

29. KAPITEL:

SCHWEIZERISCHE VERFASSUNGSGESCHICHTE

ALS QUELLE VON ANREGUNGEN FÜR DIE ZUKUNFT EUROPAS?¹

Die schweizerische Verfassungsgeschichte kann durchaus Anschauungsmaterial für eine künftige Verfassung der Europäischen Union liefern. Die im Jahre 1848 gelungene Bundesstaatsgründung war der entscheidende Schritt des Überganges der Eidgenossenschaft von einem auf völkerrechtlichem Vertrag beruhenden Staatenbund der 25 Kantone zu einem durch eine Verfassung begründeten Bundesstaat. Es war gelungen, die bis dahin souveränen Kantone, in welchen sehr unterschiedliche Volkswirtschaften sowie geografische und klimatische Bedingungen, vier Sprachen und Kulturen sowie zwei Konfessionen in starker Spannungslage existierten, mit einem festeren rechtlichen Band zu umschlingen. Dieses Band brachte aussenpolitische Handlungsfähigkeit, Friede und wirtschaftliche Prosperität im Innern und eine einheitliche Verteidigungspolitik. Es ermöglichte die Weiterentwicklung von Demokratie, Freiheit und Rechtsstaat. Der gewaltige Grössenunterschied zwischen dem Kleinstaat Schweiz und Europa ist keineswegs ein Hindernis für das Fruchtbarmachen institutioneller Erfahrungen, ja gar der Übernahme bestimmter Einrichtungen. So hat beispielsweise die antike Demokratie der kleinen griechischen Stadtstaaten wie etwa Athen grossen Einfluss auf die modernen Demokratien in Nordamerika und Europa ausgeübt – dies trotz der eklatanten Grössenunterschiede und der zeitlichen Distanz! Die kleine Schweiz hat umgekehrt bekanntlich mit Erfolg das Bundesstaatsmodell der weit grösseren Vereinigten Staaten rezipiert. Es haben im Gegenzug viele der flächen- und bevölkerungsmässig riesigen amerikanischen Teilstaaten wie etwa Kalifornien die in der Schweiz entwickelten Volksrechte der Initiative, des Referendums und des Abberufungsrechts weitgehend übernommen. Auch die Übernahme des schweizerischen Verfassungsreferendums durch Australien am Anfang des 20. Jahrhunderts zeigt, dass Grössenunterschiede kein Hindernis für die Übernahme verfassungsrechtlicher Institutionen sind. Überall geht es dabei um grundlegende Gestaltungsprinzipien für das menschliche Zusammenleben, mithin um die Regelung von Machtfragen, die in kleinen Gemeinwesen nicht weniger präsent als in grossen sind

¹ Der Text dieses Kapitels folgt weitgehend KÖLZ ALFRED, Die schweizerische Verfassungsgeschichte, Eine Quelle von Anregungen für die Zukunft Europas?, Forum Helveticum, Heft 11, Lenzburg 2002, S. 102 ff.

und die auf Grund der Erkenntnisse über die menschliche Natur, rationaler Überlegungen und geschichtlicher Erfahrungen gelöst werden müssen.

Die Schweiz war bereits vor gut 200 Jahren keineswegs eine staatsrechtliche Insel. In vielen Bereichen hat sie von 1798 an französische und nordamerikanische Gestaltungsmittel für einen modernen demokratischen Staat übernommen und weiterentwickelt. So geht beispielsweise die kollegiale Organisation der Schweizer Regierung – des Bundesrates – letztlich auf eine Übernahme aus der französischen Verfassung von 1795 und diese ihrerseits auf diejenige von Pennsylvania von 1776 zurück. Die Schweiz hat ihre Einrichtungen während der vergangenen 200 Jahre mit stetem Blick auf andere Staaten erneuert, dabei Passendes übernommen und in der Folge weiterentwickelt. Das schweizerische Staats- und Verwaltungsrecht, das Zivil- und Strafrecht sowie das Prozessrecht sind also letztlich in starkem Masse europäisches Recht, angepasst natürlich an schweizerische Traditionen und Mentalitäten. Auch das europäische Pionierland des modernen Verfassungsstaates, Frankreich, hat wesentliche Grundlagen seines Verfassungsrechts von auswärts, vor allem aus Nordamerika und teilweise aus Grossbritannien, bezogen. Eines der Hauptprobleme solcher – notwendiger – Rechtsübernahmen war in der Schweiz stets die harmonische Einfügung des neuen Rechts in die verschiedenen, aus mehreren Sprachen, Kulturen und Mentalitäten bestehenden Bevölkerungsgruppen. Eine zentrale Rolle spielte dabei das Parlament als das entscheidende Bindeglied zwischen Volk und Rechtsetzung. Betrachtet man die Stellung und Aufgaben des heutigen EU-Parlamentes, so wird bald klar, dass es diese anspruchsvolle Aufgabe kaum übernehmen kann, insbesondere nach der Ost- und einer allfälligen Südosterweiterung.

