

Deliberative Demokratie und Abstimmungsdemokratie

Zur Idee der demokratischen Gerechtigkeit im europäisch-staatlichen Spannungsfeld

Inhaltsübersicht

I.	Demokratische Gerechtigkeit	41
II.	Abstimmungsdemokratie und deliberative Demokratie	44
	1. Abstimmungsdemokratie	44
	2. Deliberative Demokratie	49
III.	Demokratische Strukturen im Prozess der europäischen Integration	52
IV.	Perspektive	58

«...while traveling up a river in France, (some Danish Vikings) where asked by a messenger calling out from the riverbank, «What is the name of your master?» «None,» they replied, «we are all equals.»

ROBERT A. DAHL¹

«There is a saying among my people in Ghana: one head alone is not enough to decide.»

KOFI A. ANNAN²

I. Demokratische Gerechtigkeit

«Keine Regierung kann gerecht sein, wenn sie nicht auf dem Willen der Regierten beruht», verkündete die Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten im Jahre 1776. Der Gedanke der «demokratischen Gerechtigkeit» fand

¹ ROBERT A. DAHL, On Democracy, New Haven/London 2000, 19.

² KOFI A. ANNAN, Africa's Thirst for Democracy, International Herald Tribune, December 5, 2000.

II. Abstimmungsdemokratie und deliberative Demokratie

L'histoire des Suisses n'est que l'histoire «d'un peuple modeste dont la seule ambition est de ne pas cesser d'être lui-même...»

PELLEGRINO ROSSI⁸

1. Abstimmungsdemokratie

Als Abstimmungsdemokratie wird hier die Form der politischen Willensbildung verstanden, die dem Bürger nicht nur ein Recht auf Wahl seiner Repräsentanten (indirekte oder repräsentative Demokratie), sondern auch ein Recht auf Teilhabe an Sachentscheiden (direkte, halbdirekte Demokratie) zuerkennt. Dabei kann es sich bei dem Volksentscheid um die Annahme oder Verwerfung einer bereits vom Parlament getroffenen Massnahme handeln, wobei die Abstimmung automatisch kraft Eintritts bestimmter (verfassungsrechtlicher) Bedingungen oder auf dem Wege der Auslösung durch die Bürger selbst (obligatorisches bzw. fakultatives Referendum) anzuordnen ist; es kann die Verfassung aber den Stimmbürgern auch das Recht in die Hand geben, selbst auf die politische Agenda Einfluss zu nehmen und insbesondere diejenigen Fragen zu bestimmen, über die schliesslich in einer Volksabstimmung zu befinden ist (Volksinitiative). Gerade die Schweiz hat in einer langen Geschichte eine reiche Vielfalt von direkt-demokratischen Instrumenten geschaffen⁹. Sie

⁸ PELLEGRINO ROSSI, Cours d'histoire suisse (édité et préfacé par ALFRED DUFOUR), Bâle 2000, p. IX/X.

⁹ Die Schweiz kann aber keineswegs ein «Monopol» für direkt-demokratische Instrumente der Willensbildung beanspruchen. Direktdemokratische Einrichtungen und Verfahren finden sich auch etwa in verschiedenen Mitgliedstaaten des Europarates. So besteht die Möglichkeit der Volksinitiative auf nationaler Ebene auch etwa in der Slowakei, in Litauen, Ungarn und in Liechtenstein. Das obligatorische und fakultative Referendum auf nationaler Ebene kennen beispielsweise Dänemark, Irland, Italien, Kroatien, Litauen, Österreich, Polen, Rumänien, Slowakei, Spanien und Ungarn. Gar keine direkt-demokratischen Einrichtungen kennen einzig die Niederlande. Vgl. SILVANO MÖCKLI, Direktdemokratische Einrichtungen und Verfahren in den Mitgliedstaaten des Europarates, St. Gallen 1996, 8.

hat hierin – zählt man die Geschichte der Kantone und des Bundes zusammen – Erfahrungen über mehrere tausend Jahre hinweg gesammelt. Ihre Verfassungsgeschichte ist ein unvergleichliches Laboratorium und Experimentierfeld der direkten Demokratie, und die Prozesse schöpferischer Weitergestaltung brechen nicht ab. Die Art und die Reichweite der Volksrechte, wie sie im schweizerischen Verfassungsleben Gestalt angenommen haben, sind weltweit einzigartig. Für die Schweiz bilden sie eine «raison d'être», einen unverzichtbaren Bestandteil ihrer Identität, und sie haben die politische Kultur des Landes in reichem Masse geprägt. Doch was sind die immanenten Werte und Vorzüge, was ist die Essenz solcher demokratischer Mitentscheidungsrechte der Bürger, und sind diese, über den «Fall Schweiz» hinaus, auch von Interesse für andere Völker und Staaten und für internationale Organisationen?

Demokratie hat vielfältige Wurzeln, und sie beruht auf verschiedenen Idealen. Sie ist, erstens und historisch betrachtet, aus dem Kampf gegen autokratische Herrscher wie Tyrannen, Diktatoren und andere Machthaber hervorgegangen, die im Laufe der Geschichte aus Machtgier, Eigensucht, Fanatismus und anderen Motiven immer wieder Unglück über die Völker gebracht haben. Die direkte Demokratie geht aber einen Schritt weiter: sie ist eine institutionalisierte Form des Misstrauens gegen die gewählten Repräsentanten des Volkes, deren Handeln die Bürger überwachen und mit denen sie die letzte Entscheidungsmacht teilen. Dem System der direkten Demokratie ist die Befürchtung immanent, dass Mandatsträger naturgemäss dazu neigen, eine «Kaste» zu bilden und die Interessen an der Erhaltung und Verbesserung ihres politischen Status oder ihre privaten Interessen über diejenigen des Gemeinwohls zu stellen. Dem Bürger soll es daher, indem ihm das letzte Wort bei der Entscheidung wichtiger Sachfragen gegeben wird, vorbehalten sein, mit Hilfe des Referendums sein «Veto» gegen Beschlüsse des Parlaments einzulegen, wenn er der Meinung ist, dieses hätte seine Macht nicht repräsentativ im Interesse des Ganzen ausgeübt oder sogar missbraucht; und er wird mit dem Initiativrecht selbst in die Lage versetzt, politische Prozesse in Gang zu setzen, inhaltlich zu fixieren und letztlich zu determinieren. Dabei entfaltet schon die blosse Existenz von Volksrechten indirekte, vorbeugende Gestaltungswirkungen auf den politischen Prozess: in vielen Fällen sind politische Weichenstellungen oder Ak-

zentsetzungen im Schatten von Referendumsdrohungen oder als Gegenwürfe auf Volksinitiativen entstanden. Die unmittelbare Einflussnahme auf den politischen Prozess durch Teilhaberechte an Sachentscheidungen ist für den Bürger im modernen politischen Umfeld noch umso bedeutsamer geworden, als alte Gehäuse der geistig-gesellschaftlichen Zugehörigkeit wie politische Parteien, Kirchen oder wirtschaftliche Interessenorganisationen allmählich an Bedeutung verlieren oder gar zerfallen und die inhaltliche Orientierung, Steuerung und Entscheidung politischer Geschäfte und des Gangs der Politik durch den blossen Akt der Parlamentswahl immer schwieriger geworden ist.

