

## Teil 3: Auswirkungen der Globalisierung und Regionalisierung auf das nationale Verfassungsrecht

René Rhinow\*

### Stellt die Internationalisierung die Demokratie in Frage?

#### I. Demokratie und nationaler Verfassungsstaat

Demokratien sind in traditioneller Sicht introvertierte, binnenorientierte Gefüge, die auf der Idee der staats- und verfassungsbezogenen *Volks-souveränität* beruhen.<sup>1</sup> Nach dem Soziologen *Ulrich Beck* klebt an Demokratie, Staat und Souveränität immer noch die «Scholle».<sup>2</sup>

Gemäss *Jörg Paul Müller* versucht ein Volk mit der Demokratie, seine politische Ordnung mangels Kenntnis des absolut Richtigen wenigstens durch möglichst vernünftige, gemeinsam getroffene Entscheide zu gestalten.<sup>3</sup> Dem liegt auch die Vorstellung zugrunde, dass im verfassten Staat die wichtigen Aufgaben und Probleme in demokratischen Verfahren bewältigt werden können. Demokratie setzt mithin Substanz und Autonomie voraus; in erster Linie Organisations-, Aufgaben- und Finanzautonomie. Wir können auch von *Souveränität* sprechen, wenn wir darunter mit dem Jubilaren einen «*Prozess der existenzsichernden Befriedigung und lebensnotwendigen Kooperation*» und Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteure unter dem Primat des Rechts ver-

stehen, «der von einer durch die gemeinsame Verfassung strukturierten Bevölkerung getragen wird».<sup>4</sup>

Demokratie und *Politik* bedingen sich: das Politische ist Inhalt, Gegenstand und Grenze der demokratischen Gestaltung. Das Ausmass des Politischen, also des demokratisch Verfüg- und Entscheidbaren, spiegelt auch Umfang und Gewicht der Demokratie und damit des Einflussbereiches der demokratischen Organe wider, insbesondere des Parlamentes und des Volkes. Die Internationalisierung<sup>5</sup> bricht diesen Konnex von Demokratie, Autonomie und Politik auf; der Demokratie wird sozusagen «der Boden entzogen». Denn viele der aktuellen Herausforderungen überschreiten die Lösungskapazität der Nationalstaaten und können nicht mehr ausschliesslich, ja nicht einmal hauptsächlich national gemeistert werden. Das ist heute eine Binsenwahrheit, die auffällig kontrastiert mit der realen Politikwahrnehmung – in der Schweiz jedenfalls – und einem sanften Neo-Nationalismus.<sup>6</sup>

Durch die Verlagerung von Entscheidungs- und Zuständigkeiten infolge dieser «Ent- oder Denationalisierung» auf die transnationale oder internationale

\* Prof. Dr. iur., Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Basel. Eine stark gekürzte Fassung ist auch erschienen in Schweizer Monatshefte Dezember 2003/Januar 2004, 16 ff. Ich danke Herrn RA lic.iur. Andreas Reller, LL.M., Zürich, für die kompetente Mitwirkung an der Vorbereitung und schriftlichen Nachbearbeitung des Referates.

<sup>1</sup> Vgl. *René Rhinow*, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel/Genf/München 2003, Rz. 1827, 1833; *ders.*, Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, ZSR N.F. 103 (1984 II) 111 ff., 144 ff.; *Dietrich Schindler*, Der Weg vom «geschlossenen» zum «offenen» Verfassungsstaat, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen: Festschrift für Yvo Hangartner, St. Gallen 1998, 1027 ff.

<sup>2</sup> *Ulrich Beck*, Die postnationale Gesellschaft und ihre Feinde, in: Werner A. Perger/Thomas Assheuer (Hrsg.), Was wird aus der Demokratie?, Opladen 2000, 35 ff., 36.

<sup>3</sup> *J. P. Müller*, Der politische Mensch – menschliche Politik. Demokratie und Menschenrechte im staatlichen und globalen Kontext, Basel/Genf/München 1999, 72 (nachfolgend zit. PM). Weitere Studien über die Demokratie hat J. P. Müller hauptsächlich in folgenden beiden Werken zusammengefasst: *Demokratische Gerechtigkeit. Eine Studie zur Legitimität politischer und rechtlicher Ordnung*, München 1993 (nachfolgend zit. DG) und in: *Die demokratische Verfassung. Zwischen Verständigung und Revolte*, Zürich 2002 (nachfolgend zit. DV).

<sup>4</sup> *J. P. Müller*, DV (Fn. 3), 146 (Hervorhebung original).

<sup>5</sup> Vgl. zu den beiden Begriffen Internationalisierung und Globalisierung *Ulrich Beck*, Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung, Frankfurt a.M. 1997, insbes. 26 ff., 193; *ders.*, Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter. Neue weltpolitische Ökonomie, Frankfurt a.M. 2002, 9 f.; *Klaus Dicke*, Erscheinungsformen und Wirkungen von Globalisierung in Struktur und Recht des internationalen Systems auf universaler und regionaler Ebene sowie gegenläufige Renationalisierungstendenzen, Berichte der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 39 (2000), 13 ff., 14 und 39, 2. These; *Wolf Linder*, Demokratische Schweiz, 373 ff., 377; *Daniel Thürer*, Recht der internationalen Gesellschaft und Wandel der Staatlichkeit, in: Daniel Thürer/Jean François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 3 N 8 f.

<sup>6</sup> Vgl. *Hans-Georg Betz*, Rechtspopulismus und Ethnonationalismus: Erfolgsbedingungen und Zukunftschancen, in: *Claus Leggewie/Richard Münch* (Hrsg.), Politik im 21. Jahrhundert, Frankfurt a.M. 2001, 122 ff., 136; *ders.*, Rechtspopulismus in Westeuropa: Aktuelle Entwicklungen und politische Bedeutung, ÖZP (Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft) 2002, Heft 3, <http://members.chello.at/politikwissenschaft/aktuell/2002-3/betz.htm> (besucht am 4.1. 2004); *ders.*, Conditions Favouring the Success and Failure of Radical Right-Wing Populist Parties in Contemporary Democracies, in: Yves Mény/Yves Surel (Hrsg.),

Ebene wird die nationalstaatliche Demokratie in Frage gestellt.<sup>7</sup> Jürgen Habermas hat dies treffend ausgedrückt: «Weil die Idee, dass eine Gesellschaft demokratisch auf sich einwirken kann, bisher nur im nationalen Rahmen glaubwürdig implementiert worden ist, ruft die postnationale Konstellation jenen gebremsten Alarmismus aufgekämpfter Ratlosigkeit hervor, den wir in unseren politischen Arenen beobachten».<sup>8</sup>

Es geht also nicht nur um Souveränitätsverlust, sondern auch um *Demokratieverlust*, wenn und soweit auf die den nationalen Rahmen übersteigenden Entscheidungsprozesse rechtlich oder faktisch weniger, kaum oder gar nicht mehr Einfluss genommen werden kann: *Rechtlich*, wenn die Einbindung auf dem Weg bilateraler oder multilateraler Verträge und durch Entscheidungen einer supranationalen Gemeinschaft erfolgt; *faktisch*, wenn zwar dank Nichtbeteiligung an internationalen Vertragswerken oder Organisationen formell Autonomie gewahrt bleibt, die nationale Politik sich aber trotzdem deren Einfluss nicht entziehen kann und deshalb erheblichen Anpassungszwängen unterworfen ist.<sup>9</sup>

Die Auswirkungen der Internationalisierung auf Politik und Demokratie spielen auch im *Binnenbereich* eine grosse Rolle, werden aber häufig verkannt oder verdrängt. Die Zurückdämmung des Einflussbereiches des Gemeinwesens zum Beispiel, etwa durch Deregulierung und Liberalisierung, reduziert auch das Politikfeld; dadurch erfolgt eine Eingrenzung demokratischer Partizipation.<sup>10</sup> Entstaatlichungsprozesse sind somit nicht folgenlos für die Demokratie. Interessanterweise wird dieser Zusammenhang in der politischen Debatte kaum gesehen. Werden gleichzeitig Volksrechte ausgebaut, bedeutet dies tendenziell, dass Parlament und Volk immer mehr über immer weniger zu entscheiden haben werden.

