

## Die Eidgenossenschaft – Vorbild und Leitbild für die Einigung Europas?

HEINRICH SCHNEIDER\*

### 1. Eine Rückschau auf längst Vergangenes – wozu kann sie gut sein?

Als eine erste Fassung dieses Beitrags in das Programm einer Tagung über „Die Schweiz im europäischen Integrationsprozess“ aufgenommen wurde,<sup>1</sup> meinten die Veranstalter: es könnte sich lohnen, nach dem schweizerischen „Erfahrungsschatz für die Europäische Integration“ zu fragen. Das geschah dann auch, vornehmlich im Blick auf konkrete und aktuelle Anliegen und Probleme. Im Unterschied dazu soll im folgenden an Vorgänge und Vorstellungen zurückerinnert werden, die, zumindest dem Anschein nach, mit der jetzigen Lage der Europapolitik wenig zu tun haben; sie liegen zumeist weit zurück. Mit den meisten anderen Vorträgen der seinerzeitigen Tagung stehen sie eher in Kontrast. Wozu soll das gut sein?

Vielleicht haben damals manche Zuhörer gemeint: die Vergegenwärtigung von Denkweisen und Leitbildern der Gründerzeit würde deutlich machen, wie weit wir über die idealistische Naivität mancher der damaligen Vordenker hinausgekommen sind. Andere mögen – etwas weniger frohgemut – darüber ins Nachsinnen geraten sein, warum wir inzwischen manches, was in den Anfangsjahren grundlegende Bedeutung hatte, aus den Augen verloren haben.

Seit Jahren wird die zunehmende Unverständlichkeit der Integrationspolitik beklagt, die mangelnde Bürgernähe zumal. Aber was ist es denn, das den Bürgerinnen und Bürgern nahe gebracht werden sollte und nahe gebracht werden kann? Längst versteht sich nicht mehr von selbst, was als das Wesentliche galt, und wie damit weniger Wesentliches verknüpft wurde.

Bis heute wird die Integration immer wieder als ein „Friedensprojekt“ angesprochen, das den Gründervätern am Herzen lag. Gewiss sollten,

\* Prof. em. am Institut für Politikwissenschaft, Universität Wien. Ehrenmitglied von ECSA Austria.

<sup>1</sup> Sie fand 2006 in Heidelberg statt, Veranstalter waren die deutsche, die österreichische und die schweizerische Sektion der Vereinigung zur Erforschung der Europäischen Integration (ECSA); die Vorträge sind publiziert in: Fritz Breuss/Thomas Cottier/Peter Christian Müller-Graff (Hrsg.), *Die Schweiz im europäischen Integrationsprozess*, Baden-Baden und Basel 2008. Die in Heidelberg vorgetragene Fassung wurde – da der Autor aus gesundheitlichen Gründen nicht teilnehmen konnte – bei der Schlussveranstaltung des Projekts, das diesem Band zugrunde liegt, verlesen. Hier wird eine für diesen Band 2008 vorgenommene Überarbeitung unterbreitet.

wie man damals sagte, die europäischen „Bruderkriege“ unmöglich machen, gemäss der oft zitierten Redewendung: Europa habe nur die Wahl zwischen Balkanisierung und Helvetisierung.<sup>2</sup>

Viele verstanden unter „Helvetisierung“ geradewegs die Sicherung des Friedens durch Souveränitätseinschränkung und Selbsteingliederung der Staaten in ein nationenübergreifendes Gemeinwesen. Aber „Helvetisierung“ bedeutete mehr; der Begriff verwies auch:

- auf das Leitbild des bürgerschaftlichen Gemeinwesens,
- auf eine politische Kultur der Einheit in Vielfalt und Gegensätzlichkeit,
- auf die Sicherung der Prinzipien der politischen Humanität, die dem Totalitarismus entgegengehalten werden müsste,
- und auf die Ermächtigung der Gemeinschaft, allen künftigen Versuchen zur Abschaffung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in irgendeinem der Mitgliedstaaten solidarisch entgegenzutreten.

Das waren damals, als die zitierte Alternative proklamiert wurde, starke Ideen. Heute attestiert man den geistigen Gründervätern dieses Projekts einen naiven Idealismus und konzeptionelle Unbestimmtheit.<sup>3</sup>

Ist dieses Urteil berechtigt? Beruht es womöglich auf heute geläufigen Sichtweisen, die an den damaligen Anliegen vorbeigehen? Sind diese Anliegen inzwischen uninteressant oder erledigt?

Dazu wird man sich wohl nur dann eine begründete Meinung bilden, wenn man sich vergegenwärtigt, was die Europapolitik – gerade auch in ihrer Frühzeit – schweizerischen Beiträgen verdankt.

<sup>2</sup> Denis de Rougemont schrieb die Formel in seiner zu erwähnenden Rede am Vorabend des UEF-Kongresses in Montreux im August 1947 Karl Jaspers zu. Tatsächlich hat Adolf Gasser die Alternative bereits 1942 in einem Aufsatz formuliert: „Europa als Eidgenossenschaft müsse zur „Überwindung der europäischen Balkanisierung“ geschaffen werden (Adolf Gasser, *Dreierlei Neues Europa*, in: *Der Europäer*, 9. Jg., Heft 2, Februar 1942, S. 1f.; nach Walter Lipgens, *Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen 1940–1945*, München 1968, S. 361ff., hier S. 383.

<sup>3</sup> So z.B. Dieter Freiburghaus/Markus Grädel, *Der Idealismus der frühen europäischen Föderalisten*, in: *Jahrbuch des Föderalismus 2005* (Hrsg. v. Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen), Baden-Baden 2005, S. 25ff.; dort auch Hinweise auf: Dieter Freiburghaus (Hrsg.), *Auf den Spuren des Föderalismus – in der Schweiz und in Europa*, Bern 2002; Markus Grädel, *Die Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg – ein fruchtbarer Boden für europäische Integrationspläne: Europäische Kongresse in der Schweiz 1944–1949*, Bern/Zürich 2004 (Swiss Papers in European Integration, no. 38); diese Arbeiten standen mir nicht zur Verfügung; das gilt auch für den Beitrag von Dietrich Schindler (d. J.), *Der Zusammenschluss der Schweiz zum Bundesstaat und die Einigung Europa*, in: Schweizer Institut für Auslandsforschung (Hrsg.), *Europa – Besinnung und Hoffnung*, Erlenbach-Zürich 1957.

Dies wird die erste Aufgabe des hier unterbreiteten Beitrags sein. Aber er bleibe für die Gegenwart vielleicht doch eher unfruchtbar, würde nicht auch der Versuch unternommen, dem der Rückschau zu verdankenden Erinnerungsbild einige faktisch und konzeptionell aufschlussreiche Züge der europapolitischen Gegenwartsfrage gegenüberzustellen. Was vor fünfzig oder sechzig Jahren an Leitbildelementen interessant war, muss es heute nicht ohne weiteres sein. Erst wenn man sich darüber klar wird, ist ein produktives Nachdenken über die Gegenwarts- und Zukunftsrelevanz der schweizerischen Angebote und Impulse für die Europapolitik möglich.

## 2. Die Schweiz als Heimat und Herberge europäisch-föderalen Denkens

Dass auf eidgenössischem Boden im Zweiten Weltkrieg und bald danach Diskussionen stattfanden, die der späteren offiziellen Europapolitik konzeptionell vorgearbeitet haben, ist nicht neu.<sup>4</sup> Es verdient aber einen Hinweis, dass längst vorher der europäische Einigungsgedanke in der Schweiz sehr ausgeprägte Verfechter hatte.

Dazu gehören profilierte Persönlichkeiten des Geisteslebens, aus akademischen und anderen Bereichen.

Nur wenige Namen:

- Juristen wie Rudolf Bindschedler, Max Huber, Dietrich Schindler (d. Ä.), Hans Wehberg;
- Historiker wie Edgar Bonjour,<sup>5</sup> Adolf Gasser<sup>6</sup> oder Jean Rodolphe von Salis;<sup>7</sup>
- Philosophen wie Jeanne Hersch oder Gonzague de Reynold (der aber auch ein Diplomat und Dramatiker war<sup>8</sup>);
- von Publizisten wie Hans Barth, Hans Bauer, Peter Dürrenmatt oder Herbert Lüthy.

<sup>4</sup> Siehe die in Anm. 3 angegebene Literatur.

<sup>5</sup> Für unseren Gegenstand nach wie vor wichtig: Edgar Bonjour, *Die Schweiz und Europa*, 4 Bde., Basel 1958, 1961, 1973, 1975.

<sup>6</sup> Vgl. z.B. seine Bücher: *Der Kampf um das europäische Freiheitsideal in Geschichte und Gegenwart*, Basel op. J. (ca. 1938), sowie: *Gemeindefreiheit als Rettung Europas*, Basel 1943.

<sup>7</sup> Mit dem Ablauf der Zeit wird die Zahl der Deutschen immer geringer, die noch Zeugnis davon geben können wie viel an Information und an politischer Bildung sie ihm verdanken, weil sie im Krieg – natürlich heimlich! – seine Wochenkommentare über Radio Beromünster hörten, erst unter dem Titel „Die Welt von Genf aus gesehen“, dann als „Die Weltchronik“.

<sup>8</sup> Vgl. Paul König, *Gonzague de Reynold: Die föderalistischen Grundlagen seines europäischen Gedankens*, Winterthur 1960.

Nicht zu reden von Wahl- und Dienstort-Schweizern – wie Richard Nikolaus Graf Coudenhove Kalergi, Johann Jakob Kindt-Kiefer<sup>9</sup>, Willem Visser't Hooft, oder Don Salvador de Madariaga.<sup>10</sup>

Von manchen dieser bedeutenden Anreger und von einigen weiteren wird noch die Rede sein. Ausser europäisch gesinnten Einzelkämpfern gab es die „Europa-Union“ – die Schweizerische Bewegung für die Einigung Europas, – gegründet just zur Zeit von Adolf Hitlers Macht-ergreifung.<sup>11</sup> Hans Bauer, Chefredaktor der Basler National-Zeitung, war jahrzehntelang Zentralpräsident.

Zum Zentralsekretär hatte man 1940 einen in die Emigration gegangenen deutschen Sozialdemokraten berufen, Heinrich Georg Ritzel, früher Landtagsabgeordneter in Hessen, ab 1930 Mitglied des Reichstags; nach Hitlers Machtergreifung Völkerbundsfunktionär. Nach der Gründung der Bundesrepublik ging er in seine Heimat zurück und in den Bundestag.

Als der Nationalsozialismus im Begriff war, Europa mehr und mehr unter seine Botmässigkeit zu bringen, 1940, formulierte die Schweizer Europa-Union unbeirrt ihre Leitsätze für ein Europa der Zukunft.<sup>12</sup>

- Jene Ideen, denen Europa die geistigen und kulturellen Schicksaleinheiten verdankt, seien heute durch Feinde der Freiheit bedroht.
- Das gemeinsame Erbe könne nur durch den Zusammenschluss gerettet werden. Nach dem Vorbild der Schweiz wird ein Bundesstaat propagiert. Zunächst werden einige Grundsätze für seine Verfassung entwickelt:
  - Freiheits-, Gleichheits-, aber auch soziale Grundrechte;
  - Europäisches Bürgerrecht, Demokratie, Gewaltenteilung;
  - Ein Zweikammernparlament, die Regierung nach dem Muster des Bundesrats;
  - Zoll- und Währungsunion mit unabhängiger Notenbank;
  - Verfassungsautonomie der Glieder.

<sup>9</sup> Vgl. seine Schrift: *Eidgenossenschaft im neuen Europa*, Bern 1941 (2. Aufl.), München 1949.

<sup>10</sup> Der Polyhistor, Diplomat, Kulturpolitiker und Schriftsteller (1886–1978) hatte sich nach dem Zweiten Weltkrieg in der Schweiz niedergelassen. Als ihm im Jahre 1973 in Aachen der „Europäische Karlspreis“ verliehen wurde, sprach er in seiner Dankrede die bemerkenswerten Sätze: „Die Mutterzelle Europas ist die Schweiz. Was Europa nun werden soll, dort wurde es geboren und dort hat es Jahrhunderte hindurch gelebt: Vielfalt in Harmonie ...“; zit. nach: Harald Kästner (Hrsg.), *Die Karlspreisträger und ihre europäischen Reden*, Bonn 1982, S. 179.

<sup>11</sup> Vgl. Walter Lipgens, *Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik 1945–1950*, Bd. I, Stuttgart 1977, S. 119ff.

<sup>12</sup> Vgl. Walter Lipgens, *45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung*, Bonn 1986, S. 39ff., S. 94ff.

Während die Wehrmacht ihren Vormarsch fortsetzte, erarbeitete die schweizerische Europa-Union 1941/1942 einen „Verfassungsentwurf für die Vereinigten Staaten von Europa“. An der Ausarbeitung war übrigens auch Wilhelm Hoegner beteiligt, der spätere Bayerische Ministerpräsident; der Sozialdemokrat war im eidgenössischen Exil zum überzeugten Föderalisten geworden.<sup>13</sup>

Die schweizerische Öffentliche Meinung war eben so wenig wie die offizielle Berner Politik für die Ideen der Europa-Union zu haben. Aber sie wurden zur Basis für ein nach dem Krieg zeitweise recht bedeutsames transnationales Netzwerk europäisch-föderalistischer Kräfte.

Übrigens war die „Europa-Union“ keineswegs die erste in der Schweiz unternommene Initiative zur Propagierung der europäischen Einigung.

Weit früher hatte bereits Coudenhove-Kalergi versucht, für seine „Pan-europa-Bewegung“ in der Schweiz Fuss zu fassen und die Eidgenossen für sein Projekt zu gewinnen: Anfang Oktober 1932 veranstaltete er in Basel einen „Europa-Kongress“; freilich mit mässigem Erfolg.<sup>14</sup> Un-

<sup>13</sup> Hoegner musste schon 1933 ins Exil gehen, hatte er doch als Staatsanwalt im Prozess gegen Adolf Hitler nach dessen Putschversuch im November 1923 amtiert. Wie weit seine föderalistischen Überzeugungen, die er der Schweiz verdankte, in der nachfolgenden Zeit gingen, ergibt sich aus einer sehr kritischen Einschätzung des in seinen Augen viel zu unitarischen Bonner Bundesstaates, die er 1962 vortrug: eine „saubere föderalistische Lösung“ hätte alle Bundesgesetze der Zustimmung auch des Bundesrats unterworfen, ja sogar eine Wahl des Bundestags durch die Landtage, – nicht durch die Bundesbürger – eingeschlossen (so im Rahmen einer Tagung „Idee und Wirklichkeit des Föderalismus in der Bundesrepublik“ im Juni 1962 in der Akademie für Politische Bildung in Tutzing; siehe den Tagungsbericht (Folge 7 der Mitteilungen der Akademie, S. 13). Die Erinnerung daran zeigt erstens, dass der bundesdeutsche Föderalismus nicht nur das Ergebnis eines Oktrois durch die westlichen Besatzungsmächte war, sondern starke heimische Befürworter (nicht nur in konservativen Parteien) hatte – und zweitens: wie sich die Zeiten nicht nur im Kontext der Europapolitik ändern ...

<sup>14</sup> Bei vielen Politikern, die er bat dem Ehrenkomitee beizutreten, wie (in alphabetischer Folge) Konrad Adenauer, Heinrich Brüning, Edouard Herriot, Franz von Papen, Karl Renner) holte er sich, der Schweizerische Bundespräsident Giuseppe Motta (damals Vorsitzender der „Studienkommission für die Europäische Union“, die im Anschluss an Aristide Briands berühmtes Memorandum vom 17. Mai 1930 gebildet worden war!) lehnte es ab, den Ehreuvorsitz zu übernehmen – Coudenhove sei wohl nicht hinreichend legitimiert, einen so anspruchsvollen Kongress einzuberufen; außerdem war er über die harsche Kritik des Grafen am Völkerbund indigniert. Der einzige Repräsentant der offiziellen Schweiz war der Kantonspräsident von Basel-Stadt, der die Eröffnungsrede hielt. Coudenhoves ursprüngliche Absicht war es, neben der Popularisierung seinen Bewegung, die Propaganda für eine Teilrevision des Vertrags von Versailles und für eine Art europäischer Monroe-Doktrin; außerdem trat er beim Basler Kongress für die Gründung einer Europäischen Partei und einer Europäischen Akademie ein. Vgl. Anita Ziegenhofer-Pretenthaler, *Botschafter Europas: Richard Nikolaus Coudenhove-Kalergi und die Paneuropa-Bewegung in den zwanziger und dreißiger Jahren*, Wien 2004, S. 210 ff.

mittelbar vor dem Einmarsch der deutschen Truppen in Österreich floh Coudenhove auf Umwegen in die Schweiz.<sup>15</sup> Er liess sich in der Nähe von Gstaad nieder und verlegte den Sitz seiner Organisation nach Basel, offenbar ohne dort grössere Resonanz für seine Idee zu finden.<sup>16</sup> Im Frühjahr 1940 sollte die Paneuropa-Zentrale nach Genf verlegt werden, im Juni, nach der Kapitulation Frankreichs verliess der Graf die Schweiz fluchtartig und begab sich in die USA. 1946 kehrte er nach Europa zurück; im Jahr darauf begann er von Gstaad aus eine neue Initiative, nunmehr zur Gewinnung möglichst vieler Parlamentarier für das Einigungsanliegen: Die Chancen dafür schienen ungewöhnlich gut zu stehen.<sup>17</sup> Im Juli 1947 nahmen rund 20 Abgeordnete aus Frankreich, Italien, Griechenland und Dänemark an einer Art Vorkonferenz in Gstaad teil; schon zwei Monate später sollte, ebenfalls in Gstaad, ein Europäisches Vorparlament zusammentreten (mit so vielen Abgeordneten aus jedem Staat, wie es dort Millionen Einwohner gibt) – ein schon im Blick auf die Dimension und den Zeitplan recht waghalsiges Vorhaben. Immerhin kamen 114 aktive Parlamentarier aus 10 Ländern nach Gstaad, ausserdem mehr als 80 Beobachter und Gäste.<sup>18</sup> Coudenhoves Bericht zufolge war bei den Delegierten die Skepsis zunächst

<sup>15</sup> Zusammen mit seiner Frau sowie mit der Witwe und den beiden Kindern des 1934 ermordeten Bundeskanzlers Engelbert Dollfuß; s. ebd. S. 265f. Seinen Wohnsitz nahm er in der Nachbarschaft des Wintersportortes Gstaad im Berner Oberland; dort hatte er bereits 1931 ein bäuerliches Haus erworben und umgebaut; s. Richard Coudenhove-Kalergi, *Eine Idee erobert Europa*, München 1958, S. 180ff.

<sup>16</sup> Jahrzehnte später schrieb er in seinen Lebenserinnerungen (ebd. S. 187), er habe sich gewünscht: „Junge Europäer und Europäerinnen anderer Nationen, aufgewachsen in nationalistischer Umgebung; sollten nach der Schweiz pilgern ... um zu lernen, wie ein freies und friedliches Europa organisiert werden könnte und sollte.“

<sup>17</sup> Schon im November 1946 hatte er sich an die rund 4000 Mitglieder der Parlamente der westeuropäischen Staaten mit der Anfrage gewandt: „Are you in favour of a European Federation?“ Bis zum September 1947 (also bis zum Ersten Kongress der EPU) hatten 64 % der italienischen und 58 % der griechischen Volksvertreter (die damals noch nicht regulären Parlamenten angehörten, sondern Verfassungsgebenden Versammlungen) mit Ja geantwortet, und 56 % der luxemburgischen, 53 % der niederländischen sowie jeweils 50 % der französischen, der belgischen und der schweizerischen Abgeordneten. Demgegenüber kamen aus dem britischen Unterhaus lediglich 26 % und aus den skandinavischen Parlamenten gebar nur 12 % Ja-Stimmen. Dies nach Walter Lippens a.a.O. 1986, s.o. Anm. 12, S. 226.

<sup>18</sup> Zu den französischen Teilnehmern gehörte der spätere Staatspräsident René Coty, der frühere Ministerpräsident Paul Reynaud sowie die ehemaligen Minister Francois de Menthon und Pierre Pflimlin; zu den namhaften italienischen zählen der ehemalige Regierungschef Parri und den spätere Generalsekretär des Europa-Rates Ludovico Benvenuti. Von repräsentativen Vertretern der Schweiz ist nichts bekannt. Zu diesem ersten Kongress der Europäischen Parlamentarier-Union (EPU) vgl. Richard Coudenhove Kalergi, a.a.O. 1958, s.o. Anm. 15, S. 295ff.; Walter Lippens, a.a.O. 1977, Anm. 11, S. 554ff.

weit verbreitet; den Umschwung zum Erfolg habe eine hinreissende Rede eines Gastes bewirkt, des im Krieg im französischen Widerstand aktiven katholischen Geistlichen Henri A. Grouès, der später unter dem Namen „Abbé Pierre“, als „Lumpensammler von Paris“, als Gründer der „Emmaus“-Bewegung und als Sozialkritiker berühmt wurde.<sup>19</sup> Einstimmig sprach sich der Kongress für den baldigen Zusammentritt einer Verfassungsgebenden Europäischen Versammlung aus, umstritten war die Frage, ob deren Mitglieder direkt gewählt oder von den nationalen Parlamenten delegiert werden sollten; der von ihnen zu erarbeitende Entwurf müsse den Staaten Europas zur Annahme oder Ablehnung unterbreitet werden. Ein weiteres Jahr später fand in Interlaken der Zweite Kongress der Organisation statt, nunmehr mit 245 aktiven Parlamentsabgeordneten aus 12 Ländern; diesmal waren auch vier eidgenössische dabei; verabschiedet wurde eine Aufforderung an die Regierungen, im folgenden Jahr (1949) eine parlamentarische Versammlung einzuberufen und es mit der Ausarbeitung einer „Verfassung für die Vereinigten Staaten von Europa“ zu betrauen; hierfür wurde auch ein Prinzipien dokument verabschiedet.<sup>20</sup>

Inzwischen hatte die Europapolitik andere Wege eingeschlagen: Im Mai 1948 hatte der „Haager Kongress“ stattgefunden; er hatte Konsequenzen auf zwei Ebenen. Zum Ersten auf der zivilgesellschaftlichen: Es kam zur Gründung der „Europäischen Bewegung“, des Dachverbandes der verschiedenen für einen europäischen Zusammenschluss engagierten Gruppierungen. Zum Zweiten auf der Ebene der regierungsoffiziellen Politik: Die fünf Mitgliedstaaten der im Frühjahr 1948 mit dem „Brüsseler Pakt“ gegründeten „Western Union“ entschlossen sich, im Anschluss an die Forderungen des Haager Kongresses die Initiative zur Schaffung eines „Europa-Rates“ zu ergreifen.<sup>21</sup> Von da an gehörte Coudenhove-Kalergi kaum mehr zu den bewegenden Gestalten, auch wenn er seine „Paneuropa-Union“ wieder ins Leben rief.

Coudenhove hatte also schweizerische Plätze weidlich für hochkarätige Aktivitäten genutzt – parallel zu anderen Bemühungen, an denen die erwähnte schweizerische Europa-Union stark beteiligt war, und die

<sup>19</sup> Siehe Richard Coudenhove-Kalergi, a.a.O. 1958, s.o. Anm. 15, S. 297.