Direkte Demokratie gründet, zweitens, im Glauben, dass alle Bürger und alle Bürgerinnen grundsätzlich im gleichen Masse befähigt sind, zu einem *sachgerechten politischen Urteil* zu gelangen. So wie in sozialen Experimenten empirisch nachgewiesen wurde, dass beliebig zusammengesetzte Gruppen von Menschen durchaus in der Lage sind, für die Regelung komplexer Fragen ihres Zusammenlebens vernünftige Lösungen zu entwickeln, so sei auch das Vertrauen gerechtfertigt, dass sich eine politische Gemeinschaft selbst ein ihr entsprechendes, gutes Recht zu schaffen vermöge¹⁰. Der Bürger, der vom einzelnen Entscheid in der Regel nicht zentral getroffen werde, sei grundsätzlich auch viel eher dazu disponiert, sich nach Gesichtspunkten des Gemeinwohls zu richten, als der Politiker, der naturgemäss versucht sei, mit den ihm anvertrauten Sachentscheidungen auch Fragen seines beruflichen Fortkommens zu verknüpfen oder sich sogar korrumpieren zu lassen¹¹.

Nach einem dritten Argument zugunsten der direkten Demokratie stellen die Volksrechte eine Manifestation der *politischen Freiheit* dar; je mehr Menschen befugt sind – so lautet die These – das Recht unmittelbar mitzube-

¹⁰ HANS HERBERT VON ARNIM, Das System – Die Machenschaften der Macht, München 2001, 374.

¹¹ VON ARNIM (FN 10), 373 ff. Interessant scheint der Hinweis SCHUMPETERS zu sein, wonach in der Schweiz die klassische Lehre, dass sich aus dem Willen des Volkes das Gemeinwohl ergebe, tatsächlich den Fakten mit einem genügenden Näherungsgrad entspreche; allerdings führte SCHUMPETER diesen von ihm herausgestellten Sonderentfall nicht etwa auf direkt-demokratische Rechte, sondern auf die Tatsache zurück, dass die Schweiz eine «Welt von Bauern» sei und es in der Politik der Schweiz um «keine grossen Entscheidungen» gehe; JOSEPH SCHUMPETER, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2. Aufl., Tübingen 1950, 425.

stimmen, unter dem sie leben, desto grösser sei auch die Zahl derjenigen, für die sich Autonomie der Person und Einbindung in den politischen Verband decken, gegenseitig ergänzen oder gar stärken; je mehr eine Verfassungsordnung zudem, etwa durch föderative Auffächerung der Staatsmacht und Vielfachung der Entscheidungsebenen, den spezifischen Traditionen und Bedürfnissen der verschiedenen Volksgruppen und insbesondere von Minderheiten Rechnung trage, desto grösser sei das Feld, in dem Identität des Willens von Regierungen und Regierten bestehe.

Wir haben starke Argumente zugunsten der direkten Demokratie vorgebracht. Es soll aber nicht bei einem blossen Lobgesang bleiben. *Viele Erscheinungen und Erfahrungen stimmen auch nachdenklich*. Da steht zunächst die Tatsache, dass auch eine Mehrheit *tyrannisch* sein kann. Auch das «souveräne» Volk ist, ebenso wie das autokratische Regime, nicht gegen Willkür und Machtmissbrauch gefeit. Das demokratische Prinzip der Mehrheitsentscheidung bedarf der inneren und äusseren rechtsstaatlichen Schranken, soll es nicht der ihm eigenen Logik widersprechen oder die Werte zerstören, auf denen es selber beruht¹². Auch die Ausrichtung der Volksentscheidung auf das sachlich gegebene *Gemeinwohl* ist nicht ohne weiteres gewährleistet. Bürgerinnen und Bürger, die in ihrem Alltag nicht oder nur am Rande politischen Geschäften nachgehen, bedürfen der Information und der «Aufklärung» und sie sind auf ständiges Lernen angewiesen. Leicht verengt sich aber insbesondere im Vorfeld einer Abstimmung der Horizont der politischen Debatte auf einige wenige, oft nicht zentrale Punkte, und die Kampagne kann zum blinden, emotionsgeladenen, allenfalls demagogischen Schlagabtausch degenerieren. Weit entfernt sich dann die demokratische Willensbildung von der von HAMILTON und MADISON in den «Federalist Papers» in die Volksvertretung gesetzte Erwartung, wonach eine weite Streuung und pluralistische Vielfalt der sich begegnenden Meinungen und Standpunkte eine Erweiterung des Geistes und eine

¹² Vgl. DANIEL THÜRER, Werte in Europa – Werte in der Schweiz, in: Der Einfluss des europäischen Rechts auf die Schweiz, Festschrift für ROGER ZÄCH, hrsg. von PETER FORSTMOSER/HANS CASPAR VON DER CRONE/ROLF H. WEBER/DIETER ZOBL, Zürich 1999, 139–155, v.a. 147 ff.

Versachlichung und Läuterung der Entscheidungen zur Folge hätten¹³. Gerade in Fragen der Aussenpolitik hat sich in der schweizerischen Praxis verschiedentlich gezeigt, dass die direkte Demokratie den Herausforderungen einer rationalen Standortbestimmung und strategischen Richtunggebung nicht immer optimal gewachsen war, ja – wie ich meine – Fehlentscheide getroffen wurden¹⁴. Ganz allgemein klaffen in Demokratien Fachkompetenz und Urteilskraft nach innen und nach aussen oft auseinander, was fragwürdige aussenpolitische Positionen oder gar Missgriffe begünstigt: eine Erscheinung, die sich im Rahmen direkt-demokratischer Entscheidungsverfahren noch potenziert. Hinzu kommt schliesslich der Aspekt der *Freiheit*: Demokratie muss auf rechtsstaatlichen Prinzipien beruhen, d.h. sich in einem fairen Verfahren abspielen, und sie muss an Grund- und Menschenrechten ihre Schranke finden; sonst kann sie in Gefahr geraten, totalitäre Züge anzunehmen, so wie der Freiheitsgedanke, wenn er nicht am Wohl aller eine Schranke und Orientierung findet, zur Anarchie entartet. Ist denn nicht auch etwa das NS-Regime auf dem Wege einer Volkswahl an die Macht gelangt, und stützen sich nicht etwa im heutigen Mittel- und Osteuropa und in anderen Weltgegenden ethno-faschistische Gruppen auf Verfahren der direkten Demokratie wie vor allem das Referendum, um für sich selbst die Macht zu erkämpfen oder zu erhalten und andere zu unterdrücken, zu vertreiben oder gar zu eliminieren? Die liberale Freiheit also ist Voraussetzung, Inhalt und Schranke jeder richtig verstandenen Ausgestaltung des Demokratieprinzips.

