

aspekte – natürlich „nur“ temporär und unter exzeptionellen Umständen – selbst grundlegendste Werte und Rechtsnormen außer acht zu lassen. Frankenberg lässt hier – namentlich auch unter rechtsvergleichenden Aspekten – keine Zweifel an seiner scharfen Ablehnung derartiger Gewöhnungsstrategien aufkommen; seine besondere Leistung besteht zudem darin, diese Gedankenspiele als spezielle Emanationen eines umfassenderen, von ihm prägnant als „Angstrecht“ titulierten Komplexes einzuordnen und damit zugleich ihre überaus fragwürdige Basis offenzulegen.

#### IV. *Reaktion: Hier auf Erden den Rechtsstaat verteidigen*

Gegenüber dem wirkmächtigen „düsteren Kontrastbild des Ausnahmezustandes“ (235) und angesichts des tendenziell grenzenlos einsetzbaren, da letztlich nie zu befriedigenden Sicherheitsbedürfnisses haben Versuche, die besonderen Leistungen der rechtsstaatlichen Garantien – im Sinne Frankenbergs: der „Methode Locke“ – auch unter Inkaufnahme partieller Sicherheitsverluste aufrechtzuerhalten, argumentativ einen schweren Stand. Es ist das große Verdienst des Autors, sorgfältig die problematischen Grundannahmen der gegenwärtigen Sicherheitsobsession aufgezeigt zu haben. Das betrifft nicht nur einzelne empirische Beobachtungen, obwohl eigentlich bereits der Verweis auf die Unzuverlässigkeit der durch Foltereinsatz erlangten Informationen entsprechende Überlegungen ebenso diskreditieren sollte wie die Prognoseunsicherheiten in Fällen des „Rettungsabschusses“. Frankenberg erinnert vielmehr völlig zu Recht an die vor allem in der Langzeitperspektive erheblichen Gefahren, die mit den sicherheitsfokussierten Tabu- oder sogar „Zivilisationsbrüchen“ einhergehen, sowie an die dem korrespondierende Notwendigkeit einer von falschen Sekuritätsillusionen befreiten Akzeptanz „normaler“ Risiken. In diesem Sinne schließt das Buch, das mit der Erkenntnis einsetzt, dass der Rechtsstaat nicht mit Engeln und paradiesischen Zuständen rechnen darf, passend mit der Warnung vor einem in der Legitimation von Folter liegenden „Pakt mit dem Teufel“. Eine lohnende Lektüre nicht nur, aber auch für Bundesminister.

*Steffen Augsberg*

*Karl-Theodor Frhr. zu Guttenberg, Verfassung und Verfassungsvertrag. Konstitutionelle Entwicklungsstufen in den USA und der EU, Berlin (Duncker & Humblot) 2009, 475 S., 88,- €*

Unter dem sperrigen Titel „Verfassung und Verfassungsvertrag. Konstitutionelle Entwicklungsstufen in den USA und der EU“ hat Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg seine Dissertation publiziert. Er widmet sich darin dem europäischen Verfassungsprozess aus einer rechtspolitischen Perspektive. Zu Guttenberg wurde mit der Arbeit im Jahr 2007 an der Universität Bayreuth mit der Bestnote „summa cum laude“ promoviert. Betreut wurde seine Arbeit von Peter Häberle als Doktorvater, Zweitgutachter war Rudolf Streinz, beide renommierte Staatslehrer und Europarechtler.

Trotz der Aktualität der Fragestellung fristet die Arbeit bislang ein Schattendasein. Neben einer eher zu devoten Rezension in der Zeitschrift „Die Öffentliche Verwaltung“<sup>1</sup> finden sich einige oberflächliche Berichte in der Tagespresse über das Buch, die ihre Analyse im Grunde auf das Vorwort der Arbeit reduzieren.<sup>2</sup> Darüber hinaus ist der Text im Wesentlichen unbeachtet geblieben.

Der wissenschaftliche Ertrag der Arbeit ist bescheiden. Das liegt vor allem daran, dass der Autor seinen Verfassungsbegriff nicht hinreichend entfaltet und damit weit hinter der wissenschaftlichen Diskussion zurückbleibt. Zu Guttenbergs Argumentation mäandert vor sich hin und zermüht die Leser\_innen durch seitenlanges Politsprech und die Nacherzählung rechtspolitischer Diskussionen im Konvent. Der Autor macht auch nicht ansatzweise deutlich, worin der aktuelle Erkenntniswert der seitenlangen Dokumentation zu den Gottesbezügen in Verfassungstexten liegt. Das Gesamturteil „summa cum laude“ erscheint darum mehr als schmeichelhaft.

Widersteht man dem Impuls, die Arbeit mangels Substanz nach einer ersten Durchsicht gelangweilt aus der Hand zu legen und liest man etwas genauer hinein, dann zeigen sich einige formelle Auffälligkeiten. Zu Guttenberg bedient sich bei einer ganzen Reihe von Texten und Autor\_innen, ohne die Fremdzitate lege artis kenntlich zu machen. So entnimmt er drei Sätze auf S. 153 – „Im Zuge der Integration hat sich schließlich ein Hoheits-träger herausgebildet, der Recht setzt, ohne Staat zu sein. Der überkommene, seit nun-

1 Wiemers, DÖV 2010, 32.

2 Bspw. Camann, Guttenbergs Kairos, in: FAZ v. 19. März 2009.

mehr dreihundert Jahren gültige und nahezu zum Dogma erhobene Konnex von Staat und Recht, von Staatsgewalt und Rechtsetzung wird dadurch durchbrochen. Regierungsgewalt und Rechtsetzung dürfen nunmehr als Erscheinungen begriffen werden, die auch jenseits der Staatlichkeit erfolgen.“ – vom Tübinger Europarechtler Martin Nettesheim,<sup>3</sup> ohne dies wie geboten als wörtliches Zitat auszuweisen. Das wäre eine lässliche Sünde, ein Versehen, wie es eben in einer langen Arbeit passieren kann. Doch es bleibt nicht dabei.

