), 9-30.

Allgemein bestimmten Ungleichheit, Uneinheitlichkeit, starke Gegensätze und ein ausgeprägtes Konkurrenzdenken die Beziehungen der Orte untereinander. Das Bündnisystem war eine Zweckgemeinschaft autonomer Kommunen, das jeweils dann und solange leidlich funktionierte, als die Interessen der Bündnispartner einigermaßen konvergierten und aufeinander abgestimmt werden konnten. Dies war von Anfang an nicht einfach gewesen, wurde aber im Verlauf der frühen Neuzeit immer schwieriger, weil die politischen Interessen der eidgenössischen Verbündeten in essentiellen Fragen auseinanderdrifteten. Drei Dimensionen dieser Uneinheitlichkeit und Ungleichheit sind hervorzuheben:

(1) In staatsrechtlich-politischer Hinsicht war das Corpus Helveticum alles nur kein einheitliches Staatswesen. Das äusserst komplexe Gebilde setzte sich aus ganz unterschiedlichen Teilgebieten zusammen (Orte, Zugewandte Orte, Gemeine Herrschaften). Es hatte über die Jahrhunderte hinweg Gestalt angenommen, ohne dass dieser Entwicklung eine Strategie, ein Plan oder ein Ziel zugrunde gelegen hätte. Die unkoordinierte Bündnisdynamik und die herrschaftliche Entwicklung fügten Kommunen und Herrschaftsgebiete zusammen, die keine gemeinsamen staatlichen Einrichtungen besaßen, zu ganz unterschiedlichen Bedingungen diesem lockeren Zusammenhang angehörten und die in wesentlichen (macht-, aussen-, wirtschafts-, konfessions-)politischen Fragen divergierende und häufig genug konträre Interessen verfolgten.

(2) Auch in kultureller und konfessioneller Perspektive herrschte im Corpus Helveticum Uneinheitlichkeit vor. Die 13 Orte waren deutschsprachig. Viele ihrer Untertanen dagegen sprachen Französisch oder Italienisch. Und seit der Reformation waren die 13 Orte religiös gespalten. Konfessionell bildete die alte Schweiz einen Flickenteppich. Die Konfessionsgrenzen waren seit dem 2. Kappeler Krieg 1531 gezogen: Sieben Orte blieben dem alten Glauben treu, vier waren reformiert (Zürich, Bern, Basel, Schaffhausen), zwei – Appenzell und Glarus – waren gemischtkonfessionell. Auch in den Gemeinen Herrschaften im Aargau, im Thurgau und Rheintal lebten Angehörige beider Konfessionen.

(3) Schliesslich waren auch die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse höchst disparat. Ein Indikator dafür ist die Bevölkerungsgrösse. In den 13 Orten lebten 1798 etwas mehr als 1 Mio. Einwohner. Allerdings verteilten sich diese sehr ungleich auf die 13 Kantone. In der alten Republik Bern lebten 423'000 Einwohner (inkl. Waadt und bernischer Aargau), d.h. mehr als ein Viertel der Gesamtbevölkerung der Schweiz von 1800. Nimmt man nur die 13 Orte, so stellte Bern sogar zwei Fünftel der Bevölkerung der Eidgenossenschaft. Berns Einwohnerzahl war somit etwa 50mal so gross wie jene von Nidwalden. Bern und Zürich – die beiden grossen reformierten Stadtkantone – wiesen gemeinsam 59% der Gesamtbevölkerung in der 13örtigen Eidgenossenschaft auf. Das demographische Übergewicht der reformierten Kantone über die katholischen war eklatant: Das Verhältnis betrug 72% zu 28%. Diese Zahlen lassen erahnen, wie ungleich stark auch die militärische Macht sowie die wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit der 13 Orte waren. Letzteres hängt hauptsächlich damit zusammen, dass die reformierten Kantone in der frühen Neuzeit Zentren der protoin-

dustriellen und gewerblichen Warenproduktion für den Export wurden, während die politische Ökonomie der kleineren katholischen Kantone weiterhin auf der Landwirtschaft (Viehzucht; Käse) und dem Solddienst fusste. Allerdings korrespondierte die demographische und wirtschaftliche Übermacht der Städte Zürich und Bern überhaupt nicht mit deren politischem Gewicht innerhalb der Eidgenossenschaft, wo sie von den zahlreichen kleinen Länderorten immer wieder majorisiert wurden. Die Interessengegensätze und machtpolitischen Spannungen gründeten strukturell wesentlich in diesem Missverhältnis zwischen dem demographischen und wirtschaftlichen Machtpotential der Orte auf der einen Seite und deren politischem Gewicht auf der anderen Seite: Zürich und Bern waren auf der Tagsatzung mit gleich vielen Gesandten vertreten wie Uri, Schwyz oder Zug.

Mit Blick auf die allgemeinen strukturgeschichtlichen Merkmale lässt sich zusammenfassend festhalten:

Die alte Eidgenossenschaft war alles andere als ein homogenes Gebilde. Sie war es weder staatsrechtlich noch politisch, weder konfessionell noch kulturell, weder gesellschaftlich noch ökonomisch. Vielmehr waren die Verhältnisse innerhalb dieses Bündels von Kleinstaaten und Herrschaften strukturell hoch komplex und von starken Interessengegensätzen geprägt. Der Grad der vertikalen Integration – d.h. der staatlichen Verdichtung – blieb gering, und immer machten sich starke Tendenzen zur Desintegration bemerkbar. Das *Corpus Helveticum* war in sich nur schwach integriert und in hohem Masse anfällig für soziale Konflikte.

Allerdings haben die helvetischen Kleinstaaten diese verwirrende Gemengelage und die Uneinheitlichkeit ihrer Verhältnisse lange Zeit nicht als Mangel oder als Problem wahrgenommen. Sie hatten ihre ungleichen Bündnisse nie in der Absicht geschlossen, sich zu einem grösseren gemeinsamen Staatsgebilde verbinden zu wollen. Die Gründung eines gemeinsamen Staates Schweiz lag – anders als dies die Nationalgeschichte des 19. Jahrhunderts vielfach unterstellte – nicht in den Genen der alten Eidgenossenschaft – ganz im Gegenteil.<sup>21</sup> Die Orte betrachteten ihre Bündnisse untereinander vielmehr als politische und diplomatische Instrumente zur Stärkung ihrer Eigenständigkeit. Die Bündnisse waren für sie das, was Allianzen grundsätzlich sind: Verträge mit Anderen mit dem Ziel, die eigene Position zu festigen. Keineswegs aber waren sie erste Schritte auf dem Weg zur staatlichen Integration und zur Übertragung von Hoheitsrechten und Souveränität an eine übergeordnete Ebene.

---

<sup>21</sup> NABHOLZ HANS, *Föderalismus und Zentralismus in der eidgenössischen Verfassung vor 1798*, in: *Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft* 30 (1916), 155-213.

#### IV. Die eidgenössische Integrationsblockade und deren Überwindung (1798-1815)

Die strukturellen und institutionellen Ungleichheiten innerhalb des *Corpus Helveticum* machen deutlich, welche Hindernisse zu überwinden waren, um das höchst heterogene *Corpus Helveticum* des Ancien Régimes zum Bundesstaat des 19. Jahrhunderts fortzubilden.

