

Die europäische Integration und ihre demokratischen Möglichkeiten – Geschichte, Ideen, Perspektiven

Daniel Thürer^{*}

Im vorliegenden Text lege ich das Hauptaugenmerk auf die Geschichte, Ideen und Perspektiven des europäischen Integrationsprozesses als solchen und seines demokratischen Potentials. Ich versuche, einen weiten Rahmen zu spannen, weil es wenig Sinn macht, wenn wir uns mit speziellen Strukturfragen befassen, ohne dass wir uns vorerst über die ebenfalls im Raum stehende Frage nach Idee, Sinn, Zukunft und Gestalt Europas als solche Gedanken machen. „Think large, think pertinent, think precise“¹, das hat uns jedenfalls einer meiner verehrten Professoren an der Harvard Law School mit auf den Weg gegeben.

Es geht mir also, vorab und vorerst, um Mentalitäten, Imagination, um eine „conception du monde“.² Mit europapolitischen Weltsichten ist es aber bei uns und in anderen Ländern zurzeit nicht zum besten bestellt.

Viele Menschen meinen, dass sich die Europäische Union in einer Sinnkrise oder einer politischen Krise, vielleicht in der schwersten Krise seit der Gründung der supranationalen Gemeinschaften befände.

Ich versuche, nachfolgend einige der Besorgnisse, wie ich sie soeben angedeutet habe, unter folgenden vier Fragen aufzugreifen: Geriet Europa tatsächlich mit der Zurückweisung des Verfassungsvertrages in eine Krise? Gibt es einen „constitutional moment“, d.h. einen Zeitpunkt der Reife für den Akt der Verfassungsgebung, wurde dieser Zeitpunkt falsch gewählt, wird und wann wird er allenfalls wieder kommen?

^{*} Lehrstuhl für Völkerrecht, Europarecht, öffentliches Recht und Verfassungsvergleichung an der Universität Zürich und Wissenschaftlicher Direktor am Europa Institut an der Universität Zürich.

¹ Vgl. in diesem Sinn auch Oliver Wendell Holmes, The path of the Law, in: David Kennedy and William F. Fisher III (eds.), The Canon of American Legal Thought, Princeton (NJ) 2006, p. 42/43: “The remoter and more general aspects of the law are those which give it universal interest. It is through them that you not only become a great master in your calling, but connect your subject with the universe and catch an echo of the infinite, a glimpse of its unfathomable process, a hint of the universal law.”

² Christian Berner, Qu'est-ce qu'une conception du monde? Paris 2006.

Wie soll es weitergehen auf der Baustelle Europa?³ Und: Besteht im Hinblick auf eine Weiterentwicklung des europäischen Integrationsprozesses ein Interesse am Fall Schweiz?

1. Eine europäische Krise ?

Wir kennen die einschlägigen Ereignisse: Am 29. Mai 2005 sprachen sich die Franzosen in einem Referendum bei einer Stimmbeteiligung von 70 % mit 55 % Nein gegen 45 % Ja gegen den vom Laakener Verfassungskonvent erarbeiteten und von der Konferenz der Staats- und Regierungschefs beschlossenen Entwurf eines Verfassungsvertrages für die Europäische Union aus. Drei Tage später, am 1. Juni 2005, lehnten die Niederlande den Verfassungsvertrag noch deutlicher ab: bei einer Stimmbeteiligung von 62 % im Verhältnis von 62 % Nein zu 38 % Ja. Am 10. Juli 2005 nahmen die Stimmbürger von Luxemburg in einem Referendum das Projekt eines Verfassungsvertrages mit 57 Ja gegen 43 % Nein an. Vorher hatte bereits Spanien, bei einer allerdings tiefen Stimmbeteiligung, dem Verfassungsvertrag zugestimmt.