Im hinteren Bereich der Arbeit, wo zu Guttenberg die Notwendigkeit des Gottesbezuges in Verfassungen thematisiert und laizistischen Vertreter\_innen vorwirft, dass sie ein Vakuum schaffen, in dem Fundamentalismen aller Art gegenüber dem Humanismus und der Aufklärung leichtes Spiel haben, gibt es weitere urheberrechtlich problematische Passagen. „Europa, das alte wie das neue“, so zu Guttenberg (382), „ist ein Kontinent, dessen Schicksal – im grausamsten wie im erhabensten Sinne – von Religion und Religionen bestimmt wurde und es vielfach noch immer wird. Dies zu negieren oder zu verdrängen, heißt, einer Geschichtsvergessenheit Vorschub zu leisten, die sich bis in die Zukunft hinein rächt.“ Dass diese Passage wortwörtlich aus einem Zeitungsaufsatz vom 22. Juni 2003 von Obermüller mit dem Titel „Gott hat keinen Platz in der europäischen Verfassung“ übernommen ist,<sup>4</sup> macht zu Guttenberg nicht kenntlich. Der Originaltext wird an keiner Stelle zitiert, obschon mehr als eine ganze Seite der gedruckten Dissertation in nichts anderem als der Wiedergabe des Zeitungstextes besteht.

Damit nicht genug: Passagen zum Intensitätsgrad der Freundschaft der EU mit den USA (351) entnimmt zu Guttenberg von Gret Haller,<sup>5</sup> zum europäischen Einfluss auf die US-Verfassung (214-217) Hartmut Wassers Text „Amerikanische Präsidialdemokratie“.<sup>6</sup> Bei

- 3 Nettesheim, Die konsoziative Föderation von EU und Mitgliedstaaten, ZeuS 2002, 507 ff.
- 4 Obermüller, Gott hat keinen Platz in der europäischen Verfassung, NZZ v. 22. Juni 2003, abrufbar (13.02.2011) via <http://bistum-basel.ch/seite.php?na=1,2,0,14185,d>.
- 5 Haller, Recht – Demokratie – Politik. Zum unterschiedlichen Verständnis von Staat und Nation dies- und jenseits des Atlantiks. Referat anlässlich der Tagung „Die USA – Innenansichten einer Weltmacht“, 7./8. Februar 2003 an der Katholischen Akademie in Bayern, München, abrufbar via (13.02.2011) <http://www.grethaller.ch/2003/kath-ak-muenchen.html>.
- 6 Wasser, Amerikanische Präsidialdemokratie, in: Informationen zur politischen Bildung 1997, 11,

der Darstellung zu plebiszitären Verfassungselementen (353) bedient er sich bei einem Vortrag, den Günter Burghardt, seinerzeit Botschafter der EU in den USA, 2002 am Walter Hallstein-Institut gehalten hat.<sup>7</sup> Ausführungen zur Zuständigkeitsverteilung der EU kuppert er bei Sonja Volkmann-Schluck<sup>8</sup> und rechtsvergleichende Analysen (349) bei Wilfried Marxer ab.<sup>9</sup>

Mehrmals macht zu Guttenberg nicht, nur teilweise oder nicht hinreichend kenntlich, dass die Formulierungen aus fremder Feder stammen. Wörtliche Zitate werden nicht immer hinreichend ausgewiesen; teilweise verzeichnet er die Texte, aus denen er sich bedient, nicht einmal in seinem Literaturverzeichnis.<sup>10</sup> Das Vorgehen ist so systematisch, dass es schwer ist zu sehen, wie das noch mit §7 III der Promotionsordnung der Fakultät für Rechts- und Wirtschaftswissenschaften Bayreuth in Übereinklang gebracht werden kann, nach dem die benutzte Literatur und sonstige Hilfsquellen vollständig anzugeben und „wörtlich oder nahezu wörtlich dem Schrifttum entnommene Stellen“ kenntlich zu machen sind.

Im Hinblick auf die im Anhang dokumentierte Liste, die Fundstücke einer ersten noch unvollständigen Plagiatskontrolle via Wortgruppensuche bei *Google* (ohne Anspruch auf erschöpfende Durchsicht der Arbeit) verzeichnet, erlaubt sich der Rezensent höflich, die Mitglieder des Bayreuther Prüfungsausschusses und den Verfasser der Arbeit zu fragen, wie sie meinen, dennoch rechtfertigen zu können, dass diese Arbeit als „Nachweis der Befähigung zu vertiefter wissenschaftlicher Arbeit“ (Art. 64 Abs. 1 Satz 1 BayHSchG)

abrufbar (13.02.2011) via [http://usa.usembassy.de/etexts/gov/bpb/body\\_i\\_199\\_1.html](http://usa.usembassy.de/etexts/gov/bpb/body_i_199_1.html).