1. Parlament mit zwei Kammern

Es ist heute fast unbestritten, dass die EU stärkerer demokratischer Legitimation bedarf. Das Kernstück einer europäischen Organisation muss ein Parlament mit weitgefassten Zuständigkeiten sein. Es wird unumgänglich sein, ein zweikammriges Parlament, bestehend aus Volksvertretung und Staatenvertretung, zu schaffen. Alle bestehenden Bundesstaaten und sogar die meisten Einheitsstaaten besitzen eine zweite Kammer. Die Volksvertretung sollte, gleich wie das heute bestehende europäische Parlament, entsprechend der Bevölkerungszahl nach Proporz gewählt werden, wohl am besten auf eine Dauer von vier Jahren. Für die Zusammensetzung und Wahl der Staatenkammer bieten sich zahlreiche Möglichkeiten an. Was deren Zusammensetzung betrifft, so müsste die Zahl der Stimmen in ein angemessenes, jedoch nicht proportionales Verhältnis zur Bevölkerungszahl der einzelnen Staaten gebracht werden. Das schweizerische Ständeratsmodell oder das amerikanische Senatsmodell mit gleicher Vertretungsmacht jedes Gliedstaates dürfte auf europäische Verhältnis-

se nicht anwendbar sein; es müsste auf jeden Fall die Bevölkerungsgrösse mitberücksichtigt werden. Die Art und Weise der Bestellung der Mitglieder der Staatenkammer sollte man mindestens in einer Anfangsphase den Staaten überlassen, gleich wie dies in den Vereinigten Staaten und in der Schweiz geschah. Die Mitglieder beider Kammern sollten jedoch im Interesse einer guten und raschen Parlamentsarbeit freie Stimmgebung haben, also nicht an Weisungen etwa ihrer Regierungen gebunden sein. Eine absolute Gleichstellung der beiden Kammern, wie sie in der Schweiz besteht, oder gar die Ausstattung der Staatenvertretung mit grösserer Macht als der Volksvertretung, wie sie der amerikanische Senat besitzt, dürfte ebenfalls nicht sinnvoll sein. Der Volksvertretung sollten auf keinen Fall geringere Befugnisse als der Staatenkammer zukommen. In den zentralen Bereichen der gesamten Verfassungs- und der einfachen Gesetzgebung, der Finanzbefugnisse und der Staatsvertragskompetenz sollten beide Kammern gleichgestellt werden, ebenso bei der Ausübung der Oberaufsicht über die Regierung. In gewissen Bereichen, so gerade bei der Oberaufsicht der Regierung, sollte die Verfassung um der Wirksamkeit und Einheitlichkeit des Handelns willen gemeinsame Kommissionen vorsehen. Andere Befugnisse könnten aufgeteilt werden, so etwa das Begnadigungsrecht auf die Staatenkammer, die prioritäre Behandlung von Volksbegehren auf die Volksvertretung. Beide Parlamentskammern müssten über das Recht der Gesetzesinitiative verfügen. Von der Einführung eines Gesetzesreferendums wäre abzusehen. Hingegen wäre eine Volksinitiative sinnvoll, jedoch in einer ersten Phase nur in Form einer «Bürgerinitiative», also einer Art verstärkter kollektiven Petition an das Parlament. Das Parlament hätte eine solche Initiative allerdings in verfahrensmässig privilegierter, hervorgehobener Art zu behandeln. Für eine europäische Volksabstimmung über eine Volksinitiative mit einem bestimmten Text im Sinne eines Oppositionsinstrumentes, wie sie in der Schweiz und in Teilstaaten in den USA besteht, ist es noch zu früh; das europäische Volk ist noch zu wenig als «Staatsorgan» konstituiert. Es könnten hier die europäischen Staaten vorangehen und sukzessive ihre direkt-demokratische Kultur vertiefen, wie das in der Schweiz am Anfang in den Kantonen der Fall war, bevor der Bund stärker demokratisiert wurde.