In zwölf Mitgliedstaaten nahmen die Parlamente den Verfassungsvertrag an: in Deutschland, Österreich, Belgien, Zypern, Griechenland, Ungarn, Italien, Lettland, Litauen, Malta, Slowenien und die Slowakei. Von den neun verbleibenden Staaten hatten bereits vor dem Abbruch des Ratifikationsprozesses Estland und Schweden beschlossen, den Entscheid in die Hände des Parlaments zu legen, während in den folgenden Ländern ein Referendum geplant war: Polen, Portugal, Vereinigtes Königreich und Tschechien.

Die Befürwortung des Verfassungsvertrages durch die Völker, wie sie direkt in Volksabstimmungen oder indirekt durch ihre Parlamente zum Ausdruck kam, überwog bei weitem. Dennoch ist der Verfassungsvertrag gescheitert. Denn es müssen alle Mitgliedstaaten zustimmen.

³ Zu Europas Krise und neuen Chancen vgl. Gunther Hofmann, Familienbände – Die Politisierung Europas, München 2005; Daniel Levy, Max Pinsky and John Torry (eds.), Old Europe, New Europe, Core Europe, London and New York 2005. Aus früherer Perspektive: Stanley Hoffmann, The European Sisyphus – Essays on Europe 1964 – 1994, Boulder; San Francisco and Oxford 1995.

Eine Krise der Europäischen Union? Eine Krise der europäischen Demokratie? So hiess es vor allem in Stammländern der EU. Im Süden, Norden und Osten wurden diese Resultate gelassener hingenommen. Es war eher von einer Panne die Rede. Viele sagen nun, das Projekt sei „ad acta“ zu legen; die Übung sei abzubrechen. Schadenfreude kommt auf: der bürokratische zentralistische Moloch sei im Begriff, in sich zusammenzubrechen. Ich glaube, dass dies zu kurzfristig gedacht ist. Immerhin hat nun aber der Europäische Rat in seiner Tagung in Brüssel vom 21./22. Juni 2007 beschlossen, noch in diesem Jahr eine Regierungskonferenz einzuberufen, die einen Reformvertrag zur Änderung der bestehenden Verträge ausarbeiten soll, um so „die Effizienz und die demokratische Legitimität der erweiterten Union sowie die Kohärenz ihres auswärtigen Handelns zu steigern“^{4/5}.

Drei Perspektiven ergeben, aus Distanz gesehen, den grossen Wert der Werke der europäischen Integration und die Notwendigkeit, sie zu erhalten und zu festigen: eine historische Betrachtung, eine Sicht aus der europäischen Nachbarschaft und eine übergeordnete Perspektive angesichts von Herausforderungen der Globalisierung.

a. Imperativ aus historischer Sicht: Erhaltung der Friedenswerke

Diejenigen, die angesichts des Scheiterns des Verfassungsvertrages bereits über ein Ende des europäischen Integrationsprozesses werweisen, müssen sich bewusst sein, dass es sich hierbei bloss um eine von unzähligen Ausgestaltungen einer Idee handelt, die ihrerseits eine jahrhundertlange Geschichte aufweist.⁶ Europaprojekte wurden von Literaten, Philosophen und Staatsmännern seit dem Mittelalter entworfen; wir denken an Werke von Dante Alighieri, Abbé de Saint Pierre, Herzog von Sully, Jean-Jacques Rousseau, Immanuel Kant, Victor Hugo, Johann Caspar Bluntschli und vielen anderen. Sie fanden nach dem Zweiten Weltkrieg zum ersten Mal reale, institutionelle Gestalt. Kern der verschiedensten Modellentwürfe von

⁴ Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Brüssel, 21./22. Juni 2007, Entwurf des Mandats für die Regierungskonferenz, Anlage 1, S. 15.

⁵ Der Reformvertrag beinhaltet in den Grundzügen ein neues Abstimmungsverfahren (Prinzip der doppelten Mehrheit), neu wird es einen „Hohen Repräsentanten der Europäischen Union für Aussen- und Sicherheitspolitik“ geben und die Grundrechtscharta tritt in Kraft.

⁶ Vgl. Florence Chaltiel, Naissance du peuple européen, Paris 2006.

Staatenverbindungen war stets der Friedensgedanke. Wir vergessen heute nur zu leicht, dass die europäische Geschichte geprägt ist durch unzählige Kriege und Grausamkeiten.