- 7 Burghardt, Die europäische Verfassungsentwicklung aus dem Blickwinkel der USA. Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin, 06. Juni 2002, abrufbar (13.02.2011) via <http://www.whi-berlin.de/documents/burghardt.pdf>.
- 8 Volkmann-Schluck, Die Debatte um eine europäische Verfassung, 2001, abrufbar via (13.02.2011) [http://www.cap.uni-muenchen.de/download/2002/2002\\_wp\\_eu\\_verfassung.pdf](http://www.cap.uni-muenchen.de/download/2002/2002_wp_eu_verfassung.pdf).
- 9 Marxer, „Wir sind das Volk“: Direkte Demokratie – Verfahren, Verbreitung, Wirkung, Schriftliche Fassung des Vortrages am Liechtenstein-Institut vom 2. November 2004 in der Vorlesungsreihe „Herausforderung Demokratie“, abrufbar (13.02.2011) via [http://www.liechtenstein-institut.li/Portals/11/pdf/lib/LIB\\_24.pdf](http://www.liechtenstein-institut.li/Portals/11/pdf/lib/LIB_24.pdf).
- 10 Die Texte von Obermüller, Fn. 4, Wasser, Fn. 6 und Marxer, Fn. 9 werden im Literaturverzeichnis nicht erwähnt.

dienen kann, zumal dieser Nachweis auf der Grundlage „einer selbstständigen wissenschaftlichen Arbeit (Dissertation)“<sup>11</sup> erfolgen

muss und hierbei vorausgesetzt ist, dass die Dissertation wissenschaftlichen Mindeststandards genügt.<sup>12</sup>

*Andreas Fischer-Lescano*

11 Zum Mindeststandard siehe auch VGH München, Urteil vom 4. April 2006 - 7 BV 05.388, BayVBl. 2008, 281 (282).

12 BVerwG, Beschluss vom 20. 10. 2006 - 6 B 67. 06.

*Anlage: Fundstücke<sup>13</sup>*

**Gutenberg, a.a.O., 381 f.**

Aus dem Streit hervorgegangen ist ein durch und durch säkularer, laizistischer Text, der angesichts der europäischen Realität möglicherweise zu Recht auf eine «Invocatio Dei», eine Anrufung Gottes, verzichtet und sich stattdessen auf den Geist der Antike, des Humanismus und der Aufklärung beruft. Nur beiläufig wird auf das religiöse Erbe Europas verwiesen, ohne dass dabei die jüdische, christliche und muslimische Tradition in irgendeiner Weise erwähnt wird. Von religiöser Gegenwart ist überhaupt nicht die Rede. [im Original kein Absatz, afl]

Über die Hintergründe dieser Zurückhaltung lässt sich nur rätseln: Sorge um den laizistischen Staat, Rücksicht gegenüber multireligiösen Gesellschaften oder schlicht Angst vor dem Erstarren des Fundamentalismus? Ehrenwerte Gründe allesamt, die aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass hier ein Text vorliegt, der, obwohl er modern sein will, seltsam unzeitgemäß wirkt; ein Text, der weder den eigenen Traditionen noch den Erfordernissen der Gegenwart wirklich gerecht wird.

Europa, das alte wie das neue, verdankt sich nicht nur der griechischen Antike und nicht nur der französischen Aufklärung, sondern ebenso sehr jenem Mittelalter, in dem jüdische, christliche und muslimische Denker, allein oder gemeinsam, über den Widerspruch von Glaube und Vernunft nachgedacht und damit jene Aufklärung mit vorbereitet hatten, die bis heute als der große Widerpart des Religiösen gilt.

Europa, das alte wie das neue, ist ein Kontinent, dessen Schicksal - im grausamsten wie im erhabensten Sinne - von Religion und Religionen bestimmt wurde und es vielfach noch immer wird. Dies zu negieren oder zu verdrängen, heißt, einer Geschichtsvergessenheit Vorschub zu leisten, die sich bis in die Zukunft hinein rächt. [im Original kein Absatz, afl]

Und schließlich ist auch Europa, das neue mehr noch als das alte, Schauplatz jener Entwicklung, die man die «Rückkehr des Religiösen» nennt und die gegenwärtig daran ist, die Gesellschaften, nicht nur die amerikanische, nachhaltig zu verändern.

**Obermüller, Gott hat keinen Platz in der europäischen Verfassung, NZZ v. 22. Juni 2003:**

Aus dem Streit hervorgegangen ist ein durch und durch säkularer, laizistischer Text, der angesichts der europäischen Realität zu Recht auf eine «Invocatio Dei», eine Anrufung Gottes, verzichtet und sich stattdessen auf den Geist der Antike, des Humanismus und der Aufklärung beruft. Nur beiläufig wird auf das religiöse Erbe Europas verwiesen, ohne dass dabei die jüdische, christliche und muslimische Tradition in irgendeiner Weise erwähnt wird. Von religiöser Gegenwart ist überhaupt nicht die Rede.

Über die Hintergründe dieser Zurückhaltung lässt sich nur rätseln: Sorge um den laizistischen Staat, Rücksicht gegenüber multireligiösen Gesellschaften oder schlicht Angst vor dem Erstarren des Fundamentalismus? Ehrenwerte Gründe allesamt, die aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass hier ein Text vorliegt, der, obwohl er modern sein will, seltsam unzeitgemäß wirkt; ein Text, der weder den eigenen Traditionen noch den Erfordernissen der Gegenwart wirklich gerecht wird.

Europa, das alte wie das neue, verdankt sich nicht nur der griechischen Antike und nicht nur der französischen Aufklärung, sondern ebenso sehr jenem Mittelalter, in dem jüdische, christliche und muslimische Denker, allein oder gemeinsam, über den Widerspruch von Glaube und Vernunft nachgedacht und damit jene Aufklärung mit vorbereitet hatten, die bis heute als der grosse Widerpart des Religiösen gilt.

Europa, das alte wie das neue, ist ein Kontinent, dessen Schicksal - im grausamsten wie im erhabensten Sinne - von Religion und Religionen bestimmt wurde und es vielfach noch immer wird. Dies zu negieren oder zu verdrängen, heisst, einer Geschichtsvergessenheit Vorschub zu leisten, die sich bis in die Zukunft hinein rächt.

Und schliesslich ist auch Europa, das neue mehr noch als das alte, Schauplatz jener Entwicklung, die man die «Rückkehr des Religiösen» nennt und die gegenwärtig daran ist, die Gesellschaften, nicht nur die amerikanische, nachhaltig zu verändern.