Alle noch so zaghaften Anläufe zu einer stärkeren staatsrechtlichen Integration der ungleichen Glieder waren bis 1798 gescheitert. Von sich aus haben die Orte nie die politische Emanzipation und Gleichstellung der Untertanengebiete und Zugewandten Orte in Erwägung gezogen. Erst unter dem Druck der französischen Armee gestanden sie ihren Untertanen in den ersten Wochen des Jahres 1798 die politische Freiheit zu.<sup>22</sup> Das nach der Helvetischen Revolution initiierte Projekt einer radikalen nachholenden staatlichen Modernisierung der Schweiz in der Helvetik scheiterte allerdings an der fundamentalen Opposition v.a. der Länderorte. Der Widerstand gegen das zentralistische Experiment und die damit verbundene Instabilität der staatlichen Verhältnisse in der Schweiz bewogen NAPOLEON BONAPARTE 1802/03, die Helvetische Republik zu beseitigen und sie durch die sog. Mediationsverfassung zu ersetzen, die nicht nur die Souveränität der Kantone wiederherstellte, sondern auch seit fast 300 Jahren wieder die Aufnahme neuer Kantone ermöglichte und der Schweiz erstmals in ihrer Geschichte eine bundesstaatliche Verfassung verlieh.<sup>23</sup>

Ebenso wenig war es den Orten nach 1513 gelungen, ihr Bündnissystem territorial zu erweitern. Die Versuche, den Kreis der eidgenössischen Orte – sei es um den Fürstbischof von Basel, das Fürstentum Neuenburg oder die Republik Genf – zu erweitern, waren nicht konsensfähig, weil sie jeweils die prekäre Machtverteilung zwischen den Orten tangiert hätte.

Schliesslich scheiterten auch alle Anläufe, das Bündnisrecht zu vereinheitlichen und die gesamteidgenössischen Institutionen zu stärken.<sup>24</sup> Vielmehr erstarkten zentrifugale Tendenzen. Unter dem Eindruck der konfessionellen Spaltung liess die Tagsatzungsaktivität nach.<sup>25</sup> Katholische und reformierte Orte gingen konfessionspolitische Bündnisse mit auswärtigen Mächten ein. Nach dem Austritt der Länderorte aus den sog.

---

<sup>22</sup> KÖLZ (FN 11), 98-142; BÖNING HOLGER, *Der Traum von Freiheit und Gleichheit. Helvetische Revolution und Republik (1798-1803) – Die Schweiz auf dem Weg zur bürgerlichen Demokratie*, Zürich 1998; FANKHAUSER ANDREAS, *Helvetische Republik*, in: *Historisches Lexikon der Schweiz*, Bd. 6, Basel 2007, 258-267; FANKHAUSER ANDREAS, *Helvetische Revolution*, in: *Historisches Lexikon der Schweiz*, Bd. 6, Basel 2007, 267-270.

<sup>23</sup> KÖLZ (FN 11), 143-153; FANKHAUSER ANDREAS, *Mediation bzw. Mediationsakte*, in: *Historisches Lexikon der Schweiz*, Bd. 8, Basel 2009, 407-410 bzw. 410 f.

<sup>24</sup> PEYER (FN 6), 93-100.

<sup>25</sup> WÜRGLER, *Tagsatzung* (FN 10), 225-227.

Defensionale (gesamteidgenössische Verteidigungsorganisation) im späten 17. und frühen 18. Jahrhundert trugen die Städte die Kosten für Grenzbesetzungen und den Schutz der Neutralität weitgehend alleine.

Wie wurden diese Blockaden schliesslich überwunden? Wie gelang es, die so heterogenen Teile zu einem neuartigen Ganzen zu integrieren? Welches waren die Kräfte, die diesen Quantensprung in der Geschichte der Schweiz bewerkstelligt haben?

Die Weichen für die politische Integration und die fundamentale Modernisierung der Schweiz wurden zwischen 1798 und 1815 gestellt. Die drei entscheidenden Stationen waren die Helvetische Revolution 1798, die Mediation durch NAPOLEON BONAPARTE 1803 sowie die Lösung der Schweizer Frage auf dem Wiener Kongress 1814/15. In diesen 17 Jahren wurde das Fundament für die moderne Schweiz gelegt. Dabei erwiesen sich die europäischen Grossmächte als Garanten für den Zusammenhalt und als Motoren für die staatspolitische Erneuerung und Integration der Schweiz.<sup>26</sup>

Erst unter dem Druck der französischen Invasion haben die eidgenössischen Orte ihre Untertanengebiete 1798 in die politische Freiheit entlassen. Die von Frankreich durchgesetzte Helvetische Verfassung hob 1798 alle Untertänigkeitsverhältnisse auf und richtete erstmals in der Schweizer Geschichte einen modernen Staat mit einer nationalen Verfassung, einer nationalen Regierung, einem nationalen Parlament sowie mit einer schweizerischen Staatsbürgergesellschaft ein.<sup>27</sup>

1803 beseitigte NAPOLEON BONAPARTE mit seiner Mediationsakte die instabile Helvetische Republik und führte wieder die Souveränität der Kantone ein. Allerdings blieben die alten Untertänigkeitsverhältnisse aufgehoben. Mehr noch: BONAPARTE erklärte

<sup>26</sup> So schon SCHINDLER DIETRICH, Parallelen Schweiz-Europa, in: Schweizer Monatshefte 41 (1961/62), 30-38, 31: „Es scheint geboten, sich zunächst ins Bewusstsein zu rufen, dass die Schweiz nicht der einzige Staat mit föderalistischer Erfahrung ist, ja dass darüber hinaus nicht einmal der schweizerische Föderalismus selbst ein ausschliesslich schweizerisches Erzeugnis ist. Der föderative Aufbau unseres Staates ist tatsächlich in weitem Masse ausländischen Einflüssen und Vorbildern zu verdanken. Frankreich hat in der Zeit der Helvetik unmittelbar, Amerika später durch das Vorbild seiner Bundesverfassung die Entstehung und Gestaltung des schweizerischen Bundesstaates entscheidend beeinflusst. Frankreich verwirklichte 1798 nach der Besetzung der Schweiz eine der wichtigsten Voraussetzungen für den späteren Zusammenschluss der Schweiz zum Bundesstaat, nämlich die Gleichberechtigung der Kantone. Ohne die Aufhebung der Unterschiede zwischen vollberechtigten Orten, zugewandten Orten und Gemeinen Herrschaften wäre es nicht möglich gewesen, die Schweiz zu einem geschlossenen Staatswesen mit gleichberechtigten Bürgern umzuformen. Die 13 alten Orte hatten sich gegen diese Neuerung gestäubt. Wenn heute von schweizerischer Seite der EWG vorgehalten wird, sie missachte den föderalistischen Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten und setze die Kleinstaaten zurück, so wird man sich erinnern müssen, dass gerade dieser Grundsatz in der Schweiz nicht von Schweizern, sondern von Franzosen verwirklicht wurde. Die USA sodann haben als erster Bundesstaat der Welt die Entstehung des schweizerischen Bundesstaates massgebend mitbestimmt. Es ist fraglich, ob die Schweiz ohne das amerikanische Vorbild jenes glückliche Gleichgewicht zwischen Zentralisierung und kantonaler Eigenständigkeit gefunden hätte, das die Bundesverfassung von 1848 kennzeichnete. Dem amerikanischen Vorbild ist namentlich das Zweikammersystem zu verdanken, das als sein ausländisches Gewächs in der Schweiz zunächst mit viel Misstrauen aufgenommen wurde.“