¹³ The Federalist Papers by ALEXANDER HAMILTON/JAMES MADISON/JOHN JAY, with an introduction and commentary by GARRY WILLS, Bantam Books, New York 1982, v.a. Papers No. 9, 10, 14, 39, 41–46, 63.

¹⁴ Ich denke an die Ablehnung des UNO-Beitritts im Jahre 1986 durch 75,7 Prozent der Stimmbürgerinnen und -bürger und durch alle 26 Kantone und die Ablehnung der Stimmbürgerinnen und -bürger zum Europäischen Wirtschaftsraum im Jahre 1992 von einem Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum im Jahre 1992 von einem Beitritt der Stimmbürgerinnen und -bürger und 18 Kantonen. Am 3. März 2002 wurde freilich eine Volksinitiative «für einen Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)» mit klarem Volksmehr (1'489'062 : 1'237'725 Stimmen), aber äusserst knappem Ständemehr (12 : 11 Stände) gutgeheissen.

2. Deliberative Demokratie

Das Unbehagen von drei Gefahren, nämlich der «Tyrannei der Mehrheit», der mangelnden «Aufgeklärtheit» und der totalitären Versuchung, ist der (direkten) Demokratie immanent. Es handelt sich hier natürlich um extreme «Entartungen» des verabsolutierten Prinzips. Sie begleiten als Denkvorstellung, aber auch in den Augen eines überzeugten Anhängers und «patriotischen Bürgers»¹⁵ jede grundsätzliche Überlegung zur Demokratie wie ein Schatten und führen uns dazu, nunmehr die Figur der «deliberativen Demokratie» aufzugreifen.

Das Thema ist alt – so alt wie die grundsätzliche Beschäftigung mit der Politik überhaupt. Der Begriff zirkuliert aber seit einigen Jahren als Schlagwort in den wissenschaftlichen und politischen Auseinandersetzungen: in Europa vor allem als Grundsatzfrage der politischen Theorie¹⁶, in den Vereinigten Staaten häufig mit dem Ziel, die Entscheidungen über gewisse politische und moralische Prinzipien aus dem «souveränen» Zugriff der Gerichte¹⁷ einerseits und der Verstrickung in den Interessenpluralismus andererseits herauszulösen und sie zum Gegenstand einer rationalen öffentlichen Auseinandersetzung und Meinungsbildung aller zu machen¹⁸. Drei Prinzipien sollen die Form der Deliberation (lateinisch: Erwägung, Abwägung) bestimmen: Öffentlichkeit, Verantwortlichkeit und Reziprozität; dabei bedeutet «reziproke Demokratie» die Begründung von Standpunkten gestützt auf Prinzipien, die auch von der Gegenseite geteilt, anerkannt oder zumindest nachvollzogen und als Grundlage

¹⁵ Vgl. RICHARD D. PARKER, Homeland: An Essay on Patriotism, Harvard Journal of Law and Public Policy, Vol. 25, 2002, 407.

¹⁶ Vgl. etwa JÜRGEN HABERMAS, Die Einbeziehung des Anderen, Studien zur politischen Theorie, Frankfurt a.M. 1996; JÖRG PAUL MÜLLER, Der politische Mensch – menschliche Politik, Basel 1999; PHILIPPE MASTRONARDI, Der Zweck der Eidgenossenschaft als Demokratie – Essay zu einer schweizerischen Demokratietheorie, ZSR 117 (1998) II 317–413.

¹⁷ Die Gerichte, vor allem der «Supreme Court», die letztlich darüber befinden, was der Wille der Verfassung ist, wurden schon, neben dem Volk, als der «zweite Souverän» im Lande bezeichnet; vgl. JUDITH N. SHKLAR, Redeeming American Political Thought, Chicago/London 1998, 113.

¹⁸ AMY GUTMANN/DENNIS THOMPSON, Democracy and Disagreement, Cambridge, Mass. 1996; STEPHEN MACEDO (ed.), Deliberative Politics – Essays on Democracy and Disagreement, Oxford 1999.

einer Entscheidung akzeptiert werden können¹⁹. Deliberative Entscheidungsverfahren kommen, idealiter, etwa an Gerichten, in politischen oder administrativen Kollegialorganen oder in Expertengremien zum Tragen. Den Institutionen und Verfahren der direkten Demokratie stehen die Anhänger der deliberativen Demokratie im grossen und ganzen skeptisch gegenüber. Bemängelt wird von ihnen die Fixierung der Abstimmungsdemokratie auf den «output», d.h. auf den Akt der Mehrheitsentscheidung. Sie insistieren darauf – so der amerikanische Staatsrechtler CASS R. SUNSTEIN²⁰ –, dass der demokratische Staat nicht einfach eine «Aggregationsmaschine» sei, dazu bestimmt, bloss die (bereits vorgeformten) Wünsche und Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger zu registrieren, abzulesen, zu erfassen und zusammenzufassen und in Recht umzusetzen. Demokratische Staatlichkeit müsse, so die Kritiker aus dem Lager der «deliberativen Demokratie», auf Gründen und Argumenten beruhen, nicht einfach auf Stimmen und Macht. Sie sind der Auffassung, dass die Spannung, die zwischen Demokratie und individuellen Rechten besteht, im allgemeinen überschätzt würde. Die Demokratie beruht nach dieser Sichtweise auf ihrer eigenen, aufklärerischen, rationalen inneren Moral²¹.