Eine mögliche Konsequenz der Einschränkung des autonomen Politikfeldes ist ein zunehmendes *Legitimationsdefizit* des Staates, weil dieser infolge gestutzter Kapazitäten und Ressourcen den Erwartungshaltungen der Gesellschaft nur noch in

abnehmendem Ausmass gerecht zu werden vermag. Viele Bürgerinnen und Bürger nehmen den Staat als Dienstleistungsbetrieb wahr, an den sie wie Kunden «privatwirtschaftlich geprägte» Perfektionsansprüche stellen und von dem sie die Befriedigung ihrer Bedürfnisse verlangen. Gelingt dies dem Staat nicht mehr, weil er infolge der Globalisierung Zuständigkeiten und Mittel, vor allem Steuereinkünfte, verloren hat, droht er in ein unauflösbares Legitimationsdefizit zu geraten. Er scheint vor dem Hintergrund eines idealen Staatsbildes in den Augen seiner Bürger und Bürgerinnen zu versagen, die ihn kaum mehr als eigenen Staat respektieren und das Vertrauen in ihn verlieren. Daher werden sie empfänglich für Ersatzreligionen und fiktive Geborgenheit, welche ihnen neue Bewegungen oder Parteien zu vermitteln versuchen.<sup>11</sup>

Bildet sich diese Entwicklung nicht in der paradoxen Erscheinung ab, dass sich in vielen «alten» Demokratien ein wieder erwachter, «sanfter» Neo-Nationalismus gegen aussen mit wachsendem Misstrauen gegenüber dem eigenen Staat und ihren Repräsentanten einhergeht<sup>12</sup> und insbesondere zur Durchsetzung des «Volkswillens» den Ausbau der direkten Demokratie fordert?<sup>13</sup> Beobachten wir nicht eine eigenartige Verbindung eines neuen Nationalismus nach aussen mit einer Art Antinationalismus im Innern?

Auch in der Schweiz lässt sich m.E. diese Ambivalenz nachweisen: Rechtsnationale Parteien<sup>14</sup> und Bewegungen<sup>15</sup> pflegen einerseits ein erneuertes National- und Heimatbewusstsein, stellen aber andererseits – auch schweizerische – Grundwerte in Frage, etwa indem sie Menschenrechte (z.B. von Ausländerinnen und Ausländern)<sup>16</sup> gering schätzen oder das Wesen des Konsenses in der Demokratie, so wie es Jörg Paul Müller immer wieder vorbildlich umschrieben hat,<sup>17</sup> verkennen und verleugnen.<sup>18</sup>

Eine Folge dieser «nationalistischen Spaltung» kann in der Zunahme politischer Auseinandersetzungen in denjenigen politischen Gefilden gesehen werden, bei der es auch

Democracies and the Populist Challenge, Hampshire/New York 2002, 201 f.; das Plädoyer von José Ribeaud: Es war einmal die Schweiz ..., Bern 1998, 141 ff.; Ulrich Beck, Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter. Neue weltpolitische Ökonomie, Frankfurt a.M. 2002, insbes. 7 ff., 11 (Beck möchte in seinem Buch auch aufzeigen, wie dem Rechtspopulismus begegnet werden kann); Dietmar Loch/Wilhelm Heitmeyer, Einleitung: Globalisierung und autoritäre Entwicklungen, in: Loch/Dietmar/Heitmeyer/Wilhelm (Hrsg.), Schattenseiten der Globalisierung. Rechtsradikalismus, Rechtspopulismus und separatistischer Regionalismus in westlichen Demokratien, Frankfurt a.M. 2001, 11 ff., 16.

<sup>7</sup> Vgl. Otfried Höffe, Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, München 1999 (überarbeitete und aktualisierte Neuausgabe 2002), 153; Astrid Epiney, in: Thürer u.a. (Fn. 5), § 55 insbes. N 29 f.

<sup>8</sup> Jürgen Habermas, Die postnationale Konstellation. Politische Essays, Frankfurt 1998, 91 ff., 95.

<sup>9</sup> Vgl. die kritische Einschätzung von Höffe (Fn. 7), 153 ff.

<sup>10</sup> Dagegen wendet sich z.B. das Plädoyer von Benjamin B. Barber, End of Democracy? How privatisation corrupts res publica, deutsche Übersetzung: <http://www.kulturforen.de/servlet/PB/menu/1424308/index.html> (besucht am 19.11.03).

<sup>11</sup> Beck (Fn. 6), insbes. 138 ff.; ders., Was ist Globalisierung, Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung, Frankfurt a.M. 1997, 13 ff. («Virtuelle Steuerzahler»).

<sup>12</sup> Vgl. Betz (Fn. 6), 122 ff., 124 ff.; Michael Chiotellis, Die Mythen der Populisten, in: Susanna Berndt (Hrsg.), Die neuen Verföhler, Populismus heute, Graz/Wien/Köln 2001, 55 ff., 72 ff.

<sup>13</sup> Vgl. Betz, Radikaler Rechtspopulismus im Spannungsfeld zwischen neoliberalistischen Wirtschaftskonzepten und antiliberaler autoritärer Ideologie, in: Loch/Heitmeyer (Fn. 6), 167 ff., 182 f.; ders., in: Leggewie/Münch (Fn. 6), 122 ff., 128; Peter Strasser, Das Volk als Mittel zum Zweck, in: Berndt (Fn. 12), 97 ff., 117 f.

<sup>14</sup> Vgl. Dietmar Loch/Wilhelm Heitmeyer, Einleitung, Globalisierung und autoritäre Entwicklungen, in: dieselben (Fn. 6), 16.

<sup>15</sup> V.a. die Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS).

<sup>16</sup> Vgl. zur ungültig erklärten Volksinitiative der Schweizerischen Volkspartei der Stadt Zürich «Einbürgerung vors Volk!» BGE 129 I 232 und jener der Schweizer Demokraten «für eine vernünftige Asylpolitik» BBl 1994 III 1493 ff. und BBl 1996 I 1355 f.

<sup>17</sup> Vgl. J. P. Müller, DG (Fn. 3), 64 ff.; ders., DV (Fn. 3), 36 ff.

<sup>18</sup> Anton Grabner-Haider, Wege der Populisten, in: Berndt (Fn. 12), 29 ff., 32.

um nationale Symbolik geht,<sup>19</sup> etwa beim Bürgerrecht («Verschleuderung des Schweizer Passes»),<sup>20</sup> bei den Volksrechten oder der Neutralität (UNO- und EWR- sowie EU-Beitritt, Einsätze der Armee im Ausland etc.).

Dieser Substanzminderung der Demokratie infolge der Internationalisierung kann mit drei Strategien begegnet werden, wovon zwei vom Grundsatz «*democracy follows politics*» ausgehen und die dritte – etwas überspitzt – als «*democracy as an illusion*» bezeichnet werden könnte.

## II. Strategien gegen den Demokratieverlust

### 1. Demokratische Partizipation an der Aussenpolitik

Nach dem ersten, klassischen Ansatz wird die demokratische Partizipation gleichsam in die Aussendimension verlängert.<sup>21</sup> So können neben der Regierung Parlament und Volk vermehrt an der Aussenpolitik beteiligt werden, insbesondere am Abschluss von Staatsverträgen. Die Schweiz hat Erfahrungen mit diesem Weg, seit sie 1921 das Staatsvertragsreferendum eingeführt<sup>22</sup> und die Zuständigkeiten der Bundesversammlung in der Aussenpolitik Anfang der 90er-Jahre ausgebaut<sup>23</sup> hat. Diese Partizipation ist aber nicht von gleicher Qualität wie jene in der Innenpolitik.

Die Aussenpolitik steht oft im Spannungsfeld von Geschlossenheit nach aussen zwecks Wahrung nationaler Interessen einerseits und dem demokratischen Gebot der internen Meinungspluralität andererseits. Die Mitwirkung an bi- oder erst recht multilateralen Verträgen reduziert den eigenen Gestaltungsspielraum beträchtlich, verlagert das Schwergewicht der realen Entscheidungsbefugnisse auf die Regierungen und administrativ-diplomatischen Vorbereitungsgremien. Sie vermindert sowohl demokratiegebotene Transparenz als auch parlamentarische und direktdemokratische Initiativ- und Änderungsbefugnisse, Letztere praktisch auf null.