2. Welche Regierung für Europa?

Das nach der Osterweiterung und einer allfälligen späteren Südosterweiterung aus gut 30 Staaten zusammengesetzte Europa wird längere Zeit ein komplexes und fragiles Gebilde bleiben. Es muss sich zuerst ein europäisches Bewusstsein, eine europäische Öffentlichkeit und eine europäische politische Kultur bilden. Es bedarf aber vor allem staatenübergreifender europäischer Parteien. Diese Entwicklung steckt noch in den Anfängen. Die Schaffung eines parlamentarischen Regierungssystems wäre unter diesen Umständen nicht sinn-

voll, ja möglicherweise gefährlich: Misstrauensvoten und Regierungsstürze mit Instabilitäten, mit Machtvakuum, langen Koalitionsverhandlungen, Vermittlungsversuchen eines allfälligen Staatspräsidenten und vorgezogenen Neuwahlen wären für das neukonstituierte Europa schädlich. Die klassische parlamentarische Regierungsweise dürfte sich für ein derart komplexes Gebilde wie das künftige Europa überhaupt nicht eignen.

Also ein Präsidialsystem amerikanischen Musters? Auch davon wäre abzuraten. Ein mit so grosser Machtfülle ausgestatteter europäischer Staats- und Regierungschef wäre sowohl für die grossen als auch die kleinen Staaten Europas unverträglich. Bei den grossen entstünden kräfteverzehrende Rivalitäten, Hegemoniestreben, Prestige- und Machtkämpfe, bei den kleinen Ohnmachtsgefühle. Ein solcher Präsident wäre ein von vielen europäischen Bürgern als unrepublikanisch empfundener «Wahlmonarch». Tatsächlich ist ja auch das Amt des amerikanischen Präsidenten in vielen Aspekten der Stellung des englischen Königs am Ende des 18. Jahrhunderts nachgebildet. Je nach Person könnte ein solcher «Europapäsident» das Parlament überspielen und vielleicht entmachten. Es wäre auch zu befürchten, dass dieses Präsidialamt den so notwendigen Aufbau eines europäischen Parlamentarismus, das Kernstück der europäischen Demokratie, behindern könnte, dies gerade dann, wenn der Präsident vom europäischen Volk zu wählen wäre, denn dann wäre er dem Parlament gegenüber nicht verantwortlich. Und wer sollte ihn denn sonst wählen, wenn er über ausreichende Macht und damit gute demokratische Legitimation verfügen soll? Die Fragwürdigkeit von direkten oder «quasidirekten» Volkswahlen von Staats- und Regierungschefs hat sich in der letzten Zeit in Europa und den Vereinigten Staaten deutlich offenbart: übermässige, «unrepublikanische» Personalisierung der Wahl, Verzerrungen des Machtgleichgewichts wie etwa in Frankreich, riesiger Propagandaaufwand, keine Möglichkeit aller europäischen Bürgerinnen und Bürger, die Kandidaten in der Originalsprache zu verstehen, Unberechenbarkeit der Wahl und anderes mehr. Schweizerische Erfahrungen haben gezeigt, dass für die Regierung von sprachlich, religiös, wirtschaftlich und kulturell verschiedenen Teilstaaten und Völkern die Wahl durch das Parlament und für deren Organisation das kollegiale Organisationsprinzip mit periodischem Wechsel der Vorsitzenden geeignet ist. Bereits die heutige EU enthält ja Elemente einer solchen Regierungsorganisation.