Die Staatsform der direkten Demokratie erschöpft sich demnach nicht einfach im Faktum der Mehrheitsentscheidung, sondern wird mitkonstituiert durch den freien und fairen, informierten Prozess ihrer Entstehung. Dieser ist gekennzeichnet durch die Freiheit aller Bürger, ihre eigene Meinung zu bilden, sie ihren Mitbürgern bekannt zu machen und die Meinung ihrer Mitbürger zu erfahren. Nur wenn die Ideen in der Gesellschaft frei zirkulieren und die Interessen von Einzelnen frei artikuliert werden können und wenn die Anliegen aller Bürger eine faire und effektive Chance besitzen, in den Prozess einer offenen Willensbildung einzufliessen und sich im Entscheid zu reflektieren, ist die direkt-demokratische Entscheidung glaubwürdig und gebietet sie Respekt. Die Meinungsfreiheit ist gewiss in einer rechtsstaatlichen Verfassung zunächst ein Wert in sich selbst, ein Aspekt der freien Entfaltung der mensch-

¹⁹ FREDERICK SCHAUER, Talking as a Decision Procedure, in: MACEDO (FN 18), 17, 19.

²⁰ CASS R. SUNSTEIN, Designing Democracy – What Constitution Do, Oxford 2001, in: MACEDO (FN 18), 7.

²¹ SUNSTEIN (FN 19), 7.

lichen Person; im Zusammenhang mit der demokratischen Willensbildung ist sie aber auch, funktional gesehen, notwendige Voraussetzung für die innere Autorität, Glaubwürdigkeit, Überzeugungskraft und auch die Effektivität der vom Volk gefällten Entscheidung.

Deliberative Demokratie bedeutet, wie gesagt, auch dass Entscheidungen vor der Öffentlichkeit begründet und verantwortet werden. Dass der Bürger beim Urnengang seinen Akt der Mitbestimmung unter dem Mantel des Stimmgeheimnisses verhüllen kann und niemandem gegenüber verpflichtet ist, Rechenschaft über seine Entscheidung abzulegen, rechtfertigt sich nur im Rahmen und als Produkt einer freien und offenen Willensbildung. Die blossе Registrierung, das blossе Abfragen der in der Bürgerschaft bestehenden Präferenzen, der Urnengang als blosser Reflex von einmal in den Köpfen und Herzen der Menschen bestehenden Urteilen und Vorurteilen, Haltungen, Gewohnheiten, Loyalitäten und Affekten entwertet die direkte Demokratie. Nur das Zusammendenken und Zusammenspiel von Deliberation und Dezi- sion verleiht ihr ihren Wert und ihre Würde.

Deliberative Demokratie verwirklicht sich in zwei Kreisen: im unmittelbaren Vorfeld der Entscheidung und im weiten Feld der Bewusstseinsbildung einer gegebenen Gesellschaft. Den inneren Kreis sprach Perikles 431/430 v.Chr. in seiner berühmten Grabrede an: «Wir vereinigen in uns» – so der athenische Staatsmann – «die Sorge um unser Haus zugleich und unsere Stadt, und den verschiedenen Tätigkeiten zugewandt, ist doch auch in staatlichen Dingen keiner ohne Urteil ... Denn wir sehen nicht im Wort eine Gefahr fürs Tun, wohl aber darin, sich nicht durch Reden zuerst zu belehren, ehe man zur nötigen Tat schreitet.»²² In der weiteren Perspektive liesse sich sagen, die öffentliche Diskussion sei nicht nur unumstössliche Voraussetzung demokratischer Entscheidung, sondern schaffe – eben in einem umfassenderen Kreis – die freie Atmosphäre und öffne die weiten Horizonte zur Erfassung einer Vielfalt von Gesichtspunkten, aus der die innere Legitimität direkt-demokratischer Entscheidungen allein hervorgehen könne. Demokratie ohne

²² THUKYDIDES, Geschichte des Peloponnesischen Krieges, übersetzt und mit einer Einführung und Erläuterungen versehen von GEORG PETER LANDMANN, Zürich 1976, Ausgabe von 1991, Buch II, 40, 142.

Deliberation verengt den Geist, begünstigt Polarisierung und gefährdet die Offenheit und Gesundheit des politischen Lebens. Deliberation fördert die ständig notwendige Selbstreflexion, Selbstkritik und Selbsterneuerung, die Rationalität und Transparenz von Denken und Handeln, die Wahrnehmung der Meinung anderer, die Einsicht der Relativität und nötigenfalls die Korrektur der eigenen Meinung und auch das Mitbedenken der langfristigen Folgen einer Aktion. Sie öffnet das Gesichtsfeld und versorgt die politischen Prozesse mit dem erforderlichen geistigen «Sauerstoff». Noch ein Aspekt sei hinzugefügt: Deliberation ist kein bloss gesellschaftliches Phänomen. Sie kann auch institutionell begünstigt, bedingt oder gar geformt sein: so etwa durch den Dialog der staatlichen Institutionen oder durch ein föderalistisch-pluralistisches und gewaltenteiliges Staatssystem, das Räume der Identitäten und der Resonanz schafft; denn ein Echo gibt es doch nur im zerklüfteten Gelände, durch Aufprall auf die «Felswände» eigenständiger Identitäten und Institutionen; in der Wüste dagegen bildet sich kein Echo: die Stimme verhallt.

III. Demokratische Strukturen im Prozess der europäischen Integration

Die faszinierendsten Entwicklungen von Rule of Law, Menschenrechten und Demokratie vollzogen sich in jüngster Zeit jenseits der klassischen Staatlichkeit. Im Rahmen der Vereinten Nationen wurden Legitimitätsmassstäbe der innerstaatlichen Demokratie, aber auch Vorschläge zur Demokratisierung der UNO-Institutionen selbst entwickelt²³. Spektakulärer, tiefergreifend und

²³ Näheres bei KOH A. ANNAN, Press Release SG/SM/7723, 21 February 2001: «First, democracy and the rule of law are inseparably connected. Democracy strengthens respect for the rule of law by making the people the ultimate source of legal authority. And democracy depends on the rule of law, because without respect for the rule of law it is not possible to hold free and fair elections. A strong, independent judiciary is essential as well. The United Nations governance programmes have given support to countries in need of assistance in this field.»

wirksamer waren die Prozesse des «constitutional engineering» im Rahmen des Geflechts europäischer Institutionen. Die sich neu entfaltenden Rechtsstrukturen in Europa sind jedoch von der Wissenschaft noch nicht mit der erforderlichen Schärfe erkannt worden und noch kaum ins Bewusstsein einer breiteren Öffentlichkeit gedrungen. Die supranationalen und internationalen Institutionen Europas haben, einzeln und in ihrer Gesamtheit, «ihren Montesquieu», «ihren Tocqueville» oder «ihre Weimarer Rechtstheoretiker» noch nicht gefunden. Es ist aber, in der «longue durée» betrachtet, doch ein erstaunliches, ja frappantes Phänomen, wie im Rahmen der Europäischen Union das

Second, democracy implies majority rule. However, this does not mean that minorities can or should be excluded from the exercise of power. The minority must always be free to state its case, and to have its case considered freely and openly.