13 Fußnoten, die nicht auf die Autor\_innen der Texte zielen, derer sich die Dissertation bedient, die also vom Autor selbst angefügt wurden, habe ich aus Übersichtsgründen in der Regel ausgelassen.

Von alledem kann in einem Verfassungstext selbstverständlich nicht ausdrücklich die Rede sein. Durch den weitgehenden Verzicht auf religiöse Referenz erweckt diese europäische Präambel indes den Verdacht, dass man sich der Bedeutung der Religionen als konstituierender Elemente auch des neuen Europas entweder nicht bewusst ist oder sie willentlich unterschlägt. Damit geht etwas ganz Wesentliches verloren. [im Original kein Absatz, afl]

Religion, sei es nun als Suche nach einer neuen Spiritualität oder als Flucht in fundamentalistische Gewissheiten, hat seit einigen Jahren enormen Auftrieb. Die Aufklärung und die mit ihr einhergehende Entzauberung der Welt sind an Grenzen gestoßen, die Bedürfnisse der Menschen nach dem Unbegreiflichen, dem Göttlichen neu erweckt. Unter dem Eindruck der rasanten technologischen Entwicklung hat sich das Bewusstsein sowohl für «die Grenzen menschlicher Macht»<sup>14</sup> als auch für die Notwendigkeit umfassender Orientierung geschärft. Ethisch-religiöse Positionen sind in den existenziellen Debatten der Gegenwart gefragt denn je. [im Original kein Absatz, afl]

Wer dies, willentlich oder nicht, übersieht, vernachlässigt nicht nur menschliche Grundbedürfnisse, sondern schafft ein Vakuum, in dem Fundamentalismen aller Art gegenüber dem Humanismus und der Aufklärung ein leichtes Spiel haben.

**Gutenberg, a.a.O., S. 349 f.:**

Als prominentes Beispiel mit weit zurückreichender Tradition der Direktdemokratie dürfen die amerikanischen Bundesstaaten angesehen werden, in denen teilweise seit der Gründungszeit direktdemokratische Mitbestimmungsformen praktiziert werden. Sie gelten daher wie die Schweiz als Pioniere der Direkten Demokratie. [Fn. ausgelassen, afl]

Geografisch zeigt sich der Schwerpunkt in den USA vor allem im Westen und Mittleren Westen. [Fn. ausgelassen, afl] Nationale Referenden sind in der amerikanischen Verfassung nicht vorgesehen. Auf der Ebene der Bundesstaaten hat sich dagegen das Instrumentarium der Direkten Demokratie, bis hinab auf die lokale Ebene, weitgehend durchgesetzt. In allen Bundesstaaten sind darüberhinaus auch Anordnungen von Volksabstimmungen aufgrund von Behördenbeschlüssen möglich („legislative referendum“). [...]

Auf der Landkarte zeigt sich kein eindeutiger geografischer Schwerpunkt der Direkten Demokratie in Europa. Richtung Balkanländer und Osten mag vordergründig eine zurückhaltendere Einstellung zur Direkten Demokratie herrschen. Aber auch das ist kein durchgängiges Schema, da beispielsweise Lettland, die Slowakei und Slowenien zu den Staaten mit gut ausgebauten direktdemokratischen Rechten gehören.

Von alledem kann in einem Verfassungstext selbstverständlich nicht ausdrücklich die Rede sein. Durch den weitgehenden Verzicht auf religiöse Referenz erweckt diese europäische Präambel indes den Verdacht, dass man sich der Bedeutung der Religionen als konstituierender Elemente auch des neuen Europas entweder nicht bewusst ist oder sie willentlich unterschlägt. Damit geht etwas ganz Wesentliches verloren.

Religion, sei es nun als Suche nach einer neuen Spiritualität oder als Flucht in fundamentalistische Gewissheiten, hat seit einigen Jahren enormen Auftrieb. Die Aufklärung und die mit ihr einhergehende Entzauberung der Welt sind an Grenzen gestossen, die Bedürfnisse der Menschen nach dem Unbegreiflichen, dem Göttlichen neu erweckt. Unter dem Eindruck der rasanten technologischen Entwicklung hat sich das Bewusstsein sowohl für «die Grenzen menschlicher Macht», wie es in der Präambel zur entstehenden neuen Zürcher Kantonsverfassung heisst, als auch für die Notwendigkeit umfassender Orientierung geschärft. Ethisch-religiöse Positionen sind in den existenziellen Debatten der Gegenwart gefragt denn je.

Wer dies, willentlich oder nicht, übersieht, vernachlässigt nicht nur menschliche Grundbedürfnisse, sondern schafft ein Vakuum, in dem Fundamentalismen aller Art gegenüber dem Humanismus und der Aufklärung ein leichtes Spiel haben.

**Wilfried Marxer, „Wir sind das Volk“: Direkte Demokratie - Verfahren, Verbreitung, Wirkung, Schriftliche Fassung des Vortrages am Liechtenstein-Institut vom 2. November 2004 in der Vorlesungsreihe „Herausforderung Demokratie“, S. 25 ff.:**

(25) Als prominentes Beispiel mit weit zurückreichender Tradition der Direktdemokratie gelten die amerikanischen Bundesstaaten, in denen teilweise seit der Gründungszeit direktdemokratische Mitbestimmungsformen praktiziert werden. Sie gelten daher wie die Schweiz als Pioniere der Direkten Demokratie...

[28] Geografisch zeigt sich der Schwerpunkt vor allem im Westen und Mittleren Westen. [Fn. ausgelassen, afl] Nationale Referenden sind in der amerikanischen Verfassung nicht vorgesehen. Auf der Ebene der Bundesstaaten hat sich dagegen das Instrumentarium der Direkten Demokratie, bis hinab auf die lokale Ebene, weitgehend durchgesetzt. [...] In allen Bundesstaaten sind darüberhinaus auch Anordnungen von Volksabstimmungen aufgrund von Behördenbeschlüssen möglich („legislative referendum“).

