

Wie demokratisch ist die EU?

Die Krise der Europäischen Union im Licht einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts

Von Jürgen Habermas

In der Debatte über Auswege aus der aktuellen Banken-, Schulden- und Währungskrise geraten jene Argumente aus dem Blick, die daran erinnern, dass Europa ein politisches Projekt ist. Die ökonomistische Blickverengung ist umso unverständlicher, als sich alle Seiten in der Diagnose der tieferen Ursache einig zu sein scheinen: In der Eurozone fehlen die politischen Kompetenzen für eine notwendige Harmonisierung der auseinanderdriftenden nationalen Ökonomien. Dieser Fehler wird sich, wie immer auch die aktuelle Krise bewältigt wird, nur längerfristig beheben lassen – aber nicht mit einem sogenannten Pakt für Europa, also auf dem Wege einer rechtlich unverbindlichen Verabredung der betroffenen Regierungschefs. Hätte nämlich dieser tief in nationale Kompetenzen eingreifende Beschluss vom 25. März 2011 wider Erwarten doch Erfolg, wäre der Preis eine weitere Aushöhlung der nationalstaatlichen Demokratien.

Die Finanzmärkte treiben die Bundesregierung, die doch mit einer deutsch-französischen Kooperation die Schlüssel zur europäischen Zukunft in der Hand hält und für das Schicksal Europas die Verantwortung trägt, von einer atemlosen Reaktion zur nächsten. Unsere mutlose Regierung zappelt hilflos in der Zwickmühle zwischen den Imperativen der Großbanken und der Ratingagenturen einerseits und ihrer Furcht vor dem drohenden Legitimationsverlust von Seiten der eigenen frustrierten Bevölkerung andererseits. Sie ist zum destruktiven Handlanger einer europaweiten Entsolidarisierung geworden, weil sie in der Stunde der höchsten Not aus kleinmütigem Opportunismus vor dem einzigen konstruktiven Ausweg die Augen verschließt. Sie müsste endlich, ohne Wenn und Aber, die europäischen Karten auf den Tisch legen und die Bevölkerung offensiv über das Verhältnis von kurzfristigen Kosten und wahrem Nutzen, also über die historische Bedeutung des europäischen Projektes aufklären – sie müsste die Angst vor demoskopischen Stimmungslagen überwinden und auf die Überzeugungskraft guter Argumente vertrauen. Alle Parteien müssten in dieser Lage bereit sein, Risiken einzugehen.

Eines Tages wird man im Rückblick erkennen, dass die Politik in dem Augenblick, als die List der ökonomischen Vernunft das Thema ans Tageslicht

* Dem Beitrag liegt ein Vortrag zugrunde, den der Autor am 16. Juni 2011 in der Humboldt-Universität Berlin gehalten hat.

brachte, an der Schwelle von der ökonomischen zur politischen Einigung Europas unschlüssig den Atem angehalten hat. Gewiss, angesichts der gegenwärtigen Krise wird oft gefragt, warum wir überhaupt an der EU, gar an dem Ziel einer engeren politischen Union festhalten sollen, wo sich doch das ursprüngliche Motiv, Kriege in Europa unmöglich zu machen, erschöpft habe. Darauf gibt es nicht nur eine gute Antwort. Ich möchte den Versuch machen, ein neues, überzeugendes Narrativ aus der Sicht eines inspirierten Völkerrechts zu entwickeln und die Europäische Union als einen Schritt auf dem Wege zu einer politisch verfassten Weltgesellschaft zu begreifen. Nach meiner Einschätzung kann das bisher von den politischen Eliten hinter verschlossenen Türen betriebene Projekt nicht mehr ohne eine normativ ansteckende Perspektive auf den hemdsärmeligen Modus eines lärmend-argumentierenden Meinungskampfes in der breiten Öffentlichkeit umgepolt werden. Vor diesem Schritt zucken die beteiligten Regierungen, zucken alle politischen Parteien zurück. Im Meer der Finanzmarktströme klammern sich die Potentaten fest an ihre eigene kleine, von Überschwemmung bedrohte Insel nationaler Macht. Und die politischen Parteien biedern sich an einen Populismus an, den sie mit der Vernebelung eines komplexen und ungeliebten Themas selbst herangezüchtet haben.

Von der Pazifizierung Europas zur gemeinsamen Regierung

Woher kommt also die gegenwärtige Schreckstarre? Soweit Gründe überhaupt zum herrschenden Defätismus beitragen, drängt sich aus einer dem 19. Jahrhundert verhafteten Perspektive die bekannte Antwort auf: Es gibt kein „europäisches Volk“, also wäre eine politische Union auf Sand gebaut. Ich schlage eine andere Interpretation vor: Die anhaltende politische Fragmentierung steht im Widerspruch zum systemischen Zusammenwachsen der Weltgesellschaft und blockiert Fortschritte in der rechtlichen „Zivilisierung“ der zwischenstaatlichen Gewalt.