<sup>20</sup> Vgl. Walter Lippens, a.a.O. 1986, s.o. Anm. 12, S. 248ff.

<sup>21</sup> Der französische Außenminister Georges Bidault hatte die sofortige Einberufung eines Europäischen Parlaments und die schrittweise Schaffung einer Zoll- und Wirtschaftsunion angeregt. Die britische Regierung war dagegen und wollte zunächst die Angelegenheit überhaupt nicht auf der Tagesordnung sehen, jedenfalls aber in den Händen der Regierungen belassen. Das Statut des Europa-Rates war dann ein mühsam erzielter Kompromiss. Die Idee einer übernationalen Konstitutionalisierung nicht mehr aktuell, wenigstens bis zum Projekt der „Europäischen Politischen Gemeinschaft“ der Sechs.

noch zur Absprache kommen werden. Das legt die Frage nahe, warum seine „Paneuropa“-Bewegung in der Eidgenossenschaft selbst so wenig Resonanz fand, weshalb sie offenbar auf weit weniger Zuspruch stiess als die ohnehin im Spektrum des öffentlichen Bewusstseins des Landes reichlich avantgardistische „Europa-Union“.<sup>22</sup>

Die Antwort wird man finden, wenn man die geistige Grundhaltung der Europa-Union und ihre Einbettung in die demokratisch-föderalistische politische Kultur der Schweiz in Betracht zieht und ihr gewisse Positionen Coudenhove-Kalergis gegenüberstellt. Dieser hatte nämlich bis weit in den Zweiten Weltkrieg hinein Sympathien für den Faschismus erkennen lassen, und umgekehrt Antipathien gegenüber dem Liberalismus und dem Parlamentarismus; die Polizeiherrschaft, die Regierungspropaganda, ja sogar den Terror autoritärer Regime hielt er angesichts der „bolschewistischen Gefahr“ für akzeptabel.<sup>23</sup> Um 1930 betrachtete er eine demokratische Struktur der Mitgliedsländer der von ihm propagierten „Vereinigten Staaten von Europa“ keineswegs als unabdingbar; jene Gruppierung, die sich im Italien Mussolinis kraft der Gegnerschaft zur Demokratie und zum Parlamentarismus ausdrücklich „antieuropäisch“ nannte, bezeichnete der damals als den „faschistischen Flügel der Paneuropa-Bewegung.“<sup>24</sup> Auch wenn er schliesslich, am Vorabend des Zweiten Weltkrieges, eine „Bekehrung“ zur Demokratie erkennen liess<sup>25</sup> – zwischen seiner Mentalität und jener der schweizerischen Vordenker der demokratisch-föderalen Einigung bestand offenbar eine Kluft.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Die Europa-Union hatte später auch eine Jugendorganisation, die schweizerische Sektion der „Jeunesses Européennes Fédéralistes“ – in diesem Dachverband hatte der Autor dieses Beitrags in den fünfziger Jahren den Vorsitz, und kam dadurch in Kontakt mit etlichen Alters- und Gesinnungsgenossen, die in der Folgezeit der europäischen Sache treu blieben – so zum Beispiel Hans-Christoph Binswanger, Curt Gasteyger, Alois Riklin, Kuno Raeber, Thomas Raeber, Benedikt von Tscharnner.

<sup>23</sup> Siehe Anita Ziegenhofer-Pretenthaler, a.a.O. 2004, s.o. Anm. 14, S. 386ff., S. 391.

<sup>24</sup> Siehe ebd. S. 398; „Paneuropa“ und der Faschismus hätten den „Willen zur Macht“ im Sinne Nietzsches als ihre Basis. Zur Einschätzung derartiger Ideen in der Perspektive des schweizerischen philosophisch-politischen Denkens vgl. statt vieler z.B. Hans Barth, *Fluten und Dämme*, Zürich 1943.

<sup>25</sup> Siehe Anita Ziegenhofer-Pretenthaler, a.a.O. 2004, s.o. Anm. 14, S. 427.

<sup>26</sup> In der späteren Zeit von Coudenhove-Kalergis Wirken distanzierte er sich zwar nicht mehr von der Demokratie, wohl aber vom europäischen Föderalismus, wie man ihn in der Schweiz verstand: er sympathisierte nämlich mit dem gaullistischen Leitbild des „Europas der Staaten“, deren Souveränität unangetastet bleiben sollte (was dazu führte, dass in Frankreich von da an die „Paneuropäer“ offiziell gefördert wurden, nicht mehr die gegenüber der Politik des Gaulles kritischer eingestellten Föderalisten). Schon in den fünfziger Jahren entwickelte er zuweilen einigermassen seltsam wirkende Idee, wie etwa bei einem Paneuropa-Kongress in Baden-Baden 1954, als er vorschlug, die Staaten Europas sollten sich dem bri-

Erst recht wird eine deutliche Distanz zum Denken und Agieren Coudenhove-Kalergis erkennbar, wenn man Vorgänge in den Blick nimmt, die – neben den Aktivitäten der Europa-Union – ebenfalls dazu beitrugen, dass in der Nachkriegszeit ein von der Schweiz ausgehendes Netzwerk europäisch-föderalistischer Bestrebungen in Gang gebracht werden konnte.

Die Rede ist von Aktivitäten, die ihr Zentrum ebenfalls in der Schweiz hatten, in Genf, aber weder in Händen der Europa-Union lagen noch auch etwas mit „Paneuropa“ zu tun hatten.

Willem Adolf Visser't Hooft, von 1938 bis 1966 Generalsekretär des Weltkirchenrates, wurde im Krieg zur Schlüsselfigur der Kommunikation und der gemeinsamen Positionsbestimmungen christlicher Kirchen (zum einen) und antifaschistischer Widerstandsgruppen (zum anderen). Im September 1941 verfasste er zusammen mit Pfarrer Dietrich Bonhoeffer eine Denkschrift, in der u.a. die Einschränkung der einzelstaatlichen Souveränität als künftig unerlässlich dargestellt wird; auch in Deutschland werde es Menschen geben, die loyal an einer europäischen Gemeinschaft der Nationen mitarbeiten würden.<sup>27</sup> Der dadurch ausgelöste intensive Meinungs-austausch zwischen den rund 80 Mitgliedskirchen, dessen Ergebnisse Visser't Hooft Anfang 1943 in einer Denkschrift zusammenfasste,<sup>28</sup> trug beträchtlich zur Verbreitung des Gedankens bei, die bislang souveräne Macht der Staaten müsse einer übernationalen Rechtsordnung unterworfen werden.

Unabhängig davon widmete sich Visser't Hooft, wie angedeutet, dem Gedankenaustausch und der Konsensbildung zwischen vielen Widerstandsgruppen unterschiedlicher nationaler Zugehörigkeit über das anzustrebende Europa der Zukunft. An Versuchen, direkte Kontakte zwischen Resistance-Bewegungen herzustellen; war u.a. der Journalist François Bondy (Vater des heute renommierten Regisseurs Luc Bondy) beteiligt. Sie führten 1944 zu 4 Geheimkonferenzen im Haus Visser't

tisch geführten „Commonwealth of Nations“ anschließen, weil so das Problem der britischen Distanz zu den kontinentalen Einigungsbemühungen ganz einfach gelöst werden könnte, oder seinen Konrad Adenauer 1956 unterbreiteten Vorschlag, Deutschland solle auf den „Wahn“ einer Wiedervereinigung verzichten und mit der DDR ein Abrüstungsabkommen schließen; siehe Vanessa Conze, Richard Coudenhove-Kalergi: *Umstrittener Visionär*, Göttingen 2004.

<sup>27</sup> Textauszüge bei Walter Lippens, *Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen 1940–1945*, München 1968, S. 121ff; vgl. auch Walter Lippens, a.a.O. 1986, s.o. Anm.12, hier S. 60f. Bonhoeffer hatte die Chance zu dieser Begegnung in Genf, weil ihm von Widerstandskräften aus der deutschen militärischen Abwehr (Achim Oster, Klaus von Dohnanyi) Reisepapiere verschafft worden waren.

<sup>28</sup> Textauszüge bei Walter Lippens a.a.O. 1968, s.o. Anm. 26, S. 364ff. Die auch heute noch lesenswerte Denkschrift informiert sowohl über einvernehmlich von den Kirchen geteilte Positionen wie auch über unterschiedliche Positionen.

Hooft's mit Delegierten des Widerstandes aus zahlreichen europäischen Ländern.<sup>29</sup>

Das schliesslich beschlossene „Manifest“, wies in der Grundausrichtung einen erstaunlichen Gleichklang mit den Vorstellungen der schweizerischen Europa-Union auf.<sup>30</sup>

Schon dies ist bemerkenswert; erst recht dann, wenn man wahrnimmt, dass fast alle nichtkommunistischen Widerstandsgruppen zur europäischen Nachkriegsordnung unabhängig voneinander ganz ähnliche Auffassungen entwickelt hatten.<sup>31</sup>

Das alles besagt: In der Schweiz waren die europäisch-föderalistischen Ideen das Gedankengut einer politisch sensiblen Minderheit – in den nichtkommunistischen Widerstandsbewegungen waren sie Gemeingut.

Im Prozess der programmatischen Verständigung und Vergewisserung spielte die Schweiz überdies auch dergestalt eine ganz handfeste Rolle, indem hier Broschüren und Flugschriften gedruckt wurden, die antifaschistische, europäisch orientierte Widerstandsgruppen in ihren Ländern verbreiteten.<sup>32</sup>

### 3. Neue Anläufe – aber in eine andere Richtung

Schon vor und erst recht nach Kriegsende ging die Politik der europäischen Staaten andere Wege. Vor allem in Frankreich und in Grossbritannien verweigerte sich die Regierungspolitik der Einigungsperspektive – obschon z.B. die Franzosen im Sommer 1945 eine europäische Föderation mit einer nahezu Dreiviertelmehrheit bejahten.<sup>33</sup>

Stalins Politik der Unterwerfung Mittel- und Osteuropas und seine scharfe Ablehnung jeder „Blockbildung“ ausserhalb seines Machtbereichs spielte beim Kursverlust des europäischen Einigungsprojekts mit.

<sup>29</sup> Die „Kerngruppe“ bestand aus je 3 Italienern (Altiero Spinell und Ernesto Rossi) und Franzosen (darunter Francois Bondy), je 2 Deutschen und Niederländern, (wobei Visser 't Hooft selbst zugleich die Verbindung zur in London bestehenden niederländischen Exilregierung hielt) sowie je einem Tschechen, Polen, Norweger und Jugoslawen (der den Kräften um Tito zugehörte). Siehe Walter Lippens ebd., S. 379ff., 388ff., 393ff. Vgl. auch Walter Lippens, a.a.O. 1977, s.o. Anm. 11, S. 52ff., S. 109ff.

<sup>30</sup> Text bei Lippens, a.a.O. 1968, s.o. Anm. 26, S. 392ff.

<sup>31</sup> Vgl. Lippens, a.a.O. 1977 (s. Anm. 11), S. 43ff., S. 50ff., S. 55f.

<sup>32</sup> Dies nach Walter Lippens, a.a.O. 1968, s.o. Anm. 26, S. 383. Nach Kriegsende kam es auch noch zur Produktion von Neuauflagen.

<sup>33</sup> Die Umfrage war „nach den Methoden des Gallup-Instituts“ vom Amt für Meinungsforschung durchgeführt worden; der Anteil der Ja-Stimmen betrug 73 %, der der Neinstimmen 17 %. Siehe Walter Lippens a.a.O. 1977, s.o. Anm. 11, S. 216.

Weder in London noch in Washington wollte man es damals mit dem Kreml verderben.<sup>34</sup> Erst der Kalte Krieg und die Blockbildung änderte diese Konstellation. Zunächst verloren viele Verfechter der europäischen Einigung den Mut.

Sie fanden ihn erst wieder, als die Nachkriegsentwicklung immer mehr Enttäuschungen brachte und die Furcht vor einem neuen Krieg aufkam.

Die Zersplitterung Europas sowie die Schwäche seiner Volkswirtschaften und Staaten verlangte – in der Sicht der Einigungsanhänger die Formierung Europas als Friedensmacht. Sie dachten ziemlich lange an eine „Dritte Kraft“.

Es spricht vieles für die These, dass eben diese Ausrichtung – zumindest indirekt, und nicht immer ausdrücklich artikuliert – von der Vorstellung inspiriert war, die Eidgenossenschaft hätte für das nun vor seiner Einigung stehende Europa Vorbildcharakter – nicht nur, was die föderale Struktur betrifft, sondern auch was die Position im Spiel der grossen Mächte betrifft; dies freilich nicht im Sinn blossen Stillesitzens, sondern als Wahrnehmung eines Berufs zur Politik der Friedensförderung und des Abbaus der gefährlichen Feindschaft zwischen den sich bildenden Machtblöcken, und unter gleichzeitiger Bejahung der demokratischen Freiheit sowie der Ablehnung totalitärer Herrschaftssysteme und Tendenzen. Dass das später nicht mehr so gesehen werden konnte, sahen die Akteure in der ersten Nachkriegszeit noch nicht voraus.

Im Kontext der als bedenklich empfundenen Nachkriegsentwicklung wurden die transnationalen Kontakte abermals in der Schweiz geknüpft. Nach ersten Verabredungen kam es im September 1946 zur Föderalistenkonferenz in Hertenstein am Vierwaldstätter See, mit Vertretern von Organisationen aus 14 Ländern.<sup>35</sup>

Churchill hielt zur selben Zeit seine legendäre Zürcher Rede – die Hertensteiner Konferenzteilnehmer wollten mit ihm nichts zu tun haben ...

Ihr sogenanntes „Hertensteiner Programm“ wurde für Jahrzehnte das Credo der aktivsten Gruppen der späteren „Europäischen Bewegung“, insbesondere der „Union Européenne des Fédéralistes“.

Es beschränkte sich auf 12 elementare Grundsätze, dazu gehörte immerhin schon die Aussage: „Im Rahmen der Europäischen Union sind

<sup>34</sup> Siehe ebd. S. 267f.

<sup>35</sup> Nach einer vom Schweizerischen Rundfunk übertragenen Eröffnungskundgebung in Bern am 15. September 1946 tagte die Konferenz, unterbrochen durch eine öffentliche Veranstaltung in Luzern, und gefolgt von einer „Rütli-Kundgebung“ an der Gründungsstätte der Eidgenossenschaft, bis zum 21. September.

regionale Unterverbänden die auf freier Übereinkunft beruhen, zulässig und sogar wünschenswert“.<sup>36</sup>

Die Konkretisierung der programmatischen Aussagen geschah in den Folgejahren.

Der erste grosse UEF-Kongress fand wiederum in der Schweiz statt, im August 1947 in Montreux.<sup>37</sup> Er konzentrierte sich auf die Frage, wie man sich angesichts der Ost-West-Spaltung verhalten sollte:

- Man müsse die Einigung da beginnen, wo sie möglich ist, weil Moskau den Osteuropäern die Mitwirkung verbietet, und da eine Föderation ohnehin meist mit einem engeren Kern beginnt.
- Das Deutschlandproblem (Gegenstand des Tauziehens zwischen den 4 Mächten) könne nur im europäischen föderalen Ordnungsrahmen produktiv gelöst werden. Die Einbeziehung der Teile Deutschlands, bei denen das möglich ist, sei als „erster Schritt“ zu einer künftigen „Integration Gesamtdeutschlands in ein „vereinigtes Europa“ die zukunftssträchtige Alternative zur derzeitigen Politik der Sieger, die die Besatzungszonen gegen „mehr und mehr“ zu „Protectoraten der Weltmächte“ mache.
- Die deutsche Wirtschaft müsse – entgegen der Niederhaltungspolitik der Besatzungsmächte – so schnell wie möglich restauriert, aber für Kohle und Schwerindustrie eine ganz Nordwesteuropa umfassende „autonome europäische Regie“ eingeführt werden.
- Für alle in Frage kommenden Länder wurden die freie Zirkulation von Menschen, Waren und Kapitalien, und die Privatinitiative von Einzelnen und Gruppen verlangt, aber die europäische Wirtschafts- und Währungspolitik sollte auch für die soziale Sicherheit Sorge tragen.<sup>38</sup>

Zugleich wurden in Montreux die ersten Schritte für ein Miteinander aller mittlerweile entstandenen für die Einigung Europas arbeitenden Gruppierungen eingeleitet; dies führte im Jahr darauf zu dem schon erwähnten Kongress in Den Haag, der den Impuls zur Schaffung des Strassburger ersten Europa-Rates gab.

Ihr konstitutionelles Leitbild hat die UEF erst 1948 beschlossen, beim Zweiten Kongress in Rom, in Gestalt eines Verfassungs-Vorentwurfs.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Text u.a. in Walter Lipgens, a.a.O. 1986, s.o. Anm. 12, S. 217ff.

<sup>37</sup> Vgl. Lipgens, a.a.O. 1977, s. Anm. 11, S. 514ff.

<sup>38</sup> Siehe zu den Kongressergebnissen von Montreux Lipgens ebd. S. 514ff.; die für die Bundesebene vorzusehenden wirtschaftlichen Kompetenzen werden dort auf S. 523 in Anm. 145 aufgelistet.

Die Prägekraft schweizerischer Ideen zur föderalen Ordnung war offenkundig.

Das wird hier erwähnt, weil die UEF – entgegen dem, was man heute vielleicht meinen möchte – nicht etwa eine fundamentalistische Sektierergruppe war.

Das zeigt sich nicht zuletzt darin, welche Resonanz ihres Einsatzes für den Abschluss eines Verfassungsvertrags unter der Bezeichnung „Pacte fédéral“ auf offizieller Ebene fand.<sup>40</sup>

Damit griff sie die 1949 von der Beratenden Versammlung des Europa-Rats 1949 fast einstimmig gebilligte Zielsetzung einer „europäischen politischen Autorität mit begrenzten Funktionen, aber echten Machtbefugnissen“ auf. Im Europa-Rat selbst wurde eine Mehrheit der Beratenden Versammlung für den Bundespakt gewonnen, aber der Ministerausschuss lehnte das Projekt ab.

Im Sommer 1950 trat immerhin der Deutsche Bundestag mit allen gegen 4 kommunistische Stimmen für den Abschluss des Bundespaktes ein.

Er sollte:

- „eine übernationale Bundesgewalt schaffen, die sich auf allgemeine, unmittelbare und freie Wahlen gründet und über gesetzgeben-

<sup>39</sup> Text mit wenigen Kürzungen bei Walter Lipgens a.a.O. 1986, s.o. Anm. 12, S. 255ff.

Zu den Kernbestimmungen gehörten die folgenden:

- Eine Grundrechtscharta soll über dem Verfassungsgesetz stehen und sich auf Institutionen und Sanktionsmechanismen zu ihrer Geltung stützen können.
- Für die Kompetenzverteilung wird das Subsidiaritätsprinzip in Aussicht genommen: Kernkompetenzen des Bundes sind Landesverteidigung, Auswärtige Angelegenheiten sowie die treuhändlerische Supervision der Verwaltung nicht selbständiger überseeischer Gebiete der Mitgliedstaaten.
- Das Parlament soll neben der „Staatenkammer“ und einem direkt gewählten Unterhaus auch eine „Wirtschafts- und Sozialkammer“.
- Gesetze müssen von mindestens 2 Kammern (darunter stets der Staatenkammer) angenommen werden.
- Die Föderationsspitze, bestehend aus einem Präsidenten oder einem Kollegialpräsidium, wird vom Obersten Gerichtshof auf der Basis einer parlamentarisch erstellten Vorschlagsliste gewählt.
- Dieses Spitzenorgan ernennt einen Kanzler, der die Regierungsmitglieder (Minister) auswählt, aber investiert wird die Regierung auf 4 Jahre vom Parlament. Alle diese Amtsträger zusammen werden als „Bundesrat“ bezeichnet. Mehr als 500 Delegierte der inzwischen 35 nationalen Mitgliedsverbände (mit mehr als 100.000 zahlenden Mitgliedern) nahmen an dem im Palazzo Venezia veranstalteten Kongress teil. Bei der Eröffnungssitzung hielt Staatspräsident Luigi Einaudi, in Anwesenheit des fast vollständig mit Ministerpräsident Alcide de Gasperi an der Spitze erschienenen Kabinetts ein wegweisendes Eröffnungsreferat. Am Ende stand eine Spezialaudienz bei Papst Pius XII.

Bei Lipgens ebd. auch Hinweise auf die übrigen Kongressbeschlüsse.  
<sup>40</sup> Text bei Walter Lipgens, a.a.O. 1986, s.o. Anm. 12, S. 280ff.

- de, ausübende und richterliche Kompetenzen verfügt“ – nämlich über alle Befugnisse, die erforderlich sind, um
- die wirtschaftliche Einheit Europas herbeizuführen,
  - eine gemeinsame europäische Aussenpolitik zu ermöglichen,
  - die Gleichheit der Rechte aller europäischen Völker herzustellen und zu sichern,
  - die Grundrechte und menschlichen Freiheiten der europäischen Bürger zu garantieren und unter Rechtsschutz zu stellen.

In dem mit überwältigender Mehrheit angenommenen Text wird übrigens erklärt, dass Präambel und Artikel 24 des Grundgesetzes einen solchen übernationalen, Bundesschluss „vorsehen“ – nicht etwa nur „zulassen“.<sup>41</sup>

Resolutionen gleichen Inhalts nahmen dann im Herbst 1950 beide Parlamentskammern Italiens an.

Solche Unternehmungen bereiteten den Boden:

- für die supranationalen Züge der nunmehr eingeleiteten Integrationspolitik einer „kerneuropäischen“ Avantgarde,
- und erst recht für die – freilich 1954 scheiternden – ersten Anläufe zu einer EG-Verfassung (nämlich durch die bescheiden titulierte „Ad-hoc-Versammlung“ und ihren, noch bescheidener, als „Statut“ oder „Satzung“ bezeichneten Verfassungsentwurf).

Dazu trugen nicht nur die ursprünglich von der Schweiz ausgehenden zur UEF und ihren Aktionen führenden Bemühungen bei, sondern auch die schon besprochenen, ebenfalls auf Schweizer Boden initiierten Bemühungen Coudenhove-Kalergis im Rahmen der EPU. Entsprechende parlamentarische Initiativeanträge fanden im britischen Unterhaus 1948 die Unterschrift von 190 Mitgliedern und in der französischen Nationalversammlung die von 169 Abgeordneten.<sup>42</sup>

Das zu vermerken lohnt sich, weil später die Legende populär wurde, über verschrobene eurofundamentalistische Zirkel hinaus hätte da-

<sup>41</sup> Text ebd., S. 296. – Seit Jahren hält man in Deutschland die Eingliederung der Bundesrepublik in einen Bund mit den 1950 angesprochenen Merkmalen für unvereinbar mit dem Grundgesetz, ganz zu schweigen von der Auffassung, ein solcher Akt wäre vom seinerzeitigen Artikel 24 GG gedeckt gewesen. Tatsächlich hatten viele im 1949 gewählten Ersten Bundestag sitzende Abgeordnete auch schon dem Parlamentarischen Rat angehört; sie mussten besser wissen, was dieses damals die Verfassung ausarbeitende Organ mit der Bestimmung des Grundgesetzes zur „Übertragung von Hoheitsrechten“ an übernationale Institutionen im Sinn hatte, als spätere Juristen (Paul Kirchhof, der sich z.B. in der Auseinandersetzung über das Vertragswerk von Maastricht so massiv gegen die grundge-

mals die Idee der supranationalen Föderation nur bei den Deutschen nennenswerte Resonanz gefunden, sozusagen als Ersatzparole für das abhanden gekommene Nationalbewusstsein.