Der vermehrte Einbezug der Parlamente in die Vertragsverhandlungen ist zweifellos zu begrüßen, doch

bleibt dabei das Parlamentsplenum von der Inhaltsgebung ausgeschlossen, weil vor allem die Kommissionen die Mitwirkungsrechte ausüben. Demgegenüber ist beim Erlass von Gesetzen ein öffentliches Verfahren zu durchlaufen, das die Partizipation einer interessierten Öffentlichkeit ermöglicht und die Inhaltsgebung durch das Parlament gewährleistet.<sup>24</sup>

Zudem stehen die entsprechenden Genehmigungsbefugnisse oft unter dem Damoklesschwert des «alles oder nichts». Denn regelmässig besteht ein grosser Druck, einen Vertrag anzunehmen.<sup>25</sup>

Während Parlament und Volk verworfene landesinterne Gesetzgebungsarbeiten autonom wieder aufnehmen können, hängt bei Verträgen ein erneutes Verhandeln auch vom ablehnenden Staat ab. Überdies schwindet mit zunehmender Anzahl der Parteien der Einfluss eines einzelnen Staates auf ein Vertragsprojekt.<sup>26</sup>

Ist ein internationaler Vertrag von der Verhandlungsdelegation einmal ausgehandelt, kann ihn das Regierungskollegium oft nur gesamthaft akzeptieren oder verwerfen. Das Gewicht verlagert sich faktisch (vor allem bei multilateralen Verträgen) tendenziell vom Kollegium auf die zuständigen Mitglieder des Bundesrats und zur Verwaltung. Daher führt die Forderung nach Rückkopplung der Aussenpolitik der Regierung an das nationale Parlament oder Volk oft nur zu einer «Scheinlegitimation».<sup>27</sup>

Die von Jörg Paul Müller treffend und plastisch herausgearbeitete *Responsivität* der Demokratie, die Deliberation mit ihrem Zeitbedarf, das permanente Gespräch zwischen den Bürgern und Bürgerinnen einerseits und ihren Repräsentanten andererseits,<sup>28</sup> findet im aussenpolitischen Entscheidungsprozess nur bedingt statt und wird mit dem Vertragsschluss unvermittelt abgebrochen oder zumindest unterbrochen. Politische Deliberation der Bürgerinnen und Bürger mit jenen eines ausländischen Staates über einen internationalen Vertrag findet kaum statt.

Bei der Aussenpolitik kann deshalb die demokratische Partizipation nicht dieselbe Qualität wie bei der Innenpolitik erreichen. Vor allem verändert sich der responsive Charakter der Demokratie, weil Vertragsschlüsse auch die Kommunikation begrenzen und abschneiden. Sie beschränken wesentliche Parameter der Volksrechte, nämlich deren innovatives, edukatives und dialogisches Potenzial.

<sup>19</sup> Vgl. Anton Grabner-Haider, *Anything goes?*, in: Berndt (Fn. 12), 15 (mit einer Besprechung der Bedeutung der Mythen für den Populismus, 15 ff., 25 ff.).

<sup>20</sup> Vgl. die Pressemitteilung von AUNS vom 10.12.2003, <http://www.auns.ch/de/meldungen/031210gewonnen.htm> (besucht am 17.12.2003).

<sup>21</sup> Vgl. René Rhinow, *Volksrechte und Aussenpolitik in der Schweiz*, in: Astrid Epiney/Karine Siegwart (Hrsg.), *Direkte Demokratie und Europäische Union*, Freiburg 1997, 93 ff., 97 ff.

<sup>22</sup> Ulrich Häfelin/Walter Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 5. A. Zürich 2001, N 1904.

<sup>23</sup> Vgl. Epiney, in: Thürer u.a. (Fn. 5), § 55 insbes. N 22 ff.; Bernhard Ehrenzeller, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastroradi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung*, Kommentar, Zürich/Basel/Genf/Lachen, 2002, Art. 166 N 10 ff.

<sup>24</sup> Vgl. Rhinow (Fn. 1), N 2503 ff. und N 3252; Arthur Benz, *Postparlamentarische Demokratie und kooperativer Verfassungsstaat*, in: Leggewie/Münch (Fn. 6), 263 ff., 269.

<sup>25</sup> Vgl. Rhinow (Fn. 21), 98 f.; ders. (Fn. 1), Rz. 851.

<sup>26</sup> Vgl. Rhinow (Fn. 1), Rz. 851 f.

<sup>27</sup> Vgl. Benz (Fn. 24), 268 ff., 270.

<sup>28</sup> Vgl. J. P. Müller, «Responsive Government»: Verantwortung als Kommunikationsproblem, ZSR N.F. 114 (1995 II), 3 ff., 4 ff.; ders., PM (Fn. 3), 54 ff.

Umso mehr erstaunt, wie unkritisch in der schweizerischen Integrationspolitik hinsichtlich der Europäischen Gemeinschaften der sog. *Bilateralismus* bejaht, ja glorifiziert wird. Abgesehen von der politischen Beurteilung sind die fraglichen Staatsverträge ganz besonders durch die geschilderte Demokratieproblematik gekennzeichnet, ja man könnte sogar von einer eigentlichen *Demokratiefalle* sprechen. Damit wird zugunsten einer blossen Veto-Möglichkeit auf eine konstruktive Mitsprache verzichtet.

Der faktische Entscheidungsspielraum von Bundesversammlung und Volk angesichts von *sektoriellen Paketlösungen* kann bis auf null zusammenschrumpfen, denn die Risiken einer Ablehnung oder späteren Kündigung werden wegen der vielfältigen, schwerwiegenden Folgen in aller Regel als zu gross erscheinen. *Diese* Seite des *Bilateralismus* wird kaum thematisiert, zuletzt von gesellschaftlichen Kreisen, die einen Beitritt der Schweiz zur EU mit dem Argument der Demokratieeinbusse ablehnen.

Erweist sich daher der Begriff *Bilateralismus* nicht als trügerisch, ja irreführend? Denn es geht bei *Paketlösungen* mit einer supranationalen Gemeinschaft, die aus 25 Staaten besteht, längst nicht mehr um gewöhnliche bilaterale Verträge, sondern um quasi-multilaterale, komplexe Vertragskörbe, ja Teilverfassungen – die im Übrigen im landesinternen Recht wohl gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Einheit der Materie<sup>29</sup> verstossen.

## 2. Supranationale Demokratie

Die andere Strategie, Demokratie der Politik folgen zu lassen, besteht in der Errichtung demokratischer Strukturen auf supranationaler Ebene. Nach *Jacques Derrida* ist «die Idee der Demokratie – nicht anders als die des internationalen Rechts – niemals eine (vor)gegebene Idee, ... eher ist [sie] etwas, was noch gedacht werden muss und was noch *im Kommen bleibt*».<sup>30</sup> Supranationale Demokratie kann wieder an die Scholle anknüpfen und von den tradierten territorialen Bezügen profitieren. Sie ist kreativ zu entwickeln, in einem langwierigen Lernprozess und mit ungewissem Erfolg.

Allerdings stösst sie auf unterschiedliche nationale Demokratieerfahrungen und -verständnisse. Und sie steht in einem steten Spannungsfeld zur nationalen Autonomie, zur föderalistischen Vielfalt. Die neuere Schweizer Geschichte legt, freilich im kleineren Rahmen, Zeugnis ab von dieser Suche nach demokratisch eingefärbter «Vielfalt in der Einheit».<sup>31</sup> Und die aktuelle Entwicklung der EU erweist sich als Experimentierfeld demokratischer Strukturen, und dies nach wie vor ohne sich auf eine normative Verfassung im Sinne *Jörg Paul Müllers*<sup>32</sup> abstützen zu können.

## 3. Scheinsouveräner Nachvollzug

Der dritte Weg, auf die Internationalisierung zu reagieren, besteht in der *Verdrängung*. Es ist dies ein in der Schweiz nicht seltenes Verhalten. Autonomie wird hochgehalten, auch dort, wo sie realiter kaum mehr besteht. *Alois Riklin* prägte das schöne, aber auch schonungslose Wort vom «scheinsouveränen Nachvollzugsland» Schweiz. *Nachvollzug* lautet das Schlagwort, das suggeriert, ein Land könne sich «neutral» auswärtigen Entwicklungen entziehen, wenn es nur wolle.

Der Begriff *Vollzug* selbst ist vielsagend, ja entlarvend: *Vollzug* ist in der rechtsstaatlichen Demokratie immer Ausführung, Konkretisierung, Umsetzung etwas bereits Beschlossenen, v.a. des Gesetzes. *Nachvollzug* unterstreicht diese Abhängigkeit zusätzlich. Wer bloss vollzieht, ist nicht autonom!

So ist in Wirklichkeit diese gedachte Freiheit in aller Regel gerade keine. Demokratieverlust ist auch hier die Folge, nur verdeckt oder verdrängt, weil dies formalrechtlich nicht erkennbar ist. Deshalb erweist sich diese Strategie des Nachvollzugs als Illusion.<sup>33</sup>

Noch verhängnisvoller: Mit dieser Verschleierung verpasst die Schweiz Chancen, demokratische Strukturen dort (mit-)zuentwickeln oder sich an ihnen zu beteiligen, wo (europäische) Politik wirklich stattfindet, also auch mit Folgen für den Binnenbereich der Schweiz entschieden wird.

Widersprüchlich dürfte es auch sein, einen Ausbau der direkten Demokratie im Innern zu postulieren, gleichzeitig aber die Chancen einer multilateralen und globalen Öffnung mit ihren Demokratisierungspotenzialen abzulehnen, also mehr Demokratie ausgerechnet dort zu fordern, wo ihr Substrat verringert wird, während sie dort abgelehnt wird, wo immer mehr politische Entscheidungen mit direkten oder indirekten Auswirkungen auf die Schweiz gefällt werden.