Zwar hatte sich politische Herrschaft immer schon, seit ihren Anfängen in den frühen Hochkulturen, in Formen des Rechts konstituiert. Aber die demokratische Verrechtlichung *der Ausübung* politischer Herrschaft, die den Aggregatzustand des Politischen selbst verändert, ist eine moderne Errungenschaft. Carl Schmitt hat diese Tendenz argwöhnisch belauert; man kann von seiner Analyse der „Auflösung staatlicher Substanz“ durchaus lernen, ohne sich die pejorative Bewertung zu eigen zu machen. Nach Schmitts Lesart hatte sich die Substanz des Politischen zunächst im Kampf der souveränen Staaten gegen äußere und innere Feinde manifestiert. Seit den Verfassungsrevolutionen des 18. Jahrhunderts zersetzt sich diese Substanz zunächst im Inneren des Staates auf dem Wege demokratischer Verrechtlichung. Der Verfassungsstaat macht die Gesellschaftsbürger zu demokratischen Staatsbürgern und kennt keine „inneren Feinde“ mehr, sondern – selbst bei der Bekämpfung von Terroristen – nur noch Straftäter.

Das Verhältnis zu äußeren Feinden blieb davon unberührt. Erst mit den völkerrechtlichen Innovationen seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges und mit

den institutionellen Neuerungen in Europa hat auch in den internationalen Beziehungen eine Verrechtlichung eingesetzt, die über zwiespältige Versuche einer bloßen Einhegung der staatlichen Souveränität hinausging. Der Zivilisierungsprozess, der sich darin fortsetzt, muss freilich unter zwei komplementären Gesichtspunkten beschrieben werden: Unmittelbar richtet sich die Domestikation zwischenstaatlicher Gewalt auf eine Pazifizierung; aber mittelbar, nämlich über die Zügelung der anarchischen Machtkonkurrenz und über die Förderung der Kooperation zwischen den Staaten, ermöglicht sie auch den Aufbau neuer supranationaler Handlungsfähigkeiten. Denn nur mit neuen transnationalen Steuerungskapazitäten können sich die gesellschaftlichen Naturgewalten der systemischen Zwänge – beispielsweise die des globalen Bankensektors – zähmen lassen.

Konflikt und Fortschritt

Natürlich hat sich die Evolution des Rechts weder friedlich noch linear vollzogen. Soweit wir in dieser einen Dimension – wie seinerzeit Kant im Anblick der Folgen der Französischen Revolution – überhaupt von Errungenschaften sprechen wollen, waren „Fortschritte in der Legalität“ stets Nebenfolgen von Klassenkämpfen, imperialistischen Eroberungen und kolonialen Gräueln, von Weltkriegen und Menschheitsverbrechen, postkolonialen Zerstörungen und kulturellen Entwurzelungen. Immerhin haben sich in dieser Dimension des Verfassungswandels unter unseren Augen zwei Innovationen angebahnt: die Unterordnung der staatlichen Gewaltmonopolisten unter den Vorrang von supranationalem Recht und die Ergänzung des klassischen verfassungsgebenden Subjekts einer Gesamtheit von Bürgern um „verfassungsgebende Staaten“, die von ihren Völkern ein Mandat zur Mitwirkung an der Gründung eines supranationalen Gemeinwesens erhalten. Diese beiden Innovationen möchte ich im Folgenden am Beispiel der Europäischen Union erklären.

Dafür muss ich zunächst eine Denkblockade beiseiteräumen, die mit einem kollektivistisch missverstandenen Demokratiebegriff den Blick nach vorn versperrt (1). Die Transnationalisierung der Volkssouveränität möchte ich sodann mit Hilfe von drei variablen Bestandteilen begreifen, die nur auf der nationalen Ebene ganz zur Deckung kommen – zum einen die horizontale Vergemeinschaftung von freien und gleichen Rechtspersonen, zum anderen die staatliche Organisation und schließlich das Integrationsmedium staatsbürgerlicher Solidarität (2). Auf der europäischen Ebene treten diese Bestandteile in eine neue Konstellation. Die Gesamtheit der Unionsbürger teilt sich die Souveränität mit den Völkern der Mitgliedstaaten, die ihr Gewaltmonopol behalten, sich aber dem supranational gesetzten Recht unterordnen (3). Diese Rekonfiguration der Bestandteile eines demokratischen Gemeinwesens müsste keine Legitimationseinbuße bedeuten, weil die Bürger Europas gute Gründe dafür haben, dass der jeweils eigene Nationalstaat in der Rolle eines Mitgliedstaates weiterhin die bewährte Rolle eines Garanten von Recht und Freiheit spielt. Allerdings müsste die Teilung der Souveränität zwischen den

Bürgern der Europäischen Union und den Völkern der Mitgliedstaaten dann auch in den Formen der Mitgesetzgebung konsequent umgesetzt werden (4). Am Schluss komme ich auf das Thema jener Grenzen staatsbürgerlicher Solidarität zurück, die in der aktuellen Krise so erschreckend hervortreten (5).