[27] Auf der Landkarte zeigt sich kein eindeutiger geografischer Schwerpunkt der Direkten Demokratie in Europa. Richtung Balkanländer und Osten herrscht eine zurückhaltendere Einstellung zur Direkten Demokratie. Aber auch das ist kein durchgängiges Schema, da beispielsweise Lettland, die Slowakei und Slowenien zu den Staaten mit gut ausgebauten direktdemokratischen Rechten gehören...

14 Wie es in der Präambel zur entstehenden neuen Zürcher Kantonsverfassung heisst.

Insgesamt kann im 20. Jahrhundert eine kontinuierliche Zunahme der direktdemokratischen Entscheidungen auf nationalstaatlicher Ebene festgestellt werden.<sup>15</sup> Dafür gibt es mehrere Gründe. Einerseits wurden in vielen Staaten im Verlaufe des 20. Jahrhunderts die Rechtsgrundlagen für direkte Volksbeteiligung geschaffen.<sup>16</sup> Andererseits wurde aber auch in Staaten, die dieses Recht bereits kannten, vermehrt davon Gebrauch gemacht. Gerade in Europa haben die staatlichen Neuordnungen im früheren Einflussbereich der *Sowjetunion* zu einer hohen Zahl von Abstimmungen über neue Verfassungen geführt. Eine zweite Abstimmungswelle ist schließlich mit dem europäischen Integrationsprozess verbunden, indem vor allem über den Beitritt zur Europäischen Union und über verschiedene europäische Verträge und insbesondere über die Einführung des Euro abgestimmt wurde. Der Europäische Verfassungsvertrag hat(te) bekanntlich weitere Volksabstimmungen auf nationaler Ebene zur Folge.

[29] Insgesamt kann im 20. Jahrhundert eine kontinuierliche Zunahme der direktdemokratischen Entscheidungen auf nationalstaatlicher Ebene festgestellt werden. In den Doppeldekaden ist die Zahl der Volksabstimmungen von rund 50 (1901-1920) auf rund 350 (1981-2000) gestiegen. Dafür gibt es mehrere Gründe. Einerseits wurden nach LeDuc (2003: 20f.) in vielen Staaten im Verlaufe des 20. Jahrhunderts die Rechtsgrundlagen für direkte Volksbeteiligung geschaffen. Andererseits wurde aber auch in Staaten, die dieses Recht bereits kannten, vermehrt davon Gebrauch gemacht. Gerade auch in Europa haben die staatlichen Neuordnungen im früheren Einflussbereich der Sowjetunion zu einer hohen Zahl von Abstimmungen über neue Verfassungen geführt. Eine zweite Abstimmungswelle ist mit dem europäischen Integrationsprozess verbunden, indem vor allem über den Beitritt zur Europäischen Union und über verschiedene europäische Verträge – Maastricht, Nizza, Amsterdam, insbesondere über die Einführung des Euro – abgestimmt wurde. Die Europäische Verfassung könnte weitere Volksabstimmungen auf nationaler Ebene zur Folge haben.

**Gutenberg, a.a.O., S. 351:**

**Haller, Recht – Demokratie – Politik. Zum unterschiedlichen Verständnis von Staat und Nation dies- und jenseits des Atlantiks. Referat anlässlich der Tagung "Die USA - Innenansichten einer Weltmacht", 7./8. Februar 2003 an der Katholischen Akademie in Bayern, München**

[...] , dass der Intensitätsgrad der Freundschaft mit den Vereinigten Staaten für nicht wenige gleichbedeutend ist mit dem Intensitätsgrad der Akzeptanz durch die Staatengemeinschaft ganz allgemein. Aus US-amerikanischer Sicht trifft dies zu. Aus europäischer Sicht ist es aber keineswegs richtig, im Gegenteil: gerade in der deutschen (politischen wie öffentlichen) Diskussion geht man - zusammen mit zahlreichen Staaten in anderen Kontinenten - davon aus, dass man sich zunehmend auf eine Völkerrechtsordnung einigen wolle, auch indem man sich zunehmende Souveränitätsverzichte leisten würde.

[...] , dass der Intensitätsgrad der Freundschaft mit den Vereinigten Staaten gleichbedeutend sei mit dem Intensitätsgrad der Akzeptanz durch die Staatengemeinschaft ganz allgemein. Aus US-amerikanischer Sicht trifft dies zu. Aus europäischer Sicht ist es aber keineswegs richtig, ganz im Gegenteil: Wir gehen - zusammen mit unzähligen Staaten in anderen Kontinenten - davon aus, dass wir uns zunehmend auf eine Völkerrechtsordnung einigen wollen, indem wir zunehmende Souveränitätsverzichte leisten.

**Gutenberg, a.a.O., S. 215-217:**

**Wasser, Amerikanische Präsidialdemokratie , in: Informationen zur politischen Bildung 1997, 11**

Eine wesentliche Ursache des Verkennens politischer wie rechtlicher Realitäten der USA liegt eventuell darin, dass sich Europäer wiederkehrend von vordergründigen Identitäten und formalen Parallelen der Herrschaftssysteme diesseits und jenseits des Atlantiks täuschen lassen. Sie neigen dazu, Varianten desselben Herrschaftsmodus zu identifizieren, wo tatsächlich Struktur- und Funktionsunterschiede der politischen Institutionenordnungen vorhanden sind.