Um uns diese dunkeln, bellizistische Seiten der europäischen Geschichte plastisch in Erinnerung zu rufen, genügt es, einen Blick in einige berühmt gewordene Bücher zu werfen, z.B. den „Simplicius simplicissimus“ von Hans Jacob von Grimmelshausen, Leo Tolstois „Krieg und Frieden“, Henri Dunants „Un souvenir de Solferino“, Erich Maria Remarques „Im Westen nichts Neues“ mit seinen Schilderungen über die heute nicht mehr verständlichen Feindbilder und den Hass zwischen Deutschen und Franzosen im Ersten Weltkrieg und die sinnlose Zerstörung von Leben und Lebenshoffnungen so vieler junger Soldaten in Grabenkämpfen, an Anne Franks drastisch-detailliert geschilderte Verfolgung von Juden im Zweiten Weltkrieg, an „Die Weisse Rose“ der Geschwister Scholl und viele andere eindruckliche Zeugnisse, Anklagen und Analysen.

Wir dürfen also nicht vergessen, dass die Prozesse und Institutionen der europäischen Integration, wie sie heute bestehen, letztlich Ausdruck des Bestrebens sind, Kriege und Gewalt zu verhindern, und dass Europa gerade auch wegen der sich sukzessive realisierenden Integrationswerke seit dem Zweiten Weltkrieg die vielleicht glücklichste, durch Friede, Prosperität, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit gekennzeichnete Phase seiner Geschichte erlebt hatte.

Wenn wir uns heute Gedanken machen über den Sinn und Wert von Werken der europäischen Integration, müssen wir uns die ihnen zugrunde liegenden, tieferen Ambitionen stets vor Augen halten. Es geht letztlich nicht oder nicht allein um Zölle, Dienstleistungen, den europäischen Haftbefehl und andere Technikalitäten; hinter all den Einzelheiten und Technikalitäten der europäischen Integration steht immer das Ziel des Friedens und des zivilisierten Zusammenlebens von Staaten und Völkern. Der Grundgedanke der europäischen Errungenschaften als Friedenswerk mag banal erscheinen, muss aber – so glaube ich – immer wieder in Erinnerung gerufen werden, um den Wert einzelner Ereignisse und Projekte richtig einschätzen zu können.

b. Einschätzungen aus der Nachbarschaft

Die europäischen Institutionen sind innereuropäisch Teil des politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Alltags geworden. Um ein Urteil über ihre Bedeutung und ihren Wert zu gewinnen, mag der Versuch aufschlussreich sein, sie aus der Sicht der europäischen Nachbarn zu betrachten.

In einer Rede zum 50. Jahrestag der Wiedereröffnung des Burgtheaters Wien hatte der iranisch-deutsche Schriftsteller Navid Kermani das Drama von Flüchtlingen „an den Toren der Europäischen Union“ geschildert. Er schrieb:

„... heute findet man den grössten Enthusiasmus *für* Europa dort, wo die Existenz *in* Europa nicht als selbstverständlich empfunden wird, in Osteuropa, auf dem Balkan oder in der Türkei, unter Juden oder Muslimen. Wer wissen will, wie viel dieses überbürokratisierte, apathische, satte, unbewegliche, entscheidungsschwache Gebilde namens Europäische Union wert ist, muss dahin fahren, wo es aufhört.“

Und Kermani fuhr fort:

„Ich habe das getan, um diese Rede zu schreiben. Ich bin zu denen gegangen, die alles aufgegeben haben, nur um nach Europa zu gelangen: zu den Toren der Europäischen Union.“⁷

Kermani hat aufgezeigt, wie erstrebenswert ein Leben für Aussenstehende im Rechts- und Kulturraum Europas ist, aber auch mit wie fragwürdigen Mitteln die europäischen Institutionen und Staaten auf den Migrationsdruck reagieren.⁸ Müssen wir nicht Sorge tragen für die Erhaltung und eine adäquate Fortentwicklung von Institutionen, um die wir von andern beneidet werden und die es für sie als so erstrebenswert erscheinen lassen, zu uns zu kommen?