1. Die Angst vor dem Demokratieverlust als Denkblockade

Das dichte Netz supranationaler Organisationen weckt seit langem die Befürchtung, dass der im Nationalstaat gesicherte Zusammenhang von Menschenrechten und Demokratie zerstört und die demokratischen Souveräne durch weltweit verselbstständigte Exekutivgewalten enteignet werden. In dieser Beunruhigung vermischen sich zwei verschiedene Fragen. Zu der berechtigten empirischen Frage, ob die ökonomische und gesellschaftliche Dynamik der Weltgesellschaft ein längst bestehendes Demokratiedefizit immer weiter verstärken wird, kann ich nicht in Kürze Stellung nehmen. Am Beispiel der EU möchte ich mich aber mit der anderen Aussage auseinandersetzen, die den politischen Defätismus vor allem nährt: mit der Behauptung nämlich, eine Transnationalisierung der Volkssouveränität sei ohne Ermäßigung der demokratischen Legitimation nicht möglich.

Demokratische Selbstbestimmung heißt, dass die Adressaten zwingender Gesetze zugleich deren Autoren sind. In einer Demokratie sind Bürger einzig den Gesetzen unterworfen, die sie sich nach einem demokratischen Verfahren gegeben haben. Dieses Verfahren verdankt seine legitimierende Kraft einerseits der (wie auch immer vermittelten) Inklusion aller Bürger in die politischen Entscheidungsprozesse und andererseits der Verkoppelung von (erforderlichenfalls qualifizierten) Mehrheitsentscheidungen mit einer deliberativen Meinungsbildung. Eine solche Demokratie verwandelt den staatsbürgerlichen Gebrauch kommunikativer Freiheiten in ebenso viele Produktivkräfte für die legitime, das heißt zugleich Interessen verallgemeinernde und effektive Selbsteinwirkung einer aktiven Bürgergesellschaft. Dieses Bild der kooperativen Einwirkung der Bürger auf ihre eigenen gesellschaftlichen Existenzbedingungen setzt einen entsprechenden Handlungsspielraum des Staates für die politische Gestaltung der Lebensverhältnisse voraus.

Insofern besteht zwischen der Volkssouveränität und der Staatensouveränität ein begrifflicher Zusammenhang. Wenn nun das politisch ungesteuerte Komplexitätswachstum der Weltgesellschaft den Handlungsspielraum der Nationalstaaten systemisch immer weiter einschränkt, ergibt sich die Forderung, die politischen Handlungsfähigkeiten über nationale Grenzen hinaus zu erweitern, aus dem normativen Sinn der Demokratie selber. Zum Teil kompensieren die Staaten den inzwischen eingetretenen Verlust an Problemlösungsfähigkeiten bereits mit Hilfe einer wuchernden Vielzahl internationaler Organisationen. Aber diese neuen Problemlösungskapazitäten sind tatsächlich mit sinkenden Legitimationsniveaus bezahlt worden. Weil sich die internationalen Vertragsregime von der Kette demokratischer Legitimation losgerissen und gleichzeitig die nationalstaatlich etablierten Verfahren ausgetrocknet

haben, verstärkt sich beides: sowohl die politische Notwendigkeit, demokratische Verfahren über die Grenzen des Nationalstaates hinaus zu erweitern, wie auch der Zweifel, ob das überhaupt geht.

Das kollektivistische Missverständnis der Demokratie

Die hartnäckigste Skepsis gegenüber einer weiter reichenden *demokratischen* Verrechtlichung politischer Herrschaft zehrt von einem kollektivistischen Missverständnis von Demokratie. Dieses Missverständnis, das in kommunitaristischer und liberaler, in konservativer und nationalistischer Lesart auftritt, verkennt den künstlichen und daher fließenden Charakter eines im Europa des 19. Jahrhunderts konstruierten Bewusstseins nationaler Identität. Bürger, die sich an einer demokratischen Wahl beteiligen und einige dazu autorisieren, für alle zu handeln, nehmen gewiss an einer gemeinsamen Praxis teil. Aber das macht demokratisch herbeigeführte Entscheidungen nur in einem distributiv allgemeinen Sinne zu Entscheidungen eines Kollektivs. Diese gehen nämlich aus einer Vielfalt individueller Stellungnahmen hervor, die nach demokratischen Regeln erzeugt und verarbeitet werden. Erst eine kollektivistische Deutung macht aus Ergebnissen pluralistischer Meinungs- und Willensbildungsprozesse Äußerungen eines souveränen, sich selbst zum Handeln autorisierenden Volkswillens im Singular.

Nach republikanischer Lesart findet dann eine derart verdinglichte Volkssouveränität ihre Kehrseite in der äußeren Souveränität des Staates. Dieser mit dem *ius ad bellum* ausgerüstete Staat genießt eine Handlungsfreiheit, die nur durch die gleiche Handlungsfreiheit konkurrierender Völkerrechtssubjekte eingeschränkt ist. Nach dieser Vorstellung *erfüllt* sich die Volkssouveränität erst in der äußeren Souveränität eines Staates, in dessen Aktionen sich die Bürger als Mitglieder des politischen Kollektivs selber anschauen können.