Zusammenfassend: Jede der dargestellten Antworten auf die Internationalisierung ist prekär: die *Partizipation*, weil sie zu einer empfindlichen Einschränkung demokratischer Mitwirkung führt, die *Supranationalisierung* der Demokratie, weil sie sich in einem Prozess von trial and error und in Auseinandersetzung mit nationalstaatlicher Autonomiewahrung vorantasten muss und dabei erst noch auf unterschiedliche demokratische und politische Kulturen trifft. Freilich sind beide Wege unverzichtbare Entwicklungsstränge. Die *Verdrängung* erscheint demgegenüber als Kapitulation, weil sie gar keine eigentliche Antwort darstellt, sondern in beträchtlichem Umfang Demokratie zelebriert statt realisiert.

<sup>29</sup> Je Abs. 2 von Art. 139, Art. 139a in der Fassung vom 9. Februar 2003 und Art. 194 BV.

<sup>30</sup> *Jacques Derrida*, Das andere Kap. Die vertagte Demokratie. Zwei Essays zu Europa, Frankfurt a.M. 1992, 57 (Hervorhebung original), zit. bei J. P. Müller, PM (Fn. 3), 179.

<sup>31</sup> Präambel der Schweizerischen BV von 18. April 1999.

<sup>32</sup> Vgl. J. P. Müller, DV (Fn. 3), 87 ff.

<sup>33</sup> Vgl. Benz (Fn. 24), 271.

### III. Internationalisierung und Menschenrechte

Menschenrechte sind für eine qualifizierte Demokratie, nationaler oder globaler Ausdehnung, essenziell. Das hat Jörg Paul Müller immer wieder eindringlich ins Bewusstsein gerufen.<sup>34</sup>

*Menschenrechte* gewährleisten den freien Zugang zu Informationen und als «kritisches Potenzial» die freie Meinungsbildung und -äusserung; sie öffnen die Türe zur Teilnahme an der politischen Öffentlichkeit, etwa an Versammlungen; sie sind deshalb demokratieinhärent, als Legitimationsquelle auf gleicher Ebene stehend wie die Demokratie selbst. Sie richten sich gegen staatliche und von Privaten ausgehende Gefährdungen des Meinungsbildungsprozesses.<sup>35</sup>

Demokratie und Menschenrechte sind beide am Leitstern der Menschenwürde ausgerichtet. Nach Jörg Paul Müller liegt der Idee der Demokratie die «höchste kulturelle Lernerfahrung und Einsicht zu Grunde, nämlich dass sozialer Friede, kollektives Wohlergehen und Verminderung von Not und Erniedrigung auf Dauer nur zu sichern sind, wenn die Bedürfnisse nach Selbstbestimmung jedes Menschen ernst genommen werden».<sup>36</sup> Deshalb ist die Chancengleichheit der politischen Mitgestaltung, sind gleiche Grundrechte und gleiche politische Rechte so wichtig und unentbehrlich.<sup>37</sup> Unter diesen Voraussetzungen wird die *Rechtsordnung am ehesten freiwillig befolgt*.<sup>38</sup> Insgesamt ist die Sicherung eines öffentlichen Willensbildungsprozesses eine grundlegende Funktion der Grundrechte in einer Demokratie.<sup>39</sup>

Zur Internationalisierung gehört ebenfalls der in der Globalisierungsdebatte oft vernachlässigte internationale Menschenrechtsschutz. Menschenrechte sollen den normativen Kern globaler Politik bilden.<sup>40</sup> Von diesem «Aufeinander-Angewiesensein» von Menschenrechten und Demokratie gehen die europäischen und globalen Menschenrechtsgewährleistungen aus. In der wechselseitigen Verschränkung liegt eine Chance für eine wesentliche Stärkung der Demokratie.

Jörg Paul Müller macht immer wieder eindringlich darauf aufmerksam, dass der internationale Menschenrechtsschutz der staatlichen Souveränität nicht nur als äussere Schranke entgegentritt, sondern als *konstitutives Element staatlicher Souveränität* und als eine ihrer *immanente Aufgabe* zu verstehen ist.<sup>41</sup> So kann er auch die nationalstaat-

liche Demokratie alimentieren, befruchten und weiterentwickeln. Dies gilt vor allem für die Menschenrechtspakte, welche für die Demokratie unabdingbare Grundrechte, wie etwa die Wahl- oder Meinungsfreiheit, gewährleisten und die solchermaßen freie Wahlen und einen fairen Meinungs- und Willensbildungsprozess absichern.

Besondere Impulse und Garantien sind vom Völkerrecht – in Weiterentwicklung vorhandener Ansätze auf europäischer Ebene – für den *Minderheitenschutz* zu erwarten. Dem demokratischen Mehrheitsprinzip steht ein *Minderheitsprinzip* gegenüber, das einerseits den Schutz legitimer Freiheitsinteressen<sup>42</sup> sowie kultureller, sprachlicher und religiöser Autonomiebedürfnisse beinhaltet, andererseits auch veränderten Mehrheitsverhältnissen Rechnung tragen kann. Die Freiheit zu opponieren ist geradezu Kern einer offenen Gesellschaft.<sup>43</sup> Die in Abstimmungen beschlossenen Lösungen müssen für unterlegene Minderheiten akzeptabel oder doch zumutbar erscheinen.<sup>44</sup> Insofern hat das Volk nach der amerikanischen Politikwissenschaftlerin Seyla Benhabib bloss «das letzte, aber nicht das endgültige Wort».<sup>45</sup>

In der Eidgenossenschaft bereitet diese Erkenntnis zuweilen Mühe. Nach einer ebenso geläufigen wie irren schweizerischen Redeweise soll die Demokratie zuoberst stehen und das *Volk immer Recht* haben.<sup>46</sup> Diese Sicht steht in einem Spannungsverhältnis zu Art. 5 BV, wonach «Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ... das Recht [ist]». Auch die Teilhabe der Stimmberechtigten an der staatlichen Gewalt durch die Wahrnehmung politischer Rechte ist staatliches Handeln.<sup>47</sup> Entsprechend hat die sich in einzelnen Abstimmungen ergebende «Minderheitsmehrheit» an den in der Verfassung zum Ausdruck gelangenden Grundkonsens zu halten und verfassungs- und völkerrechtlich verankerte Menschenrechte zu beachten.

Wie schwierig das unter Umständen sein kann, zeigen gegenwärtig die Auseinandersetzungen über den Rechtsschutz bei *Einbürgerungen*. Der Anspruch des Volkes, frei über die Aufnahme ins Bürgerrecht zu entscheiden, steht nicht über der Verfassung, und damit auch nicht über Menschenrechten wie dem Diskriminierungs- und dem Willkürverbot oder den Verfahrensgarantien.<sup>48</sup> Denn es ist nach der Bundesverfassung Aufgabe des Gerichts und nicht des Gesetzgebers, im Streitfall Menschenrechte vor Gefährdungen und Verletzungen zu schützen, u.U. auch gegen punktuelle Volksmehrheiten.<sup>49</sup>

<sup>34</sup> J. P. Müller, DV (Fn. 3), 174 f.; ferner Höffe (Fn. 7), 39 ff.; Beck (Fn. 6), insbes. 430 ff., 447: «Demokratie und Menschenrechte sind Basisprinzipien der Moderne.»

<sup>35</sup> Z.B. gegen Gefährdungen durch eine religiöse Partei: EGMR (Grand Chamber) 13.2.2003 Nr. 41340/98 u.a., § 103, Refah Partisi u.a. vs. Türkei betreffend Verbot einer Partei, welche die Sharia einführen wollte; allgemein J. P. Müller, DV (Fn. 3), 84, 101.

<sup>36</sup> J. P. Müller, DV (Fn. 3), 14 (Hervorhebung hinzugefügt).

<sup>37</sup> J. P. Müller, DV (Fn. 3), 14.

<sup>38</sup> J. P. Müller, DV (Fn. 3), 15.

<sup>39</sup> J. P. Müller, PM (Fn. 3), 72.

<sup>40</sup> J. P. Müller, PM (Fn. 3), 118 ff.

<sup>41</sup> J. P. Müller, PM (Fn. 3), 132 ff., 137 ff., 190 f.; ders., DV (Fn. 3), 135 ff. Grundlegend ders., Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie, Berr 1982, 15 ff.

<sup>42</sup> Vgl. J. P. Müller, PM (Fn. 4), 39; ders. DG (Fn. 3), 149 ff.

<sup>43</sup> J. P. Müller, PM (Fn. 3), 76.