In einem Referat anlässlich der siebten Churchill-Konferenz vom 10. Oktober 2002 hatte der damalige, kurz danach ermordete Ministerpräsident der Republik Serbien, Zoran Djindjic, gemahnt, wie wichtig es ist, Europa nicht auf das Materielle zu

⁷ Navid Kermani, *Nach Europa – Rede zum 50. Jahrestag der Wiedereröffnung des Burgtheaters Wien*, Zürich 2005, S. 15.

⁸ Zur „double conscience“ Europas – Barbarei und Humanismus – vgl. Edgar Morin, *Culture et barbarie européennes*, Paris 2005.

reduzieren, sondern zu erkennen, dass Europa eine „Seele“ brauche, die es zusammenhalte. Djindjic schrieb:

„Wir brauchen eine starke Idee und eine starke Vision, brauchen etwas, das uns nach vorne treibt, brauchen etwas, das mehr ist als ‚*business as usual*‘ ... (F)ür die meisten Menschen geht es um Identität. Geht es um die Seele, nicht nur um das Materielle. Und ich sehe die grosse Idee in der europäischen Integration. Ich sehe keine andere, würde das scheitern.“⁹

Und Djindjic folgert mit Blick auf den Balkan:

„Meine Botschaft ist: Natürlich brauchen wir Kräfte in diesen Ländern selbst, aber wir brauchen auch eine positive Energie von Seiten Europas. Und diese Energie soll nicht auf die materielle Sache reduziert werden, es soll auch etwas Ideelles, Emotionales in sich beinhalten ... Man muss in Europa wissen, warum das europäische Modell besser ist als alle anderen Modelle.“¹⁰

Das Europa-Institut an der Universität Zürich hat den Band, in dem die Rede Djindjics abgedruckt ist, unter den Titel „The Soul of Europe“ gestellt. Djindjic wies auch darauf hin, wie wichtig die Perspektive der Balkanstaaten, Mitglieder der Europäischen Union zu werden, für die Stabilisierung des Balkans ist.

Es ist vielleicht für einen Aussenstehenden einfacher, den Wert des europäischen Modells zu erkennen, als für diejenigen, die sich mit europapolitischen Fragen, in welchem Sinne auch immer, als Alltagsgeschäft befassen.

c. Eine sinnvolle Antwort auf die Herausforderung der Globalisierung

Ein dritter übergreifender Gesichtspunkt, den wir bei einer Bewertung des Prozesses und der Methoden der europäischen Integration und den Projekten, die aus ihr hervorgehen, nicht ausser acht lassen dürfen, ist, dass sie – wie mir scheint – eine sinnvolle ordnungspolitische Antwort auf die modernen Prozesse der Globalisierung darstellen. Wir wissen: Die Staaten sind in vielfacher Hinsicht zu klein geworden, um

⁹ Zoran Djindjic, Referat anlässlich der siebten Churchill Conference vom 10. Oktober 2002, in: Andreas Kellerhals (Hrsg.), „Europa braucht eine Seele“ (Zoran Djindjic) – Referate zu Fragen der Zukunft Europas, Zürich 2003, S. 21-24.

¹⁰ A.a.O., S. 25 f.

grenzüberschreitende Aufgaben wahrzunehmen. Sie sind von einander abhängig und müssen Formeln für die gemeinsame Lösung von Problemen entwickeln. Zudem sind viele Aufgaben, die in die (öffentliche) Verantwortung des Staates gestellt waren, privatisiert und dem freien Spiel der Kräfte des Marktes überlassen worden. Prozesse der Deregulierung und des wilden Wettbewerbs drohen in Anarchie, in einen Kampf aller gegen alle und in das „Recht des Stärkeren“ überzugehen.