Zwar haben republikanische Freiheit, allgemeine Wehrpflicht und Nationalismus den gleichen historischen Ursprung in der Französischen Revolution. Aber die Suggestionskraft der Denkfigur, die einen solchen starken Zusammenhang zwischen demokratischer Selbstbestimmung im Inneren und staatlicher Souveränität nach außen stiftet, darf nicht über diesen historischen Kontext hinaus verallgemeinert werden. Die im klassischen Völkerrecht garantierte Handlungsfreiheit *des* souveränen Staates ist nämlich ganz anderer Art als jene Autonomie unter „Gesetzen der Freiheit“ (Kant), von der die Bürger *im* Verfassungsstaat Gebrauch machen können. Die Einschränkung der nationalen Souveränität zugunsten einer Übertragung von Hoheitsrechten auf supranationale Instanzen muss keineswegs, auch wenn es oft der Fall ist, um den Preis einer Entmündigung demokratischer Bürger erkaufte werden. Dieser Transfer setzt, richtig verstanden, genau jene Art von Konstitutionalisierung der Staatsgewalt nur fort, der die Bürger innerhalb des Nationalstaates ihre grundrechtlichen Freiheiten verdanken.

Allerdings sollen die vom Nationalstaat an supranationale Instanzen abgegebenen oder mit ihnen geteilten Kompetenzen nicht nur überhaupt verrecht-

licht, sondern *demokratisch* verrechtlicht werden. Der Spielraum der staatsbürgerlichen Autonomie schrumpft nur dann nicht, wenn die Bürger eines betroffenen Staates in Kooperation mit den Bürgern der übrigen beteiligten Staaten an der supranationalen Rechtsetzung *nach einem demokratischen Verfahren* beteiligt sind. Mit einem territorialen Größenwachstum und einer numerischen Erweiterung der Grundgesamtheit der Beteiligten ändert sich allein die Komplexität des Meinungs- und Willensbildungsprozesses. Deshalb kann von einer Einschränkung der Volkssouveränität keine Rede sein, solange quantitative Veränderungen in der sozialen und der räumlichen Dimension das Verfahren selbst intakt lassen, also Deliberation und Inklusion nicht beeinträchtigen.

Andererseits wird sich das inzwischen entstandene internationale Netzwerk nur dann demokratisieren lassen, wenn sich die aus nationalstaatlichen Demokratien bekannten Bestandteile ohne Legitimationseinbuße auf andere Weise als im Nationalstaat zusammensetzen lassen. In dieser Hinsicht ist der Test lehrreich, dem sich die Europäische Union heute unterziehen muss. Getestet werden nämlich der Wille und die Fähigkeit der Bürger, der politischen Eliten und der Massenmedien, wenigstens in der Eurozone den nächsten Integrationschritt zu vollziehen – und damit die Zivilisierung der Ausübung politischer Herrschaft einen Schritt voranzubringen.

2. Die drei Komponenten jeder demokratischen Verfassung

Um den in der Europäischen Union verkörperten Verfassungswandel zu begreifen, möchte ich die Komponenten unterscheiden, die in jeder demokratischen Verfassung ihre Verkörperung finden müssen: erstens die Vergemeinschaftung von Rechtspersonen, die sich zu einer territorial begrenzten Assoziation freier und gleicher Bürger zusammenschließen, wobei diese sich gegenseitig Rechte einräumen, die jedem die gleiche private und staatsbürgerliche Autonomie gewährleisten; zweitens die staatliche Organisation, die mit administrativen Mitteln legitimer Macht die kollektive Handlungsfähigkeit der assoziierten Bürger sichert; und drittens das Integrationsmedium einer staatsbürgerlichen Solidarität, die für eine gemeinsame politische Willensbildung und damit für die kommunikative Erzeugung demokratischer Macht und die Legitimation der Herrschaftsausübung notwendig ist.

Rechtssystematisch betrachtet, werden die ersten beiden Komponenten im Grundrechts- und im Organisationsteil der Verfassung behandelt, während sich die dritte Komponente auf das „Staatsvolk“ als ein Funktionserfordernis für demokratische Wahlen bezieht, das heißt in erster Linie auf die politisch-kulturellen Bedingungen für den Kommunikationszusammenhang einer politischen Öffentlichkeit. Nur die Vergemeinschaftungskomponente hat *unmittelbar* einen rechtlichen Charakter, weil sich die Bürgergesellschaft im Medium des Rechts erst konstituiert; die zweite, die Organisationskomponente, regelt die Erzeugung und Verfügung über politische Macht; hier werden die Flüsse administrativer Macht (wobei das administrative System mit

anderen gesellschaftlichen Funktionssystemen im Austausch steht) rechtlich kanalisiert; die dritte Komponente, die sich auf einen funktional notwendigen Grad der politisch-kulturellen Integration bezieht, kann vom Recht nur vorausgesetzt und durch politische Maßnahmen bestenfalls gefördert werden.