<sup>44</sup> J. P. Müller, DV (Fn. 3), 38, 104.

<sup>45</sup> Seyla Benhabib, Hannah Arendt – Die melancholische Denkerin der Moderne, Hamburg 1998, 325.

<sup>46</sup> Vgl. Rhinow (Fn. 21), 96.

<sup>47</sup> Yvo Hangartner, in: Ehrenzeller u.a. (Fn. 23), Art. 5 N 3; Pascal Mahon, Art. 5 N 7, N 10, in: Jean-François Aubert/Pascal Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich 2003.

<sup>48</sup> BGE 129 I 217, E. 2.2.1; vgl. auch Höffe (Fn. 7), 118: Im Gegensatz zur liberalen Demokratie geht eine «republikanische» oder «Totaldemokratie» vom Vorrang der Volkssouveränität vor den Menschenrechten aus.

<sup>49</sup> J. P. Müller, DV (Fn. 3), 142.

Die Schwierigkeiten der Demokratie in der Aussenpolitik hängen auch damit zusammen, dass sich die Institutionen zur Diskursregelung und -sicherung – wie *Jörg Paul Müller* aufgezeigt hat – vor allem im innerstaatlichen Bereich herausgebildet haben. «Diskursethisch betrachtet liegt ihr Defizit darin, dass die nationale Zugehörigkeit und nicht der universale Massstab der Menschennatur über die Diskursberechtigung entscheidet. Asylfragen beispielsweise werden auch im «demokratischen» Staat durch Absprache unter den Staatsbürgern und nicht im Diskurs mit gleichberechtigten Flüchtlingen, also im *Dialog unter Weltbürgern*, gelöst». <sup>50</sup>

*Jörg Paul Müller* weist ausserdem auf die Unteilbarkeit politischer und wirtschaftlicher Freiheit im globalen Raum hin. Denn die Meinungsfreiheit ist für demokratische Verfahren wie für die Transparenz von Märkten konstitutiv. <sup>51</sup> Nur wenn die Konsumenten über ein Produkt auf dem Markt hinreichend Informationen vorfinden, «können ... Angebot und Nachfrage sinnvoll zusammenspielen und zu jener Optimierung des Wirtschaftsprozesses im Ganzen führen, wie sie die liberale Wirtschaftstheorie verspricht». <sup>52</sup> Umgekehrt verzerrt die Missachtung kommunikativer Grundrechte den wirtschaftlichen Wettbewerb. Die Marktöffentlichkeit setzt eine Symmetrie zwischen den Vertragspartnern voraus, wie sie am besten liberale und soziale Menschenrechte gewährleisten können. <sup>53</sup> Politische und wirtschaftliche Freiheit sollten weder im nationalen noch im globalen Raum getrennt werden. Davon gehen auch die beiden UNO-Pakte über soziale, kulturelle und wirtschaftliche sowie über bürgerliche und politische Rechte aus. <sup>54</sup>

Nur in einer durch nationale Demokratien gesicherten Weltöffentlichkeit können sich globale Märkte entwickeln, an denen alle partizipieren können. <sup>55</sup> Daran schliesst der Jubilar die Forderung an, dass transnationale Unternehmen ihre Menschenrechtspolitik offen legen sollen. <sup>56</sup>

#### IV. Innere Globalisierung

Die Internationalisierung trifft die moderne Demokratie und ihre Öffentlichkeit auch in anderer Beziehung.

Nach *Francis Fukuyama* ist die postnationale Gesellschaft zu einem veränderlichen und vernetzten *Netzwerk sich überlappender Identitäten* geworden, deren Zusammenhang immer unverbundlicher wird; der Bereich gemeinsamer Werte und Sinngefüge wird auf eine schmale Sphäre reduziert. <sup>57</sup> «Postmoderne» Gesellschaften zeichnen sich durch eine zunehmende Binnendifferenzierung und Binnensegmentierung aus. Sie fächern sich in «zahllose unverbundene

Themengemeinden» (*Claus Offe*) auf. <sup>58</sup> Die *mediale* Öffentlichkeit zerfällt immer mehr in Teilöffentlichkeiten. Die zunehmende Internationalisierung von Lebenswelten und eine multikulturelle Durchdringung aller Lebensbereiche, die Teile der Gesellschaft als Bedrohung, als Entwurzelung und zunehmende Heimatentfernung wahrnehmen, scheint einen massgeblichen Anteil an dieser Entwicklung zu haben. In der postnationalen Gesellschaft löst sich das Band zwischen dem Gemeinwesen und seinen Bürgern immer mehr. <sup>59</sup>

*Ulrich Beck* nennt dieses Phänomen der «Transnationalität der eigenen Lebenszusammenhänge» <sup>60</sup> «innere Globalisierung». <sup>61</sup> «Die Menschen handeln international, arbeiten international, heiraten international, leben, reisen, konsumieren und kommunizieren international, die Kinder werden international, das heisst mehrsprachig und im generalisierten Nirgendwo des Fernsehens und Internets erzogen». <sup>62</sup> Für Global players, aber auch für Randgruppen gilt eine neue «Soziallogik der Nahentfernung»: Der Ort stiftet keine Gemeinschaft mehr, sondern Isolation und Diskriminierungsgefahr. <sup>63</sup>

Mit der fortschreitenden Individualisierung werden immer mehr auch deren Grenzen erfahren: Einmal zerstört ein *falsch verstandener Individualismus* die Gemeinschaft auf allen Ebenen, der Familie, Nachbarschaft, dem Arbeitsplatz und dem Staat. Zum Anderen wächst mit der zunehmenden Individualisierung auch die Selbstbegrenzung derselben, weil der Individualismus anderer negativ erfahren und erlitten werden muss (Scheidung, getrennte Elternschaft, doppelte Karriere). <sup>64</sup>

Der Individualismus birgt – wie bereits *Alexis de Tocqueville* festgestellt hat – auch Gefahren für die Demokratie in sich, vor allem im Rückzug ins Private und in einem von politischer Apathie begleiteten egoistischen ökonomischen Nutzenstreben. <sup>65</sup>

Mit *Ulrich Beck* ist zu fragen, ob diese Tendenz eher zur *Politisierung* oder aber zur *Depolitisierung* der Gesellschaft beizutragen vermag. Festzustellen sind abnehmende Parteibindungen und vielfältigere Lebensbezugspunkte. Das generalisierte Vertrauen, auf das demokratisch gewählte Behörden und Parteien als konstituierende Elemente einer jeden Demokratie früher zählen konnten, «schlägt in generalisiertes Misstrauen um». <sup>66</sup> *Vertrauen* ist aber eine der zentralen Kategorien der Demokratie,

<sup>50</sup> J. P. Müller, Versuch einer diskursethischen Begründung der Demokratie, in: Walter Haller/Alfred Kölz/Georg Müller/Daniel Thürer, Im Dienst an der Gemeinschaft, Festschrift für Dietrich Schindler zum 65. Geburtstag, Basel/Frankfurt a.M. 1989, 617 ff., 632 (Hervorhebung hinzugefügt).

<sup>51</sup> J. P. Müller, DV (Fn. 3), 120.

<sup>52</sup> J. P. Müller, DV (Fn. 3), 120.

<sup>53</sup> J. P. Müller, DV (Fn. 3), 128.

<sup>54</sup> Vgl. die gleich lautenden Präambeln und Art. 1 der beiden Pakte.

<sup>55</sup> J. P. Müller, DV (Fn. 3), 129.

<sup>56</sup> J. P. Müller, DV (Fn. 3), 132.

<sup>57</sup> *Francis Fukuyama*, Ich oder die Gemeinschaft, in: Perger/Assheuer (Fn. 2), 19 ff., 24.

<sup>58</sup> *Claus Offe*, Wenn das Vertrauen fehlt, in: Perger/Assheuer (Fn. 2), 59 ff., 64.

<sup>59</sup> *Beck* (Fn. 2), 38.

<sup>60</sup> *Beck* (Fn. 2), 38, 41.

<sup>61</sup> *Beck* (Fn. 6), 9; *ders.* (Fn. 2), 38.

<sup>62</sup> *Beck* (Fn. 6), 9; *ders.* (Fn. 2), 38.

<sup>63</sup> *Beck* (Fn. 2), 38.

<sup>64</sup> *Beck* (Fn. 2), 40 f.

<sup>65</sup> J. P. Müller, DV (Fn. 3), 115 u.H.a. *Tocqueville*, Über die Demokratie in Amerika, (1835/40), ausgew. und hrsg. von J. P. Mayer, Stuttgart 1985, 2. Band, 20.–22. Kapitel, (Reclam-Ausgabe), 238 ff.

<sup>66</sup> *Beck* (Fn. 2), 41.