Die wichtigste Ursache des Verkennens politischer Realitäten der USA liegt vermutlich darin, daß sich Deutsche und andere Kontinentaleuropäer immer wieder von vordergründigen Identitäten und formalen Parallelen der Herrschaftssysteme diesseits und jenseits des Atlantiks täuschen lassen. Sie diagnostizieren Varianten desselben Herrschaftsmodus, wo tatsächlich Struktur- und Funktionsunterschiede der politischen Institutionenordnungen vorhanden sind. [...]

Ableitbar ist dieses Fehltrium auch aus einer gewissen Ambivalenz [Der Fehler, das Komma des Relativsatzes auszulassen, wurde also übernommen.] mit der die amerikanischen Verfassungsväter die Schaffung ihrer Republik ins Werk setzten. Sie gingen einerseits von weithin bekannten Ideen

Dieser Irrtum läßt sich auch aus der Ambivalenz erklären mit der die amerikanischen Verfassungsväter die Schaffung ihrer Republik ins Werk setzten. Sie gingen auf der einen Seite von allseits bekannten Ideen und Einrichtungen des abendländisch-europäischen Kulturkreises aus. So nutzten

15 In den Doppeldekaden ist die Zahl der Volksabstimmungen von rund 50 (1901-1920) auf rund 350 (1981-2000) gestiegen.

16 Vgl. L. LeDuc, *The Politics of Direct Democracy. Referendums in Global Perspective*. Peterborough, S. 20f

und Einrichtungen des „abendländisch-europäischen Kulturkreises“ aus. So nutzten sie sowohl exakte Kenntnisse der politischen Philosophie seit den Tagen der Antike oder der politischen Aufklärungsliteratur des siebzehnten und achtzehnten Jahrhunderts in Europa sowie ihr Wissen über die Strukturen und Funktionsweisen des britischen Regierungssystems, die mannigfaltig die politischen Ordnungsverhältnisse in den amerikanischen Kolonien geprägt hatten. Man arbeitete mit politischen Begriffen, die aus dem Fundus der Tradition stammten und die sie teilweise auch über den Atlantik in die „Neue Welt“ übernahmen. Gleichwohl nutzten sie all diese Kenntnisse, Vorgaben und Begrifflichkeiten nicht lediglich zur Imitation europäischer Modelle, sondern kreativ zur Schaffung neuer, durchaus revolutionärer Institutionen. An dieser Stelle sei nur [...] auf den Föderalismus als amerikanische Erfindung im Bereich des Staatsrechts erinnert.

Und selbst wo die Verfassungsväter Ideen und Einrichtungen aus Europa übernahmen (etwa den Gedanken der Repräsentation), gewannen diese in einer völlig neuartigen Umgebung spezifisch amerikanische Charakteristika, die mit europäischen Modellen kaum noch zu vergleichen waren. A. de Tocqueville hat in seinem klassischen Werk „Über die Demokratie in Amerika“ (1835) an zahlreichen Beispielen den Nachweis geführt, wie die eigentümliche „Ausgangslage“ der „Neuen Welt“, wie ihre Glaubensbekenntnisse das Überkommene selbst dort veränderten, wo man es zu bewahren suchte, wie etwa allein schon das „Dogma der Volkssouveränität“ und das Gleichheitsprinzip überkommene Herrschaftseinrichtungen grundlegend veränderten. Der US-Historiker F.J. Turner meinte ähnliches, als er um die Wende zum 20. Jahrhundert die offene Grenze, das Erlebnis der Weite des Westens und die Erfahrung der Ungewißheit für die gesamte politisch-soziale Entwicklung der USA (mit)verantwortlich machte:

„Vom Beginn der Besiedlung Amerikas an hat die Region der Grenze ständig ihren Einfluß auf die amerikanische Demokratie ausgeübt [...] Die amerikanische Demokratie ist im Grunde das Ergebnis der Erfahrungen des amerikanischen Volkes in der Auseinandersetzung mit dem Westen. Die westliche Demokratie fördert während der ganzen früheren Zeit die Entstehung einer Gesellschaft, deren wichtigster Zug die Freiheit des Individuums zum Aufstieg im Rahmen sozialer Mobilität und deren Ziel die Freiheit und das Wohlergehen der Massen war. Diese Vorstellungen haben die gesamte amerikanische Demokratie mit Lebenskraft erfüllt und sie in scharfen Gegensatz zu den Demokratien der Geschichte gebracht und zu den modernen Bemühungen in Europa, ein künstliches demokratisches Ordnungssystem mit Hilfe von Gesetzen zu errichten.“ [Das wörtliche Zitat wird mit einer Fn. belegt, die auf die Seite [http://usa.usembassy.de/etexts/gov/bpb/body\\_i\\_199\\_1.html](http://usa.usembassy.de/etexts/gov/bpb/body_i_199_1.html) verweist. Auf dieser Seite findet sich jedoch nicht (nur) das Turner-Zitat, sondern der Text von Wasser in der rechten Spalte, afl]

Viele Europäer haben Eigentümlichkeiten des amerikanischen Herrschaftssystems missverstanden, da sie ihm, von vordergründigen Parallelen der Regierungsweisen diesseits und jenseits des Atlantiks getäuscht, mit Vorstellungen und Begriffen begegneten, die ihren eigenen Verfassungsordnungen entstammten. Die Strukturprinzipien der parlamentarischen Regierungssysteme

sie sowohl ihre genauen Kenntnisse der politischen Philosophie seit den Tagen der Antike oder der politischen Aufklärungsliteratur des siebzehnten und achtzehnten Jahrhunderts in Europa sowie ihr Wissen über die Strukturen und Funktionsweisen des britischen Regierungssystems, die auf vielfältige Art und Weise die politischen Ordnungsverhältnisse in den amerikanischen Kolonien geprägt hatten. Sie operierten mit politischen Begriffen, die aus dem Fundus der Tradition stammten und die sie teilweise auch in die „Neue Welt“ übernahmen. Sie nutzten andererseits all diese Kenntnisse, Vorgaben und Begrifflichkeiten nicht zur Imitation europäischer Modelle, sondern zur Schaffung ganz neuer, durchaus revolutionärer Institutionen. An dieser Stelle sei bloß auf den Föderalismus als amerikanische Erfindung im Bereich des Staatsrechts erinnert.