Die Institutionen der Europäischen Union und anderer europäischer Organisationen scheinen mir ein wichtiger Versuch zu sein, mit rechtsstaatlich-demokratischen Verfahren und mit den Mitteln der Marktkontrolle die Kräfte der Globalisierung auf supranationaler Ebene aufzufangen und in geordnete Kanäle zu lenken. Das Europäische Parlament, der Europäische Gerichtshof, die europäische Kartellbehörde, aber auch etwa der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sind Arenen und Foren, die wilden Kräfte der Globalisierung, sei dies der Märkte, aber auch etwa des organisierter Verbrechens und deren Bekämpfung, in geordnete Bahnen zu lenken und aus der Sicht übergeordneter Gemeinwohlinteressen zu kontrollieren. Natürlich gibt es jenseits der Nationalstaaten eine Vielzahl von Organisationen, die sich derartigen Aufgaben verschrieben haben. Aber wir dürfen nicht übersehen, dass keine von ihnen nur annähernd ein der Europäische Union vergleichbares Machtpotenzial besitzt.

2. Gibt es einen „constitutional moment“ ?

Es ist wichtig, den Verfassungsentwurf für die Europäische Union und das Schicksal, das er erlitten hat, als Teil einer Vielfalt von Prozessen zu sehen, die zwischen den staatlichen und überstaatlichen Ordnungen oszillieren. Solche Prozesse sind Ausdruck des Bestrebens „d’abandonner“, wie Mireille Delmas-Marty sagt, „tout à la fois l’utopie de l’unité et l’illusion de l’autonomie, afin d’explorer l’hypothèse d’un processus d’engendrement réciproque entre l’un et le multiple que l’on pourrait nommer, pour marquer le mouvement, ‚pluralisme ordonné‘“¹¹. Es ging beim

¹¹ Mireille Delmas-Marty, *Pluralisme ordonné*, Paris 2003, S. 9.

Verfassungsprojekt, so Jürgen Habermas, um ein „Modell des ‚Regierens jenseits des Nationalstaates‘“¹².

Wir fragen uns, ob der Moment für die Lancierung eines „Verfassungs“projekts richtig gewählt war. Es gibt eben, wie der amerikanische Verfassungsrechtler Bruce Ackerman festhielt, in der Geschichte „constitutional moments“, in denen ein Volk das Bedürfnis hat, sich selbst und die Ordnung, unter der es leben will, neu zu definieren.¹³ Die amerikanische Revolution von 1776, die Schaffung einer neuen Verfassung am Kongress von Philadelphia 1787, die Rekonstruktion nach dem Sezessionskrieg 1867, der New Deal in den Dreissiger Jahren, in Frankreich etwa die Revolution von 1789 oder die Bürgerrevolution von 1830, in der Schweiz die Errichtung des Bundesstaates von 1848 oder in Deutschland die Annahme des Grundgesetzes im Jahre 1949 nach der Niederlage im Zweiten Weltkrieg stellten solche „constitutional moments“ dar. Mit Pathos und unter Mobilisierung weiter Volkskreise wurden jeweils die Grundlagen für einen neuen Staat oder eine neue staatsrechtliche Ordnung gelegt. Mit einer „triumphierenden“ Verfassung wurde ein neuer Anfang gesetzt.

Um ein solches Projekt handelte es sich beim Verfassungsentwurf für die Europäische Union nicht. Vielmehr beruht die Europäische Union schon heute, wie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und die Lehre bestätigen, auf einer verfassungsrechtlichen Grundlage („base constitutionnelle“)¹⁴. Das Bestreben des Entwurfes war es eigentlich, diese Grundordnung in eine neue, systematische, überblickbare Form zu bringen. Ziel des Projekts war ein ähnliches wie dasjenige für die Nachführung der schweizerischen Bundesverfassung von 1999. Dieses Vorhaben und nicht etwa ein kühner Plan, das europäische Einigungswerk auf eine neue Basis zu stellen, sind gescheitert. Vielleicht war es ein Fehler der Verantwortlichen, diesen Vorgang mit dem „Verfassunglabel“ zu versehen und an den Sensibilitäten der Bürger, ihrem Begriffsverständnis und ihren Ängsten vor einer Entwicklung von quasi-staatlichen Institutionsgefügen vorbeizugehen. Auch erschien

¹² Jürgen Habermas, Die postmoderne Konstellation – Politische Essays, Frankfurt a.M. 1998, S. 91 ff.