<sup>27</sup> KÖLZ (FN 11), 98-142; BÖNING (FN 22); FANKHAUSER, Helvetische Republik (FN 22), 258-267.

die ehemaligen Untertanengebiete zu souveränen Kantonalstaaten. 1803 wurde so zur Geburtsstunde der Kantone Waadt, Aargau, Thurgau, St. Gallen und Tessin.<sup>28</sup>

Als die Herrschaft NAPOLEONS und Frankreichs über die Schweiz im Dezember 1813 zusammenbrach und die Armeen Russlands und Österreichs auch die Schweiz von der französischen Besetzung befreiten, forderten reaktionäre Kantone wie Bern und die Länder der Innerschweiz die Wiederherstellung des Ancien Régimes. Bern reklamierte die Waadt und den bernischen Aargau wieder für sich. Die Länder der Innerschweiz wollten die Gemeinen Herrschaften wieder einrichten. Damit hätten die jungen Kantone Waadt, Aargau, Thurgau, St. Gallen und Tessin ihre Eigenstaatlichkeit wieder verloren.

Dass es nicht so weit kam und in der Schweiz ein Krieg zwischen reaktionären und liberalen Kantonen verhindert werden konnte, ist der Verdienst der europäischen Grossmächte, die auf dem Wiener Kongress diesen reaktionären Forderungen einen Riegel schoben und die Souveränität der neuen Kantone garantierten. Die Kongressmächte zwangen damals die uneinigten Kantone zu zwei weiteren grundlegenden Integrationsritten. Sie setzten die Aufnahme des Wallis, Genfs und Neuenburgs als vollwertige Kantone in die Eidgenossenschaft durch. Und sie verpflichteten die Schweiz, erstmals eine Bundesarmee aufzustellen, damit der eidgenössische Staatenbund fortan seine Neutralität glaubwürdig und aus eigener Kraft verteidigen konnte.<sup>29</sup>

Die Umbrüche der Jahre 1798 bis 1815 lösten nur zwei der drei Integrationsblockaden, die der Modernisierung der Schweiz im Weg standen. Sie führten die staats- und bundesrechtliche Gleichstellung der in der Eidgenossenschaft verbliebenen souveränen Kantonalstaaten herbei, und sie ermöglichten die Erweiterung der Eidgenossenschaft nach Westen, was für die Landesverteidigung und die Gewährleistung der Neutralität

---

<sup>28</sup> DUFOUR ALFRED (Hrsg.), *Bonaparte, la Suisse et l'Europe: actes du Colloque européen d'histoire constitutionnelle pour le bicentenaire de l'Acte de Médiation (1803-2003)*, Zürich 2003; MONNIER VICTOR (Hrsg.), *Bonaparte et la Suisse: travaux préparatoires de l'Acte de Médiation de (1803): Procès-verbal des assemblées générales des députés helvétiques et des opérations de la Commission nommée par le premier Consul pour conférer avec eux*, Genf 2002; TURCHETTI MARIO (Hrsg.), *La Suisse de la Médiation dans l'Europe napoléonienne (1803-1814). Actes du colloque de Fribourg*, Fribourg 2005.

<sup>29</sup> HILTY CARL, *Eidgenössische Geschichten*. Zweite: „Die lange Tagsatzung“, in: *Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft* 2 (1887), 42-544; OECHSLI WILHELM, *Die Verbündeten und die schweizerische Neutralität im Jahre 1813*, Zürich 1898; MARTIN WILLIAM, *La Suisse et l'Europe*, Lausanne 1931; JOST HANS-ULRICH, *Das Schweizer Imbrogljo*, in: JUST THOMAS et al. (Hrsg.), *Der Wiener Kongress. Die Erfindung Europas*, Wien 2014, 374-391; STAUBER REINHARD, „Freie und vertrauliche Erörterungen“. *Organisation und Arbeit der Komitees und Kommissionen auf dem Wiener Kongress*, in: STAUBER REINHARD et al. (Hrsg.), *Mächtepolitik und Friedenssicherung. Zur politischen Kultur Europas im Zeichen des Wiener Kongresses*. Berlin 2014, 46-70; HOLENSTEIN ANDRÉ, *Nach Napoleon. Die Grossmächte retten die Schweiz*, in: KÄSTLI TOBIAS (Hrsg.), *Nach Napoleon. Die Restauration, der Wiener Kongress und die Zukunft der Schweiz 1813-1815*, Baden 2016, 11-44.

entscheidend war. Ungelöst und kontrovers blieb nach wie vor die Frage der Integration als staatliche Intensivierung.<sup>30</sup>

Zahlreich sind die Indizien dafür, wie schwer sich die Schweiz auch noch in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts mit der Modernisierung ihrer staatlichen Strukturen und insbesondere mit dem Aufbau suprakantonalen, gesamt eidgenössischer Institutionen tat.

Kaum hatte die russisch-österreichische Armee Ende 1813 die Schweiz von der Herrschaft NAPOLEONS befreit, kündigte die Mehrheit der Kantone (10) die Mediationsverfassung auf. Sie gaben damit die erste bundesstaatliche Verfassung der Schweiz preis. Den Bundesvertrag von 1815, der der Eidgenossenschaft die Verfassung eines Staatenbundes verlieh und dem Bund in der Militärorganisation hoheitliche Aufgaben übertrug, akzeptierten die meisten Kantone erst unter massivem Druck der Grossmächte oder aus Angst, nach der Rückkehr NAPOLEONS aus dem Exil auf Elba erneut unter französische Herrschaft zu geraten.<sup>31</sup> Auch die „Bundesurkunde“ von 1832 (sog. Rossi-Plan), das am weitesten gehende Projekt einer bundesstaatlichen Reorganisation der Schweiz vor 1848, scheiterte.<sup>32</sup>

Zwischen 1803 und 1848 wurde die eidgenössische Integration der Kantone nicht durch eine umfassende Neuordnung der Staatsorganisation der Schweiz, sondern durch die wachsende Zahl von interkantonalen Konkordaten vorangetrieben. Auf freiwilliger Basis vereinbarten manche Kantone zahlreiche Konkordate, mit denen sie sich gegenseitig die freie Niederlassung ihrer Bürger garantierten, Masse und Gewichte sowie das Münz- und Postwesen u. a. m. koordinierten; in der Konsequenz entwickelten sich innerhalb des eidgenössischen Staatenbundes Räume mit unterschiedlich hohem Integrationsgrad.<sup>33</sup> Weiterhin bot die Schweiz, die sich selber gerne als „Willensnation“ sieht, das Bild einer Nation, die nur widerwillig eine Nation wurde.<sup>34</sup>

Der gordische Knoten wurde schliesslich militärisch im Sonderbundkrieg durchschlagen. Die Bundesverfassung 1848 klärte die Souveränitätsfrage zwischen Bund und Kantonen. WILLIAM E. RAPPARD bezeichnete einmal die politische Föderation von

<sup>30</sup> SCHINDLER, Parallelen (FN 26), 34 f.