Indessen: Die Politik der Regierungen ging andere Wege. In parlamentarischen Demokratien sichern sich die Regierungen die Rückendeckung der Parlamentsmehrheiten. So kam es nicht zum „Bundespakt“ oder zu einer vergleichbaren Konstitutionalisierung des staatenübergreifenden Miteinanders, sondern zu einer europapolitischen Alternative: Zu dem, was man alsbald – im Unterschied einerseits zur zwischenstaatlichen Zusammenarbeit (wie sie im Europa-Rat ihre Plattform erhalten hatte) und andererseits zur überstaatlichen Föderation die „Politik der Integration“ nannte.

Das Schlüsseldokument dazu war Schumans Erklärung vom 9. Mai 1950, der zur ersten „Europäischen Gemeinschaft“ der Sechs führte, und deren Schlüsselgedanken lauteten:

- Europa lasse sich nicht „mit einem Schlag“ herstellen (sondern schrittweise);
- Es gelte, durch konkrete Massnahmen eine faktische Solidarität zustande zu bringen, zwischen den Nationen, vor allem zwischen Frankreich und Deutschland, angesichts ihres Jahrhunderte alten Gegensatzes“;
- Beide Staaten sollten ihre Kohle- und Stahlproduktion zusammenführen und einer Hohen Behörde unterstellen, um so gemeinsame Grundlagen für die wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen, so dass die Interessen zusammengefasst werden, und der Grundstein einer europäischen Föderation gelegt wird. Die anderen europäischen Staaten seien zur Teilnahme eingeladen (allerdings nur, wenn sie bereit seien, die Prinzipien als Verhandlungsgrundlage zu akzeptieren).<sup>43</sup>

setzliche Zulässigkeit des Eintritts der Bundesrepublik in eine echte Föderation wehrte, ging damals gerade in die Grundschule).

<sup>42</sup> Vgl. Walter Lipgens, a.a.O. 1986, s.o. Anm. 10, S. 236ff. – Im Unterhaus wurde die Initiative von der Regierung abgelehnt und daher von der Mehrheit niedergestimmt; in der Nationalversammlung wurde sie nicht mehr weiter verfolgt, nachdem Außenminister Georges Bidault das Projekt einer „Europäischen Parlamentarischen Versammlung“ im Rat des Brüsseler Fünfmächtepakts (der „Western Union“; die später zur WEU umgestaltet wurde) aufs Tapet brachte. Daraus wurde dann die „Beratende Versammlung“ des Europa-Rates.

<sup>43</sup> Der Kerngedanke, Europa ließe sich nicht mit einem Schlag herstellen, vielmehr müsse erst einmal durch konkrete Maßnahmen eine faktische Solidarität erzeugt werden, stammt aus einem kurz vorher an Robert Schuman gerichteten Brief Konrad Adenauers. Zur den maßgeblichen Umständen des Vorstoßes gehört auch, dass die USA die Bonner Republik zu einem Partnerstaat aufwerten wollten, was die Revision der alliierten Ruhrkontrolle unvermeidlich machte. Die „Hohe Be-



Auch dies entsprach übrigens der früher erwähnten, von der Beratenden Versammlung des Europarats aufgewiesenen Perspektive, es gelte eine „europäische politische Autorität mit begrenzten Funktionen, aber echten Machtbefugnissen“ einzurichten – allerdings in einem engeren Kreis von Staaten (bald sprachen die Kritiker von einem spalterischen Kleineuropa, die Befürworter von einem auf Zuwachs angelegten Kerneuropa, oft wiesen sie darauf hin, dass auch die Eidgenossenschaft mit lediglich drei „Urkantonen“ begonnen habe ...). Der Fortgang der Dinge ist bekannt: Die Umstände schienen einen neuen, direkten Anlauf zur politischen Einigung zu erzwingen; nach dessen Scheitern wurde der Gemeinsame Markt zur Hautsache gemacht (die zunächst von manchen für ebenso wichtig gehaltene Atomgemeinschaft geriet bald ins Abseits), die verschiedenen Erweiterungs- und Vertiefungsentschlüsse machten die Gemeinschaft paradoxerweise zugleich stärker und schwächer, mehrmalige Versuche der Umformung in eine föderales „polity“ stiessen auf Schwierigkeiten (das galt für Jacques Delors' Strategie, aber auch für das Verfassungsprojekt der frühen Jahre dieses Dezenniums).

Die Schweiz war im Ganzen eher davon betroffen als daran beteiligt. Das ist nicht Thema dieses Beitrags.

#### 4. Erinnerung an Vordenker und Mahner – und was sie uns sagt

Viele wichtige europapolitische Weichenstellungen vor allem der Nachkriegsjahre fanden nicht in der Schweiz selbst statt; aber die Wurzeln entstammten entweder dem Schweizer Boden, oder die Schweiz gab den Initiatoren die Chance, ihre Anliegen von dort aus ins Werk zu setzen.

Aber noch etwas verdient eine erinnernde Würdigung. Einige heute nur noch wenigen bekannte Persönlichkeiten haben schweizerisch imprägniertes Gedankengut zur europäischen Besinnung und Aktivierung beigesteuert.

Sie sollten nicht der Vergessenheit anheim fallen.

hörde“ übernahm sozusagen die Funktion der bisherigen Ruhrbehörde, aber nun kontrollierten nicht mehr Sieger den Besiegten; sondern alle Beteiligten wurden zugleich Subjekte und Objekte des Steuerungssystems für einen sektoralen gemeinsamen Markt; beiläufig konnte man die Breiten und die USA aus der Behörde hinauskomplimentieren ... Vgl. auch zu den folgenden Sätzen, statt ausführlicher Literatur als knappe Skizze: Heinrich Schneider, *Fünzig Jahre Römische Verträge*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2006, Baden-Baden 2007, S. 39ff.

Jean Monnet wird ein apokryphes Dictum zugeschrieben: Könnte er nochmals von vorn anfangen, dann würde bei der Kultur ansetzen. Meiner Einschätzung nach ist diese Überlieferung sehr unglaubwürdig; weder passt sie zu Monnets ureigener Denkweise, noch gibt es einen glaubwürdigen Fundbeleg.

Es gibt europäische Pioniere, die genau diesen Ansatz verfolgten. Einer von ihnen feierte vor wenigen Jahren seinen 100. Geburtstag: Denis de Rougemont.<sup>44</sup> Er ist immerhin noch relativ bekannt, etwa als Gründer des „Europäischen Kulturzentrums“ in Genf (1950, das er bis zu seinem Tod 1985 leitete) oder als Initiator der seit 1957 in Amsterdam beheimateten „Europäischen Kulturstiftung“. Schon 1939 hatte sein Buch „Die Liebe und das Abendland“ Bewunderung erregt.<sup>45</sup> Nach dem Krieg hat der Autor dieses Beitrags im besetzten Deutschland als erste Publikation die „Briefe über die Atombombe“ (1946) zu Gesicht bekommen.<sup>46</sup> Hier soll indessen vor allem an einige wenige seiner vielen zur europäischen Selbstvergewisserung beitragenden Arbeiten erinnert werden.

Erstens an die Thesen des Eröffnungsvortrags über „L'attitude fédéraliste“ am Vorabend des ersten UEF-Kongresses 1947:<sup>47</sup>

- Föderalismus ist ein mehrdeutiger Begriff (für die Deutsch-Schweizer hat der Ausdruck eine zentripetale, unitarisierende Sinntönung, für die Romanen akzentuiert er die Autonomie der Kantone.
- Föderalismus verlangt stets das Ringen um die Balance zwischen beiden Tendenzen, das gilt auch für die europäische Ebene.

<sup>44</sup> Siehe Hedi von Salis-Bilfinger, *Föderalismus und Verantwortung – eine Studie zum föderalistischen Denken Denis de Rougemonts*, Zürich 1981; Bruno Ackermann, Denis de Rougemont, *Une biographie intellectuelle*, Genève 1996; eine knappe Würdigung auch bei Dieter Freiburghaus/Markus Grädel a.a.O. 1905, s.o. Anm. 2, hier S. 33ff.

Der geborene Neuenburger geriet nach dem Studium in Paris in den Bannkreis der französischen Personalisten und Föderalisten.

Sein Festspiel „Nikolaus von Flüe“, vertont von Arthur Honegger, bezeugt seinen Patriotismus ebenso wie 1940 die Gründung des Gotthardbundes (der für den Einfall der Nazis den Widerstand vorbereiten sollte).

Nach einem Aufenthalt in den USA kehrt er nach dem Krieg in die Schweiz zurück, nimmt jedoch seinen Wohnsitz nach einiger Zeit in Frankreich.

Zum 70. Geburtstag wurde er mit einer respektablen Festschrift geehrt; André Reszler/Henri Schwamm (éd.), *Denis de Rougemont: L'Écrivain, l'Européen – Etudes et Témoignages*. Neuchâtel 1976.

<sup>45</sup> *L'Amour et l'Occident*, Paris 1939.

<sup>46</sup> *Lettres sur la Bombe atomique*, New York 1946.

<sup>47</sup> In der amerikanischen Besatzungszone Deutschlands hat die Ansprache im Jahr darauf weite Verbreitung gefunden, nämlich unter der Überschrift „Die sechs Prinzipien des Föderalismus“ als Eröffnungsbeitrag des Juni-Hefts 1948 der damals in hoher Auflage erscheinenden Monatsschrift (mit Digest-Charakter) „Neue Auslese“ (3. Jg. Heft 6).

- Föderalismus schliesst ebenso jede Hegemonie eines der Bundesglieder aus wie jede Art von Systemgeist – es geht nicht darum eine Ordnung zu schaffen, sondern Realitäten anzuerkennen und zusammenzubringen.
- So kann die Einigung Europas nie die Verschmelzung der Nationen zu einem unifizierten Block bedeuten. Ein „melting pot“ wäre ebenso verfehlt wie die Idee einer „europäischen Nation“ im Singular.
- Die Einheit kann gewollt, aber nicht angeordnet werden, sie muss wachsen.
- Eine weitere These klang reichlich kühn: Das Wachstum sei schon weiter vorangekommen, als man meint; Was fehlt, seien eine Bundesurkunde und verfassungsmässige Organe, natürlich keineswegs unitarische.

Das alles war damals keineswegs selbstverständlich; aber klärend. In Italien zum Beispiel wurde auch eine extrem unitarische und revolutionäre Version eines europäischen Bundesstaats (mit Kompetenz-Kompetenz) propagiert.<sup>48</sup>

Zweitens möchte ich an jene Schriften erinnern, die den Föderalismus nach dem Muster der Schweiz als die Antithese zum Totalitarismus und als das Leitprinzip für die Europapolitik explizierten.<sup>49</sup>

Drittens an seine These, für die europäische Existenz seien Dialog, Dialektik, Pluralismus und Antagonismus bestimmend, aber doch auch das Streben nach Synthese, nicht aber monologische Belehrungen.<sup>50</sup>

Und vor allem daran, dass er dies auch selbst exemplarisch verwirklicht hat:

- Zum einen in der 1961 in Paris und 1962 in München erschienenen Anthologie „Europa – vom Mythos zur Wirklichkeit“, die Texte aus mehreren Jahrtausenden vorstellt und kommentiert.
- Zum anderen in einem Band, der ihm zu verdanken ist, wiewohl er von Max Beloff herausgegeben wurde: „Europa und die Europäer – Eine internationale Diskussion“. Es handelt sich um eine Bestandsaufnahme, und (im heutigen Jargon) „Hinterfragung“ der

<sup>48</sup> Siehe z.B. Umberto Campagnolo, *Der Europäische Bundesstaat – Die juristische Einigung Europas*, Bern o. J. (italien. Originalausg., Milano 1945).

<sup>49</sup> Siehe u.a. Denis de Rougemont, *Die Schweiz – Modell Europas: Der schweizerische Bund als Vorbild für eine europäische Föderation*, Wien/München o. J. (Original: La Suisse ou l'Histoire d'un Peuple Heureux, Paris 1965).

<sup>50</sup> Näheres ausgeführt und belegt bei von Salis-Bilfinger, a.a.O. 1981, s.o. Anm. 44, S. 57ff.

Probleme und Perspektiven Europas und seiner Einigung, beruhend auf mehreren vom Europa-Rat arrangierten, von Rougemont geleiteten Round-Table-Diskussionen mit überaus illustren Teilnehmern aus Politik, akademischem Leben, und Publizistik.<sup>51</sup>

Blättert man heute in diesem Band, dann wird man über die Vordergrundigkeit der später üblichen Behandlung von Grundfragen der Europapolitik sehr nachdenklich; insbesondere über die heute nur noch selten in Erscheinung tretende Kraft zur Synopse und zur Synthese. (Natürlich kann man auch meinen: Damals, vor dem Start der EWG, in einer weit weniger komplexen geistigen und politischen Weltlage, und am Anfang der europawissenschaftlichen Fachdisziplinen, war die Herausarbeitung von übergreifenden Synthesen und Ausblicken leichter als heute.)

Trotzdem: die Leistung von damals sollte nicht einfach ad acta oder in den Reisswolf gegeben werden.

\* \* \*

Die zweite, heute noch viel weniger bekannte schweizerische Europa-Engagement repräsentierende Persönlichkeit aus derselben Generation, an die man sich dankbar erinnern sollte, ist Ernst von Schenck. Wie Rougemont bereitete auch er im Krieg den organisierten Widerstand für den Fall der Besetzung der Schweiz durch Hitlers Wehrmacht vor.

Im Juni 1946 plädierte er, den späteren Schuman-Plan in einem vertieften Sinn vorwegnehmend, für die Europäisierung des von Kohlenbergbau und Stahlerzeugung geprägten Industrieraums von Belgien über die Ruhr bis zur Saar – als Kristallisationskern und Brückenkopf für ein vereintes Europa.<sup>52</sup>

Schon vorher hatte er sich gegen die These von der deutschen Kollektivschuld und für die Einbeziehung der Deutschen in die Gestaltung der Nachkriegspolitik eingesetzt. Deutschland dürfe nicht in menschenunwürdigen Zuständen, in Auflösung und Entwürdigung bleiben.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Max Beloff (Hrsg.), *Europa und die Europäer – Eine internationale Diskussion mit einer Einführung von Denis de Rougemont*, dt. Ausg. Köln 1959.

<sup>52</sup> Übrigens in einem Beitrag, der die Überschrift trug „Europa und der Dritte Weltkrieg“ in der Mai-Ausgabe 1946 der damals von ihm redigierten Zeitschrift „Schweizer Annalen“.

<sup>53</sup> Ernst von Schenck, *Europa vor der deutschen Frage – Briefe eines Schweizer nach Deutschland*, Bern 1946.

Im Sommer 1946 kam er mit der schweizerischen Europa-Union in Kontakt und gehörte dann, mit Hendrik Brugmans und Alfred Mozer, zu den Redakteuren des „Hertensteiner Programms“.

1947 wurde er der Beauftragte der UEF für die deutschsprachigen Länder; alsbald nahm er in Deutschland Kontakt mit geeigneten Gesinnungsgenossen auf und gewann sie für die Europa-Union Deutschland. Zugleich liess er sich häufig zu Veranstaltungen einladen, die der demokratischen Bewusstseinsbildung der deutschen Jugend dienten, und faszinierte uns mit seinen europäischen Ideen.<sup>54</sup>

Massiv trat er für die gleichberechtigte Einbeziehung von Deutschen in Willensbildung und Leitungsorgane der entstehenden Europaverbände ein; damals alles andere als selbstverständlich.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Anfang Juli lernte der Autor dieses Beitrags ihn bei einer solchen Gelegenheit kennen; die Münchener Zeitung „Echo der Woche“ veranstaltete damals – mit Unterstützung der Besatzungsbehörden für „German Youth Activities“ und wohl auch des bayerischen Staatsregierens – eine mehrtägige „Internationale Jugendkundgebung“, zu der Funktionäre von Jugendverbänden, Schülervertreter aus Gymnasien und Oberschulen und Vertreter der „Kreisjugendausschüsse“ aus ganz Bayern eingeladen wurden. Die Seele des Projekts war neben dem Chefredakteur Harry Schulze-Wilde der Redakteur der speziellen Jugendseite des „Echos der Woche“, Gerhard Fauth. Die Plenarveranstaltungen fanden in der Aula der Münchener Universität statt, zahlreiche namhafte Redner (wie André Gide, Ignazio Silone, Noel H. Brailsford) vermittelten uns damals erste Eindrücke vom Denken in anderen Ländern („Ausländer“ kannten wir bis dahin meist nur in Gesatakt von Besatzungssoldaten. Zu unvergessenen Begegnungen und spannenden Diskussionen im kleineren Kreis kam es, weil die eingeladenen Teilnehmer jeweils mit einer Handvoll der ausländischen Gäste einige Tage in Jugendherbergen oder auch amerikanischen Clubs im Umland von München verbringen konnten. Im Jahr danach gab es übrigens abermals eine solche „Internationale Jugendkundgebung“, diesmal mit einer eigens errichteten „Zeltstadt“. Meiner Erinnerung nach war die Stimmung damals gedämpfter (das Zukunftsschicksal Deutschlands war Gegenstand von Sorgen; einige Monate zuvor war die Londoner Außenministerkonferenz gescheitert, wenige Wochen vor der Veranstaltung war die Münchener Ministerpräsidentenkonferenz durch die Abreise der Länderchefs der Sowjetzone ergebnislos geblieben. Einige unmittelbare Komplikationen gab es, weil gerade die Währungsreform stattfand. (Die Berichte über die erste solche Veranstaltung bei Lippens a.a.O. 1977, s.o. Anm. 11, S. 417, sind korrekturbedürftig.) – Später bin ich dann Ernst von Schenck bei einem „Jugendforum“ in Coburg wiederbegegnet; erst in den Jahren ab 1955 wurde der Kontakt durch die Involvierung in den Bund Europäischer Jugend, die Europa-Union und die UEF intensiver; Schenck veranlasste meine Einladung zu Veranstaltungen der EU in der Schweiz.

<sup>55</sup> Was das heißt, wird klar, wenn man an einen anderen Vorgang zurückdenkt: Im Krieg war Jean Monnet von Präsident Roosevelt ersucht worden, in Algier einen Zusammenschluss der frz. Exilkräfte unter General Giraud zustande zu bringen. Verhandlungen in Algier führten 1943 zur Gründung des Nationalen Befreiungskomitees; die Führung zog dann Charles de Gaulle an sich. Monnet nahm die Gelegenheit wahr, schon damals für einen gemeinsamen Wiederaufbau und für eine europäische Föderation zu plädieren: das sei auch für Frankreichs Zukunft gut, und die Diskriminierung einzelner Länder (nämlich der besiegten) wäre verfehlt. De Gaulle wies solche Ideen von sich – „Nie mehr werden Sie nach diesem Krieg Franzosen und Deutsche an einen Tisch bringen ...“ (s. Walter Lippens, 1986, a. o. Anm. 11, S. 134).

Als Vorsitzender einer „Deutschland-Kommission der UEF“ plädierte er für die gleichberechtigte Einbeziehung der Deutschen in eine europäische Föderation, und in deren Rahmen für ihre Selbstbestimmung (auch über die innerstaatliche Ordnung).

Dort setzte er die Vertreibung der Deutschen im Osten auf die Tagesordnung. Wiewohl die Ausrottungs- und Unterdrückungspolitik der Nationalsozialisten in den besetzten Ländern Mittel- und Osteuropas zur Vergeltung verleiten konnte, sei die Vertreibung der Deutschen ein Verbrechen – und ein Problem für Europa.<sup>56</sup>

Auch ihm lagen die Probleme der geistigen Grundorientierung der Europapolitik am Herzen. Dazu liess er sich immer wieder auf philosophisch-anthropologische, sozialpsychologische und zeitdiagnostische Analysen ein.

Auch seine Einstellung zum Vertriebenenproblem beruhte nicht nur auf seinem Rechtsempfinden, sondern auf der reflektierten Überzeugung, dass es zu einem menschenwürdigen Leben das „Daheimsein“ braucht.<sup>57</sup>

Ernst von Schenck schrieb Traktate über den Zusammenhang von Personalität und Solidarität, Geschichtlichkeit und Verantwortlichkeit. Sie sah er, artikuliert im Versprechen und in der Anerkennung, als die Kernkategorie des Rechts: „in Verantwortung stehen“ heisst auch „sich dem Anspruch des Rechts stellen“. Den Grund des Rechts sah er im Transzendenzbezug der Person. Auf dieser Grundlage warnte er, wie Rougemont, vor der „Gewaltsamkeit“ vofabrizierter Systemkonstruktionen.<sup>58</sup>

Der Kampf für Europa müsse auch „gegen die terribles simplificateurs“ geführt werden; denn der Mensch ist, „seinem Wesen nach dialogisch und auf dialektisch funktionierende Instanzen der Gesellschaft und des Staates angewiesen.“<sup>59</sup>

<sup>56</sup> Siehe: Ernst von Schenck, *Angst um die Welt – Zwölf Versuche zur Humanität heute*, Köln/Berlin 1852, S. 230f. in Abgrenzung sowohl vom östlichen „Staatstotalitarismus“ wie von einem „angeblich liberalen Kapitalismus, der die menschlichen Werte der Macht des Geldes unterordnet“, so die UEF 1947.

<sup>57</sup> Vgl. das Kapitel „Vom Daheimsein“, ebd. S. 75ff.

<sup>58</sup> Unter Berufung u.a. auf Immanuel Kant und auf Maurice Merleau-Ponty, sowie in kritischer Absetzung von Max Scheler einerseits, Martin Heidegger und Jean-Paul Sartre andererseits. Vgl. ebd. das Kapitel über Verantwortung und Recht, S. 91ff., sowie: Ernst von Schenck, *Die anthropologische Kategorie der Verantwortung*, in: *Studia Philosophica*, Bd. XVI, Basel 1956, S. 165ff.

<sup>59</sup> Ebd. (1952), S. 248. Vgl. auch die Rechtfertigung der Polyphonie des Denkens und der pluralistischen Auffassung der Demokratie ebd. S. 169ff., und die Abweisung optimistischer anthropologischer Vorurteile ebd. S. 150f. – Schenck verstand sich übrigens nicht als akademischer „Fachphilosoph“. Seine bekanntesten Bücher waren E. T. A. Hoffmann und dem Verständnis der Freundschaft im Zeitalter

Gerade angesichts vergangener, gegenwärtiger und vielleicht auch künftiger totalitärer Bedrohungen müsse sich Europa dieser Humanität verschreiben, und dies sei die ratio des föderalen Einigungsprojekts.