¹³ Vgl. Bruce A. Ackermann, Ein neuer Anfang für Europa – Nach dem utopischen Zeitalter, Berlin 1993, S. 60 ff.

¹⁴ Vgl. hierzu Roland Bieber, Astrid Epiney und Marcel Haag, Die Europäische Union – Europarecht und Politik, 7. Aufl. Baden-Baden 2006, S. 39 ff.

vielen Skeptikern nicht die Zugehörigkeit und Identifizierung mit der Europäischen Union als fragwürdig, sondern das angeschlagene Tempo.

3. Wie soll es weitergehen auf der Baustelle Europa ?

Die Vorlage eines Verfassungsvertrages für die Europäische Union ist gescheitert. Ich habe dies bedauert, aus verschiedenen Gründen: Weil der Verfassungstext die Rechtssicherheit erhöht hätte; weil die Entscheidungsstrukturen und -abläufe transparenter geworden wären; weil der Verfassungsvertrag die demokratische Legitimität der Europäischen Union gestärkt hätte; weil ich viel von der Philosophie Kants halte und mit der Ablehnung des Verfassungsvertrages ein Stück Aufklärung aufs Spiel gesetzt wurde; und weil die Europäische Union ihre Strukturen anpassen und ihre Effizienz stärken muss, um im erweiterten Rahmen funktionieren zu können, und dies nunmehr in undurchsichtigeren, verschlungenen Prozessen des „muddling through“ geschehen wird.

Die Europäische Union hatte, für den möglichen Fall eines Scheiterns des Verfassungsvertrages, keinen „Plan B“ vorbereitet. Es wurde von der Führungsspitze eine Phase der Reflexion angekündigt. Es gilt nun, gleichsam einen „Plan D“ zu entwerfen, wobei „D“ für „Debatte“ und „Deliberation“ stehen würde.¹⁵

Es scheint mir wichtig zu sein, dass sämtliche EU-Mitgliedstaaten direkt- oder indirekt-demokratische Verfahren für die Genehmigung oder Ablehnung der Verfassungsvorlage vorgesehen haben. Dies entspricht nicht dem Entscheidungsmodus für den Beitritt zu völkerrechtlichen Verträgen, der schwergewichtig in die Hände der Exekutiven gelegt ist. Die Debatten über den Verfassungsvertrag wiesen zwar meist kein hohes Niveau auf. Oft standen nationale Themen im Vordergrund, und der Stand der Information über Inhalt und Tragweite der Vorlage war oft gering. Dennoch sind den demokratischen Prozessen, die nun erstmals auf dem ganzen Kontinent zu europapolitischen Grundsatzfragen einsetzten, wichtige Signale zu entnehmen, die ich durchaus nicht negativ verstehe. Die Verfassungsdiskussionen und –kämpfe erwiesen sich insofern als ein wichtiger

¹⁵ Vgl. Bruce A. Ackermann and James S. Fishkin, *Deliberation Day*, New Haven and London 2004.

Katalysator der europäischen Identität. Sie besagen nicht, dass sich die Bürger der Mitgliedstaaten nicht als Europäer empfinden, sondern weisen – wie ich meine – auf folgende Pfade einer weiteren Entwicklung hin:

- Europa ist nicht von einem Zentrum her, sondern polyzentrisch zu denken und weiter zu konzipieren.
- Primär ist, unter den modernen Bedingungen der Kommunikation, in der Selbstwahrnehmung der Menschen die Zivilgesellschaft in den Mitgliedstaaten, sekundär der europäische politische Apparat.
- Die wesentliche Ressource Europas ist seine Diversität. Sie ist durch Austausch von Gedanken fruchtbar zu machen. Europa ist ein grossangelegtes, faszinierendes Experiment. In diesem Experiment sollen Kultur, Wissenschaft und Bildung die wichtigen Antriebskräfte sein. Die Universitäten und Kulturschaffenden müssen eine zentrale Rolle spielen. Sie sollen durch einen regen Austausch von Personen und Werken durch Mehrsprachigkeit und „reasoning“ in transnationalen und übernationalen Zusammenhängen gekennzeichnet sein.
- Die Weiterentwicklung der europäischen Institutionen muss vom Gedanken des pluralistischen Föderalismus beherrscht sein, der auch etwa den Einbezug der Türkei nicht von vorneherein ausschliesse, und auf demokratische Vertiefung gerichtet sein.¹⁶