<sup>31</sup> Zu den Hintergründen einer besonders integrationsfeindlichen Haltung am Beispiel von Nidwalden s. HOLENSTEIN ANDRÉ, Autonomie und Abgrenzung. Nidwalden und die politische Kultur der Länderrorte in der alten Eidgenossenschaft, in: Der Geschichtsfreund 167 (2014), 159-184, bes. 179-181.

<sup>32</sup> KÖLZ (FN 11), 378-386; DUFOUR ALFRED, Rossi-Plan, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bd. 10, Basel 2011, 462f.

<sup>33</sup> SIEGENTHALER HANSJÖRG, Supranationalität, Nationalismus und regionale Autonomie: Erfahrungen des schweizerischen Bundesstaates – Perspektiven der europäischen Gemeinschaft, in: *traverse* (1994) 3, 117-140; KLEY ANDREAS, Konkordate, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bd. 7, Basel 2008, 371f.; SPEICH CHASSÉ (FN 5), 405-423. – Für eine Zusammenstellung wichtiger Konkordate zwischen 1803 und 1836 vgl. HERRMANN IRÈNE, Zwischen Angst und Hoffnung. Eine Nation entsteht (1798-1848), in: KREIS GEORG (Hrsg.), Die Geschichte der Schweiz, Basel 2014, 400.

<sup>34</sup> KREIS GEORG, Nation, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bd. 9, Basel 2010, 88-90.

1848 als rettende Formel („formule salvatrice“), die der Schweiz nach einem halben Jahrtausend der staatspolitischen und verfassungsrechtlichen Experimente den Ausgleich zwischen dem Streben nach nationaler Einheit und der Bewahrung der partikularen Vielfalt gebracht habe.<sup>35</sup> 1847 wurde die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika von 1787 für die Schweizer Verfassungsväter zum Modell für eine trag- und konsensfähige Form der staatspolitischen Organisation der Schweiz. Sie trug der grundlegenden Herausforderung einer jeden föderalistischen Struktur angemessen Rechnung, wie sie der US-amerikanische Politikwissenschaftler MARTIN DIAMOND (1919-1977) beschrieben hat:

„(...) any given federal structure is always the institutional expression of the contradiction or tension between the particular reasons the member units have for remaining small and autonomous but not wholly, and large and consolidated but not quite.“<sup>36</sup>

Mit ihrem dynamischen Konzept der geteilten Souveränität könnte man die Bundesverfassung als eine Art institutionelles Rahmenabkommen zwischen Kantonen und Bund auffassen, das gewisse staatliche Aufgaben dem Bund und andere den Gliedstaaten zuweist und gleichzeitig konsensbasierte politische Verfahren definiert, um diese Aufgabenteilung flexibel neuen Umständen anzupassen. Das Konzept der geteilten Souveränität erlaubt zusammen mit der Möglichkeit, mit der Mehrheit der Stände stimmen die Verfassung ändern zu können, einen prinzipiell offenen, nie abgeschlossenen Transfer von Souveränität der Kantone an den Bund, ohne dabei die Befindlichkeiten der Kantone als ursprüngliche Träger der staatlichen Souveränität zu verletzen. Die Bedeutung der Verfassung von 1848 ist auch darin zu sehen, dass sie die alte Konkurrenz und Rivalität zwischen den Kantonen zwar nicht ganz überwand und beseitigte, diese aber doch in friedliche und konstruktive Bahnen lenkte. Seit 1847 haben die Kantone in der Tat nicht mehr Krieg gegeneinander geführt.

---

<sup>35</sup> RAPPARD WILLIAM E., *La Suisse et l'Organisation de l'Europe*, Neuchâtel 1950, 9. – Das Zitat verdient es, in vollem Wortlaut wiedergegeben zu werden: „La Suisse est à bien des égards le plus européen des pays du Vieux-Monde. Située à la source de ses principaux cours d'eau – Rhin, Rhône, Danube, Pô – éloignée des mers qui font de leurs riverains les voisins des autres continents, peuplée de représentants des trois grandes cultures occidentales qui s'en partagent et s'en disputent le patrimoine linguistique, la petite république alpestre a souvent été décrite et définie comme une Europe en miniature. Comme après un demi-millénaire d'expériences diverses elle a enfin, il y a un siècle, trouvé dans la fédération politique la formule salvatrice de son unité et conciliatrice de ses diversités, on lui a, de plus, souvent fait l'honneur de voir en elle la préfiguration d'une Europe fédérale. Dans de telles conditions il serait vraiment surprenant que la Suisse demeure indifférente aux débats contemporains relatifs à l'unification de l'Europe“.

<sup>36</sup> Ich zitiere MARTIN DIAMOND nach THÜRER DANIEL, *Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten: aus Schweizer Sicht*, in: MICHEL NICOLAS (Hrsg.), *Eine Verfassung für Europa*, Freiburg 2003, 9-27, neu in: THÜRER DANIEL, *Europa als Erfahrung und Experiment*, Zürich u.a. 2015, 127-142, 128.

## V. Europa und die Schweiz als Integrationsgeschichten: Einsichten und Hypothesen

Der vorliegende Versuch, das Verhältnis der Schweiz zu Europa in Bezug auf deren jeweilige Integrationsgeschichten zu reflektieren, steht in einer längeren Tradition. Zahlreich sind die Denkfiguren, die in den letzten 200 Jahren die Geschehnisse und die Geschichte des Kleinstaats und jene des Kontinents ineinander spiegelten.<sup>37</sup> So setzte sich der Genfer Politiker und Diplomat CHARLES PICTET DE ROCHEMONT bei den Kongressen von Wien und Paris schon 1815 nicht etwa deswegen für die völkerrechtliche Anerkennung der immerwährenden Neutralität der Schweiz ein, weil er das Land von Europa abgrenzen wollte. Vielmehr war ihm klar, dass die Eigenständigkeit der Schweiz von den Mächteverhältnissen in Europa und von der Rolle abhängig war, die der Kleinstaat als neutraler Puffer zwischen den Grossmächten Frankreich und Österreich für das europäische Mächtesystem und die Friedenswahrung in Europa spielen würde. „De la Suisse dans l'intérêt de l'Europe“ – so lautete der Titel von PICTETS berühmter Schrift von 1821, die die Einsicht formulierte, die Schweiz könne ihre Eigenständigkeit nicht gegen, sondern nur im Einvernehmen mit Europa und im Dienst für Europa behaupten.<sup>38</sup>