Diese drei Komponenten fügen sich auf nationaler Ebene in Gestalt eines Einheits- oder eines Bundesstaates *kongruent* zusammen. Hier wird die staatliche Gewalt, in der Grammatik allgemeiner Gesetze, über das demokratische Verfahren so kanalisiert, dass die Bürger gemeinsam ihre Herrschaft über Organe der Gesetzgebung, Exekutive und Rechtsprechung ausüben können. Die Bürger sind dem staatlich sanktionierten Recht nicht nur unterworfen; sie können das Recht vielmehr aus gutem Grund akzeptieren, weil es demokratisch gesetzt worden ist. Diese Weise der demokratischen Verrechtlichung von politischer Herrschaft bedeutet eine Zivilisierung der Gewalt insofern, als sich die vom Volk gewählte Exekutive, obwohl sie über die Mittel legitimer Gewaltanwendung verfügt, an das Gesetz halten muss. Dieses „muss“ drückt keinen faktisch auferlegten Verhaltenszwang, sondern ein politisch-kulturell eingewöhntes Sollen aus. Jeder aus Fassadendemokratien bekannte Militärputsch, jeder auf ökonomisch mächtige oder sozial einflussreiche Eliten gestützte Coup zeigt, dass das nicht selbstverständlich ist.

3. Unterordnung der Gewaltmonopolisten unter supranationales Recht

Schon auf nationaler Ebene besteht also das zivilisierende Moment in der Unterordnung arbiträrer Gewalt unter legitim gesetztes Recht. Natürlich gehört es zum Geltungssinn des positiven Rechts, dass abweichendes Verhalten staatlich sanktioniert wird. Aber wer sanktioniert den Gewaltmonopolisten, wenn er anders will? Schon im Nationalstaat sind also die Gewaltmonopolisten, die den Gesetzen Nachachtung verschaffen, dem demokratisch gesetzten Recht untergeordnet. Aber während hier die Institutionen, die Recht setzen und durchsetzen, Organe desselben Staates sind, vollziehen sich in der Europäischen Union Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung auf verschiedenen Ebenen. Im europäischen Mehrebenensystem hat sich ein Vorrang des Unionsrechts vor dem Recht der gewaltmonopolisierenden Mitgliedstaaten eingespielt. Das bedeutet einen *weiteren* Schritt zur Zivilisierung des staatliche Gewaltkerns.

Damit verschieben sich im Verhältnis zwischen staatlicher Sanktionsgewalt und Recht die Gewichte. Die Europäische Union bindet in Ausübung ihrer Gesetzgebungs- und Rechtsprechungskompetenzen die Mitgliedstaaten als ausführende Organe, ohne über deren Sanktionspotentiale zu verfügen. Die staatlichen Gewaltmonopolisten lassen sich also für den Vollzug von europäischem Recht, das national „umgesetzt“ werden muss, in Dienst nehmen.

Mit der Europäischen Union hat sich somit ein politisch verfasstes Gemeinwesen herauskristallisiert, das ohne Deckung durch eine kongruente Staatsgewalt gegenüber den Mitgliedstaaten Autorität genießt. Während sich das zivilisierende Moment zu Beginn der europäischen Einigung vor allem in der Pazifizierung eines bluttriefenden Kontinents ausdrückte, manifestiert es

sich inzwischen im Ringen um die Konstruktion von Handlungsfähigkeiten. Auf diese Weise versuchen die Völker eines Kontinents von schrumpfendem politischem und wirtschaftlichem Gewicht, sich gegenüber den politischen Mächten und systemischen Zwängen einer globalisierten Gesellschaft einen gewissen politischen Handlungsspielraum zu erhalten. Leider hat sich die Selbstwahrnehmung der Bundesrepublik spätestens seit der Regierungsübernahme durch Angela Merkel im Jahre 2005 derart in Richtung einer vermeintlichen nationalstaatlichen Normalität verschoben, dass sich in der Mitte Europas wieder ein Koloss herausbildet, der sich selbst genug zu sein scheint. Der direkte Draht nach Washington, Moskau oder Peking hat in Berlin ein selbstzentriertes Bewusstsein entstehen lassen, das ein Gespür für die wahren Proportionen der Weltgesellschaft – und des kleineren Europa in ihr – erstickt. Die Tugenden der „alten“ Bundesrepublik sind verblasst.

Umso wichtiger ist es, an die Sache zu erinnern, die auf dem Spiel steht. Indem sich die Verfassungsgemeinschaft der europäischen Bürger von den Organisationskernen der Mitgliedstaaten löst, ergibt sich auf Unionsebene eine neue Konstellation der drei erwähnten Komponenten: Während sich die Verfassungskomponente vom Staat ablöst, schrumpft einerseits die Organisationskomponente, die im Wesentlichen auf der nationalstaatlichen Ebene verbleibt; gleichzeitig entsteht das Desiderat, dass sich die Komponente der staatsbürgerlichen Solidarität in abgeschwächter Form transnational ausdehnt.

4. Warum die Souveränitätsteilung legitim ist

Die prominente Stellung der Regierungen der Mitgliedstaaten erklärt sich schon aus der Geschichte der Unionsverfassung. Anders als die nationalen Verfassungen ist die europäische das Werk von politischen Eliten. Während sich seinerzeit revolutionäre Bürger vereinigten, um alte Regime zu stürzen und sich selbst eine Verfassung zu geben, waren es dieses Mal Staaten, also kollektive Akteure, die sich mit dem völkerrechtlichen Instrument des Vertrages zunächst auf einigen Politikfeldern zusammengeschlossen haben. Inzwischen ist die Vertragsgemeinschaft in eine politische Union von unbestimmter Dauer umgewandelt worden. Damit und mit der Anerkennung der Union als eigener Rechtspersönlichkeit ist die Grundlage für eine politische Verfassung geschaffen worden, die freilich diesen Namen (noch) verleugnet. Damit kommen wir auf die Frage nach dem demokratischen Charakter des neuen Gemeinwesens zurück.