4. Interesse am Fall Schweiz?

Der Europäische Rat hat eine „Denkpause“ verordnet. Vielleicht treten nunmehr aber in einer neuen europäischen Debatte gerade auch Grundfragen der Gestaltung des öffentlichen Raumes in Europa in den Vordergrund, die wieder Interesse am Fall Schweiz, ihrer Geschichte, ihrer Idee und ihren Institutionen wecken. Seit Beginn der europäischen Integrationsbewegung wurde die Schweiz immer wieder als Modell

¹⁶ Vgl., aus französischer Perspektive, Renaud Dehousse, *La Fin de l'Europe*, Paris 2005, S. 183/4: „L'expérience suisse montre épalement que le référendum abrogatif, par lequel les citoyens peuvent dicider la suppression d'un texte législatif avec le caractère consensuel de la prise de décision, les plus faibles pouvant utiliser la menace d'un référendum pour inciter les autres à accepter un compromis.“

bezeichnet.¹⁷ Thomas Mann nannte sie seinerzeit eine „glückhafte Vorwegnahme seiner europäischen Zukunftswünsche und Träume“.¹⁸ Der Genfer Philosoph Denis de Rougemont hatte, ähnlich dem Genfer Staatsmann Olivier Reverdin, die Schweiz unermüdlich als Trägerin einer Formel bezeichnet, auf die das europäische Integrationswerk gegründet werden solle: Das komplexe, systemlose System der vielerlei Grenzen, das aus lauter Minderheiten bestehe, die sich selber zu regieren suchten, und das sich Eidgenossenschaft nenne, schein(e) als Exempel und Erfahrung der Kohabitation von Gemeinwesen mit unterschiedlichen Identitäten nicht unattraktiv zu sein.¹⁹ Iso Camartin stellte sich aus dieser Optik die Frage: „Bin ich ein Europäer?“²⁰, und Adolf Muschg ging mit unverkennbar schweizerischem Hintergrund der Frage nach, was europäisch sei.²¹

Was die Demokratie betrifft, glaube ich, dass in einem Prozess des „legal engineering“ gerade der Schweiz, wäre sie eines Tages Mitglied der Europäischen Union, eine wichtige Rolle zufallen könnte. Sie wäre, wenn es um die Änderung oder Umsetzung des Gemeinschaftsrechts ginge, ein wichtiger „testing ground“ für die Akzeptanz europarechtlicher Regelungen: sie könnte also eine Modell- und Pilotfunktion entfalten. Die Grundgedanken der direkten Demokratie, nämlich diejenigen der öffentlichen Freiheit der Bürger und der Sachentscheidung durch den Bürger als Prototyp des (mitbetroffenen) Generalisten, kämen zum Tragen. Die Schweiz könnte wichtige Gehalte und Erfahrungen ihrer unverzichtbaren demokratischen Traditionen in den europäischen Prozess einfließen lassen. Wenn sie sich dabei nicht nur als mittrottendes Herdentier, sondern im Verband mit den anderen gelegentlich auch als ein „wild horse“ verstünde und benähme, wäre dies nicht unbedingt ein Mangel an Loyalität und würde nicht unbedingt so verstanden, sondern wäre eben auch Ausdruck föderalistisch-produktiver Diversität. Auch als

¹⁷ Vgl. Bruce A. Ackermann, Ein neuer Anfang für Europa – Nach dem utopischen Zeitalter, Berlin 1993, S. 60 ff.

¹⁸ Thomas Mann, Über mich selbst - Autobiographische Schriften, 5. Aufl., Frankfurt am Main 2002, S. 426.