3. Ein halbparlamentarisches System ohne Staatspräsident

Eine vielleicht sinnvolle Lösung des Problems einer europäischen Regierungsorganisation wäre die Wahl einer fünfköpfigen, kollegial organisierten Regierung durch die beiden in gemeinsamer Sitzung vereinigten Parlamentskammern. Die Wahl dieses nicht stürzbaren, für alle wichtigen Entscheide zuständigen «Direktoriums» würde auf zwei Jahre fest erfolgen. Der Präsident

oder die Präsidentin dieses Kollegiums würde ebenfalls auf zwei Jahre fest gewählt, könnte jedoch für diese Aufgabe nicht unmittelbar wiedergewählt werden. Auf diese Weise würde eine zweijährige Rotation des Präsidenten der europäischen Regierung erfolgen. Die auf vier Jahre gewählte Volksvertretung hätte – in Verbindung mit den Mitgliedern der Staatenkammer – also am Anfang und in der Mitte ihrer Amtszeit – Gelegenheit, personelle Veränderungen der Regierung vorzunehmen, was das Fehlen eines Misstrauensvotums zum Teil kompensieren würde. Ein – problematischer – europäischer Staatspräsident, wie solche in vielen europäischen Staaten als historische Nachläufer der früheren Könige oder Kaiser existieren, würde damit überflüssig. Jedem der fünf Regierungsmitglieder wären bei dieser Organisation vier bis sechs Fachminister unterstellt. Die Regierung hätte dem Parlament zu Beginn jeder zweijährigen Periode eine Liste dieser Fachminister oder «Kommissäre» vorzulegen, welche vom Parlament infolge politischer oder regionaler Unausgewogenheit zurückgewiesen werden könnte, jedoch nur gesamthaft und ohne die Möglichkeit des Parlaments, der Regierung bestimmte Personen aufzudrängen.

Die fünfköpfige europäische Regierung wäre samt den «Fachministern» personell und organisatorisch vom Parlament getrennt. Sie würde jedoch mit Letzterem zusammenarbeiten, sowohl im Plenum der Kammern wie in den Ausschüssen – gleich wie in den parlamentarisch regierten Staaten.

Der Gerichtshof wäre von diesen politischen Behörden vollständig getrennt. Die Richterernennung könnte am ehesten durch ein gemischtes Gremium erfolgen, das etwa zu zwei Fünfteln aus Parlamentsmitgliedern bestehen könnte, welche das politische Element dieses Gremiums bilden würden. Weitere Mitglieder dieses nicht allzu grossen Richterwahlgremiums sollten amtierende Richter verschiedener Stufen, Rechtsanwältinnen sowie parteipolitisch unabhängige Rechtswissenschaftler europäischer Universitäten sein. Die Amtszeit der Richter sollte im Interesse ihrer Unabhängigkeit lange dauern, nach dem Vorbild der deutschen Bundesverfassungsrichter am ehesten zwölf Jahre; nach Ablauf dieser zwölf Jahre wären sie dann, ebenfalls nach deutschem Muster, im Interesse ihrer Unabhängigkeit nicht wiederwählbar. Von einer Ernennung der Richter auf Lebenszeit wäre aus demokratischen Gründen abzusehen. Selbstverständlich wäre auch ein unabhängiger Rechnungshof vorzusehen. Der Europäische Gerichtshof würde einen Funktionswandel durchmachen: Er stünde weniger im Dienste der Integration als bis anhin; diese müsste dafür stärker von den politischen Behörden umgesetzt werden.

4. Kompetenzaufteilung

Die Aufteilung der Zuständigkeiten auf die Staaten und die Union bildet ein Kernstück bundesstaatlicher Verfassungen, neben dem Regierungssystem das wohl am schwierigsten zu regelnde. Bildeten bis anhin die «vier Freiheiten»