Ich möchte die Einführung der Unionsbürgerschaft, auch wenn dem einstweilen Art. 48 des Lissabonvertrages noch entgegenstehen mag, so verstehen, dass die Gesamtheit der europäischen Bürger als verfassungsgebendes Subjekt *neben* die Völker der Mitgliedstaaten treten. Während Art. 1, Abs. 2 des Maastrichtsvertrages von 1991 den Startschuss für eine „immer engere Union der Völker Europas“ gegeben hatte, nahm Art. 1, Abs. 1 des Vertrages für eine Verfassung Europas bereits Bezug auf beide Subjekte, sowohl auf „die Bürge-

rinnen und Bürger“ wie auf „die Staaten“ Europas. Auch wenn die Konventionsfassung aus dem Jahre 2004 gescheitert ist, prägt sich im geltenden Lissabonvertrag eine zwischen Bürgern und Staaten *geteilte Souveränität* schon darin ab, dass das Parlament bei Änderungen des Verfassungsvertrages in das Verfahren einbezogen ist und dass es im „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ dem Rat als ein ebenbürtiges Organ gegenübersteht.

Aus demokratietheoretischer Sicht verlangt dieses neue Element der Aufspaltung des verfassungsgebenden Subjekts in Bürger und Staaten noch eine wichtige Qualifizierung: Die Bürger sind auf beiden Seiten an der Konstituierung des höherstufigen politischen Gemeinwesens beteiligt, in ihrer Rolle als Unionsbürger auf direkte, in ihrer Rolle als Staatsbürger auf indirekte Weise. Deshalb behält auch diese supranationale Ordnung – trotz des Umstandes, dass eine der beiden tragenden Säulen *unmittelbar* aus Kollektiven besteht – wie alle modernen Rechtsordnungen einen streng individualistischen Charakter: Sie basiert *letztlich* auf subjektiven Rechten. Neu ist aber, dass sich für *dieselben* Bürger mit jedem der beiden, sei es über das Parlament oder über den Rat laufenden Legitimationszüge eine andere Gerechtigkeitsperspektive verbindet – die der Bürger als *Individuen* und die der Angehörigen von *Staatsvölkern*. Was innerhalb eines Nationalstaates als eine Gemeinwohlorientierung zählt, verwandelt sich auf der europäischen Ebene in eine partikulare, auf das eigene Volk beschränkte Interessenverallgemeinerung, die mit jener europaweiten, *von denselben Personen* in ihrer Rolle als Unionsbürger erwarteten Interessenverallgemeinerung in Konflikt geraten kann.

Daher wäre es konsequenter, nicht die Mitgliedstaaten selbst, sondern deren Völker als das *andere* Subjekt der Verfassungsgebung anzuerkennen. Gemäß der Logik des verfassungsgebenden Prozesses treten auf europäischer Ebene zwei verschiedene (auf nationaler Ebene noch deckungsgleiche) Aspekte der Staatsbürgerrolle auseinander. Hier nimmt nämlich jede Bürgerin an den europäischen Meinungs- und Willensbildungsprozessen sowohl als die *einzelne* autonom „Ja“ und „Nein“ sagende Europäerin als auch als die *Angehörige* eines national geprägten Staatsvolkes teil. Diese beiden Rollen Aspekte gewinnen erst institutionelle Bedeutung auf der europäischen Ebene, wo das nationalstaatlich konstituierte Gemeinwesen seinerseits zur konstituierenden Gewalt wird und wo der europäische Bürger gleichzeitig und gleichgewichtig als Unionsbürger und als Angehöriger einer Staatsnation sein Urteil bilden soll und entscheiden muss.

Die konsequente „Teilung“ der verfassungsgebenden Gewalt in einer weiter entwickelten Union würde erst erklären, warum ein solches supranationales Gemeinwesen, obwohl es mit Bundesstaaten den Charakter eines Mehrebenensystems teilt, nicht als eine Art *unvollständige* Bundesrepublik begriffen werden darf. Ein Nationalstaat wird, auch wenn er im Inneren föderal aufgebaut ist, von der Gesamtheit der nationalen Bürger *allein* konstituiert, während eine solche Union von ihren Bürgern *nur in Verbindung mit* den von ihnen jeweils schon konstituierten Staatsvölkern begründet würde. In Bundesstaaten behalten die Organe des Bundes die Kompetenz-Kompetenz, während sich die europäischen Institutionen nur im Rahmen von einzelnen,

explizit zugewiesenen Zuständigkeiten bewegen. Weil die Mitgliedstaaten das Gewaltmonopol behalten und die Union selbst keinen vollen staatlichen Charakter ausbildet, sind die Unionsbürger auch keine *Staatsbürger* im vollen Sinne des Wortes. Das hat schließlich Folgen für die schwach ausgeprägte Organisationskomponente: Die Europäische Kommission bildet einen (entgegen der Volksmeinung vom „Monstrum Brüssel“ vergleichsweise begrenzten) Regierungsapparat, der die „Umsetzung“ der Unionsbeschlüsse den Parlamenten und Verwaltungen der Mitgliedstaaten überlässt.