Mehr noch: Selbst wo die Verfassungsväter Ideen und Einrichtungen aus Europa übernahmen (etwa den Gedanken der Repräsentation), gewannen diese in einer völlig neuartigen Umwelt spezifisch amerikanische Charakteristika, die mit europäischen Modellen kaum noch zu vergleichen waren. Der Franzose Alexis de Tocqueville hat in seinem Buch „Über die Demokratie in Amerika“ (1835) an vielfältigen Beispielen den Nachweis geführt, wie die eigentümliche „Ausgangslage“ der „Neuen Welt“, wie ihre Glaubensbekenntnisse das Überkommene selbst dort veränderten, wo man es zu bewahren suchte, wie etwa allein schon das „Dogma der Volkssouveränität“ und das Gleichheitsprinzip überkommene Herrschaftseinrichtungen grundlegend veränderten. Der US-Historiker Frederick Jackson Turner meinte ähnliches, als er um die Jahrhundertwende die offene Grenze, das Erlebnis der Weite des Westens und die Erfahrung der Ungewißheit für die gesamte politisch-soziale Entwicklung der USA verantwortlich machte:

„Vom Beginn der Besiedlung Amerikas an hat die Region der Grenze ständig ihren Einfluß auf die amerikanische Demokratie ausgeübt [...] Die amerikanische Demokratie ist im Grunde das Ergebnis der Erfahrungen des amerikanischen Volkes in der Auseinandersetzung mit dem Westen. Die westliche Demokratie fördert während der ganzen früheren Zeit die Entstehung einer Gesellschaft, deren wichtigster Zug die Freiheit des Individuums zum Aufstieg im Rahmen sozialer Mobilität und deren Ziel die Freiheit und das Wohlergehen der Massen war. Diese Vorstellungen haben die gesamte amerikanische Demokratie mit Lebenskraft erfüllt und sie in scharfen Gegensatz zu den Demokratien der Geschichte gebracht und zu den modernen Bemühungen in Europa, ein künstliches demokratisches Ordnungssystem mit Hilfe von Gesetzen zu errichten.“

Die Europäer und speziell die Deutschen haben Eigentümlichkeiten des amerikanischen Herrschaftssystems oft genug mißverstanden, weil sie ihm, von vordergründigen Parallelen der Regierungsweisen diesseits und jenseits des Atlantiks getäuscht, mit Vorstellungen und Begriffen begegneten, die ihren eigenen Verfassungsordnungen entstammten. Dabei unterscheiden sich die

europäisch-deutscher Prägung unterscheiden sich allerdings erheblich von jenen der amerikanischen Präsidentschaftsdemokratie.

Unabhängig davon, dass in diesen politischen Systemen Parlamente an den staatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen teilhaben, trennt sie doch vieles [Fn. ausgelassen, afl]: im Rahmen der *polity*, der Institutionen, Strukturen und konstitutiven Normen ebenso wie im Bereich der *politics*, wie im anglo-amerikanischen Rechts- und Kulturkreis die politischen Prozesse umschrieben werden. Diese Unterschiede schlagen sich notwendigerweise auch in der Sphäre der *policy*, bei der Planung und Durchführung konkreter politischer Gestaltungsaufgaben, nieder

**Gutenberg, a.a.O., S. 115:**

Die Forderung nach einer eindeutigeren Zuständigkeitsverteilung zwischen Europäischer Union und Mitgliedsstaaten bzw. Regionen stand und steht bis heute in zahlreichen Überlegungen an zentraler Stelle. Ein Kompetenzkatalog stellte – neben der Grundrechtecharta – für viele die Konkretion des Verfassungsgedankens dar. Mit einem Kompetenzkatalog sollte das Prinzip funktional definierter Handlungsbefugnisse zugunsten rechtsgebietlich definierter Zuständigkeiten überwunden werden. Statt der Vielzahl von Regelungen auf EU-Ebene als Ergebnis der induktiven Vergemeinschaftung sollten bereits in *Fischers* Humboldt-Rede die Kompetenzen nach dem Prinzip der horizontalen (zwischen den Institutionen), besonders aber der vertikalen Gewaltenteilung zwischen EU-Ebene und Mitgliedsstaaten geordnet werden.

**Gutenberg, a.a.O., S. 153:**

Im Zuge der Integration hat sich schließlich ein Hoheitsträger herausgebildet, der Recht setzt, ohne Staat zu sein. Der überkommene, seit nunmehr dreihundert Jahren gültige und nahezu zum Dogma erhobene Konnex von Staat und Recht, von Staatsgewalt und Rechtsetzung wird hiermit relativiert, wenn nicht durchbrochen. Regierungsgewalt und Rechtsetzung dürfen nunmehr als Erscheinungen begriffen werden, die auch jenseits der Staatlichkeit erfolgen.

**Gutenberg, a.a.O., S. 198:**

*J.F. Kennedys* Konzept der Partnerschaft von Gleichen, sein Einfluss auf *MacMillans* Beitritts-gesuch zur Europäischen Gemeinschaft 1961 und die frühe Beschäftigung amerikanischer Universitäten mit der Theorie und Praxis europäischer Integration sind weitere Beispiele konstruktiven amerikanischen Interesses. *W. Hallstein* hat diese Interaktion zwischen amerikanischem Interesse und notwendiger Erklärung komplexer europäischer Vorgänge prägend mitgestaltet. In Teilen ungebrochen aktuell lesen sich *Hallsteins* Clayton-Vorlesungen mit dem Titel „Die Einheit Europas – Herausforderung und Hoffnung“ im April 1962 in Boston [Fn. ausgelassen, afl] oder die (selbst verfassten) Berichte über seine regelmäßigen Gespräche mit Präsident *Kennedy* sowie seine

Strukturprinzipien der parlamentarischen Regierungssysteme europäisch-deutscher Prägung erheblich von denen der amerikanischen Präsidentschaftsdemokratie. [...]