eine bloss unscharfe und offene Grundlage der Kompetenzen der EU, so müsste diese Frage in einer künftigen Verfassung viel präziser geregelt werden. Damit kann demokratisch legitimierte Rechtssicherheit geschaffen werden, an der es gegenwärtig weitgehend fehlt. Es darf heute als selbstverständlich gelten, dass das Subsidiaritätsprinzip die Richtlinie dieser Kompetenzaufteilung sein muss: Was die Staaten der EU hinreichend und ohne Schaden für die anderen regeln können, darf nicht zur EU-Zuständigkeit werden. Es könnte deshalb in der Verfassung festgelegt werden, dass die Übertragung neuer Zuständigkeiten auf die Union nur mit qualifizierten Mehrheiten möglich wäre. Das Problem besteht jedoch darin, dass die EU schon heute recht viele Zuständigkeiten wahrnimmt, die mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht vereinbar sind. Ein «Rücktransfer» von Zuständigkeiten von der Union auf die Staaten erscheint daher in einigen Bereichen als notwendig, wenn die Verfassung glaubwürdig sein soll. Solche Rücktransfers sind jedoch politisch sehr schwer durchzuführen, wie gerade schweizerische Erfahrungen zeigen. In der EU dürfte vor allem die Furcht vor einer Störung eines im Laufe der Jahre eingependelten Wettbewerbsgleichgewichtes bei den verschiedenen Wirtschaftszweigen ein Haupthindernis von Rücktransfers bilden. Dennoch muss das Kompetenzproblem gelöst werden; es handelt sich geradezu um eine existenzielle Frage vor allem auch einer künftigen, vergrösserten EU. An verfassungstechnischen Instrumentarien hierfür fehlt es auf Grund von Erfahrungen in der Schweiz und Deutschland nicht, jedoch dürften politische Lösungen nur schwer zu finden sein. Denkbar wäre hier eine künftige Rolle des Gerichtshofes, welcher im Rahmen von Staatenklagen die allzu weitgehende Ausschöpfung von verfassungsmässigen Zuständigkeiten durch Parlament und Regierung in Schranken halten könnte. Ein solcher Schutz der Staaten gegen Kompetenzübergriffe der Union würde wenn nicht das einzige, so doch ein wesentliches Element des Minderheitenschutzes in Europa sein.

5. Grundrechte, Wertorientierung

Die Verfassung der EU müsste einen freiheitlichen, demokratischen, sozialen, rechtsstaatlichen, ökologischen, multikulturellen, laizistischen und welt-solidarischen Charakter haben. Eine Konstituierung dieser Ziele dürfte keine ausserordentlichen Schwierigkeiten bieten. Im Bereich der individuellen Freiheit ist Europa mit der Menschenrechtskonvention, der Grundrechtscharta der EU und anderen Konventionen sowie der Übernahme von Menschenrechtsgelalten der UNO schon weit fortgeschritten. Dasselbe gilt für das Sozialstaatsprinzip, eine eigentliche europäische Schöpfung nach den beiden Weltkriegen, um die uns die grosse transatlantische Republik nur beneiden kann! Dass die EU-Verfassung multikulturell sein muss, versteht sich von selber, ebenso, dass sie in religiösen Fragen – abgesehen von der Statuierung der individuellen Religionsfreiheit – absolut keine Festlegungen trifft, also streng laizistisch ist.

6. Demokratie und Freiheit

Anzustreben ist in einem künftigen Europa eine stärkere Verbindung von Freiheit und Demokratie. Die Demokratie ist, richtig verstanden, nicht einfach ein zur Freiheit gegensätzliches Prinzip. Sie ist vielmehr ein die Freiheit unterstützendes Element, welches jene zu einem dynamischen, aktiven Lebens-element macht. Dadurch wird die individuelle Freiheit aus ihrer bloss abgrenzenden, sozusagen «quietistischen» und statischen Funktion herausgelöst und gewinnt die neue Dimension einer Freiheit der Mitwirkung und der Verantwortung, die sowohl für die Einzelnen wie auch für das Gemeinwesen fruchtbar ist. Um dies zu erreichen, müssen Freiheit und Demokratie allerdings in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen; keines der beiden Elemente darf über-spannt werden. Eine solche Synthese zu demokratischer Freiheit kann nur durch eine Verbindung zwischen Verfassungstheorie und längerer gesellschaftlicher Praxis gefunden werden. Das beste Anschauungsmaterial dafür weist wohl die politische Kultur der Vereinigten Staaten von Amerika auf. In Europa können am ehesten Frankreich und die Schweiz entsprechende Erfahrungen bieten.