\*\*\*

Der dritte hier zu erwähnende Denker, der schweizerische Einsichten den Europäern mahnend in Erinnerung brachte, hat dies etwas später getan, als die Integration auf der Basis der Römischen Verträge schon in vollem Gang war. Auch der Rechtsgelehrte Max Imboden (1915–1969), behandelte die Probleme, die ihn umtrieben, gern in anthropologischer Perspektive, und gegenwartskritisch.<sup>50</sup>

Den Schöpfern und Managern der Wirtschaftsgemeinschaft hielt er die Geringschätzung der klassischen Grundsätze des Konstitutionalismus vor.

Dem Schweizerischen Juristentag 1963 widmete er eine Art Antithese zur real existierenden EG.<sup>51</sup>

Dass die europäische Einheit „durch gemeinschaftliche Ausübung von Funktionen, durch planende Angleichung ökonomischer Prozesse und durch Zusammenlegung von Wirtschaftsräumen“ zustande gebracht werden soll, war ihm nicht ganz geheuer. Er sah eine Gefahr darin, dass „die konstitutionellen Prinzipien“ zurückgestellt werden. Die „Dynamik es unablässig fortschreitenden Wirtschaftsprozesses“ würde wohl den europäischen Völkern nicht das bringen, was sie erhoffen.“ So präsentierte er den Entwurf „eines bewussten Kontrastbildes zu den vom Ökonomisch-Funktionellen her bestimmten Integrationsbestrebungen.“<sup>52</sup>

Goethes gewidmet; siehe Ernst von Schenck, *Briefe der Freunde – Das Zeitalter Goethes im Spiegel der Freundschaft*, Berlin 1937; Ernst von Schenck, E. T. A. Hoffmann – Ein Kampf um das Bild des Menschen, Berlin 1939.

<sup>50</sup> Vgl. Max Imboden, *Die politischen Systeme (1962)/Die Staatsformen: Versuch eine psychologischen Deutung staatsrechtlicher Dogmen (1959)*, Neudruck in einem Band Basel/Stuttgart 1964.

<sup>51</sup> Max Imboden, *Die Verfassung einer Europäischen Gemeinschaft*, in: Festgabe zum Schweizerischen Juristentag, Basel 1963, S. 127ff.

<sup>52</sup> Als verfassungsgebende Instanz nennt der Entwurf „Die europäischen Völker“; er sieht ein gewaltenteiliges föderales Regierungssystem vor, mit einem Zweikammernparlament (der Senat soll aus je 2 Delegierten eines jeden mitgliedstaatlichen Parlaments bestehen; die als „Europäische Rat“ bezeichnete Regierung, mit einem Präsidenten und 2 Vizepräsidenten an der Spitze, soll von der direkt gewählten Abgeordnetenkammer auf 4 Jahre bestellt werden; die den Unterbau bildenden Departements sollten von je einem „Generalsekretär“ geleitet und einem Regierungsmitglied zugeordnet werden.

Die Mitglieder des Gerichtshofs wählt der Senat.

Die Verfassung und das Sekundärrecht der Gemeinschaft haben Vorrang vor dem

Mit der Entwicklung der EWG befasste Kollegen schüttelten den Kopf;<sup>53</sup> dafür hatten sie mehrere Gründe:

- Erstens konnten sie den Eindruck haben, dass Imboden die Apperzeption der dem Integrationskonzept der fünfziger Jahre zugrunde liegenden politischen Logik verweigerte oder kein Organ dafür hatte.<sup>54</sup>
- Zweitens lief das Konzept allen damals aktuellen Tendenzen zuwider.

Im Jahr zuvor waren die Bemühungen um eine „Politische Union“ gescheitert. Ihnen lag eine französische Initiative zugrunde, die die EG einem Direktorium der Regierungschefs der Mitgliedstaaten unterstellen und damit gleichsam eine Konstitutionalisierung mit umgekehrtem Vorzeichen bedeuten sollte. Das betrachteten andere Mitgliedstaaten als inakzeptabel. Umgekehrt musste damals die Idee eines grossen

Recht der Mitgliedstaaten. Verletzt ein Mitgliedstaat seine Pflicht gegenüber der Gemeinschaft, dann hat dies der Gerichtshof festzustellen; bei Nichtanerkennung dieser Feststellung oder bei schweren Pflichtverletzungen können Sanktionen erlassen werden, vom vorübergehenden Entzug einzelner Rechte und Vorteile (Mitbestimmungsbefugnisse eingeschlossen) über eine temporäre Suspendierung der Mitgliedschaft bis zum Ausschluss.

Die im Entwurf aufgezählten Grundrechte (von der Glaubens- und Gewissens- bis zur Niederlassungs- und Berufswahlfreiheit) werden von der Gemeinschaft nicht nur gegenüber ihren Behörden sondern auch gegenüber den Mitgliedstaaten gewährleistet; die Bürger können sich mit Grundrechtsbeschwerden an den Gerichtshof wenden.

Gesetzgebungsmaterien umfassen die Organisation der Gemeinschaft und die Erfüllung ihrer Aufgaben; das Parlament hat außerdem die Kompetenz zur Genehmigung völkerrechtlicher Verträge im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben, die Oberaufsicht über den Europäischen Rat und die Verwaltung sowie das Budgetrecht.

Die Verfassung selbst spricht der Gemeinschaft „die Wahrung des Friedens“ (Interne Friedenspflicht, Aggressionsverzicht, Beistand zugunsten jedes angegriffenen oder bedrohten Mitgliedstaats) zu und sieht Spezialregelungen für neutrale Mitgliedstaaten vor.

Außerdem überträgt sie der Gemeinschaft „kulturelle und wirtschaftliche Aufgaben“ (von der Errichtung und Unterstützung von Hochschulen, Forschungsinstituten und Volksbildungsstätten über Maßnahmen zur Sicherung der Energie- und Rohstoffversorgung bis zur Einführung und Aufrechterhaltung der Marktfreiheiten, des fairen Wettbewerbs und einer gemeinsamen Währung.

Eine Gemeinschafts-Hauptstadt soll zufolge des Verfassungsentwurfs erst erbaut werden; bis dahin soll sie ihren Sitz in Straßburg haben.

<sup>53</sup> Vgl. z.B. Heinz Wagner, *Grundbegriffe des Beschlussrechts der Europäischen Gemeinschaften*, Köln 1965.

<sup>54</sup> Für Monnet, aber auch für Konstrukteure des EWG-Vertrags war ja die Integration auch als eine „Verfassungspolitik auf Umwegen“ begreifbar, als Projekt vermittle der Verflechtung wesentlicher Lebensinteressen die Voraussetzung für jene Solidarität herbeizuführen, ohne die sich eine „Union der europäischen Völker“ nicht konstitutionalisieren lässt.

Sprungs in eine bundesstaatsähnlichere Struktur erst recht als chancenlos anmuten.

So schien Imbodens Präsentation einigermaßen weltfremd. Aber dem Autor ging es wohl kaum um einen geradewegs den politischen Akteuren zur Umsetzung gewidmeten Vorschlag, sondern um die Schärfung der Sensibilität für europapolitische Anliegen, die vielleicht auf der Strecke bleiben, wenn (mithilfe eines von Jürgen Habermas populär gemachten Begriffspaares) zugunsten der Systemintegration deren Balance mit der Sozialintegration aufs Spiel gesetzt wird.

Man sieht auf Anhieb, wie sehr Imboden zu diesem Behuf Leitmotive aus dem Repertoire des eidgenössischen Föderalismus ins Spiel brachte.

\* \* \*

Imboden hatte übrigens Gesinnungsgenossen und fand Nachfolger: Wiewohl die Schweiz den Integrationsgemeinschaften und der aus ihnen hervorgegangenen Europäischen Union nicht angehört, ja nicht einmal vorbereitende Anstalten zu einem Beitritt getroffen hat, haben sich schweizerische Rechtsgelehrte immer wieder über die Probleme der politisch-rechtlichen Struktur der EG gemacht – nur einige dieser Beiträge, als Beispiele, namhaft gemacht werden.

Für zwei heute im achtzigsten Lebensjahr stehende namhafte Professoren kann das vielleicht damit erklärt werden, dass sie in ihrer Jugend in der europäisch-föderalistischen Jugendbewegung aktiv waren.

Hans-Christoph Binswanger, langjähriger Ordinarius in St. Gallen, ist der gelehrten Welt vornehmlich als Vertreter der Theoretischen Volkswirtschaftslehre (namentlich der Geld- und der Wachstumstheorie) und dann als Bahnbrecher der Verknüpfung von Ökonomie und Ökologie bekannt geworden. Aber schon früh analysierte er die Ökonomie der Teilintegration der Sechs,<sup>65</sup> betrachtete die europäische Einigungspolitik in föderalistischer Perspektive;<sup>66</sup> In einem seinerzeit bahnbrechenden Sammelband über „Die Neutralen in der Europäischen Integration, für den er auch als Mitherausgeber verantwortlich war, argumentierte er zugunsten einer übernationalen Rechtsgestalt der Einigung Europas, gerade auch aus der Sicht der europäischen Kleinstaaten, und plädierte angesichts dessen für einen Vollbeitritt der Schweiz zu den Gemeinschaften, den er auch unter Beibehaltung der dauernden

<sup>65</sup> Hans-Christoph Binswanger, *Die europäische Wirtschaftsintegration durch partielle Unionen, mit besonderer Berücksichtigung der Kohle- und Stahlindustrie*, 1957.

<sup>66</sup> Hans-Christoph Binswanger, *Föderalismus im kommenden Europa*, 1964.

Neutralität für möglich hielt, nämlich unter der Voraussetzung eines Neutralitätsvorbehalts; eine Assoziierung bedeute demgegenüber eher eine „Satellisierung“ ohne Mitbestimmung.<sup>67</sup>

Curt Gasteyger, Altersgenosse Binswangers, hat sich als akademischer Experte für das Konfliktfeld der Internationalen Politik, vor allem für die Ost-West-Beziehungen, und in Bezug auf das Themenfeld der Sicherheitspolitik einen Namen gemacht. In seiner Doktorarbeit befasste er sich jedoch mit einem erst in den vergangenen Jahren – im Zusammenhang mit der EU-Verfassungsdiskussion wieder diskutierten Problem föderaler Systeme, das sowohl die Legitimität wie die Funktionsfähigkeit betrifft.<sup>68</sup> Ein Sammelband, der – unter Einfügung zahlreicher Dokumente – ein Gesamtbild der Europapolitik der Nachkriegszeit entwirft, ist – mit wechselnder Überschrift – in zahlreichen Auflagen bekannt geworden.<sup>69</sup>

Einige Jahre später als die Genannten kam Alois Riklin zur Welt, der langjährige Prorektor und Rektor der Hochschule St. Gallen hat sich u.a. als Kenner der Verfassungs- und der politischen Ideengeschichte Hochschätzung erworben, Beiträge zur politischen Ethik und zur Verfassungstheorie vorgelegt und zwei Ausgaben des Handbuchs der Schweizerischen Aussenpolitik massgeblich mitgestaltet sowie ein Handbuch des Politischen Systems der Schweiz begründet. Seine wissenschaftliche Gesellenarbeit widmete er jedoch der Analyse der EG als einer Staatenverbindung sui generis; als Charakterisierungsversuch vermittels der Einordnung in ein typologisches (nicht einfach klassifikatorisches)

<sup>67</sup> Hans Mayrzedt/Hans-Christoph Binswanger (Hrsg.), *Die Neutralen in der Integration: Kontroversen – Konfrontationen – Alternativen*, Wien 1970; darin: Hans-Christoph Binswanger, *Zwischenstaatliche oder übernationale Prinzipien der Integration*, S. 91ff.; Hans-Christoph Binswanger, *Ist die Aufrechterhaltung der dauernden Neutralität mit einem Vollbeitritt zur EWG zu vereinbaren? Neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Erwägungen*, S. 177ff. Im letztgenannten Beitrag nimmt der Autor einige Grundlinien der Analyse vorweg, die – in Gestalt der 1974 verfassten Habilitationsschrift von Michael Schweizer, *Dauernde Neutralität und europäische Integration* (als Buch: Wien 1977) vorweg, die später der österreichischen Europapolitik als Basis für einen grundlegenden Richtungswechsel diente.

<sup>68</sup> Curt Gasteyger, *Die politische Homogenität als Faktor der Föderation – unter besonderer Berücksichtigung der europäischen Einigungsbestrebungen*, Berlin 1954.

<sup>69</sup> Curt Gasteyger, *Einigung und Spaltung Europas* (zuerst erschienen als Fischer-Taschenbuch 1965); *Europa von der Spaltung zur Einigung* (Bonn 1997, auch in großer Auflage von der deutschen „Bundeszentrale für politische Bildung“ vertrieben); *Europa zwischen Spaltung und Einigung* (2000); gemeint war sowohl die Polarisierung zwischen verschiedenen Gruppierungen innerhalb des frei gebliebenen Westeuropas wie die Ost-West-Teilung Europas und ihre Überwindung.

Begriffsfeld, mit Resultaten wie z.B. dem, dass die EG „zugleich mehr und weniger als ein Staatenbund“ sei,<sup>70</sup> entgegen manchen Auffassungen nicht wirklich „bundesstaatsähnlich“. Aufwendige Darlegungen über Ausdrücke wie „supranational“ oder „überstaatlich“ wirkten aufs erste wie angestrenzte juristische Begriffsrekonstruktion; aber sie geschahen in einem politischen Bezugsrahmen, der einerseits von der Auseinandersetzung um die Methode, die Strategie und die Finalität Integrationspolitik bestimmt waren, andererseits von der Frage, inwieweit die Bedenken, die in neutralen Staaten gegen die Möglichkeit des Beitritts gehegt werden, berechtigt oder abwegig sind. Am Ende steht ein klares politisches Bekenntnis: das grösste Manko der EG sei ihr Demokratiedefizit, wie es zur Zeit der Abfassung in Erscheinung trat.<sup>71</sup> Riklin beendet sein Buch mit einem unmissverständlichen Plädoyer für die Demokratisierung der EG – das wirkte anderwärts keineswegs selbstverständlich; im selben Jahr wie Riklins Buch erschien Hans Peter Ipsens „Europäisches Gemeinschaftsrecht“, das den Parlamentarisierungs- oder Demokratisierungsbedarf für einen „Zweckverband funktioneller Integration“ deutlich relativierte.

Einen ganz anderen Denkstil, aber zugleich eine im Effekt ebenso mahnende Botschaft an die Europapolitik verkörpert ein in der Schweiz beheimateter, allerdings auf dem akademischen Lebensweg nach Deutschland berufener, derselben Altersgruppe zugehöriger Gelehrter, der zu den international hochrenommierten Rechtsgelehrten zählt, eine Vielzahl von Werken zum Öffentlichen Recht, zur Verfassungstheorie, aber auch zum Themenfeld „Europa und seine Einigung“ vorgelegt hat: Peter Häberle stellt das Recht in einen erweiterten und die Betrachtung vertiefenden kulturwissenschaftlichen Rahmen; das wirkt sich auch auf das Bild und das Urteil aus, das man ihm in Sachen „Integration“ verdankt. Häberle betont, dass „Europas Einigung zwar von der Wirtschaft herkommen mag, aber dass sie letztlich auf der Kultur basiert“, und er tut dies „gegen den neuen Ökonomismus unserer Tage“.<sup>72</sup> Die Wirtschaftsgemeinschaft muss ihr Mass und ihre Norm von der Wertegemeinschaft bekommen, und sie hat ihren Ausdruck in den Standards eines gemeineuropäischen Verfassungsrechts.<sup>73</sup> Auch

<sup>70</sup> Alois Riklin, *Die Europäische Gemeinschaft im System der Staatenverbindungen*, Bern 1972, S. 349.

<sup>71</sup> Ebd. S. 388ff.

<sup>72</sup> Peter Häberle, *Europäische Rechtskultur*, hier nach der Neuausg. Frankfurt/M. 1997, S. 12.

<sup>73</sup> Dazu ebd., S. 54ff. Vgl. auch Peter Häberle, *Europäische Verfassungslehre*, Baden-Baden 2001, S. 211: „Die Wirtschaft ist als Wohlstandsvehikel ... unersetzbar, aber ... wie, der Markt nur instrumental zu verstehen ... Das Europa-Bild lässt sich ... nicht auf, offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb' reduzieren.“

Häberle konstatiert ein Demokratie-Defizit der EG und fordert daher eine „Demokratiepolitik für Europa“,<sup>74</sup> und zugleich die Ausrichtung der Europapolitik auf den Föderalismus und die Subsidiarität.<sup>75</sup>

Noch vor der Erneuerung der europäischen Verfassungsdebatte legte er eine inzwischen in zahlreichen weiteren Auflagen erschienene „Europäische Verfassungslehre“ vor, die Europa als „werdende Verfassungsgemeinschaft“ deutet.<sup>76</sup> Die Unions- bzw. Gemeinschaftsverträge sind Teilverfassungen, so aber auch die nationalen.<sup>77</sup> Grundlegend und sinnstiftend für dieses Ganze sind die Machtkonstituierungs- und die Machtteilungsfunktion sowie die Integrationsfunktion.<sup>78</sup> Wie schon im freiheitlichen Staat, muss man um so mehr im Blick auf Europa von einem „Pluralismus der Verfassungsgeber“ sprechen, so dass der Gedanke der „paktierten Verfassung“ näher liegt als der an einen „Verfassungsgeber“ im Singular<sup>79</sup> (also etwa: ein politisch homogenes prä-existierendes „europäisches Volk“).

Genug der Einzelverweise, – erinnert man sich bei ihrer Vergegenwärtigung an die weiter oben referierten Aussagen der frühen schweizerischen Vordenker des „europäischen Föderalismus“, dann ist die Wahlverwandtschaft der zugrunde liegenden „Philosophien“ unverkennbar.

Hier besonders erwähnenswert ist im übrigen, dass Häberle ausdrücklich die Frage gestellt und bejaht hat, ob es sich lohnt, die „Werkstatt Schweiz“ für die künftige europäische Verfassungspolitik bewusst in Anspruch zu nehmen, und zwar nach der Wende, also in gesamteuropäischer Blickweite, mithin auch für die das kommunistische Erbe überwindenden mittel- und osteuropäischen Staaten. Entsprechend seiner These, einzelstaatliche und staatenübergreifende (unionale) „Teilverfassungen“ müssten als ein werdendes Ganzes betrachtet werden, sieht er schweizerische Errungenschaften nicht nur als Leitbildelemente für die in der Entwicklung befindliche Unionsverfassung, sondern auch als modellhafte Angebote für die Verfassungspolitik der neuen mittel- und osteuropäischen Demokratien.<sup>80</sup> Als vorbildhafte „Aktivposten“ betrachtet er die „Volksrechte“, also die Institutionen des Referendums und der Volksinitiative (als Gegengewicht zur Parteienstaatlichkeit),

<sup>74</sup> Peter Häberle, a.a.O. 1997, s.o. Anm. 72, S. 85ff.

<sup>75</sup> Ebd. S. 91ff.

<sup>76</sup> Peter Häberle, a.a.O. 2001, s.o. Anm. 73, passim.

<sup>77</sup> Ebd. S. 200ff.

<sup>78</sup> Ebd. S. 210ff.

<sup>79</sup> Ebd. S. 235.

<sup>80</sup> Peter Häberle, „Werkstatt Schweiz“: Verfassungspolitik im Blick auf das künftige Gesamteuropa (1991/1992), in: Ders., a.a.O. 1987, s.o. Anm. 72, S. 355ff.

den Föderalismus als Gegengewicht zum „Eurokratismus aus Brüssel“, die schweizerische „Grundrechts“ und „Privatrechtskultur“, aber auch das Verfassungsprinzip der Toleranz, wie es in der „Sprachenfreiheit“ zum Ausdruck kommt und als „kulturelles Gruppenrecht“ zu einem „verfassungspolitischen Export-Artikel“ werden könnte.

\* \* \*

Wieder in eine andere Kohorte der sich für die europäische Integration mitverantwortlich fühlenden schweizerischen Rechtsgelehrten gehört ein Autor, der vor wenigen Jahren, angesichts der zum „Zukunftskonvent“ führenden und dann insbesondere dort betriebenen Verfassungsdebatte, ein mahnendes Wort gesprochen hat: Daniel Thürer.<sup>81</sup> Wie die weiter oben etwas älteren Autoren betonte er die metaökonomischen Dimensionen der Aufgabe und die Notwendigkeit von „countervailing forces“ gegen die „uniformisierende Kraft der Wirtschaft“ und berief sich dazu auf Mahnungen namhafter Landsleute – etwa auf Jacob Burckhardts Klage über „die Unterdrückung des geistigen Lebens durch den allmächtigen Kommerzialisismus“, und seine Frage: „... soll gar alles zum blossen Business werden wie in Amerika?“ Ausserdem zitierte er Herbert Lüthys besorgte Diagnose: „Europa, als Schlagwort und Firmenschild inflationär vermarktet, hat in diesen drei Jahrzehnten ganz unmerklich aufgehört, ein Gegenstand der Literatur, der Geschichtsschreibung, vielleicht schon des nichtkommerziellen Denkens überhaupt zu sein“. Demgegenüber bedürften „die unveräusserlichen Kerngehalte“ der normativen Ordnung eines Gemeinwesens „der Heraushebung und des Schutzes.“<sup>82</sup> So riet er dazu, bei Bemühungen um die Reform der Union „den Blick ... in die ‚Werkstatt‘ oder das ‚Laboratorium‘ [zu] richten, das die Geschichte des

<sup>81</sup> Siehe: Forum Helveticum (Hrsg.), *Die schweizerische Verfassungsgeschichte: Eine Quelle von Anregungen für die Zukunft Europas?*, Lenzburg 2002; darin u.a.: Daniel Thürer, *Föderalistische Chance für Gesamteuropa*, S. 74ff. Der Band enthält von den meisten Beiträgen (die bei einer Serie von Konferenzen in Otzenhausen (im Saarland), Lyon und Lenzburg vorgetragen worden waren) nur Kurzfassungen. Vgl. daher auch: Daniel Thürer, *Föderalistische Verfassungsstrukturen für Europa. Eine zweite Chance der Entfaltung*, in: *Integration* Jg. 2000, S. 89ff.; dort auch Hinweise auf weitere Anregungen und Analysen zur Nutzung schweizerischer Erfahrungen für die Europapolitik u.a. von Karl W. Deutsch (1976), Dietrich Schindler d. J. (1993, 1995), Helmut Goetz (1996), Peter Häberle (1997), sowie nicht zuletzt auch von Daniel Thürer selbst.

<sup>82</sup> Daniel Thürer a.a.O. 2000, s. vor. Anm. hier S. 95, 96, 99. Thürer dachte dabei an die Verfassungen der Mitgliedstaaten, sozusagen als Wellenbrecher gegen die Dynamik der Marktintegration. Man kann aber erst recht auch an eine Verfassung der Union selbst denken.

schweizerischen Föderalismus darbietet“; und er formulierte Leitsätze; einige von ihnen lauten wie folgt:<sup>83</sup>

- Föderalismus ist kein logisch-gleichförmiges System, er schliesst Antinomien ein;
- Die föderalistische Ordnung muss wachsen, nicht einfach konstruiert werden, sie verbindet Teile zum Ganzen;
- Föderalismus hat eine besondere Affinität zum Recht; föderative Gerechtigkeit impliziert „Balance“; der Schutz autonomer Rechtsräume gehört dazu ebenso wie vielgestaltige Formen der Partizipation; variable Geometrie gilt nicht von vorn herein als schlecht;
- Volksnahe Formen der Demokratie sind mit Schutzvorkehrungen gegen eine zentrale Mehrheitstyannei, aber auch gegenüber kleinräumigem Provinzialismus verbunden.