Third, democracy needs a free and vigorous mass media. For an election to be truly fair, different parties and candidates should have equal access to the media, and should be equally open to its scrutiny. Neither state power nor the power of money should determine that one party gets a hearing, while another is denied it.

Fourth, democratization is an essential part of the development process. That is why we have come to understand that our work for development has to focus on issues of governance. War is the worst enemy of development, and broad-based development is the best form of long-term conflict prevention. Almost all the work of the United Nations is aimed, one way or another, at breaking the vicious cycle of deprivation and conflict, and replacing it with a virtuous cycle of development and peace.

Fifth, democratization gives people a stake in society. The importance of this process can hardly be overstated, for unless people feel that they have a true stake in society, lasting peace will not be possible and sustainable development will not be achieved. It is vital that all segments of society be able to participate in decision-making, at the national, regional and local levels.

Sixth, creating a democracy involves much more than holding elections. Elections should be organized within the broader context of a comprehensive strategy aimed at creating stronger, democratic national institutions.

Seventh, unconstitutional changes of government or attempts at outright subversion of democracy must be condemned consistently and universally. Recent attempts to legitimize the illegal seizure of power through flawed, unfair and un-free elections should be seen for what they are. (...) The United Nations has supported the efforts of groups of Member States in their initiatives aimed at promoting democracy. Since 1988, four conferences of new or restored democracies have been held in Manila, Managua, Bucharest and Cotonou, to explore ways to identify and put in place democratic ideals, mechanisms and institutions. The most recent of these – and the first to be held in Africa – was open to all countries of the United Nations. I hope the Community of Democracies will establish a complementary and mutually reinforcing process with the new and restored democracies movement, to promote democratization around the world.»

Demokratieprinzip in eine supranationale Gestalt hineingewachsen ist. Aus soziologischer Sicht könnte man sagen, dass in der Europäischen Union Mechanismen entwickelt worden sind, welche die Globalisierung der (kapitalistischen) Wirtschaft rechtsstaatlich-demokratischen Kontrollen unterwerfen, die von ihrer Idee und Grundstruktur her vorbildlich sein könnten für einen künftigen Aufbau ähnlicher Institutionen auch in anderen Regionen der Welt und auf globaler Ebene. Aus einer politischen Perspektive lässt sich feststellen, dass die Staaten zur Bewältigung der wachsenden Interdependenz in all ihren Aufgabenbereichen im historischen Nachbarschaftsraum Europa neuartige Verfahren und Formen der transnationalen Demokratie geschaffen haben.

Worin bestehen die Besonderheiten der in Europa supranational geprägten Ausformungen des Demokratieprinzips? Die praktisch vielleicht wichtigste Dimension entfaltet sich – interessanterweise – parallel auf der Ebene des Staatsrechts. Der Amsterdamer Vertrag verlangt, dass die Union auf den «Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit beruht» (Art. 6 Abs. 1 EUV), und er statuiert ein Minimum harmonisierter Werte, dem Verfassungsrecht und Verfassungspraxis in den Mitgliedstaaten genügen müssen und bei deren Verletzung – der Fall Österreich hat dies demonstriert²⁴! – die Sanktionsmacht der Gemeinschaft eingesetzt werden kann. Noch wirkungsvoller ist wohl die präventive Wirkung der Erweiterungspolitik der Europäischen Union, wonach kein Staat in sie aufgenommen werden kann, der diesen Standards nicht genügt. Die Union hat ihre Anforderungen für alle Beitrittskandidaten in abstrakten Formeln festgelegt und prüft rigid, ob und in welchem Masse die Verfassungsordnung eines beitragswilligen Staates den Massstäben des politi-

²⁴ Vgl. WALDEMAR HUMMER (Hrsg.), Rechtsfragen in der Anwendung des Amsterdamer Vertrages, Wien 2001; HANSPETER NEUHOLD, The European Union on the Threshold of the 21st Century – An Austrian Perspective, in: Jahrbuch der Diplomatischen Akademie 4, 1999, 16: «These matters have ceased to fall into the essentially domestic jurisdiction of the states concerned and are not protected by the principle of non-intervention under international law any more. On the contrary, the other partners and EU institutions have a *droit de regard* in this respect»; FRANK SCHORKOPF, Die Massnahmen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich, Möglichkeiten und Grenzen einer «streitbaren Demokratie» auf europäischer Ebene, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg 2002.

schen «Acquis» (bereits) entspricht²⁵. Wie die Verfassungen von Bundesstaaten, so erhält also auch das (weit verstandene) europäische Verfassungsrecht Homogenitätserfordernisse, die sich nicht nur auf dessen Binnenordnung beschränken, sondern sich auch an den weiten Kreis von Beitrittsinteressenten wie auch von Vertragspartnern wenden²⁶. Die Rechtsstaatlichkeit europäischer Staaten scheint heute im Rahmen des EU-Rechts, aber auch des Rechts des Europarates und der OSZE letztlich vielleicht wirksamer gegen Rückfälle in Zustände eines Un-Rechtsstaates gesichert zu sein, als dies verfassungsrechtliche Verkehren einzelner Staaten (Verfassungsgerichtsbarkeit, Schranken der Vorkehrungsrevision) zu bewirken vermöchten.

Es ist nun aber ein der europäischen Konstruktion immanentes Paradox, dass die Europäische Union selbst nicht über die demokratisch überzeugenden Strukturen verfügt, die sie von den Mitgliedstaaten und Kandidatenstaaten verlangt. Das von den Unionsbürgern direkt gewählte Europäische Parlament besitzt bekanntlich keine einem nationalen Parlament vergleichbaren Gesetzgebungs-, Finanz- und Aufsichtsbefugnisse, die Kommission ist dem Parlament gegenüber nur in beschränktem Masse verantwortlich, und die Rechtssetzung liegt im wesentlichen in den Händen des (aus Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzten) Rats. Die EG-Kommission ist für die Setzung von sekundärem Gemeinschaftsrecht mit dem Initiativmonopol ausgestattet. Bei den Hauptorganen der Europäischen Gemeinschaft sind allein die Verhandlungen des Parlaments öffentlich. Es haftet den Gemeinschaften seit ihrer Geburt ein «Demokratiedefizit» an, das dadurch zwar gelindert, aber nicht beseitigt wird, dass in den Prozess der Setzung von Primär- und Sekundärrecht auch, in unterschiedlichem Masse, die Parlamente, allenfalls sogar das Stimmvolk in den Mitgliedstaaten einbezogen sind.