Vielfach wurde die Schweiz als Modell und Vorbild für Europa vorgestellt. Das Land erschien vielen politischen Denkern als ein Europa im Kleinformat sowie als Tatbeleg dafür, dass das friedliche Zusammenleben verschiedener Sprach- und Kulturgemeinschaften innerhalb eines Staatswesens keine Utopie darstellte und Nationalitätenkonflikte durchaus vermeidbar waren. Wer die Schweiz als Vorbild zitierte, verwies

<sup>37</sup> TANNER JAKOB, Die Schweiz liegt in Europa, in: Manfred Hettling u.a., Eine kleine Geschichte der Schweiz, Frankfurt/M. 1998, 291-313, bes. 291-301; BÖHLER MICHAEL, Topologische Spiegeleien – Schweizer Wechselspiele im Imaginären Europas, in: CSÁKY MORITZ/FEICHTINGER JOHANNES (Hrsg.), Europa – geeint durch Werte? Die europäische Wertedebatte auf dem Prüfstand der Geschichte, Bielefeld 2007, 103-132; THÜRER DANIEL, Wie weiter in Europa? – Von der „Denkpause“ zu einem neuen föderalistischen Denken, in: THÜRER DANIEL, Europa als Erfahrung und Experiment, Zürich u.a. 2015, 143-149; THÜRER DANIEL, Die europäische Integration und ihre demokratischen Möglichkeiten – Geschichte, Ideen, Perspektiven, in: Forum Helveticum. Die Stellung der Schweiz in Europa, Schriftenreihe 16, Lenzburg, September 2007, 85-96, neu in: THÜRER, Europa als Erfahrung und Experiment, Zürich u.a. 2015, 151-162; THÜRER DANIEL, Verfassungsfragen rund um einen möglichen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union, (2005), neu in: THÜRER DANIEL, Europa als Erfahrung und Experiment, Zürich u.a. 2015, 389-409, 404 f.; SCHNEIDER HEINRICH, Die Eidgenossenschaft – Vorbild und Leitbild für die Einigung Europas?, in: COTTIER THOMAS/LIECHTI-MCKEE RACHEL (Hrsg.), Die Schweiz und Europa. Wirtschaftliche Integration und institutionelle Abstinenz, Zürich 2010, 107-162; ALTERMATT URS, Die Schweiz in Europa. Antithese, Modell oder Biotop?, Frauenfeld 2011, 210-220.

<sup>38</sup> PICTET DE ROCHEMONT CHARLES, De la Suisse dans l'intérêt de l'Europe, ou, Examen d'une opinion énoncée à la tribune par le général Sébastiani, Paris 1821. – Vgl. dazu demnächst die Lausanner Dissertation von Peter Lehmann (Neutralität, Unabhängigkeit und eidgenössische Kohäsion. Kontextorientierte Untersuchung zur Interpretation der Neutralität vor und nach 1815; Arbeitstitel).

nicht nur auf die europäische Dimension der Schweizer Geschichte, sondern hob auch die föderalistische Dimension der europäischen Geschichte hervor.<sup>39</sup>

Als Europa in der Katastrophe des Zweiten Weltkriegs unterging, wies der Philosoph und politische Denker DENIS DE ROUGEMONT schon 1940 der Schweiz für die Zeit nach dem Krieg die Aufgabe zu, eine aktive Rolle in einer europäischen Einigung auf föderalistischer Basis zu übernehmen. 1948 schlug er vor, die Schweiz sollte als neutraler Bundesdistrikt im Herzen des Kontinents die Behörden der europäischen Föderation beherbergen und beschützen.<sup>40</sup> DE ROUGEMONT'S Plan stützte sich auf weitere schweizerisch-europäische Denkfiguren – so etwa auf die Idee der Schweiz als glücklicher Friedensinsel, die unversehrt die europäischen Kriege überstand, oder auf die humanitäre Rolle der Schweiz als Refugium für konfessionelle und politische Flüchtlinge.<sup>41</sup>

In jüngerer Zeit hat auch GEORG KREIS Parallelen zwischen dem Weg der Schweiz zum Bundesstaat und dem Weg Europas zur Union herausgestellt.<sup>42</sup> In beiden Fällen habe der Wunsch nach einer dauerhaften Friedensordnung die Kantone der Eidgenossenschaft bzw. die Staaten Europas zu einer engeren Verbindung bewogen. Die Entstehung der modernen Schweiz und die europäische Einigung liessen sich beide als evolutionärer Vorgang voller Kompromisse begreifen. Beide Prozesse verfolgten das

---

<sup>39</sup> TANNER (FN 37); SCHNEIDER (FN 37); ALTERMATT (FN 37); CHENEVAL FRANCIS, Switzerland: A Future Model for the European Union? Similarities and Differences (02. Februar 2016), unter: <<http://beucitizen.eu/wp-content/upload/D4.2-Switzerland.compressed.pdf>> – Ich danke Prof. Cheneval für den freundlichen Hinweis.

<sup>40</sup> HOLENSTEIN, Mitten in Europa (FN 6), 206; Denis de Rougemont, Aufgabe oder Selbstaufgabe der Schweiz, Zürich 1941; DE ROUGEMONT DENIS, La Suisse ou l'histoire d'un peuple heureux, Paris 1965, 236; THÜRER DANIEL, Die europäische Integration und ihre demokratischen Möglichkeiten – Geschichte, Ideen, Perspektiven, in: Forum Helveticum. Die Stellung der Schweiz in Europa, Schriftenreihe 16, Lenzburg, September 2007, 85-96, neu in: THÜRER DANIEL, Europa als Erfahrung und Experiment, Zürich u.a. 2015, 151-162, hier 162.

<sup>41</sup> Exemplarisch PAUL VALÉRY (1943): „La Suisse est une île que nous pensons heureuse. [...] Paix, liberté, prospérité y sont les fruits d'une volonté de perfection sociale poursuivie depuis des siècles. [...] La Suisse est l'oeuvre de son peuple citoyen, qui mérite les biens matériels et spirituels dont il jouit au centre même d'une étendue de détresse sans exemple. [...] Tout le monde doit consentir que la Suisse est un état modèle qui a su patiemment et heureusement résoudre presque tous les problèmes qui font depuis des siècles le malheur du reste de l'Europe et tourmentent aujourd'hui le monde entier. [...] Mais on observe en Suisse la diversité et le contact le plus paisible des populations qui s'accordent à conserver leurs différences de langage, de caractère, de croyances, d'usages et de lois civiles. Il y a longtemps que les Suisses ont compris que la diversité est une richesse qu'il ne faut ni laisser se corrompre en antagonismes, ni se dissoudre en unité systématique. Ce pays est un sage.“ (VALÉRY PAUL, La Suisse est une île ..., in: Images de la Suisse. Numéro spécial des Cahiers du Sud, 1943, 20-24, 22)

<sup>42</sup> KREIS GEORG, Nach der schweizerischen jetzt die europäische Integration: Zur Idee der schweizerischen Modellhaftigkeit, in: COTTIER THOMAS/KOPSE ALWIN R. (Hrsg.), Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union, 1998, 189-212; KREIS GEORG, Die schiefen Bilder in den Köpfen. Europa im Schweizer Geschichtsbewusstsein – die historische Wahrheit ist anders, NZZ vom 12./13. Juni 1999, S. 95.