7. Verfassungsreferendum als demokratisches Fundament des neuen Europa

Eine europäische Verfassung sollte dem europäischen Volk, das heisst allen Bürgern und Bürgerinnen Europas, zur Abstimmung vorgelegt werden, wie dies in der Schweiz vor mehr als 150 Jahren, 1848, getan wurde. Die damaligen schweizerischen Verfassungsväter wussten sehr wohl, weshalb sie dies taten: Sie sahen gewaltige Probleme der Akzeptanz und Durchsetzung dieser Verfassung bei den 25 Kantonsvölkern voraus. Nur die stärkste denkbare Legitimation, nämlich die Zustimmung der Bürger dazu, liess die Hoffnung auf emotionale und politische Verankerung eines grösseren Ganzen und auf praktische Durchsetzung des Verfassungswerkes als realistisch erscheinen. Gleichzeitig erhofften sie sich vom Verfassungsreferendum eine wesentliche Verstärkung eines gesamtschweizerischen Denkens, eine nach damaliger Ausdrucksweise «nationbildende», heute als «integrativ» oder schlicht «einigend» verstandene Wirkung. Das Verfassungsreferendum hat auch die Ausbildung gesamtschweizerischer politischer Parteien gefördert. Vom Verfassungsreferendum erwarteten die Verfassungsväter schliesslich eine erzieherische Wirkung im Sinne der erwähnten Erziehung zu «verantwortlicher Freiheit»; es standen Demokratie und aufklärerischer Erziehungsgedanke in engem Zusammenhang. Die verantwortliche Freiheit sollte die einzelnen Bürger nicht nur befähigen, Verantwortung für das Gemeinwesen zu tragen; es sollte sie auch zu aktivem wirtschaftlichem Handeln im Rahmen der damals entstehenden Zivilgesellschaft erziehen.

Dieselben Überlegungen gelten auch für ein künftiges Europa, vor allem für dessen östliche und südöstliche Teile.

Der Entschluss, 1848 die Bundesverfassung dem Volk vorzulegen, war damals gewiss kühn. Den Schweizern waren jedoch die Amerikaner und die Franzosen vorausgegangen: Mehrere amerikanische Einzelstaaten hatten bereits von 1776 an neue Verfassungen dem Volk vorgelegt. In Frankreich fand die erste Volksabstimmung über eine Verfassung im Jahr 1793 statt, dann zwei Jahre später erneut, und es hat sich das Verfassungsreferendum in diesem Land in der Folge fest etablieren können. In zahlreichen weiteren Staaten Europas wurde es erst später eingeführt. Die Amerikaner, Franzosen und die Schweizer jener Zeit waren wohl noch kühner als es heute Europa mit einer Verfassungsabstimmung wäre, wenn man an den damaligen Alphabetisierungs- und Bildungsgrad und die damaligen Kommunikationsmittel denkt! Eine voraussichtliche Volksabstimmung beeinflusst natürlich die Arbeit eines europäischen Verfassungskonventes ganz erheblich: der Konvent bedarf ja einer Mehrheit der Betroffenen und muss daher von Anfang an einfache Prinzipien erarbeiten und diese gut verständlich ausdrücken. Er muss Übertreibungen vermeiden, muss vielleicht Wünschbares, jedoch allzu Umstrittenes weglassen, und er muss noch stärker auf regionale Kulturen und Mentalitäten, Wirtschaftsstrukturen und geschichtliche Faktoren Rücksicht nehmen als sonst. Insgesamt dürften solche «Vorwirkungen» eines Verfassungsreferendums die Qualität des zu Schaffenden stärker fördern als beeinträchtigen. Sie bewirken eine gewisse Mässigung («modération») der Verfassungsgebung im Sinne von Montesquieu. Besonders dem Subsidiaritätsprinzip bei der Zuständigkeitsfestlegung dürfte vor dem Hintergrund eines Verfassungsreferendums besser Nachachtung verschafft werden; dasselbe gilt etwa für die Zielsetzung, ein ausgewogenes Regierungssystem zu konzipieren.

Eine europäische Verfassung könnte nur in Kraft gesetzt werden, wenn sie von einer Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger und Bürgerinnen angenommen wird. Auf irgendwelche undemokratischen und letztlich diskriminierenden Beteiligungsquoten oder auf eine qualifizierte Mehrheit der Zustimmung wäre zu verzichten; die Schweiz hat damit schlechte Erfahrungen gemacht, ebenso Italien: nicht wenige Volksabstimmungen in Italien über das abrogative Referendum erscheinen wegen des Beteiligungsquorums von 50 Prozent wie ein Hohn auf die Demokratie!