²⁵ Vgl. ALFRED E. KELLERMANN ET AL. (eds.), EU Enlargement, The Constitutional Impact at EU and National Level, The Hague 2001; HELEN WALLACE, Flexibility, A Tool of Integration or a Restraint on Disintegration?, in: KARLHEINZ NEUREITHER/ANTJE WIENER (eds.), European Integration after Amsterdam – Institutional Dynamics and Prospects for Democracy, Oxford 2000, 175 ff.

²⁶ Vgl. etwa die entsprechenden Klauseln in Assoziations- und Europaabkommen. Näheres bei ROLAND BIBBER/ASTRID EPINEY/MARCEL HAAG/BENGT BEUTLER, Die Europäische Union, Rechtsordnung und Politik, 5. Aufl., Baden-Baden 2001, N 1198–1225, 1250–1256, 1284.

Der Mangel einer breiten demokratischen Legitimation wohnt dem Prozess der supranationalen Integration nicht nur von ihrer Gründung her inne, sondern bildet geradezu einen Schlüssel ihres (ökonomischen) Erfolges. Ein amerikanischer Autor beobachtete, dass das Modell von Jean Monnet, das in der Europäischen Union eine institutionelle Gestalt gefunden habe, im grossen und ganzen an den nationalen demokratischen Willensbildungsprozessen vorbei entwickelt worden sei; natürlich müssten Regierungen und Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten periodisch für ihre Aktionen auf europäischer Ebene vor ihren Wählern Rechenschaft ablegen; doch sei das Urteil der Wähler angesichts des tiefen Wissensstandes und der wenig transparenten Entscheidungsstrukturen zu wenig sachkundig und es komme zu spät, um praktisch wirksam zu sein. «European integration» – fährt der Verfasser fort – «was thus meant as a 'Saint-Simonian' affair. Enlightened officials would decide what was good for the people without fully informing them. Monnet himself was quite lucid about this. If European integration had to proceed through national democratic processes it would not occur.»²⁷ Das Demokratiedefizit bleibt notwendigerweise bestehen, solange die Mitgliedstaaten nicht den politischen Willen hervorbringen, sich zu einer Demokratie, d.h. zu einem in sich geschlossenen, auf Volkssouveränität gegründeten – wenn auch nur mit beschränkten Zuständigkeiten ausgestatteten und pluralistischen – politischen Gemeinwesen zusammenzuschliessen.²⁸

Aus einer breiten und langen Perspektive betrachtet ist nun aber unverkennbar, dass in der Geschichte unseres Kontinents neuartige Rechtsregime und -systeme, ja ein neuer Typus von Organisationen, entstanden sind, die viel dichter strukturiert sind als frühere Friedenssysteme. VÁCLAV HAVEL erkannte aus der Distanz des ausenstehenden Staatsmannes klarsichtig das attraktive,

²⁷ GEORGE ROSS, *Fin de Siècle Globalization, Democratization and the Moore Theses: A European Case Study*, in: *Democracy, Revolution and History*, THEODOR SKOCPOI (ed.), Ithaca/London 1998, 234.

²⁸ «Das spezifische Demokratiedefizit der Europäischen Gemeinschaft bestehe» – so GERTRUDE LÜBBE-WOLFF – «im Wesentlichen in lauter Konsequenzen des begrenzten Willens zur politischen Einheit.» GERTRUDE LÜBBE-WOLFF, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Bd. 60, Berlin/New York 2001, 246, 248.

schöpferische Potential, das der Supranationalität des europäischen Integrationsprozesses auch innewohnt; er führte in einer Rede an der Universität Harvard am 8. Juni 1995 bemerkenswerterweise aus:

«In the matter of co-existence between nations and spheres of civilization, culture and religion, there is one great opportunity that should be grasped and exploited to the limit. This is the appearance of supranational or regional communities. By now, there are many such communities in the world, with diverse characteristics and differing degrees of integration. I believe in this approach. I believe in the importance of organisms that lie somewhere between nation states and a world community, organisms that can be an important medium of global communication and co-operation. I believe that this trend towards integration in a world where ... every valley longs for independence, must be given the greatest possible support. These organisms, however, must not be an expression of integration merely for the sake of integration. They must be one of the many instruments enabling each region, each nation, to be both itself and capable of co-operation with others.»²⁹

Präsident HAVEL gab aber an einem Gipfeltreffen des Europarates in Wien am 8. Oktober 1998 auch zu bedenken:

«(there is) the erroneous belief that the great European task before us is a purely technical, purely administrative, or purely systemic matter, and that all we need to do is to come up with ingenious structures, new institutions, and new legal norms and regulations. In short, we behave as though we need to do no more than discuss exhaustively, or, more precisely, argue exhaustively, over technical matters, without ever attempting to change anything in ourselves or in the habitual motives and stereotypes of our behavior. Thus, the very values that were to be searched by systemic changes get lost in the tangle of debates over those changes. In other words, what was to have been no more than a means to an end becomes the central topic of discussion.»³⁰

²⁹ VÁCLAV HAVEL, *The Council of Europe Summit – Vienna, October 8, 1993*, in: *The Art of the Impossible – Politics on Morality in Practice*, VÁCLAV HAVEL (ed.), New York 1998, 226.

³⁰ HAVEL (FN 29), 129.

IV. Perspektive

«Was wir von Anfang an als notwendige Grundlage für jede Staatsgründung annahmen, das ist – oder doch ungefähr – die Gerechtigkeit!»

PLATON³¹

Interessanter als die institutionellen Strukturen der europäischen Integration und ihre Mechanik sind die alten Wertefragen von Politik, Kultur und Wirtschaft, die sich hinter ihnen und in ihnen verbergen und in ihrem Umfeld manifestieren. Wie präsentiert sich im Gefüge europäischer Institutionen das Entwicklungspotential demokratischer Gerechtigkeit, was sind ihre Formen? Die Gestalt der Geschichte Europas macht es unwahrscheinlich, dass demokratische Nationalstaaten in Zukunft einmal von einem europäischen Gesamtstaat absorbiert werden, so wie etwa die Stadtdemokratien in Flandern und in Holland, autonome politische Gemeinschaften in Skandinavien mit ihren Bürgerversammlungen («Thing») oder das Kommunalwesen und die Rechtsregime der Eidgenössischen Orte bzw. Kantone im Laufe der Geschichte zu subnationalen Körperschaften der sie nunmehr umfassenden Staaten wurden. Es ist vielleicht eine der besonderen Stärken der Institutionen der europäischen Integration, dass sie einen Rahmen bilden und ein Kraftfeld schaffen, in denen neuartige gesellschaftliche Ideen, Vorstellungen und Engagements generiert und demokratische Entwicklungen angeregt und Strukturen geschaffen werden. Dabei dürfen, auf lange Sicht, insbesondere Ereignisse im früheren Ostblock nicht gering geschätzt werden. Wir denken etwa an die seinerzeitige Tschechoslowakei mit Václav Havel und seinen Mitbürgern und Mitbürgerinnen, den Politikern und Intellektuellen also, welche die Charta 77 hervorbrachten, an Polen und insbesondere Danzig mit Lech Walesa, der 1980 die Gewerkschaft Solidarnosc im Aufstand gegen das kommunistische Regime anführte, an Ungarn mit der Charta 91 oder auch an die Bürgerinitiativen in der früheren DDR, die Kundgebungen in Kirchen und auf öffentlichen Plät-