Ziel, einen suprastaatlichen Wirtschaftsraum zu schaffen, den grenzüberschreitenden freien Personen- und Warenverkehr zu garantieren und den Rechtsraum zu vereinheitlichen, um so den Wohlstand der Menschen und deren Mobilität zu fördern. In beiden Fällen habe die Einigung die Einrichtung gemeinsamer Institutionen auf supranationaler Ebene notwendig gemacht, wobei die prinzipielle Garantie der Souveränität der Mitgliedstaaten und die Anerkennung der kulturellen Vielfalt zentrale Anliegen des Integrationsprozesses gewesen seien.

Aus staats- und völkerrechtlicher Sicht hat DANIEL THÜRER in den vergangenen Jahren intensiv das Verhältnis der Schweiz zu Europa allgemein und zum Prozess der europäischen Einigung im Besonderen analysiert und die Haltung der Schweiz als „Paradox“ bezeichnet: „Die Schweiz ist zwar das einzige europäische Land, das – obwohl beitragsfähig – nie Mitglied der Europäischen Union werden wollte. Trotzdem ist die Schweiz geschichtlich, geographisch und in ihrer Kultur ein europäisches Land ‘par excellence’.“<sup>43</sup> Gleichwohl bzw. erst recht kreisen seine Überlegungen um Fragen wie die nach Möglichkeiten der Partnerschaft zwischen den beiden Sonderfällen Europa und Schweiz unter den Bedingungen der Prinzipien von Föderalismus, Demokratie und der Rule of Law, die als gemeinsames, identitätsstiftendes Fundament sowohl der europäischen als auch der schweizerischen Institutionenordnung angesehen werden.<sup>44</sup>

Vergleichspunkte zwischen der schweizerischen und der europäischen Integrationsgeschichte liefert auch die Frage nach den Motiven und Antriebskräften und nach der Funktionalität der jeweiligen Integrationsprozesse:

- Wenn die europäische Einigung nach 1945 als Friedenswerk initiiert wurde, so gilt es daran zu erinnern, dass grenzüberschreitende Vereinbarungen zur Friedenssicherung schon ein zentrales Anliegen der frühesten Bündnisse der eidgenössischen Kommunen gewesen waren. Sie vereinbarten die Ächtung der Fehde und die Unterdrückung eigenmächtiger Gewalt und zwangen Streitparteien zur Lösung ihrer Konflikte vor die Gerichte. Die Bündnisse des Spätmittelalters setzten den Landfrieden durch. Später trat die Bekämpfung von Protestbewegungen der Untertanen als Bündniszweck dazu.
- Wenn die europäische Einigung nach 1945 als weiteres Anliegen die Lösung der Deutschen Frage verfolgte, so lässt sich für den eidgenössischen Kontext Vergleichbares im Hinblick auf die Zürcher Frage festhalten. Die fünf Inneren Orte haben das Bündnissystem der Orte im 15. und 16. Jahrhundert als ein Instrument zur Einbindung und Disziplinierung einer starken Kommune genutzt, die mit ihrer

<sup>43</sup> THÜRER DANIEL, Die Schweiz als Paradox – Helvetia quo vadis. Einführende Bemerkungen, in: THÜRER DANIEL, Europa als Erfahrung und Experiment, Zürich u.a. 2015, 333.

<sup>44</sup> THÜRER DANIEL, Europa und die Schweiz: Status quo und Potenziale einer Partnerschaft – Überlegungen zu einem pluralistischen Ansatz (2012); THÜRER DANIEL, Les relations entre la Suisse et l’Union européenne: fondements et actualités (2011), beide in: THÜRER DANIEL, Europa als Erfahrung und Experiment, Zürich u.a. 2015, 339-359 bzw. 411-430.

politischen und wirtschaftlichen Macht für sie eine nicht zu unterschätzende Bedrohung darstellte.

- Wenn die europäische Einigung nach 1945 auch zum Ziel hatte, Europa als Dritte Kraft zwischen den Supermächten zu positionieren, so wäre es zweifellos stark überzogen, behaupten zu wollen, das eidgenössische Bündnissystem habe sich in der Neuzeit militärisch und politisch als eigenständiger Akteur innerhalb der grossen Mächtelkonkurrenz zwischen Habsburg und Frankreich behaupten wollen. Gleichwohl ist nicht zu leugnen, dass die Eidgenossen grossen Nutzen aus ihrer Zwischenlage zwischen den Grossmächten gezogen und die geopolitische Gunstlage als dritter, neutraler Raum zwischen den Mächten gekonnt bewirtschaftet haben. Die Orte wurden von den Mächten als Allianzpartner umworben und liessen sich ihre Freundschaft reichlich entgelten. Dafür lieferten sie Söldner, gewährten Durchmarschrechte für Truppen und fungierten in Kriegszeiten als Drehscheibe für den Zwischenhandel mit kriegswichtigen Gütern.
- Wenn schliesslich die europäische Einigung nach 1945 für manchen beitretenden Staat ein Instrument der nationalen Selbstbehauptung und der (Re)Integration in die grössere Staatengemeinschaft darstellte, so ist mit Blick auf das eidgenössische Bündnissystem nicht von der Hand zu weisen, dass die bündnispolitische Integration es in besonderem Masse den kleinen, finanzschwachen Länderorten erleichtert hat, sich in der Herrschaftskonkurrenz zu behaupten. Sie haben dank ihrer Integration in das eidgenössische Bündnissystem nicht nur einen überproportional hohen Gewinn aus der Mitregierung an den Gemeinen Herrschaften und aus der Teilhabe an den Erträgen der eidgenössischen Allianzen mit den Grossmächten erzielt, sondern auch von der Einbindung in ein eidgenössisches Sicherheitssystem profitiert, dessen Kosten überwiegend von den wohlhabenderen Städten getragen wurden.

Der hier vorgelegte Versuch, die Geschichte der Schweiz und die Geschichte der europäischen Union ineinander zu spiegeln, hebt auf das gemeinsame Merkmal der Integration ab. Schweizer Geschichte ist eine säkulare Integrationsgeschichte. Verflechtung und Integration sind die „raison d’être“, die Lebens- und Überlebensmaxime der Schweiz. Föderalismus war und ist das Grundprinzip ihrer Nationalgeschichte. Allerdings hat schon DENIS DE ROUGEMONT daran erinnert, dass das Grundprinzip des Föderalismus mit der Einbindung der Kantone in den Bundesstaat 1848 nicht ausgeübt hatte und obsolet geworden war. Auch im Bundesstaat wurden und werden die Integration und die Zuweisung von Souveränitätsrechten fortwährend zwischen Bund und Kantonen neu ausgehandelt. Zudem lag es für DE ROUGEMONT in der logischen Konsequenz des Föderalismus als eines dynamischen Prinzips, dass dieser nicht an den Grenzen der Nation Halt macht. Dem föderalistischen Prinzip wohnt vielmehr eine besondere Logik inne.