«ein notwendiges Sozialkapital», um das sich nach *Jörg Paul Müller* die Politiker immer wieder bemühen müssen, das sie aber auch verspielen können<sup>67</sup>. Systemvertrauen ist der Kitt zwischen *Konsens und Konflikt*, zwischen *Akzeptanz und Ablehnung*, zwischen *Regierung und Opposition*, sei diese systeminhärent wie in den parlamentarischen Demokratien oder occasionell wie in der Schweiz.

Auch hier öffnet sich ein Strauss von Fragen, deren sich *Jörg Paul Müller* angenommen und die er weiterentwickelt hat, vor allem auch diejenige nach der Entwicklung von *kommunikativem Potenzial* und Kompetenz auf einer subjektiven, persönlichen Ebene,<sup>68</sup> einschliesslich der Frage nach den für den Grundkonsens einer Rechtsgemeinschaft unerlässlichen *politischen Tugenden*,<sup>69</sup> etwa die Diskursbereitschaft.<sup>70</sup> Die Beachtung von Tugenden stellt eine *Grundhaltung* dar, welche auch «*Lebenspraxis der Demokratie*» genannt werden kann.<sup>71</sup>

Eine aktive Zivilgesellschaft lebt von *demokratienotwendigen gesellschaftlichen Akteuren* und «*demokratiemündigen Menschen*». Wäre nicht die Diskussion über die *Bürgertugenden* (wieder) aufzunehmen? Dies mag un bequem sein und nicht so recht in die Multioptiongesellschaft passen, denn damit werden Haltungen und Verpflichtungen der Bürger und Bürgerinnen impliziert, welche diese aus einer eingenommenen Konsumentenposition herauszulösen versuchen.

*Jörg Paul Müller* erachtet die Befürchtung *Tocquevilles* als real, dass ein übertriebener Egoismus und ein verabsolutiertes Effizienzdenken kulturelle Eigenschaften wie Solidarität, Gemeinwohldenken und Rücksichtnahme zu bedrohen vermag<sup>72</sup> und so eine die Demokratie tragende *politische Kultur* in Frage stellt.

Die moderne Rechts- und Staatsphilosophie sieht ihren Forschungsgegenstand vorwiegend in Institutionen und Gesetzen. Doch bereits bei *Platon* und *Aristoteles* erscheinen (rechtlich nicht einforderbare) *Herrscher- und Bürgertugenden* als unerlässliche Voraussetzungen einer Demokratie, welche die institutionellen Anforderungen nicht ersetzen, sondern notwendigerweise oder doch sinnvollerweise ergänzen.<sup>73</sup> Davon ging auch *Montesquieu* aus.<sup>74</sup> Dass Amtsträger in einer Demokratie bestimmte Tugenden aufweisen sollten, erscheint auch heute noch

als einleuchtend.<sup>75</sup> Von ihnen wird ein Amtsethos, etwa selbstlose Pflichterfüllung oder Unbestechlichkeit im Dienste des Gemeinwesens, erwartet, von Richtern zudem Unabhängigkeit. Aber die Bürger und Bürgerinnen selbst? Art. 29 der Universellen Erklärung der Menschenrechte und die vom Interaction Council entworfene Allgemeine Erklärung der Menschenpflichten gehen von Pflichten jedes Menschen gegenüber der Gemeinschaft aus.<sup>76</sup> Art. 6 BV appelliert (rechtlich unverbindlich) an jede Person, nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft beizutragen.<sup>77</sup> Diese Bestimmung kann als Absage an einen das Gewinnstreben verabsolutierenden Ökonomismus verstanden werden.<sup>78</sup>

In jüngster Zeit hat der deutsche Philosoph *Otfried Höffe* verschiedene Stufen von Bürgertugenden unterschieden. Wichtig erscheinen Eigenschaften wie eine *Rechtsloyalität* und ein *Rechtsbewusstsein*, ein konstitutioneller *Gerechtigkeitssinn*, der sich gegen *Privilegien* unterschiedlicher Art wendet, die *Freiheit und Gleichheit* aller Menschen anerkennt und auf einen gewissen *sozialen Ausgleich* bedacht ist.<sup>79</sup> Der so formulierte *minimale Gerechtigkeitssinn* wird ergänzt durch die Tugend der *Toleranz* auf dem Boden eines positiv bejahten religiösen, sozialen, werthaltigen und politischen *Pluralismus*. Eine *staatsbürgerliche Dimension* nimmt die Toleranz an, wenn die eigenen Überzeugungen in den öffentlichen Diskurs eingebracht und gegebenenfalls auch zur Disposition gestellt werden können. Diese Fähigkeit wiederum ist die Voraussetzung für demokratienotwendige Konsensbildungen und die Anerkennung von Kompromissen.<sup>80</sup>

Als *Staatsbürgersinn* erscheint nach *Höffe* die Bereitschaft eines grossen Teils des Volkes, sich an den öffentlichen Auseinandersetzungen zu beteiligen, sei es an den demokratischen Prozeduren wie Wahlen und Abstimmungen, sei es in anderen Formen. Zudem ist eine lebendige Demokratie auf Bürgerinnen angewiesen, die sich für öffentliche Ämter zur Verfügung stellen, oft auch unter Inkaufnahme von persönlichen Nachteilen.<sup>81</sup> Die höchste Tugendstufe kann im *Gemeinsinn* generell erblickt werden, in der Bereitschaft, innerhalb der Gesellschaft gemeinnützige Aufgaben zu übernehmen (und solchermaßen einem Ausufern der Staatsverantwortung entgegenzuwirken) oder sich mit dem sprachlich-kulturellen Zusammenhalt und somit auch mit der Zukunft des Gemeinwesens auseinander zu setzen.<sup>82</sup>

Von einem anderen Ansatz her hat der wohl bedeutendste Philosoph des 20. Jahrhunderts, *John Rawls*, auf das Gebot der *Fairness* in allen demokratischen Auseinandersetzungen hingewiesen. Fairness heisst Toleranz und Respekt vor anderen Menschen, ihren Haltungen und ihrer Identität. In einem so fundierten Verfahren kann aus

<sup>67</sup> J. P. Müller, DV (Fn. 3), 17; ausführlich ders. DG (Fn. 3), 71 ff.

<sup>68</sup> J. P. Müller, DG (Fn. 3), 94 ff., 205 ff.; ders. DV (Fn. 3), 52 ff., 67 ff.

<sup>69</sup> J. P. Müller, DV (Fn. 3), 90 f.; Rhinow, Die Bundesverfassung 2000, Basel/Genf/München 2000, 175 ff.

<sup>70</sup> J. P. Müller, DG (Fn. 3), 23, 209.

<sup>71</sup> J. P. Müller, DV (Fn. 3), 90 f.

<sup>72</sup> J. P. Müller, DV (Fn. 3), 115.

<sup>73</sup> Vgl. Höffe (Fn. 7), 193 m.w.N.

<sup>74</sup> Höffe (Fn. 7), 190 u.H.a. Charles-Louis de Secondat, Baron de la Brède et de Montesquieu, Vom Geist der Gesetze oder über den Bezug, den die Gesetze zum Aufbau jeder Regierung, zu den Sitten, dem Klima, der Religion, dem Handel etc. haben müssen, Genf 1748, dt. von Kurt Weigand, Stuttgart 1994, 3. Buch, 3.–5. Kapitel, 120 ff.; J. P. Müller, DV (Fn. 3), 90 u.H.a. Montesquieu, a.a.O., 4. Buch, 5. Kapitel, 138.

<sup>75</sup> Vgl. Höffe (Fn. 7), 193.

<sup>76</sup> Einen Überblick über den Stand der Diskussion gibt die Publikation *Taking Duties Seriously: Individual Duties in International Human Rights Law – A Commentary* des International Council on Human Rights Policy, zugänglich unter: <http://www.ichrp.org/> (besucht am 3.1.2004).

<sup>77</sup> Vgl. Art. 6 BV; die Bedeutung für die Verfassungskonkretisierung betont Peter Häberle, in: Ehrenzeller u.a. (Fn. 23), Art. 6 N 7 f.; Rhinow (Fn. 1), Rz. 2407 ff.; ders. (Fn. 69), 102; Häfelin/Haller (Fn. 22), N 206.

<sup>78</sup> Häberle (Fn. 77), Art. 6 N 7.

<sup>79</sup> Höffe (Fn. 7), 190 ff., zu den Welt-Bürgertugenden 335 ff.

<sup>80</sup> Höffe (Fn. 7), 199 ff., insbes. 207; vgl. auch J. P. Müller, DG (Fn. 3), 209.

<sup>81</sup> Höffe (Fn. 7), 208 ff.