Souveränitätsteilung als Notwendigkeit

Die Europäische Union ist nicht etwa ein Gebilde, das in der Mitte des Weges vom National- zum Bundesstaat stehen geblieben wäre. Sie bildet vielmehr eine eigene Formation, die sich durch zwei spezifische Neuerungen auszeichnet. Die Unionsbürger teilen sich die Souveränität mit Mitgliedstaaten, die ihr Gewaltmonopol behalten, sich aber gewissermaßen im Gegenzug supranational gesetztem Recht unterordnen. Es bleibt die Frage, ob nicht diese Abweichung vom bekannten Legitimationsmuster unter dem Gesichtspunkt einer demokratischen Verrechtlichung des Regierens jenseits des Nationalstaates doch ein Defizit bedeutet.

Nach meiner Auffassung bedeutet sie dann keine Legitimationseinbuße mehr, wenn die beiden verfassungsgebenden Subjekte, also die Unionsbürger und die europäischen Völker, auch in allen Funktionen der Gesetzgebung konsequent als gleichberechtigte Partner anerkannt sein werden. Diese Teilung der Souveränität lässt sich damit rechtfertigen, dass die Unionsbürger selbst gute Gründe haben, auf europäischer Ebene an einer gleichberechtigten Rolle ihrer Staaten festzuhalten. Die Nationalstaaten sind als demokratische Rechtsstaaten nicht nur historische Akteure auf dem Weg zur Zivilisierung des Gewaltkerns politischer Herrschaft, sondern *bleibende* Errungenschaften und lebendige Gestalten einer „existierenden Gerechtigkeit“ (Hegel). Die Unionsbürger haben ein begründetes Interesse daran, dass der jeweils eigene Nationalstaat auch in der Rolle eines Mitgliedsstaates *weiterhin* die bewährte Rolle eines *Garanten von Recht und Freiheit* spielt. Denn die Nationalstaaten sind mehr als nur die Verkörperung von bewahrenswerten nationalen Kulturen; sie *bürden* für ein Niveau von Gerechtigkeit und Freiheit, das die Bürger zurecht erhalten sehen wollen.

Damit der Gedanke an dieser Stelle nicht kommunitaristisch entgleist, sollten wir uns an den Unterschied zwischen europäischer und bundesstaatlicher Verfassung erinnern. Das Interesse an der Erhaltung kulturell prägender Lebensformen, in denen die Bürger einen Teil ihrer eigenen kollektive Identität wiedererkennen, ist gewiss ein verfassungsrechtlich relevanter Grund. Wäre dies das ausschlaggebende Interesse der Unionsbürger an der Erhaltung ihres jeweiligen Nationalstaates, ließe es sich mit Hilfe des Subsidiaritätsprinzips auch im Rahmen einer bundesstaatlich verfassten Union befriedigen. Denn innerhalb eines Bundesstaates wird die Autonomie der Länder

um des Schutzes ihrer historisch ausgeprägten soziokulturellen und landsmannschaftlich-regionalen Eigenart willen anerkannt – und nicht, weil diese autonomen Einheiten als Garanten der gleichen Freiheit der Staatsbürger noch gebraucht würden. Genau in dieser Rolle aber, als Garanten staatsbürgerlicher Freiheiten, und nur in dieser Rolle, bleibt den Völkern der gewaltmonopolisierenden Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene die Kompetenz von Mitgesetzgebern erhalten.

5. Staatsbürgerliche Solidarität jenseits der nationalen Ebene

Schließlich unterliegt auch die Komponente der staatsbürgerlichen Solidarität einem Formwandel. In unserem Szenario müsste auch diese sich von der nationalen Ebene lösen. Denn in ihrer Rolle als Unionsbürger, die das Straßburger Parlament wählen und kontrollieren sollen, müssen die Bürger in die Lage versetzt werden, an einer gemeinsamen, über nationale Grenzen hinausreichenden politischen Willensbildung teilzunehmen. Diese supranationale Ausdehnung der staatsbürgerlichen Solidarität ist ein Lernprozess, der sich nur in einem entsprechend erweiterten zivilgesellschaftlichen Kommunikationszusammenhang vollziehen könnte. Dieser Raum kann nur im Zuge einer gegenseitigen *Öffnung* der nationalen Öffentlichkeiten *füreinander* entstehen. Für eine solche *Transnationalisierung der bestehenden nationalen Öffentlichkeiten* brauchen wir keine anderen Medien, sondern eine andere Praxis der bestehenden Medien. Sie müssten die europäischen Themen nicht nur als solche präsent machen und behandeln, sondern gleichzeitig über die politischen Stellungnahmen und Kontroversen berichten, die dieselben Themen in den anderen Mitgliedstaaten auslösen. Da die Europäische Union bisher von den politischen Eliten getragen worden ist, besteht aber bis heute eine gefährliche Asymmetrie zwischen der demokratischen Teilnahme der Staatsvölker an dem, was ihre Regierungen auf der subjektiv entfernten Brüsseler Szene für sie selbst „herausholen“, und der Indifferenz, ja Teilnahmslosigkeit der *Unionsbürger* im Hinblick auf die Entscheidungen ihres Parlaments in Straßburg.