¹⁹ Vgl. Denis de Rougemont, La Suisse l'histoire d'un peuple heurent, Lausanne 1989, S. 277 ff.

²⁰ Vgl. Iso Camartin, Bin ich ein Europäer – Eine Tauglichkeitsprüfung, München 2006. Allerdings kritisierte Camartin am Grundsätzlich – Europäischen: „Zuviel abstraktes Denken haftet daran, zuviel Bekenntnis, zuwenig Lebenswirklichkeit. Was wir an Europa lieben, sind ja nicht diese nackten ethisch-politischen Grundsätze, sondern die vielen Geschichten und Erfahrungen, die Werte und die Visionen, in denen unser europäisches Selbstverständnis seinen Ausdruck findet.“

²¹ Adolf Muschg, Was ist europäisch? München 2001.

Nichtmitglied der Europäischen Union könnte „Schweiz“ als Modell eine Katalysatorfunktion ausüben.

Woran denke ich? Gewiss nicht an eine Projizierung des Schweizer Modells als solchen auf die europäische Ebene.²² Aus schweizerischer Erfahrung könnten aber einzelne Elemente wie 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 les 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, des gens qui ne sont pas contents : information utile, qui pourrait intéresser aussi nos partenaires.“^{23/24}

²² Vgl. Raymond Aron, Introduction à la philosophie politique – Démocratie et révolution, Paris 1997, S. 58 : „Il y a, au fond, deux manières d’établir la relation entre la souveraineté populaire et la compétition électorale. La première méthode consiste à dire : la démocratie directe est impossible dans les sociétés nombreuses. Il n’est pas possible de réunir l’ensemble des citoyens français sur la place publique, à la manière dont on pouvait, à l’extrême rigueur, réunir sur la place publique l’ensemble des citoyens d’un petit canton suisse ou d’une cité grecque. Puisqu’il ne peut pas y avoir de démocratie directe, il faut un système de représentation, et puisqu’il faut un système de représentation, il faut qu’on puisse choisir, car si ceux qui doivent être représentés ne peuvent pas établir un choix entre leurs représentants, la notion même de représentation perd sa signification.“

²³ Jean-François Aubert, Après la fête, quelques remarques sur nos institutions, in: plädoyer 1998/6, S. 53 ff., 58.

Jedenfalls scheint mit der Skepsis der Bürger, die im Ratifikationsprozess zutage tritt, der Zeitpunkt gekommen, vermehrt über Fragen der Grundorientierung eines dynamischen, genuin europäischen Integrationsprozesses nachzudenken. Föderalistische Erfahrungen sind aktuell. Damit dürften auch die Entwicklung und Ausgestaltungen des schweizerischen Föderalismus und vor allem die Liebe des Landes zur Vielfalt als Anschauungs- und Experimentiermaterial Interesse gewinnen. Noch nicht so lange ist es her, seit Denis de Rougemont 1948 am Europäischen Kongress in Den Haag die Idee propagiert hatte, die Schweiz solle in einem zu integrierenden Europa ähnlich wie Washington D.C. die Rolle eines „föderativen Distrikts“ spielen, wobei Genf, Zürich und Basel als Zentren fungieren könnten, Bern aber schweizerische Bundeshauptstadt bliebe.²⁵ Solch kühne Projekte wären heute nicht mehr denkbar. Die Philosophie, die Rougemonts Idee zugrunde liegt, ist aber noch immer oder erst recht wieder interessant und bemerkenswert.

Die Verantwortlichen der Europäischen Union hatten, wie gesagt, für den Fall eines Scheiterns des Verfassungvertrages keinen B-Plan vorbereitet. Europa wird sich nun also dem D-Plan zuwenden, der im Zeichen Diskussion, Deliberation und der Debatte steht.

²⁴ Näheres zum Ganzen hierzu etwa bei Daniel Thürer, *Kosmopolitisches Staatsrecht – Grundidee Gerechtigkeit*, Zürich/Berlin 2005, S. 58 ff.

²⁵ A.a.O., S. 304 f.