„Mais s’il existe des tâches qui débordent la capacité communale et appellent le canton, puis dépassent le canton et appellent la Confédération, il en existe aussi, et de plus en plus, qui par leurs dimensions (économiques, financières, énergétiques, spatiales) dépassent le

niveau de notre Etat national. La saine méthode fédéraliste veut alors que ces tâches soient attribuées à des communautés de niveau supérieur, continentales le plus souvent, parfois mondiales.<sup>45</sup>

Dieser Gedanke hat angesichts der Europäisierung und Globalisierung, die seit 1945 und beschleunigt seit 1989 den Handlungsspielraum der Nationalstaaten dramatisch eingeschränkt haben, an Aktualität gewonnen. Der historische Blick auf die lange Dauer offenbart denn auch, dass der zentrale und homogene Nationalstaat nur für eine bestimmte Phase in der neueren Geschichte Europas die vorherrschende Form politisch-staatlicher Organisation bildete.<sup>46</sup> Die Probe aufs Exempel lässt sich mit einem Blick auf die unmittelbare Vorgeschichte des schweizerischen Bundesstaates machen. Die Fortbildung des schweizerischen Staatenbundes von 1815 zum Bundesstaat Schweiz war zwischen Verfechtern und Gegnern einer vertieften staatlichen Integration äusserst umstritten. Hätten sich aber in den heftigen Auseinandersetzungen der 1830er- und 1840er-Jahre die Gegner einer bundesstaatlichen Integration durchgesetzt, wäre jene Schweiz gar nie entstanden, die national gesinnte Integrationskritiker und -gegner heute vor der weiteren Einbindung in Europa bewahren wollen.

Die Schweizer Integrationsgeschichte macht deutlich, wie langwierig und anspruchsvoll die föderative Verbindung autonomer bzw. souveräner Einzelstaaten zu supra-staatlichen Institutionen ist.<sup>47</sup> Integrationsprozesse sind wegen ihrer komplexen Zielstellung und der mit ihnen einhergehenden Verquickung partikularer Interessenlagen mit grossen Herausforderungen konfrontiert. Mit der steigenden Zahl der beteiligten Akteure werden diese Herausforderungen exponentiell grösser, zumal die suprakantonalen bzw. supranationalen Organisationen allen Mitgliedern – unbesehen ihrer Grösse, Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft – denselben Status und dieselben Mitbestimmungsrechte einräumen: Zug hat innerhalb der Schweizerische Eidgenossenschaft dieselben Rechte wie Zürich so wie Malta in der Europäischen Union denselben Status hat wie Deutschland. Das Gelingen von Integration in derart heterogenen und komplexen Verhältnissen ist davon abhängig, dass aus einzelnen Komponenten ein Ganzes entsteht und die einzelnen Komponenten innerhalb dieses Ganzen in voraussagbarer Wirkung interagieren. Dabei muss sichergestellt werden, dass eine „positive Kovaria-

<sup>45</sup> DE ROUGEMONT DENIS, Un modèle pour l'Europe?, in: Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft 45 (1974), 146.

<sup>46</sup> KREIS, Europa im Schweizer Geschichtsbewusstsein (FN 42).

<sup>47</sup> THÜRER DANIEL, Die Schweiz als Quelle der Inspiration, NZZ vom 17. August 2016, S. 11: „Aus schweizerischer Erfahrung, die Parallelen zum Werden Europas aufweist, lässt sich sagen: Für die Schaffung und Entwicklung von Integrationssystemen braucht es erstens Zeit und Geduld – nationale Traditionen und Kulturen wachsen nur in langsamen Prozessen der gegenseitigen Anerkennung und Harmonisierung zusammen. Zweitens halten Integrationssysteme am besten, wenn sie nach dem Subsidiaritätsprinzip von unten nach oben aufgebaut sind. Gemeinden, Regionen und Länder sind wichtige Bausteine des Ganzen. Drittens gilt ganz allgemein: Pluralismus und Vielfalt der Gesellschaften und Staaten sind nicht nur zu tolerieren, sondern als Wert anzuerkennen. Und viertens: Demokratie im Sinne einer menschennahen Gestaltung öffentlicher Institutionen muss Grundlage des Ganzen und der Teile sein.“

tion der Werte“ entsteht, d.h. dass die Integration unter den einzelnen Komponenten nicht einseitig Gewinner und Verlierer hervorbringt, sondern Wertgewinne für alle Komponenten ermöglicht.<sup>48</sup>

Die Schweizer Integrationsgeschichte zeigt weiter, dass Integrationsprozesse nicht gleichmässig, sondern in Schüben und Konjunkturen verlaufen. Phasen der dynamischen Integration wechseln sich mit Phasen der Statik und Blockade ab. Je mehr Akteure in den Einigungsprozess involviert sind, umso höher wird der politische Koordinationsaufwand und umso anfälliger wird der Prozess für interne Blockaden, die aus den gegensätzlichen Interessenlagen und divergierenden Strategien der partikularen Akteure resultieren. Äussere Konstellationen und die Einwirkung aussenstehender Akteure können für die erneute Dynamisierung der Integration mitunter entscheidend sein.

Angesichts der Mitwirkung mehrerer Staaten mit partikularen Agenden treten in derlei Einigungsprozessen zwangsläufig gewisse Staaten als Motoren und Antreiber der Integration hervor, während andere zurückhaltender agieren und nur begrenzt Souveränität an übergeordnete, gemeinsame Institutionen abtreten wollen. In der alten Eidgenossenschaft ist es diesbezüglich im 16. Jahrhundert zu einem auffallenden Rollenwechsel gekommen. Hatten die Länderorte der Innerschweiz im 15. und frühen 16. Jahrhundert noch eine betont eidgenössische Politik mit dem Ziel verfolgt, die Städte und insbesondere ihre grosse Rivalin Zürich nachhaltig ins eidgenössische Bündnissystem einzubinden, so betonten sie seit dem 17. Jahrhundert zunehmend ihre partikulare kantonale Souveränität, als es für sie darum ging, nicht von den grösseren und finanziell leistungsfähigeren Städte übermächtig zu werden; diese Gefahr erblickten sie im Fall der stärkeren Integration des losen Bündnisgeflechts, der stärkeren Vereinheitlichung der Bündnisverträge und des Ausbaus gesamteidgenössischer Institutionen. Im Unterschied dazu avancierte gerade Zürich in der Neuzeit zur Vorreiterin einer weitergehenden Integration des losen bündnis- und herrschaftspolitischen Zusammenhangs des *Corpus Helveticum*.