³¹ PLATON, *Der Staat*, übersetzt und herausgegeben von KARL VRETSKA, Stuttgart 1958, Ausgabe von 1982, IV. Buch, 10.

zen, die Verfassungsdebatten am Runden Tisch oder den Fall der Berliner Mauer. Hier trat, zwei Jahrhunderte nach der Französischen Revolution, der Gedanke der demokratischen Deliberation in Europa einmal mehr elementar und kraftvoll in Erscheinung, und die schöpferische Alternativ- und Antipolitik in Zentren und Zirkeln der Zivilgesellschaft bewies, wie vielversprechend ihr demokratisches Potential, die Imagination und das Bewusstsein der geschichtlichen Ideale der alten Staaten und Völker Mitteleuropas noch immer entwickelt ist. Und solche Kraftquellen kommen nicht einfach zum Erliegen, auch wenn sie zurzeit oft hinter den Alltagsgeschäften der Übergangspolitik zurückstehen. Europa – der westliche und der östliche Teil – birgt ein unermessliches Repertoire an demokratischen Erfahrungen. Die Schweiz ist beileibe nicht – wie dies viele von uns meinen – die einzige wahre, sondern einfach eine besondere Art von Demokratie in Europa. Die Abstimmungsdemokratie «à la Suisse» ist in den europäischen Staaten wenig verbreitet, und sie hat im Rahmen der europäischen Institutionen kaum Chancen, umfassend Wurzeln zu schlagen. Europa aber kennt reichhaltige Traditionen der deliberativen Demokratie und schafft weite und vielgestaltige neue Räume für deren weitere Entfaltung. Die EU, die mächtigste Institution im Geflecht der vielfältigen institutionellen Arrangements in Europa, hat das liberal-demokratische Statut des Unionsbürgerrechts geschaffen³², und sie bekennt sich zu den Prinzipien der Europäischen Menschenrechtskonvention, ohne den Wert nationaler Identitäten zu verleugnen. Sie steht damit mehr auf dem Boden der individuellen als der kollektiven Selbstbestimmung³³. Die Staaten und Institutionen

³² Vgl. zu dieser Thematik etwa DANIEL THÜRER, «Citizenship» und Demokratieprinzip – «Föderative» Ausgestaltungen im innerstaatlichen, europäischen und globalen Rechtskreis, in: *Globalisierung und Demokratie* Wirtschaft, Recht, Medien, hrsg. von HAUKE BRUNKHORST/MATTHIAS KETTNER, Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, Bd. 1448, Frankfurt a.M. 2000, 177–207.

³³ Vgl. ROLAND BIEBER, *Demokratie und Entscheidungsfähigkeit in der künftigen Europäischen Union*, in: *Systemwandel in Europa – Demokratie, Subsidiarität, Differenzierung*, hrsg. von ROLAND BIEBER/CLAUS GIERING/RUDOLF HRBEK/JOSEF JANNING, Gütersloh 1998, 11 ff.; ERNST-ULRICH PETERSMANN, *European and International Constitutional Law, Time for Promoting «Cosmopolitan Democracy» in the WTO*, in: *The EU and the WTO, Legal and Constitutional Issues*, GRAÏNNE DE BÚRCA (ed.), Oxford 2001, 81 ff.

Europas sind aber – wie ich meine – längerfristig für direkt-demokratische Einflüsse durchaus offen.

Wenn wir uns nun in diesem Zusammenhang abschliessend die schweizerische Integrationspolitik vergegenwärtigen, kommt einem das Bild des Bürgers und des Wächters in KAFKAS «Prozess» (die «Türhütergeschichte») in den Sinn: Der Mann vom Lande scheut sich, das Gerichtsgebäude zu betreten, weil ihm der Wächter sagt, dass er zwar an diesem Tor wohl vorbeikomme, dass es aber im Gebäude selbst viele weitere Räume gäbe und an deren Eingang Wächter stünden, die ihm sicherlich den Zugang verwehren würden. Hinter der Figur des Wächters nimmt der Mann – im Dunkeln der Innenräume – einen Glanz wahr, der unverlöschlich aus der Türe des Gebäudes bricht. Der Mann bleibt aber draussen, in Erwartung und im Vertrauen darauf, dass bestimmt einmal der richtige Moment zum Einlass komme; er wird älter und schwächer, und schliesslich stirbt er vor dem Tor. Das Tor, vor dem er während Jahren Tag und Nacht verbracht hatte, war nur für ihn erstellt worden und wurde, nachdem er gestorben war, zugemauert³⁴.

Was hätte der Bürger, wenn er eingedrungen wäre, entdecken können? Gewiss keine umfassende Referendumsdemokratie, aber vielleicht – neben Erscheinungen bürokratischer und autoritärer Art – auch durch die weiten Räume strömende Lichtstrahlen und Spiegelungen, die Stimmen und Echos einer liberalen, deliberativen Demokratie. Er hätte aus seiner eigenen Vorstellungswelt aber vielleicht auch drei Dinge vorbringen und einbringen können:

- Einen Sinn für den Zusammenhang zwischen der Grösse der politischen Gemeinschaft und der Qualität und der Authentizität der demokratischen Willensbildung. Ich denke an die bedeutsame Erkenntnis JEAN-JACQUES ROUSSEAUS, wonach ein Staat nicht zu gross sein darf, um gut regiert werden zu können, und auch nicht allzu klein, um fähig zu sein, sich durch sich selbst zu erhalten. «In jedem politischen Körper», heisst es im *Contrat social* wörtlich, «gibt es ein Maximum der Kraft, über das er nicht hinausgehen darf und von dem er sich durch Vergrößerungen oft entfernt. Je weiter sich das staatliche Band ausdehnt, um so lockerer wird

³⁴ FRANZ KAFKA, *Der Prozess*, 8. Aufl., Frankfurt a.M. 2000, 225–227.

es, und gewöhnlich ist ein kleiner Staat verhältnismässig stärker als ein grosser»³⁵. Es wird für den Ende 2001 in Laeken initiierten Verfassungsprozess³⁶ und darüber hinaus eine der grössten Herausforderungen sein, politische Räume zu erhalten, zu schützen und zu schaffen, in denen die Nähe des Bürgers zur Politik und die Identifizierung mit dem (vieltaligen) Gemeinwesen optimal gedeihen können.