Diese Beobachtung berechtigt jedoch nicht zu einer Substanzialisierung des Volkswillens. Nur noch der Rechtspopulismus entwirft die Karikatur von nationalen Großsubjekten, die sich gegeneinander abkapseln und eine grenzüberschreitende demokratische Willensbildung blockieren. Nach einem halben Jahrhundert Immigration sind auch die europäischen Staatsvölker angesichts ihres wachsenden ethnischen, sprachlichen und religiösen Pluralismus alles andere als kulturell homogene Einheiten. Auch das Internet und der Massentourismus machen die nationalen Grenzen porös. Der fließende Horizont einer über große Räume und komplexe Verhältnisse hinweg geteilten Lebenswelt musste immer schon durch Massenmedien *erst hergestellt* und durch einen zivilgesellschaftlichen Kommunikationszusammenhang ausgefüllt werden. Das kann sich gewiss nur im Rahmen einer gemeinsamen politischen Kultur einspielen, und das Hintergrundbewusstsein politisch-kultureller Gemeinsamkeiten lässt sich mit rechtlich-administrativen Mitteln nur schwer

beeinflussen. Aber je mehr den nationalen Bevölkerungen zu Bewusstsein kommt *und von den Medien zu Bewusstsein gebracht wird*, wie tief die Entscheidungen der Europäischen Union in ihren Alltag eingreifen, umso eher wird ihr Interesse wachsen, auch als Unionsbürger von ihren demokratischen Rechten Gebrauch zu machen.

Dieser *impact-factor* ist in der Euro-Krise spürbar geworden. Seit dem 8. Mai 2009 hat der Europäische Rat mit Beschlüssen zu Rettungspaketen und möglichen Umschuldungen sowie mit Absichtserklärungen zu einer Harmonisierung der wettbewerbsrelevanten Wirtschafts-, Fiskal-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitiken eine Schwelle überschritten, an der Probleme der Verteilungsgerechtigkeit aufkommen. Politologen verbinden diese Schwelle zwischen „negativer“ und „positiver“ Integration mit einer Verschiebung von der *Output-* zur *Input-Legitimation*. Die Krise nötigt den Europäischen Rat widerstrebend zu Entscheidungen, die die nationalen Haushalte auf erkennbar ungleiche Weise belasten können. Es läge also in der Logik der Verfassung, dass Staatsbürger, die eine Umverteilung der Lasten über nationale Grenzen hinweg hinnehmen müssen, *auch* in ihrer Rolle als Unionsbürger auf das, was ihre Regierungschefs aushandeln oder in einer rechtlichen Grauzone verabreden, demokratisch Einfluss nehmen möchten. Das würde eine Vertiefung der politischen Union, jedenfalls eine „verstärkte Zusammenarbeit“ zwischen den Mitgliedern der Währungsunion erfordern. Stattdessen beobachten wir auf Seiten der Regierungen – dafür ist die deutsche Kanzlerin zur Symbolfigur geworden – ein inhaltendes Taktieren und auf Seiten der Bevölkerungen eine populistisch geschürte Ablehnung des europäischen Projekts im ganzen.

Dieses selbstdestruktive Verhalten erklärt sich aus der Tatsache, dass die Eliten und die Medien zögern, aus dem Verfassungsprojekt die heute naheliegenden Konsequenzen zu ziehen. Eine europaweite staatsbürgerliche Solidarität kann sich nicht herausbilden, wenn sich zwischen den Mitgliedstaaten, also an den nationalen Sollbruchstellen, soziale Ungleichheiten strukturell verfestigen. Heute ist es ironischerweise der Druck der Finanzmärkte, unter dem sich – sogar in der „FAZ“ – die Erkenntnis durchsetzt, dass eine wesentliche ökonomische Voraussetzung des Verfassungsprojektes vernachlässigt worden ist. Die Europäische Union kann sich erst zu einem demokratisch verrechtlichten supranationalen Gemeinwesen entwickeln, wenn sie die politischen Steuerungskompetenzen erhält, die nötig sind, um wenigstens innerhalb des Euro-Raums für eine Konvergenz der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen der Mitgliedsländer zu sorgen. Die Union muss gewährleisten, was das Grundgesetz der Bundesrepublik (in Art. 106, Abs. 2) „die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ nennt. Diese „Einheitlichkeit“ bezieht sich allerdings nur auf die zulässige Variationsbreite sozialer Lebenslagen, die unter Gesichtspunkten der Verteilungsgerechtigkeit akzeptabel ist, nicht auf kulturelle Unterschiede. Vielmehr ist der sozial unterfütterte politische Zusammenhalt nötig, damit die nationale Vielfalt und der unvergleichliche kulturelle Reichtum des Biotops „Alteuropa“ inmitten einer rasant fortschreitenden Globalisierung überhaupt vor einer entwurzelnden Einebnung geschützt werden kann.