<sup>82</sup> Höffe (Fn. 7), 212 ff.

den moralischen und weltanschaulichen subjektiven Überzeugungen ein gemeinsamer Fundus von Regeln und Prinzipien herausgebildet werden, die unabhängig von eigenen Interessen und Neigungen gelten müssen, den von Rawls so benannten überlappenden Konsens (*overlapping consensus*),<sup>83</sup> oder wie wir sagen würden, den für eine Demokratie unabdingbaren Minimal- oder Grundkonsens, der zum elementaren Bestandteil der politischen Kultur gehört.<sup>84</sup>

Die schweizerische *Konkordanzdemokratie* ist ganz besonders auf eine politische Kultur angewiesen, die bei aller Anerkennung der Notwendigkeit konfliktuöser Auseinandersetzungen das sog. «gütliche (freund-eidgenössische) Einvernehmen» hoch gewichtet. Denn die Bundesstaatlichkeit sowie Institutionen – wie etwa die Volksrechte, der Bikameralismus, die Kollegialorgane – ermöglichen und erleichtern zwar Konsensmechanismen, garantieren sie aber nicht. Die Kompromissfähigkeit und die Bereitschaft, Konfliktbearbeitungen in möglichst breit angelegte Konsenslösungen münden zu lassen, also keine sog. *minimal winning coalitions* anzustreben, erweisen sich so als politische Tugenden. Nicht der Entscheid einer knappen Mehrheit soll den Ausschlag geben, sondern eine Problemlösung, die möglichst vielen Interessen und Betroffenen optimal Rechnung trägt.<sup>85</sup>

Heute scheint diese Einstellung stark angezweifelt zu werden, etwa indem sie als Wischiwaschi-Haltung disqualifiziert wird. Gefragt seien klare, unzweideutige Standpunkte, die Bereitschaft, Positionen rücksichtslos durchzusetzen, nicht der Kompromiss. Der offene und kritische Diskurs wird tendenziell verweigert.<sup>86</sup>

Den neuen Populisten und Fundamentalisten der Schweizer Politikszenen ist in Erinnerung zu rufen, dass für ein Land von Minderheiten der Ausgleich, die mässige Politikgestaltung, die breit gefächerte Wert- und Interessenverwirklichung und vor allem der menschenwürdige Dialog eine *conditio sine qua non* ist. Der gegenwärtige Trend zur Polarisierung stellt m. E. als Spiegelbild dieser Abwertung der Konsensdemokratie eine für die Schweiz – und insbesondere für die Gewährleistung der kommunikativen Grundrechte<sup>87</sup> – gefährliche Entwicklung dar.<sup>88</sup>

## V. Demokratische Öffentlichkeit

In einer demokratischen Ordnung sollen – wie Jörg Paul Müller betont – soziale Probleme der Allgemeinheit in öffentlicher Auseinandersetzung

gelöst werden.<sup>89</sup> Schon für Kant war die «durch Publizität geschaffene Möglichkeit öffentlicher Kritik ... der Prüfstein legitimen Rechts».<sup>90</sup>

Der *normative* Begriff der demokratischen Öffentlichkeit zeichnet sich dadurch aus, dass alle Individuen und gesellschaftlichen Gruppen Gelegenheit haben müssen, selber ihre Auffassungen adäquat darzustellen. Zudem müssen sie fähig sein, den Standpunkt anderer zu berücksichtigen und die Welt aus einer fremden Perspektive zu begreifen.<sup>91</sup> Folgerichtig beurteilt sich die «Richtigkeit (Legitimität) der politischen und rechtlichen Ordnung ... nach der Qualität der Verständigung, die alle konkret Betroffenen auch in ihrer Einmaligkeit und Besonderheit zum Zuge kommen lässt».<sup>92</sup>

Daher soll in einer idealen demokratischen Öffentlichkeit niemand das letzte Wort haben. Vielmehr wird eine Verständigung im Dialog gesucht.<sup>93</sup> Die Demokratie hat «den unterschiedlichen sozialen Kräften, Mehrheiten und Minderheiten eine adäquate Stimme zu verschaffen» und ihnen «*fair[e] Auseinandersetzungen* in verfassungsrechtlich und vor allem grundrechtlich gesicherten Verfahren zu ermöglichen, in denen die realen Machtverhältnisse und Bedürfnislagen möglichst transparent zum Ausdruck kommen», damit sie in tragbare Kompromisse münden können.<sup>94</sup> Gegen die *persönliche Machtversuchung* hilft das Bewusstsein, «dass eine Vielfalt von Meinungen, Glaubensinhalten und Vernunftverständnissen darüber existiert, was die Würde zukünftiger Generationen fordert oder wie der Not des stummen Elends zu begegnen sei».<sup>95</sup>

In der demokratischen Öffentlichkeit sollen die Anforderungen an eine *responsive* Demokratie im Sinne Jörg Paul Müllers (oder einer *deliberativen* Demokratie im Sinne von Jürgen Habermas)<sup>96</sup> eingehalten werden. Danach ist jede demokratische Ordnung und Satzung nur so weit legitim, als sie Nöten oder Bedürfnissen der Gemeinschaft entgegenkommt.<sup>97</sup> Responsivität legt grosses Gewicht auf die kommunikative Auseinandersetzung zwischen Behörden und Volk, zwischen gesellschaftlichen Gruppierungen und staatlichen Amtsträgern, zwischen den verschiedenen Ebenen des Bundesstaats

<sup>83</sup> J. P. Müller, DG (Fn. 3), 20 ff., 50 f.; ders., DV (Fn. 3), 32 u.H.a. John Rawls, Die Idee des politischen Liberalismus, Aufsätze 1978–1989, übersetzt von Winfried Hinsch, Frankfurt a.M., 1994, 295, 299, 318, 320 f., 344 f.; John Rawls, Law of Peoples, Cambridge (Mass.) 1999, 172–174, dt.: Das Recht der Völker, übersetzt von Winfried Hinsch, Berlin/New York 2002, 209–211 und John Rawls, Justice as Fairness. A Restatement, hrsg. von Erin Elly, Cambridge (Mass.)/London 2001, 32–38, 195–198.

<sup>84</sup> J. P. Müller, DG (Fn. 3), 20 ff.

<sup>85</sup> J. P. Müller, DV (Fn. 3), 104.

<sup>86</sup> Vgl. Grabner-Haider (Fn. 20), 33, 36.

<sup>87</sup> J. P. Müller, PM (Fn. 3), 101.

<sup>88</sup> Vgl. auch Betz (Fn. 6), 122 ff., 125.

<sup>89</sup> J. P. Müller, DV (Fn. 3), 95.

<sup>90</sup> J. P. Müller (Fn. 3), 95 u.H.a. Immanuel Kant, Briefwechsel – Auswahl (1765–1798), Akademieausgabe, X, 122.

<sup>91</sup> «Von der gegenüberliegenden Seite des Flusses her hat man den besseren Überblick über das eigene Ufer», Bundespräsident Joseph Deiss, Neujahrsansprache, 1. Januar 2004, <http://www.admin.ch/ch/d/oc/alloc/20040101.html> (besucht am 3.1.2004); J. P. Müller (Fn. 4), 96 f.

<sup>92</sup> J. P. Müller, (Fn. 3), 22.

<sup>93</sup> J. P. Müller, DV (Fn. 3), 44.

<sup>94</sup> J. P. Müller, DV (Fn. 3), 45.

<sup>95</sup> J. P. Müller (Fn. 28), 8.

<sup>96</sup> Jürgen Habermas, Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns, Frankfurt a.M. 1984, 177 f.

<sup>97</sup> J. P. Müller, PM (Fn. 3), 54.



tes, zwischen den unterschiedlichen intermediären Gruppierungen, und dies insbesondere auch ausserhalb von Auseinandersetzungen bei Wahlen und Abstimmungen. Die faktischen Kommunikationsverhältnisse sollten Anforderungen genügen, die eine *grösstmögliche Annäherung an die Chancengleichheit* der Einflussnahme auf den politischen Entscheidungsprozess gewährleisten.<sup>98</sup>

In ihrer *defensiven* Funktion richtet sich die Responsivität gegen die Etablierung überschüssiger Herrschaftsstrukturen und zielt auf deren Abbau, indem sie eine gegenseitige Kommunikation zwischen Regierenden und Regierten postuliert.<sup>99</sup> Die Demokratie ist auf *echte Konsense* angewiesen, die gewaltfreie Diskurse voraussetzen, in denen keine Meinungen oder Bedürfnisse unterdrückt oder manipulative Einflussnahme Dissense verschleiert.<sup>100</sup> Menschen- und Grundrechte gebieten die Beseitigung allfälliger solcher Diskurssperren,<sup>101</sup> u.U. die Auswüchse von Populismus und Demagogie. «Es ist eines der ungelösten und schwierigsten Probleme des demokratischen Verfassungsstaates, [die] Anlaufzonen politischer Willensbildung auch gegenüber [privaten] Machtanballungen» zu sichern.<sup>102</sup> Andernfalls wäre die politische und wirtschaftliche Chancengleichheit der Bürgerinnen, letztlich die Demokratie insgesamt, gefährdet.