Das alles erinnert in vielerlei Hinsicht, für unsereinen manchmal fast verblüffend, an jene Leitsätze, die vor 60 Jahren Denis de Rougemont vorgetragen hatte.

\* \* \*

Das in den voranstehenden Absätzen gebotene, gewiss nicht auf Vollständigkeit ausgehende Florilegium sollte nicht einfach und schlichtweg an einige schweizerische Autoren erinnern; die sich dem Nachdenken über die europäische Einigung im allgemeinen und über die EG/EU im besonderen verschrieben haben: vielmehr soll es zum Nachdenken darüber anregen, was es bedeuten mag, dass so viele namhafte Geistesgrößen und Gelehrte, die in einem Nichtmitgliedstaat der Europäischen Union beheimatet und verwurzelt sind, dennoch diese Union (und die ihr zugrunde liegende Europäische Gemeinschaft) so markant zu ihrem Anliegen gemacht haben.<sup>84</sup> Ein so massives Naheverhältnis zur Integration dürfte es anderswo im Kreis der formell „Aussenstehenden“ nicht gegeben haben und geben.<sup>85</sup> Welchen Sinn mag das haben?

<sup>83</sup> Siehe Daniel Thürer, a.a.O. 2000, s.o. Anm. 82, 100f.; Ders., a.a.O. 2001, ebd., S. 80f.

<sup>84</sup> Sie stehen dabei noch für zahlreiche weitere Autoren; man könnte z.B. auf die Buchreihe der „Schweizerischen Beiträge zum Europarecht“ verweisen, die schon in den ersten sechs Jahren ihres Erscheinens zehn Bände umfassten, von anderen Beiträgen historischer, sozial- und kulturwissenschaftlicher (auch politikwissenschaftlicher) Ausrichtung nicht zu reden; zu erinnern wäre beispielsweise auch an Autoren wie Karl Schmid oder Hans Zbinden.

<sup>85</sup> Europawissenschaftler werden geneigt sein, auf die Europaforschung der USA zu verweisen, die – von Ernst B. Haas' bahnbrechender Studie über die Montanuni-

Man gewinnt den Eindruck, dass die Autoren sich nicht nur deshalb für die Sache – sozusagen als „ihre Sache“ – interessieren, weil es sich um einen akademisch reizvollen Problemkomplex handelt, sondern weil sie sich irgendwie für diese Sache, ihren Fortgang und ihre Finalität, mitverantwortlich fühlen. Warum? Etwa deshalb, weil sie davon ausgehen, dass den frühen schweizerischen Europa-Föderalisten so etwas wie eine geistige Patenschaft (wenn schon nicht gar Vaterschaft) für die Einigungspolitik zugeschrieben werden müsse, so dass ihre Gesinnungsgenossen und Nachfahren dem Produkt auch weiterhin eine gewisse Mitsorge schulden würden? Das klingt seltsam, in manchen Ohren womöglich verschoben. Näher liegt womöglich eine andere, aber vielleicht nicht weniger mysteriös anmutende Erklärungshypothese: Das Engagement der schweizerischen Mit- und Vordenker belegt, dass es, im Unterschied zu der nicht bestehenden neben formellen, ratifizierten, sich in der politischen und wirtschaftlichen Praxis bekundenden Mitgliedschaft eines Landes bei der Union auch noch so etwas wie eine „Mitgliedschaft im Geiste“ gibt, die zwar nicht den Staatsorganen, aber den sensiblen und wachen Repräsentanten der akademischen und politischen Kultur das Recht und die Pflicht gibt, an den Auseinandersetzungen um das Geschick des Projekts aktiv teilzunehmen. (Dass daneben auch ein notorischer eidgenössischer Stolz auf die eigenen kulturellen und politischen Errungenschaften mitspielt, der es erlaubt, sie anderen Zeitgenossen anzuempfehlen, wird kaum in Abrede gestellt werden.)

## 5. Ausblicke

Die schweizerischen Angebote von damals und die Unionsreform von heute

Die Europapolitik hat in dem zu Ende gehenden Dezennium erhebliche Kursschwankungen mitgemacht (im doppelten Sinn des Wortes: sowohl die Richtung wie die Bewertung waren Veränderungen unterworfen).

In den Jahren zuvor galten Hinweise auf spezifisch eidgenössische Erfahrungen, Modelle und Perspektiven (vor allem auf den Föderalismus) als wenig hilfreich; das „f-word“ war für viele „dirty“. Die Spinelli-Initiative des Europäischen Parlaments war in den Achtzigern

on bis zu Joseph H. Weiler und darüber hinaus – die wissenschaftliche Debatte befruchtet hat. Aber die amerikanischen Beiträge waren, trotz immer wieder wahrnehmbarer Empathie, doch nur selten von einer so eindeutigen Bejahung der Einigungsidee bestimmt wie die hier in Erinnerung gebrachten schweizerischen.

ebenso gescheitert wie Jacques Delors' Vorhaben einer Umbildung der EG in eine De-facto-Föderation (auf dem scheinbaren Umweg über die „Vollendung des Binnenmarktes“, die nach seiner Überzeugung eine europäische Regierung nötig machen würde, welche dann auch der demokratischen Legitimierung bedürfte). Anders schienen die Dinge auszusehen, nachdem im Jahre 2000 der damalige deutsche Außenminister Joschka Fischer erstmals wieder von einer Föderation als dem Endziel der Integrationspolitik sprach. Die unbefriedigenden Resultate der Unionsreformen noch nicht so sehr von Amsterdam, aber vor allem von Nizza motivierten die Staats- und Regierungschefs, der Reformpolitik einen weiteren Horizont und eine breitere Basis zu geben. Der „Zukunftskonvent“ unternahm einen Anlauf zu einer „Verfassung für Europa“.<sup>86</sup> Die folgende Regierungskonferenz modifizierte den Konventsentwurf nur in wenigen Punkten. Aber das Vorhaben scheiterte am Nein der Franzosen und der Niederländer, also der Bürgerinnen und Bürger zweier Gründungs- und Kernstaaten. Die Promotoren des Projekts waren perplex. Eine Nachdenkpause wurde angesagt; nach angestrebten Bemühungen, nicht zuletzt der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel, kam die Reform wieder Gang. Möglichst viele der im Verfassungsvertrag enthaltenen Errungenschaften sollten in einen etwas bescheidener ausgeschilderten „Reformvertrag“ übernommen werden, und dieser wurde dann in Lissabon unterzeichnet. Aber auch dieses Vorhaben scheiterte – diesmal am mehrheitlichen Nein der Iren, die wie keine andere Mitgliedsnation in den Genuss von Vorteilen der

<sup>86</sup> Kaum jemand erinnert sich noch daran, dass es schon ein halbes Jahrhundert zuvor etwas Ähnliches gegeben hatte: Als bald nach der Initiative zur Gründung der EGKS der Sechs eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft projektierten, setzte sich – vor allem dank des Engagements von Alcide de Gasperi – der Gedanke durch, dass eine supranationale Europa-Armee nicht einer quasi-technokratischen konstruierten Steuerungsbehörde nach dem Muster der EGKS unterstellt werden könne; eine gemeinsame Verteidigung erforderte die rechtsstaatlich und demokratisch legitimationsbedürftige und legitimationsfähige Sicherung des Primats der Politik, also die Gründung einer föderalen oder konföderalen Polity, die die bestehenden wie die projektierte Gemeinschaft zusammenfassen sollte. Zur Erarbeitung einer Verfassung für diese wurde die so genannte „Ad-hoc-Versammlung“ zusammengerufen; sie bestand aus nationalen und europäischen Parlamentariern – freilich damals in Personalunion, weil die auf europäischer Ebene wirkenden Abgeordneten noch von den mitgliedstaatlichen Parlamenten aus ihrer Mitte delegiert waren. Vgl. auch Heinrich Schneider, *Von der „gemeinsamen Verteidigungspolitik“ der EU zur Neuauflage der „Europäischen Verteidigungsgemeinschaft“?*, in: Erich Reiter (Hrsg.), *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik* 2002, Bd. 1, Hamburg 2002, S. 79ff., hier S. 83ff., S.88ff.; zur dort angegebenen Literatur auch noch Ralf Magagnoli, *Italien und die Europäische Verteidigungsgemeinschaft*, Frankfurt/M. 1999. Zur Würdigung des Entwurfs der Ad-hoc-Versammlung immer noch lesenswert: Rudolf Bindschedler, *Rechtsfragen der europäischen Einigung*, Basel 1954, S. 332ff.



Zugehörigkeit gekommen waren und alle möglichen Befürchtungen, auch ganz abwegige, mit dem Vertrag verbanden. Ob es eine gute Idee war, erst einmal Zeit für die Imagepflege zu nutzen und sich dann, ab Ende 2008, unter einen zur Einigung nötigen Zeitdruck zu setzen, eine gute Idee war, ist hier nicht das Thema.<sup>87</sup> Derzeit ist das Schicksal der Reform offen, und also möglicherweise auch das des Integrations-systems überhaupt – immerhin hatten Politiker und Experten jahrelang wiederholt, die Reform sei unerlässlich, wenn die Union nach der letzten Erweiterung, und erst recht im Falle weiterer Neuaufnahmen, überhaupt noch funktionsfähig bleiben sollte.

Wenn es an der Zeit sein sollte, die Situation und die in ihr enthaltenen Möglichkeiten erneut zu analysieren, dann legt das im Zusammenhang dieses Beitrags die Frage nahe, ob auch unter den heutigen, veränderten Umständen schweizerische Erfahrungen und vorbildhafte Elemente einer solchen Analyse der Chancen und Schwierigkeiten von Nutzen sein können.

Was war seinerzeit an den schweizerischen Impulsen so interessant?

Vielleicht sollte man dazu erst noch einmal zurückdenken: Was hat vor sechzig Jahren und noch geraume Zeit danach, das Beispiel der Eidgenossenschaft und die Ideen schweizerischer Europa-Vordenker so interessant gemacht, weit über das eigene Land hinaus?

Erstens wohl der Umstand, dass es sich um das anscheinend einzige Beispiel einer multilingualen, in gewissem Sinn multinationalen, erfolgreichen demokratischen Föderation auf europäischem Boden handelte.

Das Schweizer Leitbild entsprach dem europäischen Lebensgefühl besser als das damals ebenfalls häufig beschworene der „Vereinigten Staaten von Amerika“, die zwar zeigten, wie stark Einigkeit macht, aber doch als „melting pot“ erschienen, in dem die verschiedenen das Ganze tragenden nach ethnischer Herkunft, sprachlicher Zugehörigkeit und kultureller Tradition verschiedenen Komponenten zu einer Nation im Singular eingeschmolzen wurden – für die Europäer eher eine sehr unattraktive Aussicht.

Das Schweizer Modell konnte glaubwürdig bezeugen, dass die politische Vereinigung nicht Unitarisierung und Zentralisierung bedeuten

<sup>87</sup> Kritisch z.B. Martin Winter, *Zaudern und Zögern – Der EU-Gipfel kann sich nicht dazu durchringen, die Verfassungskrise schneller zu beenden*, in: Süddeutsche Zeitung, Ausg. v. 17. 06. 2006, S. 4. – Beachtlich auch Andreas Maurer/Daniela Schwarzer, *Alle Karten auf den Tisch! Ansätze zur Überwindung der konstitutionellen Malaise in der EU*, SWP-Aktuell 28 (Juni 2006), hrsg. v. d. Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin.

muss, dass also eine Föderation nicht das zu bedeuten hat, was später mit dem Ausdruck „Superstaat“ perhorresziert wurde.

Zweitens wurde manchen Eigentümlichkeiten der eidgenössischen Verfassungsentwicklung und der politischen Struktur immer wieder eine mögliche Bedeutung für die europäische Verfassungspolitik zugeschrieben, nicht geradezu und unbedingt eine vorbildhafte, aber doch eine, die zum Nachdenken anregt. Dazu gehören z.B.:

- der unter sehr eigentümlichen Umständen und auf bemerkenswerte Weise (anders als in Nordamerika) vollzogene – Übergang vom Staatenbund zum Bundesstaat (1848); davon wird noch zu sprechen sein;
- das Konkordanzsystem der politischen Willensbildung, das der Minderheit das Gefühl nimmt, einer Fremdbestimmung ausgeliefert zu sein, was gerade für eine Gemeinschaft selbstbewusster Staaten mit unterschiedlichen Traditionen wichtig ist;
- in enger Verbindung damit das eigentümliche Regierungssystem mit dem sozusagen über der Parteienauseinandersetzung stehenden Bundesrat als Träger der Verantwortung für das Gemeinwohl – manches sprach dafür, im Blick darauf Anregungen für die Konstruktion eines Regierungssystems der Union wahrzunehmen;<sup>88</sup>
- die verbindliche und Legitimität sichernde Festschreibung der Wert- und Gestaltprinzipien in einer föderalen Verfassung;
- und vielleicht auch die Institutionalisierung der „Volksrechte“, also die Einfügung direkt-demokratischer Einrichtungen wie des Referendums und Initiativrecht in ein im Ganzen durchaus dem Leitbild der repräsentativen Demokratie entsprechendes Gesamtsystem.

Derartiges war freilich für die EG oder die EU bis zur Arbeit des Konvents nicht in Betracht gezogen worden, wiewohl es gerade von schweizerischer Seite bereits in die Diskussion eingebracht worden war;<sup>89</sup> immerhin hatte der Vertrag von Lissabon die vom Konvent entworfene Bestimmung über eine transnationale europäische Bürgerinitiative übernommen.<sup>90</sup>

<sup>88</sup> So z.B. Heinrich Schneider/Wolfgang Wessels, *Europäische Union 1980*, Bonn 1975, S. 21ff., insbes. S. 25f.

<sup>89</sup> Siehe etwa Andreas Gross (Zürich), *Für eine europäische Verfassung als Fundament für eine transnationale – direktere – Demokratie*, in: Roland Erne/Andreas Gross/Bruno Kaufmann/Heinz Klegler, *Transnationale Demokratie. Impulse für ein demokratisch verfasstes Europa*, Zürich 1995, S. 178ff.; neuerdings auch: Andreas Gross, *Die EU und die Direkte Demokratie: Ewig unvereinbar oder gar aufeinander angewiesen?*, in: Luzius Mader/Ulrich Karpen (Hrsg.), *The Participation of Civil Society in the Legislative Process*, Baden-Baden 2005, S. 79ff.

<sup>90</sup> Siehe den Art. 11 des Lissabon-Vertrags über die Europäische Union.

Geschichtskundige denken vielleicht auch an eine historische Analogie besonderer Art, nämlich daran, dass bei der Bundesstaatsgründung 1848 ein spezifischer Steuerungsbedarf für die gesamtschweizerische Wirtschaftsintegration eine wichtige Rolle spielte.<sup>91</sup>

Drittens erschienen damals nicht nur solche inhaltliche Besonderheiten der schweizerischen Politik anderen Europäern im Hinblick auf eine mögliche Übertragung auf die europäische Ebene interessant; viele Zeitgenossen nahmen damals, zuweilen ein bisschen bewundernd oder gar neidisch, das politische Selbstwertbewusstsein der schweizerischen Gesinnungsgenossen wahr, aber auch die Anreicherung ihres Denkens mit einem kulturkritischen Problembewusstsein.

- Die Einigung galt den im vorigen Abschnitt in Erinnerung gebrachten Autoren nicht einfach als Mittel zur Erzielung und Stabilisierung von Wirtschaftswachstum,
- und auch nicht nur als ein Projekt machtpolitischer Selbstbehauptung zwischen den sich zunehmend verfeindenden Weltmächten,
- sondern als eine Aufgabe zur Sicherung der Humanität, und als Antwort auf eine Europa erfassende Kultur
- und Bewusstseinskrise.

Diese Sicht war übrigens schon in der Zwischenkriegszeit weit verbreitet.<sup>92</sup> In den Ländern, die vom Totalitarismus und vom Weltkrieg heimgesucht wurden, drohte diese Denkweise zunächst einmal verloren zu gehen – „primum vivere deinde philosophari“ – nicht so im Bewusstsein kritischer Geister in der Schweiz.

Da und dort sahen damals an den Unzulänglichkeiten der Gegenwart leidende Zeitgenossen in einem weit gefassten europäischen Föderalismus das Leitprinzip für die Erneuerung Europas in vielen Dimensi-

<sup>91</sup> Vgl. folgenden Hinweis des damaligen Schweizerischen Botschafters in Bonn aus dem Jahr 1996: In der nachnapoleonischen Epoche, als das Industriezeitalter anbrach „wurden die Frühindustriellen – hauptsächlich die Zürcher und St. Galler Liberalen – rasch gewahrt, dass Massenabsatz einen gemeinsamen Markt voraussetzt. Das war die schweizerische EWG. Diese bedurfte, um zu funktionieren, der Abschaffung der Zölle und der Angleichung der Währungen. Um dies zu gewährleisten, war eine minimal ausgerüstete Zentralbehörde unerlässlich. So kam es zur ersten Bundesverfassung 1848 – verblüffend die Ähnlichkeit zur bedeutend gemächlicheren Entwicklung der europäischen Integration von der EWG bis zur Währungsunion“: Dieter Chenaux-Repond, *Verfassung als Vermächtnis und Gestaltungsauftrag*, in: Neue Zürcher Zeitung, Ausg. v. 29. 06. 1996, S. 17.

<sup>92</sup> Die zeitkritische und kultursoziologische Dimension der Diskussion über Europa war nicht selten von der Wahrnehmung eines „cultural lag“ bestimmt; nachlesen kann man das beispielsweise bei Alfred Weber, *Die Krise des modernen Staatsgedankens in Europa*, Stuttgart 1925, oder bei José Ortega y Gasset, *La rebelión de las masas*, Madrid 1930 (dt. Neuausgabe Reinbek bei Hamburg, 1956).

onen und auf allen Ebenen. Die Verknüpfung föderalistischer Ideen beispielsweise mit personalistischen kam nicht ganz von ungefähr. Schon vor dem Krieg war es in vielen intellektuellen Zirkeln modisch, die Grossideologien des 19. Jahrhunderts als abgelebt zu betrachten, und nach neuen Leitbildern Ausschau zu halten.

Hinzu kam die Wahrnehmung der nunmehrigen weltpolitischen und ideologischen Grosswetterlage. Man sah sich mitten im entstehenden und schärfer werdenden Kalten Krieg, nahm ihn aber nicht nur als Machtkonflikt wahr, sondern auch als gesellschafts- und verfassungspolitischen Antagonismus.

Trotz der anti-totalitären Bejahung der Freiheit gab es jahrelang die Vorstellung, man könnte sich der Parteinahme entziehen. Nicht nur den Gedanken an eine „Dritte Kraft“ fanden viele europäische Föderalisten damals sympathisch, sondern auch seine Abstützung auf ein „drittes“ Gesellschaftsleitbild, das die eigene Identität stützen sollte.<sup>93</sup> Zuweilen wurden solche Sichtweisen mit einer fast sektiererisch erscheinenden „integral-föderalistischen“ Doktrin verknüpft.<sup>94</sup>

Das ist längst vergangen, und es würde heute nicht einmal mehr allenthalben verstanden. Aber andererseits empfinden gerade heute nicht wenige Unionsbürgerinnen und Unionsbürger das Integrationssystem als eine rein zweckrationale Veranstaltung, bei der die Frage nach ihrem Bezug zum „Humanum“ mehr und mehr in den Hintergrund rückt (von der regelmässigen Bezeichnung der EU als „Friedensprojekt“ einmal abgesehen).<sup>95</sup>

Wenn es den damaligen Vordenkern nicht so sehr um Details der institutionellen Ausgestaltung der künftigen Ordnung ging, sondern weit mehr um die ideelle Legitimierung des Projekts der europäischen Einigung, dann war das nicht einfach „naiver Idealismus“, sondern die Überzeugung, dass nur die Einsicht in eine nicht bloss pragmatisch und

<sup>93</sup> 1947 bekannte sich die UEF zur Abgrenzung sowohl vom östlichen „Staatstotalitarismus“ wie von einem „angeblich liberalen Kapitalismus, der die menschlichen Werte der Macht des Geldes unterordnet“ (vgl. Walter Lipgens, a.a.O. 1977; s.o. Anm. 11, S. 382).

<sup>94</sup> Zur Erinnerung daran vgl. Heinrich Schneider, *Was bleibt vom Europäischen Föderalismus? Rückblick und Ausblick im Gedenken an Claus Schöndube*, in: Otto Schmuck (Hrsg.), *Die Menschen für Europa gewinnen – Für ein Europäer Bürger. In memoriam Professor Claus Schöndube*, Bad Marienberg 2008, S. 25ff.

<sup>95</sup> Diese Rechtfertigung wurde auch deswegen wieder modern, weil die Beteuerung, die Integration würde den wirtschaftlichen Wohlstand sichern und vermehren, nicht mehr so gut ankommt wie vor Jahrzehnten: nicht wenige Europäer schreiben der EU die Verantwortung (oder doch wenigstens Mitverantwortung) für die unangenehmen Folgen der Deregulierung („Globalisierung“) zu. Die Etikettierung der Integrationspolitik „neoliberal“ ist üblich geworden, und in Verbindung damit wird der Europapolitik eine „soziale Kälte“ attestiert.

funktionalistisch explizierte Notwendigkeit die Menschen zu einem neuen Aufbruch bewegen könnte, und dass die Europapolitik nicht nur eine Sache des Interdependenzmanagements, der Deregulierung von Märkten und der Machtkonglomeration sein darf, sondern zur Sache der Bürger werden sollte – zu einer die zusammenlebenden Völker übergreifenden „res publica“.

Gilt das auch heute noch?

Gewiss wird eine erneute Besinnung über die schweizerischen Ratschläge, die womöglich auch noch als antiquarisch gelten, keinen Paradigmenwechsel der Europapolitik auslösen, etwa zugunsten eines neuen „Fédéralisme Européen à la Suisse“.

Überdies ist wohl auch der eidgenössische Stolz auf das – damals unangefochten bewunderte – eigene politische System nicht mehr ganz so ungebrochen wie seinerzeit; das ergibt sich wohl aus den verschiedenen Reforminitiativen, aber auch aus gewissen Balancestörungen und Rissen im Regierungsgefüge.

Wer sich dennoch eine solche Besinnung vornimmt, darf dabei allerdings die Augen nicht vor den Wandlungen der europapolitischen Szenerie verschliessen, die sich inzwischen abgespielt haben.

#### Europa „in anderen Umständen“: Krisenerscheinungen und Alternativideen

Derzeit machen es freilich einige Merkmale der Krise der Union schwierig, Strukturelemente der Eidgenossenschaft in verfassungspolitischer Absicht auf die europäische Ebene zu projizieren – so wie das früher angeregt worden war.