Eine Schweizer Geschichte als Integrationsgeschichte nimmt entscheidende Fragen der schweizerischen Staats- und Nationsbildung in den Blick. Sie unterstreicht die Richtigkeit der These, dass insbesondere kleine Staaten – auch wenn sich gerade diese vielfach besonders heftig dagegen sträuben – langfristig von der Integration in supranationale, föderalistische Organisationen profitieren und dank der Einigung ihre Eigenständigkeit sichern können. Die Stimmen der beiden Appenzell, von Zug, Ob- und Nidwalden haben im Bundesstaat ein unvergleichlich grösseres Gewicht als jene der grossen Stadtkantone. Sie werden – gemäss bundesrechtlichen Grundsätzen – gleich

---

<sup>48</sup> Diese Kerngedanken der Integrationstheorie hat der amerikanische Politologe KARL W. DEUTSCH bemerkenswerterweise seiner Schrift über die Schweiz als paradigmatischen Fall politischer Integration vorangestellt (DEUTSCH KARL W., Die Schweiz als ein paradigmatischer Fall politischer Integration, Bern 1976, 7-20, hier 7-9).

behandelt wie die grossen Kantone, haben sich ein hohes Mass an Souveränitätsrechten bewahrt und dabei enorm von den Integrationsvorteilen profitiert, die die Schaffung eines nationalen Binnenmarkts mit Personenfreizügigkeit, freiem Warenverkehr, Dienstleistungsfreiheit sowie freiem Kapital- und Zahlungsverkehr, mit eidgenössisch finanzierten Infrastrukturprojekten, mit koordinierter Aussen- und Sicherheitspolitik und mit massiven Transferleistungen (Subventionen, Finanzausgleich) bereitgestellt hat.

Eine Schweizer Geschichte als Integrationsgeschichte erkennt in der Verflechtung und Integration in grössere, übergeordnete Zusammenhänge die Lebens- und Überlebensmaxime sowie die „raison d’être“ kleiner politischer Einheiten. Sie reflektiert zwischenstaatliche Beziehungen in den Kategorien der Interdependenz, der transnationalen Verflechtung und der Abhängigkeit statt in jenen der nationalen Souveränität und Unabhängigkeit.<sup>49</sup> Sie ruft der Schweiz deren Kompetenz und Erfahrung in der Bewältigung von Integrationsprozessen in Erinnerung<sup>50</sup> und verleiht ihr „eine Geschichtserzählung“, die sie „nicht von Europa absondert“, sondern ihr „in diesem neuen Europa die Identität eines Mitakteurs gibt, denn es ist auf die Dauer keine Lösung, sich einfach vom europäischen Strom im automatischen Nachvollzug mitreissen zu lassen“.<sup>51</sup>

Sie ruft der Schweiz aber auch in Erinnerung, dass sie als Folge ihrer Europapolitik, die wirtschaftliche Integration mit politischer Absonderung zu verbinden sucht, längst den Status eines „Zugewandten Ortes“ der Europäischen Union erlangt hat. Das Paradox des Status des Zugewandten aber beruht – so FRANZ VON DÄNIKEN – darin, dass der Zugewandte unabhängig bleiben will und gleichzeitig eine Politik verfolgt (verfolgen muss), „welche die Abhängigkeit fortlaufend verstärkt.“<sup>52</sup>

Und was bedeutet dies für die politische Integration Europas? Die EU kommt nicht umhin, die desintegrativen Strömungen in Europa ernst zu nehmen. Sie wird stabile Lösungen finden müssen, die die politische Bewältigung der grossen Herausforderungen der Gegenwart gewährleisten, ohne das einvernehmliche Zusammenwirken von

<sup>49</sup> KUNTZ JOËLLE, *La Suisse ou le génie de la dépendance*, Carouge, Genf 2013 (deutsche Übersetzung unter dem Titel: *Die Schweiz oder die Kunst der Abhängigkeit*, Zürich 2014).

<sup>50</sup> So auch DANIEL THÜRER: „In der Tat: das komplexe, systemlose System der vielerlei Grenzen, das aus lauter Minderheiten besteht, die sich selber zu regieren suchen, und das sich Eidgenossenschaft nennt, scheint als Exempel und Erfahrung der Kohabitation von vielfältigen Gemeinwesen nicht unattraktiv zu sein. (...) Wenn die Schweiz sich vielleicht auch nicht gewillt und in der Lage sieht, gestaltend Initiativen zu ergreifen, so sollte sie sich doch in einem kollektiven europäischen Lernprozess als Faktum einer mehrhundertjährigen föderativen Erfahrung besser zur Darstellung bringen.“ (THÜRER DANIEL, *Wie weiter in Europa?* [FN 37], 144 f.).

<sup>51</sup> ALTERMATT (FN 37), 44. – S.a. SCHWOK RENÉ, *Schweiz – Europäische Union. Beitritt unmöglich?*, Zürich 2009.

<sup>52</sup> VON DÄNIKEN FRANZ, *Wo steht die Schweiz heute?*, in: GENTINETTA KATJA/KOHLER GEORG (Hrsg.), *Souveränität im Härtesten. Selbstbestimmung unter neuen Vorzeichen*, Zürich 2010, 41-56, 53. Die Kennzeichnung der Schweiz als Zugewandter Ort der EU auch bei LANGEWIESCHE DIETER, *Die Idee der Nation*, NZZ Magazin Geschichte Heft 8, 2016, S. 10.

Union und Nationalstaaten zu gefährden und ohne das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger zu verspielen.

Verschiedene Szenarien werden diskutiert: Die Weiterentwicklung der EU zu einer föderalistischen parlamentarischen Demokratie im bundesstaatlichen Sinne oder gar die „politische Utopie“ einer postnationalen Republik Europa<sup>53</sup>, die stärkere Durchsetzung des Prinzips der Subsidiarität, die Union der unterschiedlichen Geschwindigkeiten mit einem Kerneuropa und einem „Europa à la carte“.<sup>54</sup>

Die Schweiz hat keinen Grund, diese strategische Diskussion über die Zukunft der Union mit Häme oder Schadenfreude zu kommentieren – und dies nicht nur, weil das Schicksal der Schweiz eng mit jenem Europas verknüpft ist.<sup>55</sup> Sie sollte sich vielmehr erinnern, wie schwer ihr selber ihre politische Integration und insbesondere die Transformation vom *Corpus Helveticum* des Ancien Régimes zum Bundesstaat gefallen sind. Sie hat 50 Jahre an dieser revolutionären „qualitätsändernden Umgründung“<sup>56</sup> laboriert. Und sie hatte dabei das Glück, dass es die auswärtigen Mächte gut mit ihr meinten, als es galt, die Integrationsdynamik wieder in Gang zu setzen und die Schweiz von heute zu bauen. Soweit ersichtlich, wird die Europäische Union diese Herausforderung ohne fremde Hilfe bewältigen müssen.

---

<sup>53</sup> GUÉROT ULRIKE, Warum Europa eine Republik werden muss! Eine politische Utopie, Bonn 2016.

<sup>54</sup> THIEMEYER (FN 2), 221-231. – Vgl. die fünf Szenarien in dem von der Europäischen Kommission am 1. März 2017 veröffentlichten „Weissbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien“, unter: <[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch\\_zur\\_zukunft\\_europas\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf)>.

<sup>55</sup> GUJER ERIC, Grexit, Brexit, Exitus, NZZ vom 20. April 2016, S. 12; VON DÄNIKEN FRANZ, Weissbuch über die Zukunft der EU. Es geht auch die Schweiz etwas an, NZZ vom 26. Mai 2017, S. 11.

<sup>56</sup> SCHNEIDER (FN 37), 160f.