8. Keine Erstarrung der Verfassung

Die Änderung einer einmal in Kraft gesetzten europäischen Verfassung sollte leichter möglich sein als diejenige der amerikanischen Unionsverfassung von 1787; diese ist heute – infolge allzu hoher Hürden – teilweise antiquiert, und nur mittels waghalsiger Interpretationen der Juristen kann erreicht werden,

dass sie die Funktionsfähigkeit der Union nicht allzu stark behindert. Die Schweizer Bundesverfassung, welche für jede Änderung ein einfaches Volksmehr und ein ebenfalls einfaches Kantonsmehr verlangt, hat sich während der letzten 150 Jahre als anpassungsfähig erwiesen. Der grösste Teil der zahlreichen Verfassungsänderungen betraf die Übertragung von Zuständigkeiten der Kantone auf den Bund, so dass heute die Substanz des schweizerischen Föderalismus als geschwächt erscheint. Ein gewisses Gegengewicht bietet der in Deutschland, Österreich und der Schweiz praktizierte «Vollzugsföderalismus», also der Vollzug des Bundesrechts durch die Länder oder Kantone. Es wäre wie gesagt denkbar, in einer europäischen Verfassung die Übertragung neuer Zuständigkeiten auf die Union an strengere Voraussetzungen – etwa an ein Dreifünftelmehr – zu knüpfen als die Änderung organisatorischer oder verfahrensmässiger Teile der Verfassung. Dies wäre eine verfassungsrechtliche Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips, ohne dass Erneuerungen etwa der Parlaments- oder Regierungsorganisation oder der Ausbau der Volksinitiative allzu stark erschwert würden.

In der Schweiz hat man den Bund dann jeweils stärker demokratisiert, wenn dieser neue Zuständigkeiten zulasten der Kantone erhielt. Hier bedeutete dies jeweils die Ausdehnung des Referendums und der Volksinitiative. Die Logik dieses Vorgehens leuchtet wohl ein. Wie jedoch im Rahmen einer sich verstärkenden europäischen Integration in dieser Hinsicht vorzugehen wäre, ist noch nicht abzusehen.

Um eine Erstarrung und eine allfällige Antiquiertheit einer europäischen Verfassung wenn möglich zu vermeiden, sollte in der Verfassung die periodische und obligatorische Einsetzung eines europäischen Verfassungskonventes vorgesehen werden – etwa alle 30 Jahre –, der dann das Ergebnis seiner Arbeit dem europäischen Volk und den Staaten vorzulegen hätte. Der Gedanke einer solchen periodischen Verfassungsüberprüfung geht auf Thomas Jefferson zurück, der damit verhindern wollte, dass eine Generation der nachfolgenden die Verfassung aufrichtigen könne. Die Idee wurde dann vom französischen Philosophen und Staatsdenker Condorcet übernommen und gelangte in der Folge in die Schweiz.

9. Vom Vertragseuropa zum Verfassungseuropa

Der französische Historiker Charles Seignobos, welcher an der Pariser Sorbonne am Aufbau der Dritten Republik mitarbeitete, schrieb in seiner Politischen Geschichte des modernen Europas Folgendes: «Es wäre falsch, wollte man das Interesse für die schweizerische Geschichte nach der Grösse des Landes bemessen. Dieses kleine Land nimmt in der Geschichte des modernen europäischen Verfassungslebens eine sehr bedeutende Stellung ein. Jeder Kanton hat ein Feld für politische Versuche abgegeben, und da jeder die verschiedenen

Bedingungen der Sprache, der Religion, der Gebietsausdehnung, des Wirtschaftslebens auf besondere Weise vereinigt, so erfolgten die Versuche unter mannigfaltig variierten Bedingungen. Jedem, der die Entwicklung der modernen demokratischen Gesellschaft verstehen will, ist diese Geschichte zu empfehlen als die instruktivste Sammlung von praktischen Beispielen für die Anwendung des Prinzipes der Volkssouveränität.»

Es ist die historische Aufgabe des heutigen Europas, seine rechtliche Grundordnung auf das Prinzip der Volkssouveränität zu gründen und so den Übergang vom Vertragseuropa zum Verfassungseuropa zu vollziehen.