Zum einen hat sich im Vergleich zu früheren Zeiten das „acquis communautaire“ ungemein erweitert, verästelt und verfestigt. Es sieht so aus, als ob Neuerungen nur dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn sie Grundstrukturen des Unionssystems allenfalls modifizieren, fortbilden (und dabei dessen Kompliziertheit noch verstärken), nicht aber nach Massgabe anderer Leitbilder in Frage stellen oder gar grundlegend ändern.<sup>96</sup> Die aus eidgenössischer Sicht entwickelten Reformideen stellen sich jedoch eher als deutliche Alternativen zu einer entsprechenden Fortführung des bisherigen Kurses dar.<sup>97</sup> Das mindert vermutlich ihre

<sup>96</sup> Die Logik dieser Entwicklung ist u.a. von Wolfgang Wessels an Hand seiner „Fusionsthese“ immer wieder plausibel gemacht worden; siehe dazu den demnächst erscheinenden von Udo Diedrichs, Anne Faber, Funda Tekin und Gaby Umbach besorgten Sammelband: *Europe Reloaded: Differentiation or Fusion*.

<sup>97</sup> Das gilt besonders für den weiter oben referierten Beitrag von Max Imboden, aber auch für die kritischen Hinweise anderer Autoren auf den bedenklichen Primat des Ökonomischen im Gemeinschaftssystem. Man kann dem zwar entgegenhalten, dass in der EU der ursprüngliche „harten Kern“ des Gemeinschafts-

Chancen – wiewohl es unter Umständen fruchtbar sein mag, mit – zumindest dem Anschein nach – „unzeitgemässen Betrachtungen“ die Fixierung auf das, was sich als schlichtweg gegeben aufdrängt und sich gleichsam sowieso versteht, in Frage zu stellen, oder gar aufzubrechen.

Zum anderen spricht aber einiges dafür, dass eben jene fast zum Selbstlauf gewordene Entwicklungslogik, nachdem sie jahrzehntelang die Gemeinschaft vorangebracht hat, die Grenze ihrer Produktivität erreicht hat: Die Integration gleich, wie das Walter Hallstein schon sehr früh formuliert hat, einem Velo, einem Fahrrad, das dauernd in Fahrt bleiben muss, wenn es nicht zu Fall kommen soll. Jeder Fortschritt brachte neue Nötigungen mit sich, das System weiterzuentwickeln, stets wurden dem Gebäude neue Anbauten oder Erker hinzugefügt, immer wieder führten Unausgewogenheiten und innere Ambiguitäten zu Krisen – aber sie wurden allemal überwunden, und der Gang der Dinge folgte der Regel „nach einem Schritt rückwärts wieder zwei Schritte voran“. Die zunehmende Kompliziertheit, die Undurchschaubarkeit der Mechanismen und die zunehmende Schwierigkeit, Verantwortungen zu identifizieren führte zum Ruf nach einer Reform anderer Art; vor allem die Normalbürger wurden zunehmend unfähig, das, was doch letztlich in ihrem Namen und zu ihrem Wohl betrieben wurde, zu durchschauen und sich einen Reim darauf zu machen. Vereinfachung und Bürgernähe wurden angesagt („Bürgernähe“ auch im kognitiven Sinn der Begreifbarkeit und möglichen Bereitschaft, dem System Vertrauen entgegenzubringen, ihm das eigene Schicksal anzuvertrauen, da offenbar dieses System der Unionsbürger mitbestimmt). Tatsächlich führten die Reformverhandlungen mehrmals geradewegs zum Gegenteil: Die Bestimmungen wurden noch komplizierter, die Prozeduren noch vielfältiger, die Transparenz der Einflusskonfigurationen und damit die Zuordnung der Verantwortlichkeit für das zum Zustandekommen der Entscheidungen massgebliche Nacheinander und Ineinander von Weichenstellungen noch schwieriger – eben davon hängt es aber ab, ob in einem Herrschaftssystem „responsible government“ stattfindet, wie es mithin um seine Legitimität bestellt ist.

systems, nämlich das Binnenmarktregime der seit Maastricht so genannten „Ersten Säule“, mehr und mehr durch Regelungen für andere Politikbereiche ergänzt wurde; der geänderte Ort der Bestimmungen über den Binnenmarkt in den grundlegenden Artikeln der letzten Vertragstexte deutet auf einen relativierten Stellenwert im Gesamtgefüge der „policies“ hin. Aber zu einer zunehmenden Föderationsähnlichkeit des Ganzen, sie die die eidgenössischen Kritiker sich wünschten, haben solche Entwicklungen kaum beigetragen.

Dabei mag es dahingestellt bleiben, ob und inwieweit dies zum bedenklichsten Phänomen der neueren EU-Entwicklung beigetragen hat: zur Abfolge von Debakeln einer Reformpolitik, die anscheinend ihrer Aufgabe immer weniger gewachsen ist: Nizza war eine Enttäuschung, die Verheissungen von Laeken konnten nicht erfüllt werden, der Verfassungsvertrag scheiterte, und dann auch noch die bescheidenere Auswechlösung von Lissabon. War die Abfolge dieser Pannen zufällig, oder zeigt sie an, dass die bisherige Reformstrategie ihre Möglichkeiten erschöpft hat, mit dem nacheinander auftretenden Scheitern der letzten Reformanläufe. Es kommt hinzu, dass auch im Falle des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon die Krise der EU nicht überwinden würde; er behebt keineswegs alle strukturellen Unausgewogenheiten, ja Widersprüche, des Systems; er führt zudem neue ein;<sup>98</sup> die Politik hat das weithin mit Schweigen übergegangen – sie wollte das erhoffte „Ja“ der Parlamentarier und der Stimmbürger nicht mit offenen Diskussionen über die Mängel aufs Spiel setzen. Es gibt Gründe zu vermuten, dass die jahrzehntelang produktiv wirkenden bisher Verfahren der Bewältigung solcher Spannungen nun nicht mehr so greifen wie gewohnt.<sup>99</sup> Gewiss bleiben weiterhin die Unionsorgane an ihrer Reputation interessiert, und – was noch wichtiger ist – die Mitgliedstaaten auf ein funktionierendes Interdependenzmanagement angewiesen. Doch hat es den Anschein, als ob sie sich damit in einen Verstrickungszusammenhang begeben haben, der kreative Innovationen zunehmend erschwert, mit der Folge, dass Reformbestrebungen statt des beabsichtigten Ergebnisses die Verhedderung noch verstärken, zu Lasten der Regierbarkeit. Sollte diese Tendenz überhand nehmen, dann bliebe wohl die Legitimität der Union noch mehr auf der Strecke als die Steigerung (oder gar erst die Wiedergewinnung) der Effizienz und Effektivität ihrer Politik.

Welche Optionen mögen sich unter solchen Umständen anbieten? Einige wurden, zumindest ansatzweise, bereits in integrationspolitische Entscheidungen umgesetzt, andere in der Literatur zur Diskussion gestellt. Dabei fällt es auf, dass manche neuartige Konzepte und Rezepte die Negation gerade solcher Sinnperspektiven und Gestaltelemente einschliessen, die im besonderen aus den schweizerischen Erfahrungen und Errungenschaften für die Einigungspolitik abgeleitet werden kön-

<sup>98</sup> Siehe z.B. Andreas Hofmann/Wolfgang Wessels, *Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?*, in: *Integration* Jg. 2008, Heft 1, S. 1ff.

<sup>99</sup> Siehe Heinrich Schneider, „Weiter so!“ – oder ganz anders? *Die Europapolitik nach dem irischen „Nein“*, in: *Integration*, Jg. 2008, Heft 3, S. 319ff.

nen, andere nicht. Zuweilen werden solche Errungenschaften, etwas modifiziert oder anders bezeichnet, ohne Verweis auf ihren ursprünglichen Ort als ganz neue Ideen ausgegeben.

Die Konfrontation der tatsächlich oder vorgeblich neuartigen Entwürfe mit den überkommenen schweizerischen Angeboten könnte geeignet sein, eine Unterscheidung der Geister und der Konzepte zu erleichtern.

#### Differenzierungsrezepte, Hegemonietendenzen, Protektoratsverantwortung

Das gilt bereits für das Rezept der „differenzierten Integration“, das geradezu die Antithese zum modernen eidgenössischen Prinzip der rechtlichen Gleichheit der Kantone bildet. Es wurde freilich in sehr unterschiedlichen Varianten ins Spiel gebracht, von denen manche im Integrationssystem längst gang und gäbe waren;<sup>100</sup> wie erwähnt, hatte schon das „Hertensteiner Programm“ auf die Möglichkeit „regionaler Unterverbände“ positiv verwiesen.<sup>101</sup> Oft werden diese Möglichkeiten als Instrumente bezeichnet, die genutzt werden könnten, um strukturellen Unterschieden der Verhältnisse in Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen, auf dass eine (womöglich widerrechtliche) Erosion des Gesamtsystems vermieden wird, sei es durch das Ausscheren von Staaten, die eine bestimmte Politik als unzumutbar empfinden, oder dadurch, dass zu Vertiefungsschritten entschlossene Staaten das Gemeinschaftssystem der umfassenden und gleichmässigen Integration hinter sich lassen wollten. Diese Vorstellung ist jedoch nur dann schlüssig, wenn es eine einigermaßen kohärente, von allen oder fast allen Mitgliedstaaten geteilte (vielleicht auch nur: ihnen ernsthaft zumutbare) Strategievorstellung gibt, entlang derer das jeweilige Instrument zielstrebig genutzt wird; andernfalls kann die Inanspruchnahme

<sup>100</sup> Etwa in Gestalt der Währungsunion, des „Schengen-Raums“ (der zunächst außerhalb des Gemeinschaftsrechts gebildet wurde) oder des zeitweiligen Nichtbeitritts des Vereinigten Königreichs zu dem zum Maastricht-Vertrag gehörenden Protokoll Nr. 14 über die Sozialpolitik. Einige der Varianten sind unter Etiketten wie „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“, „abgestufte Integration“, „System der konzentrischen Kreise“, „variable Geometrie“, „Europa à la carte“ ins Spiel gebracht worden (im Englischen sprach man von „Hard Core“, „Pick-and-Choose“, „Two-Floor“, „Two-Speed“), wobei manche dieser Bezeichnungen zuweilen synonym verwendet wurden. Eine Art Vorstufe war die Einföhrung unterschiedlicher Anpassungsfristen z.B. in Beitrittsverträgen. Zum Ganzen siehe etwa Peter-Christian Müller-Graff, *„Differenzierte Integration“: Konzept mit sprengender oder unitarisierender Kraft für die Europäische Union?*, in: *Integration* Jg. 2007, Heft 2, S. 129ff.

<sup>101</sup> Seine oben bei Anm. 35. Die nächstliegenden Beispiele der Nachkriegszeit boten, z.B. der Fortbestand der belgisch-luxemburgischen Währungsunion oder von BENELUX innerhalb der Integrationsgemeinschaften.

der Bestimmungen eben jene Erosion fördern, zu deren Vermeidung sie ersonnen wurden. Da es inzwischen fraglich geworden ist, ob eine Fortführung des Prozesses, der die Union der europäischen Völker auch in Zukunft noch „immer engeren“ macht, von den Völkern und Staaten nach wie vor gewollt wird, ist die Unterstellung einer gemeinsamen und effektiv umsetzbaren Strategie eher kühn; selbst wenn der Prozess weiter vorangetrieben werden sollte, ist keineswegs Konsens darüber zu erwarten, auf welches Ziel hin, und also: in welche Richtung.<sup>102</sup> Staaten, denen an einer solchen Strategie sehr gelegen ist, können versucht sein, das schon seit Beginn der Integrationspolitik erwogene und praktizierte „Kerneuropa“-Konzept aufzugreifen. Ob das in den letzten Jahren wirklich produktiv gewirkt hätte, lässt sich bezweifeln;<sup>103</sup> ob es nicht doch, wenn die Labilität des derzeitigen Systems nicht überwunden, sondern womöglich durch weitere Beitritte noch verstärkt werden sollte, wieder auf die Tagesordnung kommen wird, wird man heute kaum vorhersagen können – und erst recht nicht, welche Auswirkungen eine entsprechende Politik auf die europäische Gesamtkonstellation hätte. Es könnte zum Beispiel sein, dass sich das Miteinander von Kern und Peripherie zu einer nachhaltig fortbestehenden Hegemonialstruktur entwickelt. Entscheidend wäre dann, inwieweit der mit dem Hegemoniepotenzial ausgestattete Kern einerseits eine „benevolente“ Politik betreiben, sich als Treuhänder eines nicht in die eigenen Grenzen gebundenen europäischen Gemeinwohls verstehen, oder aber andererseits am eigenen Kollektivinteresse orientierte Dominanzrolle spielen, sich als Metropole eines „dependencia“-Systems neuer Art gerieren wird.<sup>104</sup> Der früher beliebte Hinweis auf die Ent-

<sup>102</sup> Ein Beleg hierfür dürfte es sein, dass die „Herren der Verträge“ zur Sicherung des „acquis communautaire“ (und damit zur Verhinderung der Erosion) die Nutzung der Bestimmungen über die „verstärkte Zusammenarbeit“ an sehr restriktive Bedingungen geknüpft haben) siehe zuletzt Titel IV, Art. 20 des Vertrags über die Europäische Union und Titel III, Art. 326ff. des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (in der Fassung gemäß dem Lissabon-Vertrag).

<sup>103</sup> Dazu Heinrich Schneider: „Kerneuropa“ – ein aktuelles Schlagwort und seine Bedeutung, in: Journal für Rechtspolitik, Jg. 2004, Heft 2, S. 136ff. So einer entsprechenden Kernbildung entschlossene Staaten müssten sich womöglich über die in Anm. 102 erwähnten Restriktionen der „verstärkten Zusammenarbeit“ hinwegsetzen. Vertragsrechtlich zulässig wäre dies entweder dann, wenn die „Herren der Verträge“ diese Restriktionen einvernehmlich wieder abschaffen (was extrem unwahrscheinlich ist), oder wenn der Vertrag von Lissabon in Kraft treten sollte; dann nämlich könnten sie die darin enthaltenen Bestimmungen über das Austrittsverfahren nutzen, gemeinsam aus der derzeitigen EU austreten und untereinander einen neuen, eine weitergehende Vertiefung programmierenden Einigungsvertrag abschließen. Die Folgen für Europa als Ganzes wären wohl ziemlich verheerend.

<sup>104</sup> Zur idealtypischen Gegenüberstellung, die nicht als simple Alternative missverstanden werden darf, siehe grundlegend Robert O. Keohane/Joseph S. Nye,

wicklung der Eidgenossenschaft aus den drei Urkantonen scheint dabei nicht besonders hilfreich zu sein.<sup>105</sup>

Vor einer besonderen Herausforderung steht die europäische Verfassungspolitik in Bezug auf den Balkan, nachdem es üblich geworden ist, eine Befriedung von hochbrisanten Konfliktfeldern, namentlich in Südosteuropa, dadurch zu erwarten, dass man meint, die Probleme liessen sich nur bewältigen, indem die Union den beteiligten Kräften eine „europäische Perspektive“ eröffnet und sie letztlich dem Integrationsraum einverleibt.

Das galt zunächst insbesondere für Bosnien und Herzegowina:<sup>106</sup> Das nach dem Krieg (1992–1995) den Serben, Kroaten und Bosniaken auferlegte Vertragswerk von Dayton wurde zur Basis einer Verfassung des neuen Gebildes, das zwischen Staat und Staatenbund schillert, dessen Staatlichkeit von einem der beteiligten Völker bestritten und dessen Hoheitsgewalt zunächst von einem Militärgouverneur und einem zivilen Protektor ausgeübt oder kontrolliert wurde. Der Übergang von Kompetenzen der Protektoratsinstanz und der Gliederungen an die Organe von Bosnien und Herzegowina verlief im Lauf von 12 Protektoratsjahren verzögert, holprig, und unvollständig, und nach wie vor ist der Staat (oder Staatenverbund) der zerbrechlichste in ganz Süd-

*Power and Interdependence*, Glenville, Ill 1989, S. 229ff. – Auf die entsprechende Problematik einer erweiterten EG/EU ist schon früh verwiesen worden; siehe z.B., Heinrich Schneider, *Europa zwischen Hegemonie und Integration*, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Staat und Demokratie in Europa*, Opladen 1992, S. 212ff., hier S. 217ff., S. 229; Ders., *Zukunftsperspektiven der Europäischen Union*, in: Waldemar Hummer (Hrsg.), *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam*, Wien 1998, S. 331ff., hier S. 374ff. Die Einschätzung der Aussichten hängt nicht zuletzt auch damit zusammen, ob und inwieweit eine normative Kraft von Prinzipien und Regeln auch in einem staatenübergreifenden System aufkommen und effektiv bleiben kann, das nicht über eine Verfassung verfügt, für die die Loyalität aller wichtigen Akteure oder aber die verlässliche Funktion eines Sanktionensystems erwartet werden kann (also eine föderale, wenn schon nicht eine staatliche Verfassung); zur neueren Diskussion darüber vgl. Peter Niesen/Benjamin Herboth (Hrsg.), *Anarchie der kommunikativen Freiheit*, Frankfurt/M. 2007.

<sup>105</sup> Auch deshalb, weil die „alte“ und die „neue“ (seit 1848 bundesstaatliche) Eidgenossenschaft strukturell kaum miteinander vergleichbar sind; auf den Unterschied wird später noch Bezug genommen werden.

<sup>106</sup> Schon das Zustandekommen des Dayton-Paris-Vertrags fand unter Druck und unter ungewöhnlichen Umständen statt: Eine der einbezogenen Entitäten war die „Republika Srpska“, deren Repräsentanten (insbesondere Radovan Karadzic) waren der Begehung von Kriegsverbrechen beschuldigt, kamen als Unterhändler oder Unterzeichner nicht in Frage; so wurden die bosnischen Serben von Belgrader Präsidenten Slobodan Milosevic sozusagen mitvertreten; ob der eigentliche Präsident der Republika Srpska überhaupt das Recht zu dieser am 29. August zwischen beiden getroffenen Ermächtigung hatte, und ob das Parlament in Pale dies billigte, war damals nicht klar. Vgl. Heinrich Schneider, *Frieden für Bosnien-Herzegowina? Ein Vertragswerk als Herausforderung für Europa*, Bonn 1996.

osteuropa; die in ihm zur geeinten Koexistenz benötigten Bosniaken, Serben und Kroaten verweigern sich einer gemeinsamen politischen Identität. Die Bosniaken möchten die Autonomie der Glieder abbauen, die bosnisch-herzegowinische „Republika Srpska“ hat die Fahne des „eigentlichen“ Serbiens zu ihrer eigenen erklärt und wünscht sich im Grunde Anschluss an dieses. Feindselige Einstellungen schwellen weiter. Die Europäische Union kann der Verantwortung für den Fortgang der Dinge nicht ausweichen – wie sie ihr gerecht wird, ist eine heikle Frage.

Inzwischen ist auch das Kosovo-Problem auf die EU zugekommen.<sup>107</sup> Nach der Unabhängigkeitserklärung von Pristina konnten sich die Mitgliedstaaten nicht darüber einigen, ob sie den neuen Staat aner-

<sup>107</sup> Die Provinz besaß in der Tito-Zeit Autonomie innerhalb des Bundesgliedstaates Serbien, 600 Jahre nach dem „Schlacht auf dem Amselfeld“ verhängte 1989 Milosevic den Ausnahmezustand über das Kosovo und hob die Autonomie auf die ethnisch albanische Mehrheit empfand sich als verfolgt, leistete zunächst erfolglos gewaltlosen Widerstand, 1991 proklamierte sie die Errichtung einer „Republik Kosovo“ (mit Ibrahim Rugova als Präsident). 1998 begann die „Befreiungsarmee“ UCK den bewaffneten Guerilla-Kampf, Serbien schlug brutal zurück, 450.000 Menschen ergriffen die Flucht. Die NATO leitete 1999 Militärschläge gegen Serbien ein; am Ende des Krieges – dessen Bilanz 100.000 Tote und 2 Millionen Flüchtlinge und Vertriebene waren – wurde die Provinz ein UNO-Protectorat, innerhalb der Bundesrepublik Jugoslawien (die 1999 noch aus Serbien und Montenegro bestand) soll das Kosovo „eine substantielle Autonomie“ erhalten; eine Übergangsverwaltung soll, gesichert durch internationale zivile und militärische Präsenz die Voraussetzungen für die Entwicklung demokratischer Institutionen, für die Rückkehr der Vertriebenen und Flüchtlingen sowie für humanitäre Hilfe und für die wirtschaftliche Entwicklung und Stabilisierung der Krisenregion gewährleisten (so die UNO-Sicherheitsratsresolution 1244 vom 10. Juni 1999). Die Führung der Kosovaren lehnt die bloße Autonomie ab verlangt die Unabhängigkeit. Die Staatengemeinschaft legt sich auf die Formel „Erst Standards, dann Status“ fest, aber die Lage bleibt kritisch. Bereits im Jahre 2003 gibt es massenhafte Gewaltaktionen albanischer Kosovaren gegen serbische; erneut brechen Unruhen im Frühjahr 2004 aus, sie führen zu gibt 21 Toten, an die 1000 Verletzten, zur Zerstörung von Hunderte Häusern und Dutzenden orthodoxen Kirchen, Tausende noch verbliebene Serben werden vertrieben oder fliehen (die serbische Seite hatte schon über eine brutale „ethnische Säuberung“ gleich nach dem Abzug von Milosevics Truppen 1999 Klage geführt). Das löst ein internationales Umdenken aus: die Statusfrage kann nicht mehr länger ignoriert werden. Martti Ahtisaari wird mit der Erarbeitung eines für alle Beteiligten akzeptablen Zukunftskonzepts betraut – er scheitert: die Vermittlung von Unabhängigkeit und bloßer Autonomie erweist sich als Quadratur des Kreises. Schließlich empfiehlt er die Unabhängigkeit unter mehrjähriger internationaler Überwachung, insbesondere zur Absicherung der Rechte der Minderheiten (wie Serben und Roma). Im Sicherheitsrat legt Russland dagegen Serbien zuliebe sein Veto ein. Die Kosovaren scheren sich darum nicht – sie proklamieren im Februar 2008 die ihre Unabhängigkeit; zwei Monate später verabschiedet das Parlament, in Abwesenheit der serbischen Abgeordneten – eine neue Verfassung des „unabhängigen, souveränen, demokratischen, einheitlichen und unaufgebbaren Staates aller seiner Bürger“.

kennen sollten. Das hat die Lage noch perplexer gemacht, als sie es schon war. Vorgesehen war der Übergang der Supervisionsaufgabe von der UNO-Mission an eine neue zivile Friedensmission (IOC) unter Leitung des niederländischen EU-Diplomaten Peter Feith. Im Rahmen der EU-Aktion „Eulex“ unter Feiths Leitung sollten rund 2000 Juristen, Polizeiangehörige und Verwaltungsexperten beim Aufbau des politisch-administrativen Systems der „Republik Kosovo“ behilflich sein – wobei nicht ganz klar ist, inwieweit das „Assistieren“ zugleich auch ein „Dirigieren“ bedeutet: Die für Feith vorgesehenen Vollmachten gehen so weit, dass sie die „Republik Kosovo“ eigentlich zu einem EU-Protectorat machen.<sup>108</sup> Da jedoch im UNO-Sicherheitsrat aber keine neue Kosovo-Resolution zustande kam, fanden der geplante Rückzug der UNO-Mission und die Übergabe ihrer Verantwortung an die Europäische Union nicht statt. Die „Eulex“ solle ihre Tätigkeit sozusagen unter dem Schirm der UNMIK aufnehmen, weil Serbien und Russland ihre Installierung als rechtswidrig und inakzeptabel bezeichneten. Der UNO-Generalsekretär Ban Ki Moon plädierte für einen Kompromiss: die UNMIK sollte weiterhin für die serbischen Minderheitsenklaven und für die Beziehungen zu Belgrad zuständig bleiben (weil Serbien die Zusammenarbeit mit der EU-Mission ablehnt, und dafür die Rückendeckung Moskaus erhält); „Eulex“ soll sich auf die von den Kosovo-Albanern besiedelten Gebietsteile der „Republik Kosovo“ konzentrieren. Damit soll der faktischen Situation Rechnung getragen werden, dass sich nämlich die serbischen Enklaven der Jurisdiktion der „Republik Kosovo“ entziehen.