- Aus schweizerischer Erfahrung könnte weiter etwa der Gedanke von multinationalen Volksinitiativen vorgebracht werden. Es liessen sich so für die Bürger wirksame, unmittelbare politische Zugänge zu den europäischen Institutionen erschliessen. Wäre es beispielsweise denkbar – so könnte man sich fragen – dass in einer späteren Entwicklungsphase des demokratischen Systems der Europäischen Union Bürger verschiedener Länder eine Initiative zum Schutze der Alpen oder etwa des Mittelmeer- oder des Ostseeraumes lancierten? Wird nicht etwa die Schweiz gleichsam von Abstimmung zu Abstimmung neu konstituiert, gleichsam als «plébiscite de tous les jours» im Sinne von Ernest Renan? Könnten nicht vergleichbare Prozesse eines Tages auch in einem sich weiter demokratisierenden Europa Wurzeln fassen?
- Interessant schiene schliesslich aus schweizerischer Sicht die Abstützung europäischer Rechtsprozesse auf direkt-demokratische Verfahren in der Sphäre des Staatsrechts, wie die Einsetzung des Referendums etwa bei der Änderung der Grundverträge oder der Umsetzung von Richtlinien. JEAN-FRANÇOIS AUBERT bemerkte dazu treffend: «Dans une union d'Etats où le référendum d'initiative populaire est peu répandu, il serait peut-être bon qu'il y ait un endroit où les citoyens pourraient dire officiellement, après débat, ce qu'ils pensent d'une règle communautaire. S'ils la rejettent, on saurait au moins qu'il existe, dans un coin du continent,

³⁵ JEAN-JACQUES ROUSSEAU, *Der Gesellschaftsvertrag oder Die Grundsätze des Staatsrechtes*, herausgegeben und eingeleitet von HEINRICH WEINSTOCK, übersetzt von H. DENHARDT, Stuttgart 1958, II. Buch, 9. Kap., 78.

³⁶ Siehe Erklärung von Laeken – Die Zukunft der europäischen Union, Press Release: Laeken-Brussels (15/12/2001), SN 273/01.

des gens qui ne sont pas contents: information utile, qui pourrait intéresser aussi nos partenaires.»³⁷

Mein Ratschlag an die Schweiz ist, dass sie, wenn sie in Zukunft über das Verhältnis von direkter Demokratie und europäischer Integration nachdenkt, nicht nur auf allfällige «Terrainverluste» der Volksrechte starrt, die bei einem Beitritt zur Europäischen Union in gewissem Masse unvermeidbar wären, sondern sich auch inspirieren lässt von Gemälden anderer Traditionen, die für unseren Vorstellung- und Erfahrungsraum reproduziert und erschlossen würden, aber auch vom frischem Wind, der in jeden Staat durch Öffnung nach aussen hineinströmt. Die Schweiz galt während mehr als hundert Jahren als ein Modell für eine Konstitution Europas³⁸. Heute, da der Integrationsprozess erfolgreich im Gang ist und sich seine eigenen Institutionen und Verfahren aufgebaut hat, tritt die Attraktivität des Schweizer Modells etwas in den Hintergrund. Dennoch gibt es wohl kein Verfassungssystem, das demjenigen der Europäischen Union innerlich näher verwandt ist, als dasjenige der Schweiz. PELLEGRINO ROSSI, ein aus Italien nach Genf emigrierter Gelehrter und Staatsmann, hatte 1832, also zu Beginn der Gründungsperiode des schweizerischen Bundesstaates, in seinem «Cours d'histoire suisse» geschrieben, die Genfer hätten das Glück gehabt, dass Theoretiker die Praktiken, die ihre Bürger entwickelt hätten, dogmatisch und literarisch erfasst und ihnen – so die Lehren Calvins und Rousseaus – eine Form gegeben und zu einer weiten Verbreitung

³⁷ JEAN-FRANÇOIS AUBERT, *Après la fête, quelques remarques sur nos institutions*, plädoyer 6/1998, 53 ff., 58.

³⁸ Vgl. JOHANN CASPAR BLUNTSCHLI (1808–1881), *Die schweizerische Nationalität*, Zürich 1915 (Neudruck v. 1875), 16: «In der Schweiz begegnet man hier und da dem Glauben an einen schweizerischen «Musterstaat» in dem Sinne, dass die schweizerische Republik die vollkommenste und höchste Staatenbildung in Europa wenn nicht bereits sei, doch zu werden bestimmt sei, welche die übrigen Völker nur nachzuahmen haben, um glücklich zu werden.» Vgl. insbesondere auch KARL W. DEUTSCH, *Die Schweiz als ein paradigmatischer Fall politischer Integration*, Bern 1976. Auch frühere Klassiker haben immer wieder auf die Schweiz hingewiesen: vgl. etwa CHARLES DE SECONDAT DE MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Auswahl, Übersetzung und Einleitung von Kurt Weigand, 4. Teil, Kap. XVII, Buch XXIII, Stuttgart 1994, oder etwa *The Federalist Papers* (FN 13), v.a. Paper Nr. 19 von HAMILTON und MADISON und Paper Nr. 42 und 43 von MADISON.

verholfen hätten³⁹. Brauchen wir nicht eine neue Theorie, welche das vielgestaltige Zusammenspiel von deliberativer Demokratie und Abstimmungsdemokratie im Rahmen der alten (national)staatlichen Verfassungsordnungen und der neuen Systeme der europäischen Integration in ihrer spezifischen Verbindung und ihrem Entfaltungspotential zur Darstellung bringt?⁴⁰

³⁹ «La théorie, Messieurs, est toujours la fille de la pratique. Genève réalisa d'abord la pratique, les écrivains et d'autres ensuite en ont tiré la théorie, et de cette théorie l'Europe se fit plus tard l'application. C'est là, n'en déplaire, c'est là qu'est à mes yeux le plus beau titre de gloire pour Genève, le plus haut point de vue de l'histoire de ce petit Etat.» PELLEGRINO ROSSI (FN 8), 327.

⁴⁰ Vgl. DANIEL THÜRER, *Föderalistische Verfassungsstrukturen für Europa – eine zweite Chance der Entfaltung*, in: *Integration 2/00*, 89–104.