Änderungen auf diesem politischen Marktplatz sind stets demokratierelevant, etwa was den Bedeutungsverlust der Parteien oder veränderte Medienstrukturen anbelangt.

Es gehört zu den bedauerlichen *Defiziten* der schweizerischen Demokratiediskussion, dass mit der Fokussierung auf die Institutionen oft im Hintergrund bleibt, wie wichtig die *den formalen Entscheidungen vorgelagerten Prozesse* sind. Ein Volksentscheid ist nicht allein deshalb legitim, weil er vor einer Mehrheit des Volkes, genauer von einer Mehrheit des an der Abstimmung teilnehmenden Teilvolkes, nämlich der Bürgerschaft, und damit in der Praxis von einer kleinen Minderheit des gesamten Volkes getragen wird. Ein Meinungsbildungsprozess vermag das Abstimmungsergebnis letztlich nur zu rechtfertigen, wenn eine annähernd gleiche und faire Partizipation *aller* Interessierter und Engagierter auf der Basis eines Meinungspluralismus gewährleistet ist. Der Zugang zu den wesentlichen Informationen muss offen gehalten, der Dialog in Versammlungen und den Medien ermöglicht und den Behörden gestattet werden, für ihre Vorlage einzustehen. Keine «Stimme darf rechtlich oder faktisch ausgeschlossen» werden.<sup>103</sup> «Das Volk» hat nicht allein deshalb «Recht», weil es entschieden hat, sondern wenn es sich ein *Urteil bilden* konnte, das sich in einem Mehrheitsbeschluss (meist: einer Minderheit) des Volkes als *Notbehelf* (Jörg Paul Müller)<sup>104</sup> manifestiert hat. Der Mehrheitsbeschluss

garantiert keine sachliche Richtigkeit, doch wäre kein anderer Entscheid, insbesondere nicht derjenige einer Minderheit, besser legitimiert.<sup>105</sup>

Die Entwicklung demokratischer Strukturen im internationalen Bereich bedarf auch einer *supranationalen Öffentlichkeit*. Das Volk ist dabei als *rechtlich verfasste Öffentlichkeit* zu verstehen, nicht als Staat und Recht vorgegebene, naturwüchsige Grösse.<sup>106</sup> Es sind gerade auch die Strukturen der Willensbildung und institutionellen Entscheidungsverfahren, welche Foren der demokratischen Öffentlichkeit schaffen.<sup>107</sup> Steht Öffentlichkeit nicht in einem dialektischen Verhältnis zur Demokratie, weil sie sowohl Voraussetzung als auch Ergebnis demokratischer Prozesse bildet?

Die geschichtliche Erfahrung in der Schweiz belegt diese These: 1848 gab es noch kein schweizerisches Volk, sondern, wie die alte Bundesverfassung formulierte, «Völkerschaften» von 23 souveränen Kantonen (Art. 1 aBV). Das Volk von Appenzell-Innerrhoden z.B. war meilenweit – nicht nur in geografischer Hinsicht – entfernt vom Genfer Volk. Es gab kaum eine schweizerische Öffentlichkeit, wie wir sie heute kennen. Die neue Verfassung spricht nun erstmals vom «Schweizervolk» (Präambel, Art. 1 BV) und anerkennt damit eine Entwicklung, die vor allem im 19. Jahrhundert stattgefunden hat.

In der Auseinandersetzung mit *Immanuel Kants* Entwurf einer globalen Friedensordnung in dessen Schrift «Zum ewigen Frieden» weist *Jörg Paul Müller* darauf hin, dass die demokratische Öffentlichkeit des Verfassungsstaates auch in eine *globale* Öffentlichkeit einzubetten ist.<sup>108</sup> Schon *Kant* sah einen Zustand voraus, in dem «die Rechtsverletzung an einem Platz der Erde an allen gefühlt wird».<sup>109</sup>

Eine Republik im Sinne *Kants*, also ein Rechtszustand oder eine politische Organisation, die der Autonomie und Würde der Menschen gerecht wird, ist nicht an Staatsgrenzen gebunden; sie tendiert vielmehr auf Verwirklichung im globalen Rahmen.<sup>110</sup> Die republikanische Öffentlichkeit ist immer auch eine kosmopolitische Öffentlichkeit der Weltbürgerinnen und Weltbürger; sie öffnet Chancen der weltweiten Anerkennung von Menschenrechten und der Herausbildung demokratischer Verhältnisse. Im Einzelnen empfahl *Kant* einen weltweiten Staatenbund, nicht einen Weltstaat. Letzterer würde zu einem «seelenlosen Despotismus» führen, da zufolge Verlusts von Vielfalt

<sup>98</sup> J. P. Müller, PM (Fn. 3), 46 und ders. (Fn. 28), 7.

<sup>99</sup> J. P. Müller, PM (Fn. 3), 56; ders. (Fn. 28), 12 f.

<sup>100</sup> J. P. Müller, PM (Fn. 3), 26; ders., DG (Fn. 3), 64 ff.

<sup>101</sup> Vgl. EGMR (Grand Chamber) 13.2.2003 Nr. 41340/98 u.a., § 103, Refah Partisi u.a. v. Türkei betreffend Verbot einer Partei, welche die Sharia einführen wollte und dadurch die Demokratie gefährdet hätte; J. P. Müller, PM (Fn. 3), 57.

<sup>102</sup> Vgl. J. P. Müller, DV (Fn. 3), 101.

<sup>103</sup> Vgl. J. P. Müller, DV (Fn. 3), 105.

<sup>104</sup> J. P. Müller, PM (Fn. 3), 90 f.; ders., DG (Fn. 3), 149 ff.

<sup>105</sup> J. P. Müller, DG (Fn. 3), 150 ff.

<sup>106</sup> J. P. Müller, PM (Fn. 3), 45 ff., 48.

<sup>107</sup> J. P. Müller, DV (Fn. 3), 98 f.

<sup>108</sup> J. P. Müller, DV (Fn. 3), 90; ders., PM (Fn. 3), 191 ff.

<sup>109</sup> *Immanuel Kant*, Zum ewigen Frieden, in: Wilhelm Weischedel (Hrsg.), *Immanuel Kant, Werke in zehn Bänden*, Darmstadt 1983, Bd. 9, 216, zit. nach J. P. Müller, PM (Fn. 3), 180.

<sup>110</sup> J. P. Müller, DV (Fn. 3), 28 f. u.H.a. *Immanuel Kant*, Beantwortung der Frage «Was ist Aufklärung?», 1784, Akademieausgabe, VIII 38; Beck, *Kinder der Freiheit*, Frankfurt a.M., 2. Aufl. 1997, 351.

und Spannungen die Selbstbestimmungsmöglichkeiten geringer wären.<sup>111</sup> Ein «Weltbürgerrecht» würde es als Menschenrecht jeder friedlichen Person erlauben, sich an jedem Ort der Erde aufzuhalten.<sup>112</sup> Heute würde dieses Recht die staatsvertraglich anerkannten Menschenrechte ergänzen.<sup>113</sup>

## VI. Schlussbemerkung

Grundanliegen und Voraussetzung einer demokratischen Ordnung auf internationaler Ebene hat der

Jubilar mit folgenden Worten zum Ausdruck gebracht: Der einzelne Mensch erscheint «gerade im weltweiten Raum, wo gefestigte Staatsstrukturen [noch] fehlen, als primär angesprochener Träger von Souveränität. Es gilt, gerade im Globalen, eine Ordnung zu finden, in der jeder anerkannt und berechtigt und verpflichtet ist, mit seiner Stimme einzeln oder vereint zu jener kritischen Weltöffentlichkeit beizutragen, deren Ziel eine globale weltbürgerliche Ordnung ist».<sup>114</sup>

---

<sup>111</sup> Immanuel Kant, *Zum ewigen Frieden*, 1795, Akademieausgabe, VIII 367, zit. nach J. P. Müller, DV (Fn. 3), 29, 148; ders., PM (Fn. 3), 183.

<sup>112</sup> J. P. Müller, PM (Fn. 3), 183 f.

<sup>113</sup> Jörg Paul Müller schliesst sich aus moralischen Gründen dem Postulat Kants nach einer globalen Friedensordnung an; J. P. Müller, PM (Fn. 3), 194.

---

<sup>114</sup>J. P. Müller, DV (Fn. 3), 148.