Die Situation ist also ziemlich verfahren. Der Ausweg soll, wie gesagt, dahin führen, dass die Konfliktkonstellation durch eine „Europäisierung“ entschärft wird, von der man erhofft, dass sie das Gegeneinander in ein Miteinander transformiert.

Das erinnert an einen Gedanken, den Richard Coudenhove-Kalergi schon in seinem ersten Plädoyer für „Paneuropa“ vorgetragen hatte: So wie die Europäer sich in früheren Zeiten einander in religiös eingefärbten Kriegen und Bürgerkriegen und Religionskriegen Leid antaten, stehen sich heute Nationen und Nationalitäten feindselig gegenüber; und so wie damals der Friede dadurch gesichert wurde, dass die Rechtshoheit und die Machtmittel des Staates aus Instrumen-

<sup>108</sup> Er kann Regierungsbeschlüsse blockieren, wenn sie nach seiner Ansicht der Stabilität schaden. Ermittlungen wegen Korruption oder organisierter Kriminalität kann er selbst einleiten und im Notfall sogar hochrangige kosovarische Beamte einsetzen“: Daniela Weingärtner, *Auf Zickzack-Kurs nach Pristina*, in: Das Parlament, Ausg. v. 25. 02. 2008, S. 2.

ten der Religionsparteien zu Garanten der Glaubensfreiheit wurden, weil man einsah, dass es verfehlt und auch religiös widersinnig war, sie in den Dienst des Kampfs einer Konfession gegen die anderen zu stellen, müssten heute Recht und politische Ordnung in den Dienst des Friedens zwischen den Volkstümern gestellt werden, also ihnen gegenüber einen überparteilichen Status erhalten.<sup>109</sup>

Das war damals ein starkes Plädoyer für supranationale Staatlichkeit. Eben diese mutet Europa (zusammen mit anderen Mächten) den „konstituierenden Völkern“ von Bosnien-Herzegowina zu – aber zugleich lehnen die „Herren der Verträge“ und wohl mehrheitlich auch die europäischen Bürgerinnen und Bürger eine entsprechende Ordnung für ihre eigene Union ab – nach dem Motto „Quod licet Jovi non licet bovi“ gebührt den in der Union zusammengeschlossenen Nationen Staatlichkeit, ihrem „Staatenverbund“ nicht.<sup>110</sup> Die im Staatenverbund – oder „Staatenstaat“? – Bosnien-Herzegowina zusammengeschlossenen „Völker“ müssten gefälligst zur Bejahung der Supranationalität umerzogen werden, und zwar mit Zuckerbrot und Peitsche, wenn ihnen das Leid des Krieges das Verlangen nach nationaler Selbstbestimmung immer noch nicht ausgetrieben haben sollte.

Was den Kosovo betrifft, so engagierten sich die späteren Protektoratsmächte vor allem für die Selbstregierung der Provinz (zunächst noch unter Ausklammerung der Frage nach der Zugehörigkeit zu Jugoslawien bzw. Serbien); alle Bewohner sollten Menschenrechte effektiv garantiert bekommen, und Minderheiten sollten vor Unterdrückung bewahrt werden. Dennoch wurde, ähnlich wie in Bezug auf Bosnien-

<sup>109</sup> Richard N. Coudenhove-Kalergi, *Panuropa* (1923), hier nach der Ausg. 1926., S. 133ff., hier S. 135: „Wie, einst für ihre Religion, so leben und sterben, morden und lügen heute die Menschen für ihre Nation. Zur Überwindung der nationalen Kämpfe muss derselbe Weg beschritten werden, der zur Ausrottung der religiösen Kämpfe geführt hat.“

<sup>110</sup> Der Referent des über die Grundgesetzverträglichkeit des Unionsvertrags von Maastricht urteilenden Senats des deutschen Bundesverfassungsgerichts meinte anlässlich der Debatten darüber unverblümt:

- Nur als Nationalstaat könne ein Verfassungsstaat funktionieren;
- Nur nationalstaatliche Instanzen könnten Grundrechte gewährleisten;
- Legitime politische Herrschaft könne es nur in den Händen der Nation geben;
- Und so brächte das Aufgeben des Nationalstaats in einer Europäischen Union staatsähnlichen Charakters das Ende der Gewährleistung von echt und Freiheit. So Paul Kirchhof, *Europäische Einigung und der Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland*, in: Josef Isensee (Hrsg.), *Europa als politische Idee und rechtliche Form*, Berlin 1993, S. 763ff., hier S. 78ff., 83f., 89, 90f. Sollte das stimmen, dann war die Verfassungsregelung für Bosnien-Herzegowina widersinnig. S. dazu auch Heinrich Schneider, *Die Europäische Union als Staatenverbund oder als Civitas Europea*, in: Albrecht Randelzhofer/Rupert Scholz/Dieter Willke (Hrsg.), *Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz*, München 1996, S. 677ff.

Herzegowina, eine „multiethnische“ Struktur in Aussicht genommen; dass die „Ethnien“ sich als verfeindete Nationen begriffen, blieb ausser Betracht oder galt als ein durch massive „Umerziehung“ lösbares Problem: albanische und serbische Kosovaren, Roma und andere Minderheiten sollten sich gefälligst dazu bequemen, in einem Staat zusammenzuleben, der zwar Minderheitenrechte respektieren, aber doch strukturell unitarischen Charakter haben und faktisch von der „ethnischen“ Mehrheit dominiert werden würde. Inzwischen ist deutlich geworden, dass das nicht funktioniert: Vertreter der serbischen Minderheit proklamierten, unterstützt durch Serbien, im Anschluss an kosovo-serbische Wahlen, die gegen den Widerspruch von UNMIK durchgeführt wurden, eine „Republika Srpska in der autonomen Provinz Kosovo“, die die Zusammenarbeit mit „Eulex“ ablehnt.<sup>111</sup> Von einer inneren Föderalisierung des Kosovo war bislang nichts zu hören, allenfalls wurden Teilungspläne ventiliert.

Mit anderen Worten: Nicht nur in Bezug auf Bosnien-Herzegowina, sondern auch in Bezug auf den Kosovo tut sich die Europäische Union als Protektoratsmacht schwer, den von ihr in Obhut genommenen Völkern und Staaten ihr eigenes Leitprinzip „In Vielfalt geeint“ plausibel zu machen und sie für eine institutionelle Konkretisierung dieses Leitprinzips zu gewinnen; sie würde ja mehr oder weniger dem prototypischen Modell für das Zusammenleben unterschiedlicher „Nationalitäten“ in einem Gemeinwesen entsprechen, nämlich dem schweizerischen.<sup>112</sup>

<sup>111</sup> Siehe: Enver Robelli, *Gegenparlament im Kosovo*, in: Süddeutsche Zeitung, Ausg. v. 30. Juni 2008, S. 7.

<sup>112</sup> Die Verantwortung der Europäischen Union als Protektoratsmacht für den Kosovo wird durch zwei Umstände besonders erschwert: Erstens dadurch die Entwicklung einer funktionierenden Rechts- und Staatsordnung gegen eine verfestigte „Symbiose von Ober- und Unterwelt“ durchgesetzt werden muss, also gegen eine Verknüpfung von offiziell konstituierter politischer Macht, organisierter Kriminalität und transnationalen Terrornetzwerken (Al Qaida); siehe Dusan Reljic, *Der Staat der Mafia: Organisierte Kriminalität im Kosovo*, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 4/2008, S. 83ff.; (siehe auch: Enver Robelli, Grauzonen eines neuen Staates, in: Süddeutsche Zeitung, Ausg. v. 5. Juni 2008). Das ist so, weil die albanische Gesellschaft (vor allem im Kosovo, aber auch in Albanien selbst und in Westmazedonien) nur dann einen Weg in eine im westeuropäischen Sinn „zivilisierte“ Zukunft finden kann, wenn es für die junge Generation andere Lebensperspektiven erhält als die des Eintritts in die organisierte Kriminalität. Eine wirtschaftliche und soziale Entwicklung zum Besseren ist dafür eine unerlässliche Bedingung; Fachleute plädieren daher für die Öffnung des Arbeitsmarktes der EU für Migranten aus dem westlichen Balkan (s. Dusan Reljic, ebd. S. 93). Die weit verbreitete Aussichtslosigkeit, was die persönliche Zukunft betrifft, dürfte sich in Verzweiflung und in extremistisches politisches Engagement umsetzen. Das entsprechende Potenzial der Albaner ist beträchtlich.

Die Europäische Union hat also ungemein gewichtige Verantwortung für die friedliche Zukunft jenseits ihrer derzeitigen Grenzen übernommen.

Das schliesst jedenfalls eine Politik der Enthaltsamkeit von allen Auseinandersetzungen im Umfeld schlechterdings aus; das traditionelle schweizerische „Stillesitzen“ kommt für die EU nicht in Frage. War aber nicht eben diese aussenpolitische Enthaltsamkeit, zumindest in der Zeit der Konsolidierung der Eidgenossenschaft, eine wesentliche Bedingung für die Herausbildung jener Art des Gemeinwesens, die die Eidgenossenschaft vor Jahrzehnten in den Augen vieler schweizerischer und anderer Europäer als Vorbild und Leitbild der europäischen Zukunft erscheinen liess?<sup>113</sup>

Kann man unter solchen Umständen dem Gedanken solcher Vorbildlichkeit noch Relevanz attestieren? Und wenn nicht: was dann?

#### Ein Imperium als Zukunftsperspektive?

Man kann sich auch dazu anschicken, aus der Not der Gemeinwohlsicherung in einem hegemonialen System eine Tugend zu machen und die Kern-Peripheriestruktur innerhalb der Union oder über ihre

Der zweite eine gedeihliche Entwicklung hemmende Umstand ist die Diskrepanz zwischen der ethnischen Zusammensetzung und der politischen Gliederung der Region: Albanien selbst hat 3,3 Millionen Einwohner, aber 2 Millionen Albaner leben im Kosovo, mindestens eine halbe Million in Westmazedonien, etwa 100.000 in Südserbien, dazu kommen Minderheiten in Montenegro und in Griechenland (vgl. Peter Münch, *Albanische Albträume*, in: *Süddeutsche Zeitung*, *Ausg.*, v. 14. März 2001, S. 4). Wie ernst unter diesen Umständen die von den dominanten Mächten dem Kosovo aufgenötigte Verfassungsbestimmung über den Verzicht des Zwergstaates auf Anschlussbestrebungen und auf Gebietsansprüche von den Betroffenen genommen wird, steht dahin. Jedenfalls beruht die kritische Lage der Region und der Kosovopolitik der EU nicht nur darauf, dass die Unabhängigkeit des neuen Staates von Russland vehement abgelehnt wird, sondern auch darauf, dass die albanischen Kosovaren zunehmend wahrnehmen werden, dass zwischen jener souveränen Unabhängigkeit, die sie erkämpft zu haben glauben, und den wirklichen Verhältnissen noch auf Jahre hinaus eine tiefe Diskrepanz besteht.

<sup>113</sup> Dabei soll nicht verkannt werden, dass auch die heutige Schweiz eine Aufgabe darin sieht, zur Förderung des Friedens und der Verständigung jenseits der eigenen Grenzen beizutragen. Ein konkretes Beispiel bot z.B. das schweizerische Engagement in der KSZE, namentlich zugunsten von Vorkehrungen zur friedlichen Streitbeilegung. Vgl. auch die Hinweise auf die die Neutralität und der Universalität ergänzenden „ausserpolitischen Maximen“ der Solidarität der Disponibilität (der Bereitwilligkeit, „gute Dienste“ zu leisten, bei: Walter Kälin/Alois Riklin, *Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik*, in: Alois Riklin/Hans Haug/Raymond Probst (Hrsg.), *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern, 1992, S. 167ff., hier S. 174ff. Aber von einem Engagement im Zeichen dieser Maximen unterscheidet sich der ordnungspolitisch ausgerichtete Machteinsatz der EU in Südosteuropa erheblich, vgl. den Abschnitt „Der Verzicht auf Machtpolitik“ in: Klaus Jacobi, *Schweizerische Europapolitik*, ebd. S. 409ff., hier S. 410 insb.

Grenzen hinaus zur beständigen Basis einer neuen, den Erfordernissen der Zukunft angemessenen politischen Ordnung erklären.

Das tun Autoren, die die Europäische Union nicht etwa eine potentiell föderale oder auch nur konföderale, sondern eine imperiale Bestimmung zuschreiben.

Herfried Münkler meint in diesem Sinn, die EU werde „ohne Anleihen beim Ordnungsmodell der Imperien nicht auskommen“; Imperiale Ordnungen hätten verfließende Grenzen, Grenzräume, in denen sich der Regelungsanspruch des Zentrums allmählich verliert. So müsse auch die EU ihre Aussengrenzen auf elastische Weise stabilisieren; das sei zugleich schwierig und unerlässlich, da ja die jeweils aussen liegenden Mitgliedstaaten sich darum bemühen, dass auch jenseits ihrer Grenzen nicht Chaos herrscht, sondern Stabilität, und daher für die Einbeziehung ihrer peripheren Nachbarn eintreten, was die Gefahr der Überdehnung mit sich bringe.<sup>114</sup> Tatsächlich gibt es Anzeichen für eine solche Selbstpositionierung der EU, etwa ihre „Nachbarschaftspolitik“ für Staaten, denen sie die Aussicht auf Beitritt nicht einräumen möchte.<sup>115</sup>

Politik ist in dieser Perspektive das Ringen von Machtgebilden um Selbstbehauptung und Einfluss (die Politik klassischer Imperien sei auch von einem universal ausgerichteten Missionsbewusstsein mitgeprägt, für Europa gelte das nicht).

Stellt man diese Ideen den früher skizzierten schweizerischen Angeboten an die europäische Positionsbestimmung gegenüber, dann drängt sich die Frage auf, was im imperial gestalteten Europa aus der Rechtsgleichheit wird, und damit aus der Legitimität der politischen Ordnung, da ja dann manche Staaten (und Völker) in einen zweitklassigen Status versetzt werden.<sup>116</sup> Klarerweise liegt es diesen nahe, an eine spätere

<sup>114</sup> Herfried Münkler, *Imperien: Die Logik der Weltherrschaft vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten*, Berlin 2005. Europa liegt nach Münkler zugleich im Einflussbereich eines anderen Imperiums; den USA gegenüber müsse es sich als eine Art Sub-Zentrum behaupten und seine Entmachtung zur bloßen Peripherie verhindern.

<sup>115</sup> Vgl. Martin Koopmann/Christian Lequesne (Hrsg.), *Partner oder Beitrittskandidaten? Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand*, Baden-Baden 2006; Annegret Bendiek, *Wie effektiv ist die Europäische Nachbarschaftspolitik? Siebzehn Länder im Vergleich*, Berlin 2008 (Stiftung Wissenschaft und Politik, Studie S. 24).

<sup>116</sup> Auch bisher gab es schon so etwas wie einen Satellitenstatus von Staaten, die keine Vollmitglieder der EG/EU waren, etwa auf Grund von Assoziationsverhältnissen oder im Rahmen des „Europäischen Wirtschaftsraumes“. Aber entweder betrachtete man dort diesen Status als einen des Übergangs, so dass er im Blick auf eine künftige Mitgliedschaft erträglich schien; oder aber es handelte sich um ohnehin wirtschaftlich, sozial und politisch gefestigte Staaten, denen ihre „zweitklassige“ Position gegenüber der EG/EU wenig ausmachte.



Promotion in die „Erste Klasse“ zu denken, aber fortschreitende Erweiterungen haben Konsequenzen: „Je mehr Staaten der Union beitreten und je kleiner sie sind, desto mehr Supranationalität und Zentralgewalt werden nötig, um ein Minimum an Zusammenhalt und Handlungsfähigkeit zu bewahren. Dadurch werden tendenziell die Möglichkeiten geringer, nationale und regionale Eigenständigkeiten zu bewahren und eine umfassende demokratische Mitwirkung der Bürger auf allen Ebenen der Politik zu gewährleisten.“<sup>117</sup> Längst vorher hatte Wilhelm Hennis vermerkt, dass für imperiale Grossräume noch nie eine im Sinn unserer politischen Zivilisation legitimierbare Form der Herrschaft entwickelt werden konnte.<sup>118</sup> In Imperien ändert „Politik“ ihr Wesen; sie verliert jene Qualitäten, die ihr in der europäischen Tradition Legitimität verschafft haben. An den Prinzipien der Humanität orientierte Politik setzt, der alteuropäischen Tradition zufolge, so etwas wie eine „pólis“ voraus, wenn Herrschaft nicht despotisch werden soll. In der Neuzeit haben es die Errungenschaften der Repräsentation und des Föderalismus (wozu noch die Geltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle kommt) ermöglicht, legitime politische Herrschaft für Gesellschaften einzurichten, die die Grösse der klassischen Polis bei weitem übertreffen.<sup>119</sup> Dass das auch in imperialen Ordnungen mit dem Umfang der Europäischen Union möglich ist, versteht sich vielleicht doch nicht von selbst.

Allerdings gibt es andere Autoren, die ernsthaft meinen, für ein europäisches Imperium könnten neue Institutionen und Prozeduren der Demokratie entwickelt werden; so namentlich Ulrich Beck und Edgar Grande; sie sprechen vom „Imperium“ (oder „Empire“) allerdings in einem etwas anderen Sinn, wiewohl auch sie den Begriff denen des Staates, des Staatenbundes oder des Bundesstaates als Alternative gegenüberstellen.<sup>120</sup> Auch Beck und Grande fragen nach der politischen

<sup>117</sup> So Klaus Hänsch, *Vertiefung der Gemeinschaft und gesamteuropäische Identität*, in: Europa-Archiv, Jg. 1993, S. 389ff., hier S. 393. Der spätere Präsident des Europäischen Parlaments fuhr fort: „Das Spannungsverhältnis zu diesen Prinzipien führt dazu, dass die Balance von einer (un)bestimmten Grösse der Union an, nicht mehr gewährleistet werden kann.“

<sup>118</sup> Wilhelm Hennis, *Legitimität: Zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft* (1975), in: Peter Graf Kielmannsegg (Hrsg.), *Legitimationsprobleme politischer Systeme*, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 7/1976, S. 9ff., hier S. 28.

<sup>119</sup> Dazu Wilhelm Hennis, *Ende der Politik?*, in: Merkur 25/1971, S. 509ff., Dolf Sternberger, *Verfassungspatriotismus* (Schriften, Bd. X), Frankfurt/M. 1990, darin v. a.: *Der Staat des Aristoteles und der moderne Verfassungsstaat* (1985), S. 133ff., sowie: *Die neue Politie – Vorschläge zu einer Revision der Lehre vom Verfassungsstaat* (1985), S. 156ff.

<sup>120</sup> Ulrich Beck/Edgar Grande, *Europas letzte Chance*, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 2005 Heft 9, S. 1083ff., Ulrich Beck/Edgar Grande, *Empire*

Ordnung, auf die hin die EU sich entwickelt, und nach der Rolle, die sie im Ringen um die Weltordnung übernehmen soll – angesichts einer Krise, dergestalt, „dass sich die politischen Energiereserven des europäischen Projekts erschöpft haben“, weswegen „eine neue politische Vision und ein neues politisches Integrationskonzept“ nötig sei. Sie plädieren erstens für die Abkehr von der Vorstellung, das geeinte Europa müsse zum Staat (nämlich zum Bundesstaat) oder gar zur Nation werden, und zweitens durch eine „kosmopolitische“ Orientierung. Die erste Forderung trägt freilich Eulen in das Athen der Europatheoretiker. Die zweite bedeutet die Bejahung sowohl „des Eigenen“ wie „des Anderen“; bei einem Verzicht auf die egoistische Durchsetzung der je eigenen Interessen. Selbstverständlich gehe es in der Politik um Interessen und um Macht, aber stets müsse auf Gemeinschaftsverträglichkeit geachtet werden, und universelle Normen seien anzuerkennen. Die Bejahung der je Anderen als verschieden in mancher und gleich in anderer Hinsicht als Basis für die Kombination von Vielfalt und Einheit unter Verzicht auf Gleichmacherei – dieser schon von Aristoteles formulierte Gedanke wird „Kosmopolitismus“ genannt, und dieser sei auf allen Ebenen und in allen Bereichen auffindbar und praktizierbar, von den Familien und der Nachbarschaft bis zur über Weltregionen hinausgehenden internationalen Organisation; so müssten Vielfalt und Einheit kombiniert werden – „Vielfalt ist kein Problem, sondern die Lösung.“<sup>121</sup> Wie sehr dies dem Leitbild entspricht, das fast zwei Menschenalter vorher Denis de Rougemont als das föderalistische vorgestellt hat,<sup>122</sup> ist offenkundig. Übrigens gibt es noch zahlreiche andere Aussagen, für die die Autoren den Eindruck der Originalität erwecken, obschon sie in die europapolitische Diskussion bereits vor langer Zeit eingebracht worden waren.<sup>123</sup> Freilich schreiben sie dem im Werden befindlichen

*Europa – Politische Herrschaft jenseits von Bundesstaat und Staatenbund*, in: Zeitschrift für Politik, 4/2005, S. 397ff.; Ulrich Beck, *Das kosmopolitische Empire*, in: Internationale Politik 7/2005, S. 6ff. Siehe auch Ulrich Beck/Edgar Grande, *Das kosmopolitische Europa*, Frankfurt/M. 2004.

<sup>121</sup> Ulrich Beck/Edgar Grande 2005 („Blätter ...“), hier S. 1085–1088.

Die Autoren suggerieren, dass die Verfechter des europäischen Bundesstaates zugleich die Fusion der Völker zu einer einzigen Nation gewollt hätten – was nur für einige von ihnen gilt, etwa für Coudenhove-Kalergi, oder für oberflächliche Propagandisten der Übernahme des Leitbildes der USA. Tatsächlich ging es den Föderalisten ganz überwiegend um die Föderation als einer Ordnung, die den Gliedstaaten und den Völkern ihre Identität sichert, nicht aber sie zersetzt.

<sup>122</sup> Vgl. oben bei Anm. 47.