Abgesehen davon, daß in diesen politischen Systemen Parlamente an den staatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen teilhaben, trennt sie vieles: im Rahmen der *polity*, der Institutionen, Strukturen und konstitutiven Normen ebenso wie im Bereich der *politics*, wie die Angelsachsen die politischen Prozesse umschreiben. Diese Unterschiede schlagen sich notwendigerweise auch in der Sphäre der *policy*, bei der Planung und Durchführung konkreter politischer Gestaltungsaufgaben, nieder

**Sonja Volkmann-Schluck, Die Debatte um eine europäische Verfassung, 2001**  
[Der Inhalt der Fußnoten wurde hier nicht übernommen, afl]:

Die Forderung nach einer eindeutigeren Zuständigkeitsverteilung zwischen EU und Mitgliedsstaaten bzw. Regionen steht in allen Überlegungen an zentraler Stelle. Ein Kompetenzkatalog stellt – neben der Grundrechtecharta – „gegenwärtig die Konkretion des Verfassungsgedankens dar“<sup>266</sup>. Mit einem Kompetenzkatalog soll das Prinzip funktional definierter Handlungsbefugnisse“ zugunsten rechtsgebietlich definierter Zuständigkeiten überwunden werden<sup>267</sup>. Statt der Vielzahl von Regelungen auf EU-Ebene als Ergebnis der induktiven Vergemeinschaftung sollen die Kompetenzen nach dem Prinzip der horizontalen (zwischen den Institutionen), besonders aber der vertikalen Gewaltenteilung zwischen EU-Ebene und Mitgliedsstaaten geordnet werden<sup>268</sup>.

**Nettesheim, Die konsoziative Föderation von EU und Mitgliedsstaaten, ZeuS 2002, 507 ff.**

Im Zuge der Integration hat sich ein Hoheitsträger herausgebildet, der Recht setzt, ohne Staat zu sein. Der überkommene, seit nunmehr dreihundert Jahren gültige und zum Dogma erhobene Konnex von Staat und Recht, von Staatsgewalt und Rechtsetzung wird dadurch durchbrochen. Regierungsgewalt und Rechtsetzung müssen nunmehr als Erscheinungen begriffen werden, die auch jenseits der Staatlichkeit erfolgen.

**Burghardt, Die europäische Verfassungsentwicklung aus dem Blickwinkel der USA. Vortrag an der Humboldt Universität zu Berlin, 06. Juni 2002, 4:**

John F. Kennedys Konzept der Partnerschaft von Gleichen, sein Einfluß auf *MacMillans* Beitritts-gesuch zur Europäischen Gemeinschaft 1961 und die frühe Beschäftigung amerikanischer Universitäten mit der Theorie und Praxis europäischer Integration sind weitere Beispiele konstruktiven amerikanischen Interesses. *Walter Hallstein* hat diese Interaktion zwischen amerikanischem Interesse und notwendiger Erklärung komplexer europäischer Vorgänge prägend mitgestaltet. Auch heute noch ist es lohnend und intellektuell wie politisch fesselnd, *Hallsteins* Clayton-Vorlesungen mit dem Titel „Die Einheit Europas – Herausforderung und Hoffnung“ im April 1962 in Boston oder die Berichte über seine regelmäßigen Gespräche mit Präsident *Kennedy* sowie

Reden in Washington und New York aus den Jahren 1961-63.[Fn. ausgelassen, aFl] *Ernst Haas* hat schon Anfang der 50er Jahre an der Universität Berkeley eine Vorlesung über die Rechtsnatur der EGKS eingerichtet. Heute beherbergen mehr als 15 amerikanische Universitäten ein „European Union Center“[...]

seine Reden in Washington und New York aus den Jahren 1961-63 nachzulesen. Professor Ernst Haas hat schon Anfang der 50er Jahre an der Universität Berkeley eine Vorlesung über die Rechtsnatur der EGKS eingerichtet. Heute beherbergt Berkeley eines der 15 European Union Centers an amerikanischen Universitäten [...]

**Guttenberg, a.a.O., S. 353:**

**Burghardt, Die europäische Verfassungsentwicklung aus dem Blickwinkel der USA. Vortrag an der Humboldt Universität zu Berlin, 06. Juni 2002, 8:**

Die im Zusammenhang mit der Erweiterung der Europäischen Union lebhaft, zuweilen unmäßig geführte Diskussion über die „Grenzen Europas“ und die Finalität der Europäischen Union bietet ebenfalls Anlass zu einem Blick auf den amerikanischen Umgang mit vergleichbaren Fragestellungen. So wie heute nicht klar ist, wo die Europäische Union ihre geographischen Grenzen finden wird, war auch zum Zeitpunkt der amerikanischen Verfassungsgebung nicht absehbar, wie groß der amerikanische Staat eines Tages werden könnte.

Die im Zusammenhang mit der Erweiterung der Europäischen Union lebhaft Diskussions über die „Grenzen Europas“ bietet ebenfalls Anlass zu einem Blick auf den amerikanischen Umgang mit vergleichbaren Fragestellungen. So wie heute nicht klar ist, wo die Europäische Union ihre geographischen Grenzen finden wird, war auch zum Zeitpunkt der amerikanischen Verfassungsgebung nicht absehbar, wie groß der amerikanische Staat eines Tages werden könnte.