<sup>123</sup> Das gilt beispielsweise für die folgenden, in den in Anm. 11 angegebenen Arbeiten entwickelten Thesen über die Eigentümlichkeiten des „neuartigen post-imperialen Empires“, die freilich in der heutigen EU schon erkennbar seien:

– Man dürfe sich die Einigung Europas nicht als Konstituierung einer die bisherigen Nationen einschmelzenden neuen Nation vorstellen;

„Empire Europa“ auch Merkmale andere, eher neuartige Eigenschaften zu, etwa eine asymmetrische, keineswegs nur durch die Differenz von Zentrum und Peripherie charakterisierbare Gesamtstruktur, und die Absage an die den meisten anderen Imperien der Vergangenheit und der Gegenwart eigentümliche Orientierung an kollektivegoistische Hegemonie- und Dominanzpolitik.<sup>124</sup> Zugleich aber meinen sie, das werdende Empire bedürfe der Entwicklung und Implementierung eines „neuen postnationalen Demokratie Modells“, das die Bürger nicht entmündigt, sondern ihnen eine aktive Rolle gibt – die bloße Ausweitung von Parlamentskompetenzen sei unzulänglich; mit der Parole „Intervention statt Repräsentation“ halten sie die Einführung europaweiter Volksabstimmungen für wünschenswert, die Initiative dazu sollte nur von transnationalen Bürgerinitiativen ergriffen werden

- Ein geeintes Europa Föderation könne nicht einfach als Schaffung eines Staates (nach dem Bauplan des herkömmlichen Nationalstaats) begriffen werden;
- Die Übertragung von Hoheitsrechten an gemeinsame Organe bedeute nicht einfach einen Souveränitätsverlust der Gliedstaaten, sie würden vielmehr die Chancen der Selbstbewahrung und Selbstbehauptung im Verbund stärken statt mindern (die Einigung sei ein Positivsummenspiel);
- Die Integration geschehe nicht durch gewaltsame Übermächtigung, sondern durch die Vereinbarung einer allgemeinverbindlichen Rechtsordnung (der gemäß auch gemeinsame Organe eingesetzt werden (Walter Hallstein wurde nicht müde, das zu betonen!));
- So wie nach den Konfessionskriegen die politische Ordnung gegenüber den Konfessionen überparteilich und „konstitutionell tolerant“ konstituiert wurde, müsse die politische Herrschaft nun von „konstitutionelle Toleranz“ gegenüber den Nationen bestimmt sein (das war seinerzeit ein Grundgedanke Coudenhove-Kalergis);
- Die Maßgeblichkeit des Mehrheitsprinzips müsse zugunsten von Verhandlungen, die auf Einvernehmen ausgehen, begrenzt werden (wobei sie kompromissorientierte Konkordanzpolitik jedoch zum „Konsens“ hochstilisieren);
- Supranationale Strukturen und intergouvernementale Arrangements seien miteinander kombiniert;
- Anstelle der gleichmacherischen Harmonisierung müssten die Strategie der gegenseitigen Anerkennung, die Methode der offenen Koordinierung und das Konzept der variablen Geometrie zum Einsatz kommen;
- Integration sei ein ständig in dynamischer Bewegung befindlicher Prozess;
- Die den Wohlstand steigernde und die friedensförderliche Funktion der Integration kämen einander zugute. In vielen Fällen der Wiederaufnahme altbekannter Thesen verweisen Beck und Grande auf Autoren, die längst vor ihnen die entsprechenden Gedankengänge vorgetragen hatten.
- Auch in ihrer Begriffsbildung betreiben sie zuweilen eine bloße Neu-Etikettierung von längst Bekanntem; wenn sie z.B. Lebens, Produktions- und Verkehrsformen, „die gleichsam durch die Mauern der Staaten hindurchgreifen“, als „ko-national“ bezeichnen, verschweigen sie, dass dieses Phänomen schon 1969 von Karl Kaiser aufgewiesen und mit dem Ausdruck „transnational“ etikettiert wurde.

<sup>124</sup> Im Beitrag „Europas letzte Chance“ (s.o. Anm. 112) wird zustimmend Christoph Martin Wielands Absage an die Übervorteilung oder Unterdrückung anderer Staaten zitiert; im Beitrag „Empire Europa“ wird das Empire der hegemonialen Ordnung gegenübergestellt.

dürfen (nicht von Unionsorganen), ihr Ergebnis müsse rechtverbindlich werden, die Unionsorgane müssten aber die Möglichkeit haben, das jeweilige Anliegen aufzugreifen.<sup>125</sup> Unerörtert bleibt da die Frage, wie sich die Ablehnung der nationenübergreifenden Staatlichkeit mit der transnationalen Inanspruchnahme und Ausübung rechtsetzender Gewalt durch die Unionsbürger (als politische und rechtliche Subjekte des europäischen Gemeinwesens) vermitteln lässt, und vor allem: wie sich die dem „Empire Europa“ angemessene post-repräsentative und post-parlamentarische Demokratie mit der fundamentalen Asymmetrie und mit der Herrschaftsausübung über die eigenen Grenzen hinaus verträgt.<sup>126</sup> Beherrscht ein postnational-demokratisch gestalteter Kern die in der Grauzone der Zugehörigkeit oder in der grenzseitigen Nachbarschaft befindlichen Staaten, deren Bürgern somit das demokratische Prinzip „Quod omnes tangit ab omnibus comprobatur“ versagt bleibt? Verbinden sich also im neuen Imperium demokratisch legitime Strukturen mit explizit undemokratischen, womöglich auf Dauer?<sup>127</sup> Und sagt sich Europa nicht, wenn es diesen Weg geht – sei es auch kraft Einsicht in eine Unvermeidlichkeit, und ohne besondere Lust – von den Strukturzügen und Perspektiven los, die den Vordenkern und Gründervätern im Blick auf die Eidgenossenschaft attraktiv und vielversprechend vor Augen standen?

Dann gälte wohl für das Thema dieses Beitrags: „causa finita“.

<sup>125</sup> Siehe insbesondere den Beitrag in den „Blättern für deutsche und internationale Politik“, 2005. Es wird dort nicht gesagt, ob zur Annahme eines Referendums eine (qualifizierte?) Mehrheit der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger genügt, oder ob die Mehrheit der Ja-Stimmen auch in allen Mitgliedstaaten, oder in einer bestimmten Anzahl von ihnen (was für eine Mehrheit?) erreicht werden muss.

<sup>126</sup> Das „Europäische Empire“ kennt eine Abstufung von „Herrschaftszonen“, die zum Teil strukturell-funktional, zum Teil geographisch definiert werden: einerseits durch die Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit eines bloßen Teils der Mitgliedstaaten oder aller Mitgliedstaaten der EU bzw. durch die Erfassung auch nicht beigetretener Staaten; andererseits durch die integrierte, vertieft-kooperativer, schwach kooperativer, d.h. intergouvernemental stattfindende Interdependenzsteuerung sowie schließlich indirekter Beherrschung oder Beeinflussung von Nichtmitgliedstaaten (was also eine Dependenzbeziehung bedeutet). Das hauptsächliche Problem des Europäischen Empire besteht darin, „sich die Kooperation der beherrschten Staaten zu sichern“ (siehe den Beitrag „Empire Europa“, hier S. 410 und S. 414); das bezieht sich wohl v. a. auf die „äußere Herrschaftszone“, S. 413.

<sup>127</sup> Selbstverständlich sind demokratische Prinzipien oft nur unvollkommen realisiert (es genügt, an das mühevoll Ringen um das Frauenstimmrecht, oder – im Blick auf die USA um die Bürgerrechte der Farbigen zu erinnern. Aber im Fall des europäischen Imperiums scheint die evolutionäre Perspektive der fortschreitenden Realisierung, fragwürdig zu sein, vor allem wenn man die Rechtsgleichheit der Bürger wie der ins Gesamtsystem einbezogenen Gemeinwesen für wünschenswert oder gar für erforderlich hält; siehe oben die Bemerkungen über die Gefahren einer Aufnahme schlechterdings aller Staaten Europas in die Union bei den Anmerkungen 116ff.

## 6. Letzte Rückblicke und Folgerungen – für die Schweiz und für Europa

Die zuletzt skizzierten Tendenzen sollten nicht nur den Politikern und den Bürgern der Europäischen Union zu denken geben – vielleicht mehr, als das tatsächlich der Fall ist –, sondern auch den Eidgenossen selbst.

Im Lauf der Jahrzehnte hat es in der Schweiz immer wieder Plädoyers für einen Beitritt zur Gemeinschaft gegeben, und auch noch für einen Beitritt zur Union.

Noch bei der am Anfang dieses Beitrags erwähnten, 2006 veranstalteten Tagung erklärte eine europapolitisch engagierte Politikerin: „Es muss uns gelingen, glaubhaft aufzuzeigen, dass eine EU-Mitgliedschaft langfristig die einzige realistische Option für die Schweiz ist.“<sup>128</sup> – und dies, obschon einige Jahre vorher eine Volksinitiative zugunsten der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen eindeutig gescheitert war. Stets haben die Beitrittsbefürworter indessen vorausgesetzt, dass eine Staatengemeinschaft, der anzugehören man in Aussicht nimmt, den Legitimitätsanforderungen entsprechen muss, die die Schweiz für sich selbst und für das geeinte Europa für unabdingbar hält.<sup>129</sup> Kann man von dieser Voraussetzung auch heute noch ausgehen? Ist sie definitiv verabschiedet? Oder vielleicht doch nur fragwürdig geworden?

Das dürfte Konsequenzen für die schweizerische Europapolitik der Zukunft haben. Sollte die bisher unterstellte Vision nicht erledigt, aber doch gefährdet sein, dann wäre es mehr als wünschenswert, könnte und wollte die Schweiz ihre Erfahrungen und Überzeugungen, aber auch ihr Geschick und ihr Potential ins Spiel bringen, um die Chancen der demokratisch-föderalen Entwicklung gegenüber der imperialen zu stärken.

<sup>128</sup> Christa Markwalder Bär, *Die europapolitischen Optionen der Schweiz*, in: Fritz Breuss/Thomas Cottier/Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), a.a.O. 2008, s.o. Anm. 1, S. 111ff., hier S. 129.

<sup>129</sup> Siehe den mit kaum überbietbarer Prägnanz formulierten Schluss des Beitrags von Benedikt von Tscherner, *Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft*, in: Alois Riklin/Hans Haug/Raymond Probst (Hrsg.), a.a.O. 1992, s.o. Anm. 113, S. 475ff., hier S. 485: „Manche der stolzesten Errungenschaften der politischen Kultur der Schweiz können mit Fug und Recht als modellhaft für Europa bezeichnet werden. Falls es der Gemeinschaft gelingt, in einem alle demokratischen Länder Europas umfassenden geographischen Rahmen eine handlungsfähige, demokratisch legitimierte und nach dem föderalistischen Subsidiaritätsprinzip aufgebaute wirtschaftlich-monetäre und politische Union zu verwirklichen, die zudem nicht nur wirtschaftliche Wachstumsziele verfolgt, sondern auch mit Bezug auf die Lebensqualität und die europäische Identität neue Akzente zu setzen vermag, so wird – eher früher als später – auch die Schweiz, europäisches Land par excellence, in diesem Kreis die nur einem Vollmitglied zustehenden Rechte geniessen wollen und die entsprechenden Pflichten zu übernehmen sich bereithalten.“

Selbstverständlich muss man sich, nicht nur in der Schweiz, überlegen, welche Chancen es für eine darauf ausgerichtete Politik geben mag, und wer sie mittragen könnte.

Dazu gibt es unterschiedliche Stimmen – auch solche, die davon sprechen, „dass es ohne supranationale Demokratie bald auch keine nationale mehr geben wird.“<sup>130</sup> Tatsächlich hat das Ringen um eine demokratische Grundordnung der EU bereits eine nicht zu unterschätzende Ausgangsposition, wenn sie als eine Union von Staaten und von Bürgern definiert wird (wie das etwa der Europäische Gerichtshof tut), und weil der Unionsvertrag selbst der Union den Grundsatz der Demokratie (neben den Grundsätzen der Freiheit, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit) vorgibt. Daher bestehe „kein Bedarf an einer neuen Verfassung“ – die Vertragstexte seien mit dieser Verpflichtung der Union auf die genannten Prinzipien „bereits „evolutioniert worden“ –, sondern nur die adäquate Ausgestaltung der entsprechenden Bestimmungen; das würde eine qualitätsändernde „Umgründung“ bedeuten, nicht unbedingt das Auftreten einer „revolutionären Kraft“ in einer „revolutionären Situation“.<sup>131</sup> Der Hinweis auf eine qualitätsändernde „Umgründung“ erinnert an eine bislang in diesem Beitrag kaum betrachteten Vorgang der schweize-

<sup>130</sup> Hauke Brunkhorst, *Verfasst ohne Verfassung: Europäische Union zwischen Evolution und revolutionärer Umgründung*, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 2004, Heft 2, S. 211ff., hier S. 212: Die EU selbst leide nicht nur an einem Demokratie – sondern auch an einem damit verknüpften Rechtsstaatsdefizit (s. ebd. S. 217f.). Der Autor verweist überdies auf die Einengung der Demokratie „durch ein globales Netzwerk undemokratischer und hegemonialer Jurisdiktion“, wie sie bereits vor geraumer Zeit den Alarmruf von Jean-Marie Guéhenno, *Das Ende der Demokratie*, dt. München 1994, ausgelöst habe.

<sup>131</sup> Hauke Brunkhorst, ebd. S. 222, Bereits der Vertrag von Nizza enthält die als „Homogenitätsklausel“ fungierende Bestimmung (in der früheren Vertragsfassung von Amsterdam hiess es nur, dass die Regierungssysteme der Mitgliedstaaten auf demokratischen Grundsätzen beruhen; seit Nizza gilt dies auch für die Union als solche (s. Meinhard Hilf/Frank Schorkopf, Kommentar zu Art. 6 des Unionsvertrags, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union*, München (EL Januar 2004), Randnrn. 6, 21ff.; vgl. ebd. Randnr. 26: „Die Verbandsgewalt der Union muss grundsätzlich genau so demokratisch legitimiert sein wie die Staatsgewalt der Mitgliedstaaten“, wobei freilich die strukturellen Unterschiede zwischen Mitgliedstaaten und Union eine völlig gleiche Konkretisierung des Grundsatzes verbieten.

Die Thesen vom Erfordernis eines „revolutionären Akts“, einer „revolutionären Kraft“ und einer „revolutionären Situation“ referiert Brunkhorst unter Bezugnahme auf Dieter Grimm, Hasso Hofmann und Gunnar Folke Schuppert, ebd. S. 221.

Brunkhorst setzt trotzdem auf die Selbstbewußtwerdung des „Europäischen Volkes“; dem würde freilich eher ein unitarischer demokratischer Bundesstaat entsprechen, nicht eine genuin föderale, daher sich als einige Vielheit konstituierende föderale Union; s. dazu Heinrich Schneider, a.a.O. 2008, s.o. Anm. 94.

rischen Verfassungsgeschichte. Der gemeinhin als Vorbild und Leitbild betrachtete demokratische Föderalismus ist ja nicht das Ergebnis einer jahrhundertlang währenden Evolution, sondern kam seinerseits durch qualitätsändernde Umgründungen zustande. Vorher, in der Phase der alten „Eidgenossenschaft“ gab es ein kompliziertes System von Bündnissen zwischen agrarischen und städtischen, demokratisch und aristokratisch regierten, nach der Konfessionsspaltung reformierten oder katholischen Gemeinwesen, die auf ihre Selbstbestimmung grössten Wert legten und ihr Eigenleben keineswegs einer über ihnen stehenden Bundesgewalt unterordnen wollten. Von einer Gleichberechtigung der Kantone konnte vor dem napoleonischen Zeitalter keine Rede sein, und auch nicht von einer Gleichberechtigung der Nationalitäten; die „welschen“ Territorien waren einem oder mehreren Kantonen untertan, „gemeine Herrschaften“ (Kondominien mehrerer Kantone), oder allenfalls „zugewandte Orte“, also „Protektorate minderen Rechts“; die Schweiz als „Land der Gleichberechtigung vieler Völkerschaften, Sprachen und Kulturen ist eine moderne Erfindung“.<sup>132</sup> Am Ende der napoleonischen Ära konstituierte sich 1815 immerhin eine Konföderation mit 22 nunmehr gleichberechtigten Kantonen, die freilich nach wie vor ihre je eigene Wirtschaftspolitik souverän festlegten.<sup>133</sup> Damit waren bald vor allem viele fortschrittliche Bürger unzufrieden. Später lösten Konflikte um konfessionelle Fragen (das Jesuitenverbot, Massnahmen gegen Klöster) einen nur wenige Wochen währenden Bürgerkrieg aus, nachdem sieben katholische Kantone einen „Sonderbund“ zum Widerstand gegen Einschränkungen der kantonalen Souveränität geschlossen hatten. Nach ihrer Niederlage arbeitete eine aus kantonalen Räten, Bürgermeistern, Abgeordneten und hohen Offizieren bestehende Verfassungskommission in kurzer Zeit eine bundesstaatliche neue Verfassung aus. In der Tagsatzung stimmen nach

<sup>132</sup> Nämlich eine Erbschaft des von den französischen Eroberern errichteten unitarischen „Helvetischen Republik“; so Fritz René Allemann, *Die Schweiz – ein Modell Europas?*, in: Carl-Joachim Friedrich / Benno Reifenberg (Hrsg.), *Sprache und Politik* (Festgabe für Dolf Sternberger), Heidelberg 1968, S. 480ff., hier S. 484. Erstmals legte die von Napoleon auferlegte „Mediationsverfassung“ von 1803 eine staatenbündische Ordnung mit gleichen Rechten und Pflichten der Glieder fest. Das vorher bestehende einzige gemeinsame Organ, die „Tagsatzung“, war eine Delegiertenkonferenz, an der die privilegierten „Stände“ oder „Orte“ sowie einige der Protektoratsgebiete Sitz und Stimme hatten, aber jeder der vertretenen Stände hatte ein Vetorecht; s. ebd. S. 486.

<sup>133</sup> Denis de Rougemont, *vermerkt a.a.O.*, o. J. (1965), s.o. Anm. 49, S. 71f., nach 1815 seien in der Schweiz 15 verschiedene Größen für den „Fuß“, 60 verschiedene Arten von „Ellen“, 87 verschiedene Maße für Getreide, 81 für Flüssigkeiten und 50 verschiedene Gewichte üblich gewesen, die Kantone hätten sich nicht auch nur auf ein einziges gemeinsames Maß einigen können.

wochenlangen Beratungen 14 Kantone dafür, fünf dagegen, sechs enthalten sich der Stimme; danach finden Volksabstimmungen in allen Kantonen statt, es gibt insgesamt eine Zweidrittelmehrheit; über den Widerspruch von sechs Kantonen setzt sich die Tagsatzung hinweg, sie erklärt, die Bundesverfassung sei angenommen. Tatsächlich war das ein von der Mehrheit der Bürger und Stände bejahter, aber am Massstab der bisherigen Souveränität der Kantone revolutionärer Akt, für den man, was die neue politische Struktur betraf, Anleihen bei der USA-Verfassung nahm.<sup>134</sup>

Es handelte sich also nicht etwa um ein organisch gewachsenes Ergebnis der eigenen Verfassungsgeschichte; die verfassungspolitischen Antithesen – interkantonaler Bund souveräner Glieder oder „suprakantonale“ Umdeutung der Bundestradition – war freilich vorher in der „politischen Klasse“ schon seit einigen Jahrzehnten diskutiert worden.

Die Schweiz ist also auch ein Beispiel dafür, dass ein hochkompliziertes, keineswegs demokratischen Standards genügendes, für lange Zeit auch Protektoratsverhältnisse einschliessendes Konglomerat von eifersüchtig die Souveränität hütenden Gemeinwesen, rasch und effektiv Gegenstand einer „qualitätsändernden Umgründung“ werden kann, auf deren Basis dann weitere Modernisierungs- und Demokratisierungsschritte möglich sind,<sup>135</sup> wenn sich die Einsicht in die Schwäche des status quo ausbreitet und ein Ansatz zum Wandel akut wird.

Vielleicht ist auch dies eine schweizerische Erfahrung, mit der sich die Europapolitik heute ernsthaft auseinandersetzen sollte.

Ob das einen neuen Aufbruch bewirken könnte, in der europäischen Bewusstseinsbildung, und dann auch in der Politik?

Neue Aufbrüche kommen nicht ohne Einsicht in die Fragwürdigkeit des status quo und der auf seiner Basis wirksamen Tendenzen zustande. Die kritische Einstellung von Bürgern und gesellschaftlichen Kräften könnte dazu führen, dass man sich „einen Ruck gibt“.

Soll das zu einer produktiven Dynamisierung führen, dann bedarf es auch einer motivierenden, vielleicht mobilisierenden positiven Sinn-

<sup>134</sup> Die föderalistische Konstruktion wurde im Übrigen jener des nordamerikanischen Bundesstaates nachgebildet – mit dem Zweikammersystem nach dem Muster des Kongresses, dem Ständerat als Paraphrase des Senats und mit dem Erfordernis des „Ständemehrs“ für Verfassungsänderungen.

<sup>135</sup> Die direktdemokratischen Institutionen wurden in das repräsentativ-demokratische System der Bundesverfassung erst 1874 eingefügt; s. Kurt Eichenberger, *Regierungssystem und direkte Demokratie in der Schweiz*, in: Friedrich Kojal Gerald Stourzh (Hrsg.), *Schweiz – Österreich: Ähnlichkeiten und Kontraste*, Wien/Köln/Grad 1986, S. 155ff., hier S. 164ff.

perspektive, die über die Unzulänglichkeiten des Ist-Zustandes eine erstrebenswerte Alternative vor Augen führt.

Eine solche hat dann Chancen, wenn man in ihrem Zielbild Elemente eines überzeugenden Vorbildes wieder erkennt, und wenn man sie als geronnene Form anerkennungswürdiger Sinngehalte begreifen kann.

Das kann man von der derzeitigen „Eurokratie“ kaum sagen.

Eher noch von den schweizerischen Lösungen der Probleme von Einheit in Vielheit.

Manche Anregungen von damals waren vielleicht mit Sinngehalten überladen, und manche Gestaltzüge des schweizerischen politischen Systems konnten schon vor mehr als einem Menschenalter der Komplexität der Integration nicht gerecht werden. Heute könnten sie es noch viel weniger.

Dennoch verdienen die Anliegen, für die sich die Schweizer Gründungsväter des Europäischen Föderalismus so engagiert einsetzten, und die Erfahrungen, die hinter diesem Engagement standen, auch „heute noch“, und vielleicht noch mehr „heute wieder“, Aufmerksamkeit.

Zu diesen Anliegen gehörte, wie schon weiter oben vermerkt, auch die Einsicht, dass Föderalismus das Gegenteil von Perfektionismus darstellt.

Er braucht Zielstrebigkeit, manchmal rasche und entschiedene Entschlusskraft, aber oft auch Geduld.

Das brauchen gewiss auch jene, die sich nicht als Föderalisten bekennen. Hoffentlich hat Europa genug Zeit, dass es sich Geduld leisten kann!